C-2/23. sz. ügy

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata 98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás

A benyújtás napja:

2023. január 3.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Oberlandesgericht Wien (bécsi regionális felsőbíróság, Ausztria)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. december 20.

Fellebbezők:

FL und KM Baugesellschaft m.b.H. & Co. KG

S AG

Az alapeljárás tárgya

Versenyjog – Az engedékenységi nyilatkozatok és egyezségi beadványok védelme – Hatály a bűnüldöző hatóságokkal szemben

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az uniós jog értelmezése, EUMSZ 267. cikk

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

Első kérdés:

Úgy kell-e értelmezni az uniós jog versenyjogi rendelkezéseit – különösen a 2014. november 26-i 2014/104/EU irányelvet és annak 6. cikkének (6) és (7) bekezdését és 7. cikkének (1) bekezdését, valamint a 2018. december 11-i (EU) 2019/1 irányelvet és annak 31. cikkének (3) bekezdését –, hogy az engedékenységi nyilatkozatok és egyezségi beadványok, valamint az azokból származó információk e rendelkezésekben meghatározott védelme abszolút hatályú, és a bűnüldöző hatóságokkal (ügyészségekkel és büntetőbíróságokkal) szemben is

MUNKADOKUMENTUM

alkalmazandó, így az engedékenységi nyilatkozatokat és egyezségi beadványokat nem lehet a büntetőeljárásban az iratokhoz csatolni és további nyomozás alapjául felhasználni?

Második kérdés:

Úgy kell-e értelmezni az uniós jog versenyjogi rendelkezéseit – különösen a 2014. november 26-i 2014/104/EU irányelvet és annak 6. cikkének (6) és (7) bekezdését és 7. cikkének (1) bekezdését, valamint a 2018. december 11-i (EU) 2019/1 irányelvet és annak 31. cikkének (3) bekezdését –, hogy az engedékenységi nyilatkozatoknak és egyezségi beadványoknak (az első kérdés értelmében vett) abszolút hatályú védelme kiterjed azokra a dokumentumokra és az azokból származó információkra is, amelyeket az engedékenységet kérelmező vagy egyezségi beadvány benyújtója az engedékenységi nyilatkozat vagy egyezségi beadvány tartalmának kifejtése, pontosítása és bizonyítása érdekében terjesztett elő?

Harmadik kérdés:

Úgy kell-e értelmezni az uniós jog versenyjogi rendelkezéseit – különösen a 2014. november 26-i 2014/104/EU irányelvet és annak 6. cikkének (6) és (7) bekezdését és 7. cikkének (1) bekezdését, valamint a 2018. december 11-i (EU) 2019/1 irányelvet és annak 31. cikkének (3) bekezdését –, hogy az engedékenységi nyilatkozatok és egyezségi beadványok (és a második kérdés értelmében vett dokumentumok), valamint az azokból származó információk e rendelkezésekben meghatározott védelme abszolút hatályú, amely védelem fennáll egyrészt az olyan terheltekkel szemben is, akik nem az adott engedékenységi nyilatkozat vagy egyezségi beadvány szerzői, másrészt a büntetőeljárásban részt vevő más felekkel (különösen a polgári jogi igények érvényesítése céljából eljáró sértettekkel) szemben oly módon, hogy a terhelteknek és a sértetteknek nem biztosítható az iratbetekintési joguk az engedékenységi nyilatkozatok, az egyezségi beadványok és az azokkal kapcsolatban benyújtott dokumentumok, illetve az azokból származó információk tekintetében?

A hivatkozott közösségi jogi rendelkezések

A tagállamok és az Európai Unió versenyjogi rendelkezéseinek megsértésén alapuló, nemzeti jog szerinti kártérítési keresetekre irányadó egyes szabályokról szóló, 2014. november 26-i 2014/104/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv

A tagállami versenyhatóságok helyzetének a hatékonyabb jogérvényesítés céljából történő megerősítéséről és a belső piac megfelelő működésének biztosításáról szóló, 2018. december 11-i (EU) 2019/1 európai parlamenti és tanácsi irányelv

MUNKADOKUMENTUM

A hivatkozott nemzeti jogi rendelkezések

Bundes-Verfassungsgesetz (szövetségi alkotmány; a továbbiakban: B-VG), 22. cikk

Strafprozessordnung 1975 (a büntetőeljárásról szóló 1975. évi törvény; a továbbiakban: StPO) 2. § (1) bekezdése, 49. § (1) bekezdésének 3. pontja és (2) bekezdése; 51. § (1) bekezdése és (2) bekezdésének első mondata, 65. § 2. pontja, 66. § (1) bekezdésének 2. pontja, 68. § (1) és (2) bekezdése, 76. § (1) és (2) bekezdése, 87. § (1) bekezdése, 106. § (1) bekezdése, 162. §

A tényállás és az eljárás rövid bemutatása

1 A Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption (gazdasági bűnözés és korrupció elleni központi ügyészség) (a továbbiakban: ügyészség) nyomozati eljárást folytat számos építőipari vállalkozás és vezető tisztségviselőik ellen az osztrák Strafgesetzbuch (büntető törvénykönyv) 168b. §-ának (1) bekezdésébe ütköző, közbeszerzési eljárásokban alkalmazott versenykorlátozó megállapodások és más bűncselekmények elkövetése miatt. Az eljárás több mint 350 megkérdőjelezhető közbeszerzési eljárást és jelenleg mintegy 860 terheltet érint a 2006 és 2017 közötti időszakban.

2 E büntetőeljárással párhuzamosan a Bundeswettbewerbsbehörde (szövetségi versenyhivatal) az Oberlandesgericht Wien (bécsi regionális felsőbíróság; a továbbiakban: kartellbíróság) mint osztrák kartellbíróság előtt bírság kiszabására irányuló versenyjogi eljárást folytatott. Ebben az eljárásban a két fellebbező a versenyjog alapján engedékenység alkalmazását kérte. Az engedékenységi programban való részvételük sikeres volt, és a kartellbíróság a Bundeswettbewerbsbehörde (szövetségi versenyhivatal) megfelelő kérelmének megfelelően csökkentett bírságot szabott ki.

3 Az ügyészség a Bundeswettbewerbsbehördével (szövetségi versenyhivatallal) összehangoltan nyomozott. Az ügyészség a kartellbírósághoz is fordult az iratanyag másolatának megküldéséért a belföldi jogsegély keretében. A kartellbíróság e másolat vizsgálatakor kifejezetten a B-VG 22. cikkére hivatkozott, valamint az Oberster Gerichtshof (legfelsőbb bíróság, Ausztria) egyik határozatára, amely szerint a Kartellgesetz (kartelltörvény) akkori rendelkezése, amely korlátozta a kartellbíróság irataiba való betekintést harmadik személyek számára, nem volt alkalmazható az ügyészséggel szemben, és hogy ez a rendelkezés nem olyan jogszabályi titoktartási kötelezettséget kodifikál, amely a bűnüldöző hatóságokkal szemben is érvényesülne. Az ügyészség megkeresésére a Bundeswettbewerbsbehörde (szövetségi versenyhivatal) ugyancsak küldött dokumentumokat belföldi jogsegély keretében, ugyanakkor felhívta a figyelmet a továbbított dokumentumoknak az (EU) 2019/1 irányelvben előírt védelmére. Az ügyészség az iratokhoz csatolta a kartellbíróság iratanyaga relevánsnak talált részeit, valamint a Bundeswettbewerbsbehörde (szövetségi versenyhivatal) által az iratanyaghoz benyújtott dokumentumokat, köztük az engedékenységi

MUNKADOKUMENTUM

nyilatkozatok és az egyezségi beadványok mellékletekkel ellátott részeit, és e dokumentumok alapján új nyomozati kérelmet nyújtott be a rendőrségnek.

4 A fellebbezők ezután azt kérték az ügyészségtől, hogy az engedékenységi nyilatkozatokat és az egyezségi beadványokat az azokhoz tartozó dokumentumokkal együtt ne csatolja az iratokhoz, ne használja fel, és minden esetben zárja ki véglegesen az iratbetekintésből, mégpedig valamennyi terheltre és sértettre vonatkozóan. Az ügyészség nem tett eleget ennek a kérelemnek, hanem csupán az iratok egy részét (beleértve az engedékenységi nyilatkozatokat és az egyezségi beadványokat) zárta ki ideiglenesen (a kérdésnek a bíróság általi végleges tisztázásáig) az iratbetekintésből.

5 A fellebbezők jogorvoslattal éltek az ügyészség e határozata ellen, amelyet az ügyészség a Landesgericht für Strafsachen (bécsi regionális büntetőbíróság, Ausztria) elé terjesztett. Ez utóbbi elutasította a jogorvoslati kérelmet, amely végzés ellen a fellebbezők a kérdést előterjesztő bíróságnál fellebbeztek.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

6 Az engedékenységi nyilatkozatok, az egyezségi beadványok és az ezekből származó információk feltárásával szembeni védelem a kártérítési és büntetőeljárásokban az engedékenységet kérelmezőnek az előnyben részesítését szolgálja, amit mind a nemzeti, mind az uniós jogalkotó a működő engedékenységi politika szükséges ösztönzőjének tekint.

7 Az (EU) 2019/1 irányelv 31. cikkének (3) bekezdése például úgy rendelkezik, hogy az engedékenységi nyilatkozatokhoz és az egyezségi beadványokhoz bármilyen formában való hozzáférés elfogadhatatlan, és kifejezett titoktartási kötelezettséget ír elő, amelynek betartását mindenkivel szemben – azaz a bűnüldöző hatóságokkal és harmadik felekkel szemben is – biztosítani kell.

8 Ezt támasztja alá az (EU) 2019/1 irányelv 13. cikkének (4) bekezdése is, amely a versenyjogi engedékenységi programok hatékonyságának biztosítása érdekében megállapítja a versenyjog elsőbbségét a nemzeti büntetőjoggal szemben, valamint az említett irányelv (72) preambulumbekezdése.

9 Az engedékenységet kérelmezők által kizárólag a versenyhatósági eljárás során vagy annak érdekében készített bizonyítékok (például a belső vizsgálatokról szóló jelentések vagy a versenyhatóság számára készített jegyzékek és jegyzőkönyvek) az engedékenységi nyilatkozatok részét képezik, és szintén védelmet élveznek. Ez a védelem a bűnüldöző hatóságokkal szemben is érvényes. A potenciális sértetteknek a büntetőeljárás útján történő információszerzése aláásná az abszolút védelmet.

10 Amennyiben az egyezségi beadványok és az azokból származó információk abszolút védelme a hatályos osztrák jog alapján nem lenne biztosított, az uniós jog

MUNKADOKUMENTUM

megfelelő rendelkezéseit kellene közvetlenül alkalmazni az uniós jog elsőbbsége miatt.

11 Félő, hogy harmadik személyek (terheltek és sértettek), akik a kartell- és versenyjogi rendelkezések, valamint a 2014/104/EK irányelv 6. cikkének (6) bekezdése és az (EU) 2019/1 irányelv 31. cikkének (3) bekezdése értelmében nem tekinthetnek be az engedékenységi nyilatkozatokba és az egyezségi beadványokba, a büntetőeljárás útján szereznek tudomást e dokumentumok tartalmáról. Ez az engedékenységi kérelmezői jogállást élvező fellebbezőket büntetőjogilag, de polgári jogilag is rosszabb helyzetbe hozná, mint a többi terheltet.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indokolásának rövid bemutatása

Az osztrák jogi helyzet bemutatása

12 Ausztriában a hivatalból történő vizsgálat elve érvényesül, ami az ügyészségnek a nyomozati eljárás irányítására vonatkozó hatáskörével összefüggésben azt jelenti, hogy az ügyészségnek minden kezdeti gyanúnak utána kell járnia, és azt a megfelelő nyomozati lépések megtételével fel kell derítenie. Az így szerzett minden lényeges információt csatolni kell az iratokhoz. Az ilyen információk más hatóságokhoz intézett közigazgatási és igazságügyi jogsegélykérelmek útján is beszerezhetők. A hatóságok kötelesek a kölcsönös segítségnyújtásra. Ez csak törvény kifejezett rendelkezése alapján korlátozható vagy tagadható meg a bűnüldöző hatóságokkal szemben.

13 Az osztrák jogban nincs kifejezett korlátozás a kartellbíróság és a versenyhatóságok, illetve a bűnüldöző hatóságok közötti közigazgatási és igazságügyi jogsegélyre vonatkozóan. A büntetőjog nem ismeri a kartelljog vagy a versenyjog szerinti engedékenységi nyilatkozatokkal és egyezségi beadványokkal kapcsolatos bizonyítási tilalmat sem.

14 Az osztrák Strafprozessordnung (büntetőeljárási törvény) szerint az eljárásban részt vevő különböző felek különböző mértékben jogosultak az iratokba való betekintésre, a terheltnek általában teljes körű iratbetekintési joga van. Itt az iratanyag teljességének az elvéből kell kiindulni. A terhelt iratbetekintési jogának a korlátozása csak kivételes esetekben és csak ideiglenesen lehetséges. A jelen esetben nem állnak fenn a kivétel tényállási elemei.

15 A terhelten kívül a sértetteknek és a magánfeleknek is joguk van az iratbetekintéshez, amelyet főszabály szerint akkor kell biztosítani, ha az (az érvényesített követeléssel kapcsolatos) érdekeik védelméhez szükséges.

16 Az ügyészség tehát az osztrák jogszabályok alapján jogszerűen csatolta az iratokhoz a kartelleljárásnak a közigazgatási és igazságügyi jogsegély útján kapott dokumentumait (ideértve az engedékenységi nyilatkozatokat, egyezségi

MUNKADOKUMENTUM

beadványokat és egyéb dokumentumokat), és jogszerűen generált belőlük nyomozati megkereséseket. Ez elvileg lehetőséget teremtett arra, hogy az eljárásban részt vevő felek is betekinthessenek az iratanyag e részeibe. Ezért kérték a fellebbezők, hogy a vonatkozó dokumentumok és információk ne kerüljenek be az iratanyagba, ne használják fel azokat a további nyomozati lépésekhez, illetve hogy az eljárásban részt vevő valamennyi fél számára véglegesen zárják ki azokat az iratbetekintésből.

A kérdés európai jogi bemutatása

17 A 2014/104/EK irányelv 6. cikkének (6) és (7) bekezdése, valamint az (EU) 2019/1 irányelv 31. cikkének (3) bekezdése alapján úgy vélhető, hogy az engedékenységi nyilatkozatok és egyezségi beadványoknak az ezen irányelvekben kodifikált, a hozzáféréstől való védelme olyan átfogó védelemnek minősül, amely így bármely harmadik féllel szemben, és így a bíróságokkal vagy hatóságokkal és az ottani eljárásban részt vevő felekkel szemben is hatályos. Ezt az értelmezést az (EU) 2019/1 irányelv 13. cikkének (4) bekezdése is alátámasztja.

18 Belföldön az a probléma merül fel, hogy a kartellbíróság és a Bundeswettbewerbsbehörde (szövetségi versenyhivatal) köteles közigazgatási és igazságügyi segítséget nyújtani, és így továbbítani az iratanyagaikat, beleértve az engedékenységi nyilatkozatokat, az egyezségi beadványokat és az ezekből származó információkat. Amennyiben ezek a továbbított dokumentumok a büntetőeljárás szempontjából jelentős információkat tartalmaznak, akkor azokat csatolni kell a büntetőeljárás iratanyagához, majd az eljárásban részt vevő felek számára iratbetekintés útján hozzáférhetővé kell tenni. Az így szerzett információk felhasználhatók például kártérítési igények érvényesítésére is.

19 Az iratbetekintés korlátozása csak kevés esetben lehetséges, végleges és általános korlátozást főszabály szerint nem ír elő a jogszabály. A kérdést előterjesztő bíróság szerint ez büntetőjogi és polgári jogi szempontból is negatív következményekkel jár a versenyjogi engedékenységet kérelmezőkre nézve, és így aláássa az engedékenységi nyilatkozatok és egyezségi beadványok hozzáférés elleni védelmének célját.

20 A fent említett irányelvek nyilvánvalóan átfogóbb védelmet biztosítanak az engedékenységi nyilatkozatok és egyezségi beadványok hozzáférése ellen, mint pusztán a versenyjogi eljárási védelem. Ezt a védelmet azonban meghiúsítaná a büntetőeljárásban részt vevő felek iratbetekintési lehetősége. A jelen eljárásban tehát felmerül a kérdés, hogy a kartelliratok bekerülhetnek-e a bűnügyi iratanyagba, és ha igen, mely részei, illetve kinek kell biztosítani az iratbetekintést az iratanyag e részeihez.

21 A kérdést előterjesztő bíróság ezért azt szeretné megtudni, hogy az engedékenységi nyilatkozatok és az egyezségi beadványok (valamint az ezekből származó információk) fent említett irányelvekben kodifikált védelme abszolút-e, és így a bűnüldöző hatóságokkal szemben is érvényesül-e (első kérdés). Ha ez a

MUNKADOKUMENTUM

helyzet, akkor meg kellene tiltani a bűnüldöző hatóságoknak a dokumentumoknak az iratokhoz csatolását és azok alapján további nyomozati intézkedések megtételét.

22 Az abszolút védelemre adott igenlő válasz esetén felmerül a kérdés, hogy az mire terjed ki, azaz, hogy ebben az esetben az engedékenységi nyilatkozatokon és az egyezségi beadványokon kívül kiterjed-e az engedékenységet kérelmező által az engedékenységi nyilatkozat tartalmának kifejtése, pontosítása és bizonyítása érdekében benyújtott dokumentumokra is (második kérdés).

23 Amennyiben az első kérdésre nemleges a válasz, és a szóban forgó dokumentumok felvehetők a bűnügyi iratanyagba és felhasználhatók a további nyomozás során, tisztázni kell, hogy az irányelvekben kodifikált védelem azt jelenti-e, hogy az engedékenységet kérelmezőkkel együtt terheltek és/vagy a büntetőeljárás egyéb résztvevői számára az iratanyag e részeihez való hozzáférést véglegesen meg kell-e tagadni (harmadik kérdés), ami közvetlenül sértené az osztrák büntetőjogot és az Emberi Jogok Európai Egyezménye által védett terhelti jogokat.

MUNKADOKUMENTUM