

STIPTA ISTVÁN*

Az első magyar kartelltörvény (1931. évi XX. tc.) dogmatikai jellemzői

A két világháború közötti hazai jogalkotás egyik jelentős kísérlete a gazdasági verseny törvényi szabályozására irányuló törekvés volt. A kényszerítő gazdasági és társadalmi körülmények nyomán megszületett törvény alapvetően a gazdasági szempontokat figyelembe véve szabályozta az állami beavatkozás jogi eszközeit. A jogalkotást heves szakmai és politikai vita kísérte, amelyben felszínre kerültek az előterjesztő kormány gazdasági, társadalmi és közpolitikai célkitűzései továbbá a törvényjavaslat dogmatikai és jogtechnikai sajátosságai.

Az alábbiakban a törvény tételes rendelkezéseit áttekintve megkíséreljük annak tartalmi elemzését a nyelvtani, logikai és rendszertani módszer segítségével. A hasonló tárgyú nemzetközi szabályozás összevethető elemeit is nyomon követjük. A törvény országgyűlési vitájára és a kartell-testületek gyakorlatára annyiban hivatkoztunk, amennyiben az a normaszöveg értelmezése szempontjából szükségesnek látszott.

Fogalomértelmezés, a törvény hatálya

A törvény grammatikai értelmezése során figyelembe kell vennünk, hogy a norma szövege nem tartalmaz pontosan definiált versenyjogi fogalmakat. A törvényjavaslat részletes indokolása szerint nem kívánták „műszavakhoz kötni” a törvény alkalmazását. A jogtechnikailag szokatlan megoldást főként azzal magyarázták, hogy a gazdasági élet változatos jogviszonyokat és szervezeti formákat produkál és a legtöbb frissen keletkező üzleti típust legtöbbször új kategóriával jelölik. A magyar jogalkotó ezen túl számításba vette azt is, hogy az új meghatározások és értelmezések gyakran éppen a szabad verseny korlátozására, a hatályos törvényi rendelkezések megkerülésére jöttek létre. Ez volt a magyarázata annak, hogy az USA és Németország törvényhozása, amely a vonatkozó normákban precíz fogalom-meghatározásokra törekedett, állandó korrekcióra, folyamatos fogalmi kiterjesztésekre kényszerült. A magyar törvény e tapasztalatra építve alkalmazási körét olyan tágan igyekezett megállapítani, hogy az ne csupán a verseny-

* egyetemi tanár, Károli Gáspár Református Egyetem, ÁJK

szabályozások meglevő típusaira, hanem a később keletkező (állami ellenőrzési körbe szánt) jogviszonyokra is alkalmazható legyen.¹

A magyar törvény a címében (*A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. tc.*) nem nevesítette a „kartell” kifejezést. Ennek alapvető oka a fogalom korabeli közgazdasági és jogi definiálhatatlansága volt. A gyakorlati normaalkotás szempontjából a „*gazdasági verseny*” pontosabban körülhatárolt, a judikatúra szempontjából is értelmezhetőbb kifejezés volt. A törvény – a hazai legiszlációs előzmények hiányában – sajátos megoldással fogalmazta meg a rendelkezés hatályát, és teremtett tartalmi összhangot a tudományosan kiforrott gazdasági fogalmak és a tudatosan tágran körvonalazott jogi kategóriák között. Ebben a tekintetben a legfontosabb rendelkezés az 1.§ volt. Eszerint „*Az olyan megállapodás vagy határozat, amely árura vonatkozóan a termelés, a forgalom vagy az áralakulás tekintetében, vagy egyébként a gazdasági versenyt korlátozó vagy a versenyt más módon szabályozó kötelezettséget alapít meg (kartel és más hasonló célú jogviszony), csak úgy érvényes, ha írásba foglalták. Ugyanez áll az eredeti megállapodást vagy határozatot kiegészítő vagy módosító ilyen megállapodásra és határozatra is.*”²

A törvény 1.§-a a meghatározott magánjogi ügyletek kötelező írásba foglalását, tehát a példálózó felsorolással megjelölt jogviszonyok és szervezeti formák (kartell, tröszt stb.) létrejöttének formai feltételét határozta meg.³ A megengedő tartalmú szakasz a felek közötti megállapodás külső érvényességéről szövelt, az egyes magánjogi jogalanyok közgazdaságot, vagy a közjó érdekeit veszélyeztető magatartásának tartalmi elemeire a törvény 6.§-a utalt.

Az első szakasz tehát nem tartalmazott tiltó rendelkezést vagy negatív megítélést a jelzett gazdasági megállapodásokról, sőt az írásba foglalásra vonatkozó rendelkezés a jogi elismerésüket jelentette. Az írásba foglalás sem jelenthetett diszkriminációt, hiszen az a hazai jogélet számos jogintézményének régen megkövetelt, konstitutív feltétele volt. Éppen ebben az évben készült el a „*Némely jogügylet kötelező írásbafoglalásáról*” szóló törvényjavaslat, amely a jogbiztonság érdekében számos jogi hatású megállapodásra írt elő ilyen jellegű formakényszert.⁴ A részletes indokolás kitért arra a két speciális körülményre is, amely a szabad versenyt korlátozó megállapodások írásbeli rögzítését magyarázta. Eszerint az írásos forma „az ügyletkötés megfontoltságát is biztosítja olyan ügyleteknél, amelyeknél a felek helyzete nem egyenlően szabad, hanem az egyik

¹ DOROGHI ERVIN: *Király Ferenc: A kartell.* (Harasztosi dr. Király Ferenc könyve). *Jogállam.* 35. évf. (1936) 6. sz. (a továbbiakban: DOROGHI) 241. p.; SZILÁGYI PÁL-TÓTH ANDRÁS: *Versenyűkör* XII. évf. (2016) Külön-szám II. 9., 11. pp.

² Cseh Károly országgyűlési képviselő szerint a kartellek és hasonló alakulatok semmiféle definíciót nem türeks meg, mert ez egy átalakuló, haladó irányzat, amelyet „a gazdasági élet annyi formában termel, amennyi éppen tetszik.” In: Az 1927. évi január hó 25-re hirdetett országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. Napló XXXIII. köt. (a továbbiakban: Képviselőházi vita) 52. p.

³ A megállapodások és határozatok írásba foglalását más államok törvényei is megkövetelték. „Németországban az írásba foglalás az ügylet érvényességi kelléke s ilyen szabályozást terveznek Csehszlovákiában, Lengyelországban és Dániában is. Angliában az egy évnél hosszabb időre kötött szerződést csak úgy lehet érvényesíteni, ha azt írásba foglalták, Franciaországban pedig a 150 franknál nagyobb értékű tárgyra vonatkozólag kötött ilyen-nemű szerződés érvényesítéséhez közjegyzői vagy lajstromozott magánokirat szükséges.” Indokolás „a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról” szóló törvényjavaslathoz. Részletes indokolás. Melléklet az 1106. számú irományhoz. In: Az 1927. évi január hó 25-re összehívott Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. Irományok. XXII. köt. Budapest, 1930. (a továbbiakban: Részletes indokolás) 381. p.

⁴ Képviselőházi irományok, 1927. XXIII. köt. 1025-1123. sz. 176-185. pp.; *Magyar Országos Tudósító.* XII. évf. 1930. október 29. 246. sz.

fél gazdasági gyöngesége vagy szorult helyzete az erősebb részéről méltánytalanul kihasználható.” Ezen túl a formakényszert szükségesnek tartották az állami felügyelet gyakorlásához is, ami a „közérdeket annyira érintő ilyen jogviszonyoknál elengedhetetlen.” A törvény nem tartalmazta az írásba foglalt jogügylet minimális tartalmát; az írásba foglalás formai kellékeit a végrehajtásról szóló kormányrendelet részletezte.⁵

A törvény 1. §-ának szövegében csupán a „kötelezettség” kifejezés található, az indokolás vonatkozó része már „jogi kötelezettségről” szól. Ezzel nyert világosabb értelmet az a törvényhozói szándék, miszerint a kartell megalapításához nem elég valamely egyoldalú nyilatkozat vagy utasítás, hanem a kötelezettségnek a másik fél részéről való elvállalására is szükség volt. A „megállapodás” és a „határozat” szavak érdemi különbséget jeleztek, hiszen a megállapodás a kölcsönös nyilatkozatok létre utalt, a határozat viszont olyan jogi aktus, amelynek közjogi elemei és formaszzerű feltételei voltak. Ha jogvita keletkezett, a bíróságnak vizsgálnia kellett a határozat tartalmát, a határozathozatalban résztvevők körét, a határozatot kibocsátó személyek vagy társas alakulatok együttműködésére vagy összetételére vonatkozó szabályokat is, mert csupán ezekből tűnt ki, hogy milyen körülmények között jött létre és kikre vonatkozott a kötelező határozat.

Az első szakaszban körülírt megállapodás vagy határozat további (és gazdaságilag leglényegesebb) tartalma a gazdasági verseny befolyásolására irányuló tevékenység volt. A törvény által használt „szabályozás” kifejezés célzottan a verseny korlátozására utalt, de a jogalkotó nyitva hagyott egyéb (pl. az üzleti feltételek megváltoztatásával megvalósuló) tényállást és szankcionálási lehetőséget is.

A törvény a megállapodással vagy határozattal megállapított kötelezettségek körét kettős fogalomkörben állapította meg. Egyrészt utalt a kartellszerű alakulatok keretében végzett gazdasági tevékenységekre (termelés, forgalom, áralakítás), másrészt – konkrétabbá téve a törvény tárgyi hatályát –, csupán az árura vonatkozó ilyen aktivitást vett számításba. Ezt a megoldást sokan vitatták, de a törvényjavaslat szerkesztői a jobbiztonságra hivatkozva ragaszkodtak előterjesztett változatukhoz. Arra hivatkoztak, hogy így a törvény alkalmazása során nem kell figyelembe venni azokat a speciális jogviszonyokat, amelyek külön szabályozás alá esnek. Ilyenek voltak a mérnöki, az ügyvédi, a közjegyzői tevékenységek, a pénz- és hitelforgalom, valamint a munkaadói- és munkavállalói jogviszonyok. Az árura (pl. az energiára) a törvény hatálya akkor is kiterjedt, ha azokról külön jogi norma rendelkezett. A magyar kartell-törvény tehát általános hatállyal érvényesült azokra az élet- és jogviszonyokra, amelyekről ilyen tárgyú külön törvény (lex specialis) nem rendelkezett.

A törvény tág körben határozta meg az „áru” fogalmát is. Ebben a tekintetben a javaslat előterjesztői a közgazdaságtani értelmezést követték, amely szerint ide tartozik minden forgalom tárgyát képező dolog és jog, vagy jogcím.⁶ Az indokolás szerint a fo-

⁵ Részletes indokolás 379. p.; A m. kir. minisztérium 1931. évi 5.380. M. E. számú rendelete a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931:XX. törvénycikk életbeléptetéséről. *Magyarországi Rendeletek Tára* 1931. 1453–1457. pp.; SÁNDORFY KAMILL: *A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931:XX. törvénycikk (Kartelltörvény) magyarázata*. Budapest, 1931. 55., 66., 115. pp.

⁶ „A kartelltörvényt életbe léptető rendelet is azt a törvényt magyarázatot foglalta rendeletbe, hogy »az árura vonatkozóan« kitétel csak azokra a jogügyletekre vonatkozik, amelyeknél az áru közvetlenül tárgya a szolgáltatásnak s azokra nem, amelyek csak közvetve, valamilyen módon kapcsolatba vannak az áruforgalommal. A fenti törvény magyarázata alapján a Bizottság kimondta, hogy a fuvarozási kartelleket nem tartja a kartelltörvény hatálya alá tartozóknak.” Kartellbizottság állásfoglalása. Magyar Nemzeti Levéltár. K-184. 1933. Tétel: 41. Alapszám: 31.960. Iktatókönyvi szám: 92.488. (Szabó István közlése)

galom nem csupán a késztermékre, hanem a félgyártmányra és nyersanyagra, továbbá a birtokba vehető természeti tárgyakra is kiterjedt. A törvényjavaslat szerkesztői általános iránymutatásként használták a „termelés, a forgalom és áralakulás” kifejezéseket, hiszen az „*egyébként*” és „*más módon*” kifejezések jelentősen tágították a szóba jöhető tevékenységek körét. Az indokolás maga is kiterjesztő értelmezéssel szolgált. Eszerint az 1.§ alá vonható az olyan megállapodás vagy határozat is, amely „árura vonatkozóan a termelési, beszerzési vagy értékesítési terület elosztása, üzleti feltételek megállapítása vagy alkalmazása, az eladás, a vásárlás, illetőleg beszerzés, a szállítás, az ármeghatározás, valamint az ár követelése, fizetése vagy behajtása stb. tekintetében alapít meg versenyt szabályozó kötelezettséget.”⁷

A törvény tudatosan kerülte a kartell-tevékenységben érintett gazdasági alanyok megjelölését. Ezért az új szabályt alkalmazni lehetett az azonos ipari vagy kereskedelmi szakmához tartozó vállalkozók egymás közötti megállapodásaira vagy határozataira, sőt olyanokra is, amelyeket bármilyen gazdasági ághoz tartozók egymás között, a szakmán kívül álló iparüzőkkel, vagy egyéb önálló gazdasági alanyokkal (pl. tovább-eladókkal) hoztak létre. Az indokolás szerint nem tartoztak a törvény hatálya alá az alkalmazottakkal vagy más függő viszonyban levőkkel szemben kiadott határozatok, egyoldalú rendelkezések és intézkedések, mert ezek „nem önálló részesei a gazdasági versenynek.”

A törvény szövegében zárójelben szereplő kifejezések („*kartell és más hasonló célú jogviszony*”) kizárták az érvényességi körből az olyan rendes forgalmi ügyleteket, amelyek alkalmasszerűen szabályozták az ügyletkötő felek gazdasági viszonyait. A „*kartell*” szó használata nyomatékosítani kívánta, hogy a törvény hatálya csupán olyan megállapodásokra és határozatokra terjedt ki, amelyek „már előre és rendszerint huzamosabb időre meghatározzák a gazdasági élet önálló szereplőinek bizonyos általánosabban körülírt üzleti körben követendő magatartását.” Az 1.§ második mondatában a „*kiegészítés*” és „*módosítás*” szavak sem az első mondatban körülírt megállapodások és határozatok alkalmazásával felmerülő forgalmi ügyletekre és intézkedésekre, hanem csak olyan megállapodásra vagy határozatra vonatkoztak, amelyek a kartell és más ehhez hasonló célú – tehát általánosabb és tartósabb jellegű – jogviszony lényeges tartalmát egészítették ki vagy módosították.⁸

A törvény alkalmazását az sem gátolta, ha az 1.§ értelmében alapított jogviszony vagy alakulat nem több személy kötelmi jogviszonya, hanem valamely jogi személy (pl. tröszt) jogi ténye volt. Az 1.§ ugyanis csak olyan ügyletekről rendelkezett, amelyek a befolyásoló célú alakulatokat megalapították, kiegészítették vagy módosították. Ezért közömbös volt, hogy a létrehozott alakulatok milyen összetételűek, hogy formai szempontból egymás között egyneműek-e. A törvény hatálya kiterjedt a nemzetközi kartellekre is, attól függetlenül, hogy a résztvevők tevékenysége csupán egy vagy több ország területére terjedt ki, és akkor is, ha csak magyar állampolgárok vagy vállalatok vettek részt benne. A törvény arra sem volt tekintettel, hogy hol volt a működés székhelye, vagy hol kötötték a megállapodást, hiszen a törvény célja ebben a tekintetben „a magyar közgazdaság érdekének a megóvása”⁹ volt.

⁷ Részletes indoklás 380. p.; HOMOKI-NAGY MÁRIA: *Megjegyzések a kartellmagánjog történetéhez*. Versenytükrök XII. évf. (2016) Különszám II. 43–44. pp.

⁸ Részletes indoklás 381. p.

⁹ Részletes indoklás 381–382. pp. Vö: DOROGHI 242. p. A törvényi megoldás elvi helyességét elismeri, de szövegét bírálja: KUNCZ ÖDÖN: *A kartell fogalma a kartell törvényben*. Kereskedelmi jog. 1937. 1. sz. 2. p.

A törvényjavaslat országgyűlési tárgyalása és az általa generált szakmai-publicisztikai vita során számos esetben merült fel a kartellek nemzetközi jellegének kérdése. A törvényjavaslat készítőinek – a részletes indokolásban is megjelenő – álláspontja szerint a magyar országgyűlésnek egyedi megoldást kell találnia, mert kartell-ügyben nem született nemzetközi egyezmény, és nem alakult ki iránymutató nemzetközi gyakorlat sem.¹⁰

A bemutatási kötelezettség

A javaslat részletes indokolása hangsúlyozta, hogy a magyarországi kartellekről az állami szerveknek nincs megfelelő nyilvántartásuk, ezért az ezzel kapcsolatos „homály társadalmi békétlenségre ad okot.” Ráadásul a kormánynak nincs olyan törvényi felhatalmazása sem, hogy ezeket az adatokat az érintett gazdasági szereplőktől beszeresse, és ezek hitelességét ellenőrizze. A magyar állam tehát eszköztelen a kartell-tevékenység megismerése és befolyásolása terén, míg más országok széles körű információhoz juthattak a gazdasági élet e fontos kérdéséről.¹¹

Ezért volt szükség arra, hogy a törvény hatálya alá tartozó megállapodásokról a kormányzat tudomást szerezzen. A törvény 2.§-a szerint ezért minden olyan megállapodást vagy határozatot, amelyben legalább egy kereskedelmi társaság vagy legalább egy olyan ipari vagy kereskedelmi vállalat vett részt, amely húsznál több alkalmazottat foglalkoztatott, a közgazdasági miniszternek nyilvántartás céljából be kellett mutatni. Az intézkedést sokan kifogásolták. Nadas László arra hivatkozott, hogy a német jogalkotó, amelynek pedig a kartellügyben gazdasági és jogpolitikai téren a legnagyobb tapasztalatai voltak, sem az 1923-as, sem pedig az 1930-as törvényerejű rendeletében nem tartotta szükségesnek a kartellszerződések kötelező és általános bemutatását.¹²

A törvény csak ipari vagy kereskedelmi vállalatokat említett, de a részletes indokolás szerint annak hatálya kiterjedt „a mezőgazdák és egyéb östermelők karteleire is.” A hivatalos magyarázat alapján a megkülönböztetés indoka, hogy a „kartelek szempontjából nagyobb jelentőségű vállalatoknak jogilag szabatos megjelölését más termelési ágakban nem lehetett adni, a jogi szabatosság pedig – tekintve, hogy a bemutatás érvényességi kellék – e helyütt nagy fontossággal bír.”

¹⁰ KOVÁCS GYÖRGY: *A kartellkérdés és -szabályozás gazdaságelméleti és gazdaságpolitikai háttere a két világháború közötti magyar közgondolkodásban*. Versenytükrő XII. évf. (2016) Különszám II. 30. p.

¹¹ „A kartelekre és trösztökre vonatkozó adatok megszerzése és nyilvántartása tekintetében az angol nyelvű országok jogszabályaiban található az első példák, 1926-ban pedig Norvégia rendszeresített preventív jellegű nyilvántartást. Az 1923. évi német rendelet 4.§ 3. pontja szerint a gazdasági miniszter, ha a közösség gazdaságát vagy a közjót veszélyeztetve látja, elrendelheti, hogy minden kartelszerű szerződés vagy határozat végrehajtása tárgyában létesített megállapodást vagy intézkedést hozzá másolatban be kell nyújtani és hogy ezek csupán a másolat benyújtása után lépnek életbe, az 5.§ szerint pedig elrendelheti, hogy ez a bemutatási kényszer minden jövőben létesítendő kartelszerű szerződésre és határozatra is kiterjedjen. E felhatalmazásoktól eltekintve, a német kormány már évtizedek óta oly sok adatot gyűjtött és publikált s e mellett magánközlemények is annyi adatot tárnak fel ott a kartelekről, hogy ezeknek léte és működése Németországban már nem titok.” Részletes indokolás 382. p.

¹² NADAS LÁSZLÓ: *A kartelltörvénytervezet*. Jogtudományi közlöny 65. évf. (1930) 21. sz. 189. p.; SZABÓ ISTVÁN: *A kartellfelügyelet szervezete és hatásköre az 1931. évi XX. törvénycikk nyomán*. Versenytükrő XII. évf. (2016) Különszám II. 65. p.

A törvény arra az esetre, ha a nevesített kör később szűknek bizonyulna és a felügyelet sikeres gyakorlásához szélesebb körű adatszerzés válna szükségessé, felhatalmazta a kormányt a bemutatási kötelezettség körének kiterjesztésére. Az előterjesztők szerint a bemutatást nem helyettesíthette a bejelentési kötelezettség, mert jogvita esetén csak a bemutatás esetén dönthető el, hogy az érvényesített megállapodás vagy határozat azonos tartalmú-e a korábban nyilvántartásba vett jogüggyel. Ugyanezért tartották szükségesnek a kérdéses megállapodás vagy határozat későbbi kiegészítésének vagy módosításának bemutatását is. A törvény a bemutatást a jogüggyel érvényességi kellékvé nyilvánította. Az előterjesztők lakonikus, de a gazdasági érintettek heves reakcióját kiváltó véleménye szerint e kötelezettség az üzleti életben nem okozhat zavart.¹³

A törvény kötelezővé tette az érintett gazdasági egységek képviselőjét. A név szerint azonosított képviselő feladata volt, hogy a bemutatásra kötelezettek a megállapodással vagy a határozattal kapcsolatos kérdésekben bíróság és más hatóság előtt képviselje, őket kötelező nyilatkozatokat tegyen, a részükre szóló határozatokat és egyéb hatósági közléseket átvegye. Képviselők csak belföldön lakó magyar állampolgárok lehettek. A képviselő hatósági regisztrációja más államok kartell-törvényei szerint nem volt kötelező. A magyar törvény a kötelező képviselő szabályozásával a kartelek jogi helyzetét követhetőbbé, a jogi forgalmat biztonságosabbá és gyorsabbá kívánta tenni.¹⁴

A gazdasági élet szereplőinek határozott követelésére került törvénybe a hatóságok titoktartási kötelezettsége. A törvény 4.§-a szerint a bemutatott okiratokat bizalmasan kell kezelni és különösen ügyelni kell az üzleti és gyártási titkok megőrzésére. A rendelkezést a részletes indokolás a szokottnál is alaposabban magyarázta. A szöveg először a nyilvánosság gazdasági jelentőségét hangsúlyozta. Eszerint, ha a megállapodásban vagy a határozatban résztvevők előre tudják, hogy a verseny szabályozásával alapított jogviszonyuk a hatóság és a közönség tudomására jut, akkor „természetszerűleg tartózkodnak olyan kikötésektől, amelyek a jó erkölcsbe, a közrendbe, illetőleg a közgazdaság és a közjó érdekébe ütköznek s e miatt az érvénytelenítést, a közrosszalást, sőt esetleg a büntetést is maguk után vonhatják.” A törvény rendelkezésétől eltávolodva az indokolás „a nyilvánosságot igénybevevő hatósági prevenciót” is említett, „amely nem valamely felesleges zaklatása a gazdasági életnek,” hanem azért szükséges, hogy a „nyilvánosságra utalt személyek a visszaélések megtorlásával járó nagyobb zaklatástól mentesüljenek.”¹⁵

A törvényjavaslat alkotói szerint a nyilvánosság nem terjedhet addig, hogy a „gazdasági élet sikerességéhez oly igen fontos gyártási és üzleti titkokon valamely sérelem esék.” Jóllehet a kartell-szerű megállapodások és határozatok ritkán tartalmaztak ilyen jellegű titkokat, a javaslat gondoskodni kívánt az adatok védelméről. Végül a törvény a minisztériumot hatalmazza fel, hogy a bemutatásra, a bejelentésre és a nyilvántartásra vonatkozó részletes szabályokat rendelettel állapítsa meg. Ez a rendelet szabályozta azt

¹³ Részletes indokolás 382. p. A vitáról: A képviselőház igazságügyi, közgazdasági és közlekedésügyi bizottságának együttes jelentése „a gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról” szülő 1106. számú törvényjavaslatlattergában. 1107. sz. In: Az 1927. évi január hó 25-re összehívott Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. Irományok. XXIII. köt. Budapest, 1931. 399. p.

¹⁴ Részletes indokolás 383. p.

¹⁵ A nyilvánosságról a külföldi jogszabályok is rendelkeztek, és az Interparlamentáris Unió 1930. évi londoni konferenciája is mellette foglalt állást. Az indokolás szerint a nyilvánosság azonban egyetlen államban sem érvényesül korlátlanul és a nyilvánosság ésszerű határait nálunk is meg kell állapítani.

is, hogy a törvény hatálya alá tartozó olyan egyesületekről, amelyek jogszabály vagy miniszteri intézkedés alapján jöttek létre és működtek, a közgazdasági miniszter hogyan értesüljön és ezek hatósági nyilvántartása miként történjen.

A Kartellbizottság, mint állami testület

A törvény 5.§-a a kartell-ügyek elbírálásához szükséges vélemény adására Budapesten országos bizottságot („Kartellbizottság”) alakított. A testület elnökből, helyettes elnökből és kilenc tagból állt. Az elnököt és a helyettes elnököt a kormány előterjesztésére az államfő, a tagok közül hetet a közgazdasági miniszter, kettőt pedig a népjóléti és munkaügyi miniszter javaslatára a kormány a gyakorlati és elméleti szakemberek közül nevezett ki. A bizottság összetételére vonatkozó bizottsági és képviselőházi indítványok módosították az eredeti előterjesztést. A végső változat szerint a népjóléti és munkaügyi miniszter előterjesztésére kinevezett két tag a fogyasztói és a munkásérdekek képviselőjét látta el. Az államfői és a kormány-kinevezés a testület tekintélyének és pártatlanságának garanciájaként szolgált.

A Kartellbizottság ülésein a miniszterek megbízottai is részt vehettek és felszólalhattak. Ez a jog illette meg a kincstári jogügyi igazgatóság képviselőit is. Érvényes határozat hozatalához az elnökkel együtt legalább öt tag jelenlétére volt szükség. Ha valamelyik bizottsági tag a tárgyalás ügyben érdekelt volt, ebben a kérdésben nem nyilváníthatott véleményt. A felsőház javaslatára született kiegészítés szerint, ha a kizárás következettében az a termelési ág, amelyet a tárgyalás alatt álló ügy érintett, képviselő nélkül maradna, a bizottság elnöke az érdekelt terület elméleti vagy gyakorlati szakértői közül kiegészíthette a bizottságot. A Kartellbizottság tagjai egyébként feladatkörükben a büntető törvények alkalmazása és a titoktartás szempontjából közhivatalnoknak minősültek. A törvény ezzel kívánta biztosítani a pontos kötelelességteljesítést és ilyen módon szerette volna garantálni a titoktartást. A testület szervezetének és működésének részletes szabályait kormányrendelet állapította meg.¹⁶

A miniszteri javaslat hosszasan taglalta a testület létrehozatalának indokait. A legfontosabb érv a kartellügyek társadalmi jelentősége volt. Némi iparellenes éllel itt is szóba került, hogy a gazdasági szektor egyes ágai szinte az egész országot átfogó kartellben működnek. Nyilvánvaló ezért, hangzott az indokolás, ha a kartellek ellen eljárás folyik, ez a kartelltagokat és a velük kapcsolatban álló iparüzőket nem csupán személyükben, hanem foglalkozásukban is érinti, és az adott gazdasági ágra országos mértékben is nagy hatással lehet. Az ilyen ügyekbe való beavatkozás ezért a szokottnál nagyobb körültekintést és szakszerű felderítést igényel. Különösnek hat az indokolás azon tétele is, amely a bizottságnak a kormány tevékenysége fölötti ellenőrző szerepet tulajdonított. Eszerint szükség van a testületre azért is, hogy „a visszaélésekkel károsított körök biztonságát szerezhessenek afelől, hogy a minisztérium minden esetben a közérdek körültekintő figyelembevételével határoz a beavatkozás kérdésében.”¹⁷ A törvény azért állította fel az országos bizottságot, hogy ez a karteletket érintő fontos döntések előtt szakvéleményt szolgáltasson.¹⁸

¹⁶ A m. kir. minisztérium 1931. évi 5.382. M.E. számú rendelete a Kartellbizottság szervezetéről és működéséről. *Magyarországi Rendeletek Tára* 1931. 1461–1463. pp. A törvényjavaslat ebben a részében módosult: KESZTHELYI NÁNDOR: *Kartelljavaslat az országgyűlés előtt*. *Polgári Jog* VII. évf. (1931) február 2. sz. 41–44. pp.

¹⁷ Részletes indokolás 384. p. Vö: A kartelljavaslat. A Magyar Gyáriparosok Országos Szövetségének előterjesztése az Országgyűlés tagjaihoz. Budapest, 1931. január havában. 33. p.; Indokolás „a gazdasági

Az 1931. évi XX. tc. a testületet – sokat bírált megoldással – csupán véleményező hatáskörrel ruházta fel. A javaslat indokolása szerint azért, mert a kormánytól függetlenül rendelkező hivatal felállítása nem felelne meg sem a magyar alkotmányosság, sem pedig a takarékoság követelményének. Mivel azonban a bizottság véleményét ezekben a – gyakran országos jelentőségű – ügyekben a kormányintézkedés előtt rendszerint meg kell hallgatni, a testület (vélemelte az indokolás) véleményező fórumként is fontos szerepet láthat el.

Az állami főfelügyelet elvi alapja és gyakorlati indokai

A törvény elvi szempontból legjelentősebb rendelkezése a kormányzat gazdaságellenőrző hatáskörének megállapítása, és a beavatkozás eszközeinek meghatározása volt. A 6.§ hatalmazta fel a kormányt tételes intézkedések megtételére a törvény hatálya alá tartozó megállapodások körében. A beavatkozásra akkor nyílt lehetőség, ha a kartell-tevékenység „a közgazdaság vagy a közjó érdekét veszélyezteti, különösen, ha az áru termelését, forgalmát vagy az áralakulást a fogyasztóközönségnek vagy a termelőknek, vagy a szakmabeli vagy más vállalkozóknak hátrányára a gazdasági helyzet által meg nem okolt módon szabályozza.”

A részletes indokolás szerint ez a rendelkezés jogrendszerünk erősen érzett hiányosságát pótolta. Már a törvényjavaslat általános indokolása rámutatott, hogy a magyar jogban korábban csak a bíróság előtt és jóformán csak az általános jogelvek alapján lehetett némi védelmet keresni a kartellek visszaélései ellen. Voltak ugyan gazdasági folyamatokat szabályozó speciális írott törvényeink (1920. évi XV. és 1923. évi V. tc.), de ezeket a kartellek ellen nehezen lehetett alkalmazni. A kormánynak az a lehetősége maradt, hogy egyedi döntésekkel ellensúlyozza egyes kartellek káros működését, de ez a mód alkotmányos aggályokat vetett fel, hiszen törvény nem szabályozta a beavatkozás jogalapját és módját. A két törvény felhatalmazása alapján ugyan lehetőség volt a szerződés semmissé nyilvánítására, de ez azzal a veszéllyel járt, hogy a vétkesekkel együtt a vétlen felek is hátrányt szenvednek. A fenti intézkedéseket ráadásul gyakran csak a gazdasági folyamat lezárása után lehetett alkalmazni, a prevencióra nem volt lehetőség. „Ezért – bár a kormány továbbra is tartózkodni kíván a magángazdaságba való szükségtelen beavatkozásoktól – a gazdasági élet rendje és a visszaélésekből eredő károk lehető leggyorsabb elhárítása érdekében” szabályozni kellett a törvényben a kormány-beavatkozás körülményeit.¹⁹

versenyt szabályozó megállapodásokról” szóló törvényjavaslathoz. Általános indokolás. Melléklet az 1106. számú irományhoz. In: Az 1927. évi január hó 25-re összehívott Országgyűlés Nyomatványai. Képviselőház. Irományok. XXII. köt. Budapest, 1930. 376. p.

¹⁸ A külföldi kartelljogokban is ismertek voltak olyan bizottságok, tanácsok és hivatalok (az USA-ban a kereskedelmi bizottság, Federal Trade Commission, Norvégiában az ellenőrző tanács és iroda, Kanadában a nyilvántartó hivatal) amelyek részint véleményező, részint végrehajtó, sőt alkalmanként bíraskodó feladatokról láttak el. A német gazdasági miniszter az 1923. évi rendelet 20. §-a szerint bizonyos esetekben a kartellbírástól kérhetett véleményt, de lehetősége volt a birodalmi gazdasági tanács állásfoglalását igényelni. Az 1930. évi német szükségrendelet a tételesen felsorolt intézkedések előtt a gazdasági tanács véleményének kikérését kötelezővé tette. Részletes indokolás 384. p.

¹⁹ Az indokolás szerint a szabályozás szükségességét igazolja a külföldi jogfejlődés is. Németországban például hiányosnak találták a kormány 1923-ban rögzített, a kartellekkel szembeni hatáskörét és a salzburgi

A részletes indokolás említi, hogy a törvényjavaslat készítői ebben a kérdésben széles körű eszmecsere-t folytattak az érintettekkel. „A véleményadásra felhívott magyarországi gazdasági körök is azt találták, hogy helyesebb, ha kartellügyekben a bírói eljárás csak a legsúlyosabb esetekben, végső eszközként alkalmaztatik, és ha előzőleg inkább a kormány tesz intézkedéseket.” Az előterjesztők véleménye szerint e megoldás további előnye, hogy a gazdasági élet nem marad hosszabb ideig bizonytalanságban és a kormány nemcsak gyorsan, hanem a cél által indokolt módon és mértékben teheti meg intézkedéseit. A kormány „számolhat az adott eset közgazdasági jelentőségével, a beavatkozást elbahagyhatja, vagy az intézkedést visszavonhatja, ha úgy látja, hogy a kisebb veszély elhárítása közgazdaságilag még nagyobb kárt okozna, vagy ha a közgazdaság vagy a közjó veszélyeztetése megszűnve, a beavatkozás feleslegessé vált.”²⁰

A törvény a beavatkozás céljának megfelelően állapította meg a végrehajtó hatalom intervenciójának jogi előfeltételeit. Mivel a jogalkotó célja „elsősorban a nagyobb veszély lehető megelőzése, a beavatkozással nem lehet várni addig, amíg a jó erkölcs vagy a közrend nyilvánvaló megsértése – a bírói beavatkozás eddigi alapja – megállapítható. Ha már ilyen súlyos jogsérelemlről van szó, akkor nincs helye közvetítő tárgyalásnak vagy kisebb súlyú intézkedésnek, hanem mindjárt a legsúlyosabb megtorláshoz és bírói eljáráshoz kell folyamodni.” Német mintára a törvény az említett célnak megfelelően megengedte a kormány-beavatkozását már akkor is, ha a közgazdaság vagy közjó érdekének veszélyeztetése észlelhető volt. E fogalmat a törvény pontosabban is körülírta, a jogalkotó szándéka szerint anélkül, hogy a túlságos részletezéssel a „célon túl megkötné a hatóságokat a törvény értelmezésében.”²¹

A törvény nagy gondossággal határozta meg a beavatkozás lehetséges módjait. Nem csupán arra az esetre teremtett intervenciók lehetőségét, ha az 1.§ alá tartozó megállapodás már tartalmánál fogva veszélyt rejtett, hanem akkor is, ha a megállapodás alkalmazásának módja volt veszélyeztető jellegű. Ezen túl beavatkozási jogot biztosított, ha valamilyen tevékenység és magatartás, így „különösen valamely kényszerítő vagy károsító rendszabály (bojkott, szigetelés, kizárólagossági kikötés, indokolatlan megkülönböztetés stb.) veszélyezteti a közgazdaság vagy a közjó érdekét.”²² A kormány felléphetett akkor is, ha – a törvény rendelkezéseinek megkerülésével – érvényes megállapodás vagy határozat nélkül kísérelték meg az 1.§-ban körülírt cél megvalósítását. Végül a végrehajtó hatalom beavatkozhatott, ha a mással való megállapodás vagy együttműködés nélkül valamely vállalat visszaélt a piaci erőfölényével.

Az állami beavatkozással szembeni aggályokat²³ a norma alkotói azzal igyekeztek elhárítani, hogy ezek a felhatalmazások a tisztességes üzletembereket nem nyugtalaníthat-

jogászgyűlés javaslatai nyomán az 1930. évi német szükségrendelet a kormányintézkedésekre helyezte át az árkartellek visszaélései elleni védekezés súlypontját. Részletes indokolás 385. p.

²⁰ Részletes indokolás 386. p. Vö: BR. KORNFIELD MÓRIC: *Törvény a kartellekről*. Magyar Szemle 1. kötet (1927) 9–12. sz. 166. p.

²¹ „A közgazdaság és a közjó veszélyeztetése olyan fogalom, amely az 1923. évi német kartelrendelet nyomán már a jogszolgáltatásban való használatra is alkalmasnak bizonyult.” Részletes indokolás 386. p.

²² Részletes indokolás 386. p.; BEZERÉDJ ISTVÁN: *A Kartel-törvényjavaslatról*. Magyar közigazgatás. 49. évf. (1931) 5. sz. 2. p.

²³ Baracs Marcell: „A kartelleknek nincs joguk a kormánnyal szemben: mert közgazdaságilag egyszerűen tönkreteszik őket a nélkül, hogy a kincstár ellen kártérítési igényük vagy a kormány intézkedése ellen a közigazgatási bírósághoz vagy bármely más fórumhoz panaszjoguk volna.” Képviselőházi vita. 67. p.

ják, mert ebben az esetben csupán a visszaélések üldözéséről van szó. Az előterjesztésben egyfajta ígéret is található, miszerint a minisztérium valamennyi gazdasági ág érdekét egyformán szem előtt tartva, megfontoltan alkalmazza majd a rendelkezésére bocsátott eszközöket. Erre a kiegyensúlyozottságra a törvényben kevés garancia található. Ezek egyike, hogy érdemi intézkedést csak a kormány tehetett, a másik, hogy közérdekből a kartellek ellen csak a bíróság járhatott el. Az indokolás ugyanakkor a kartellek visszaélései által sújtott érintetteket is igyekezett megnyugtatni azzal, hogy a törvény sürgős esetekben nem zárta ki a kormány azonnali intézkedési lehetőségét, hiszen halasztást nem tűrő esetekben a kartell-bizottság előzetes meghallgatása sem volt kötelező.²⁴

Hat kormányzati eszköz

Az első jogosultsági kör a közgazdasági minisztert illette. Eszerint az ágazat kormányzati felelőse megvizsgálhatta az ügy állását, a megállapodás vagy a határozat alkalmazása során tett intézkedések és egyéb adatok bejelentését. Adatokat és iratokat kérhetett, megbízottja révén átvizsgálhatta az üzletvitelt és az üzletkezelést. A tagokat és alkalmazottakat, valamint egyéb személyeket – szükség esetén bíróság útján eskü alatt – kihallgathatta. A vizsgálat eredményessége érdekében pénzbírsággal büntethette azt, aki a vizsgálat során hozzá intézett felhívásnak igazolatlanul nem tett eleget, vagy a miniszter intézkedéseit akadályozta. Ha a felek a kívánt adatokat nem mutatták be, a miniszter a panaszt tényállásban felhozott körülményeket intézkedései alapjául valósnak tekinthette.

Második lehetőségként a miniszter megkísérelhette az ügy békés kiegyenlítését, és ebből a célból egyeztető bizottság közreműködését is igénybe vehette. Ez azonban csupán lehetőség volt, mert a törvény a miniszteri felelősséggel nem tartotta összeférhetőnek az önálló döntési jogkör korlátozását. Az indokolás szerint a törvény „a kormány fellépésétől kívánt gyors elintézés kívánalmával jutna éles ellentétbe, ha a miniszteri intézkedést olyan bizottságok hosszantartó előzetes tárgyalásaitól tenné függővé, amilyen bizottságokat még ezután kellene megszervezni, és amelyeknek fennmaradása a résztvevők önkéntes közreműködése folytán nem is biztosítható.”²⁵

Ha az egyeztetés nem járt eredménnyel, a miniszter javasolhatta a kormánynak, hogy a kötelezetteket az adó és vámkedvezmények megvonásával, a közszállításokból való kizárással, az iparrendészet és a fuvardíj szabás körébe tartozó intézkedésekkel a közgazdaságra vagy a közjó érdekére káros működésük abbahagyására kényszerítse. Ha a kormány iparigazolvány vagy olyan hatósági engedély elvonását látta szükségesnek,

²⁴ A kormányintézkedések megválasztásában a törvény nem követte a német jogszabályokat, így nem említette az 1923. évi német rendelet 4.§ 2. pontjában megjelölt esetet, amely szerint a gazdasági miniszter felhatalmazhatta a szerződésben vagy határozatban résztvevőket azonnali felmondásra, illetőleg visszalépésre. Nem adott felhatalmazást a magánjogba való olyan egyéb súlyos beavatkozásokra sem, amelyekre az 1930. évi szükségrendelet a német kormánynak lehetőséget adott. A magánjogok kérdésében való döntést a magyar törvény a bíróság hatáskörében hagyja meg. Ebben a tekintetben inkább követte az USA, Kanada és Norvégia törvényeinek példáját, amelyek a kormány hatáskörébe a vizsgálat, az ellenőrzés és a közigazgatási intézkedések szabályozását utalták. Részletes indokolás 387. p.

²⁵ „Az 1923. évi német rendelet 14.§-a is megelégedett azzal, hogy az egyeztetés igénybevételét a miniszter belátására bízta. Csehszlovákiában pedig hiába szerveztek 1919-ben ilyenmű egyeztetésre bizottságokat, ezeknek működését nem lehetett biztosítani.” Részletes indokolás 387. p.

amely nélkül a kötelezettek tevékenységüket nem folytathatták, a szankcionáló intézkedést a bíróságtól kellett kérnie.

Negyedik lehetőségként a miniszter javaslatot tehetett a kormányának a vámtarifában megállapított egyes vámtételek módosítására vagy megszüntetésére, esetleg egyéb vámpolitikai intézkedések megtételére.²⁶ Az indokolás szerint az ilyen intézkedések alkalmazása megfontolást igényel, hiszen a vámtarifában megállapított vámtételek módosítása vagy megszüntetése széles köröket érint és a külkereskedelmi szerződések szempontjából is olyan fontosak, hogy azok feltételeit a vámtarifáról szóló 1924. évi XXI. tc. 2.§-a a szűk körre korlátozta. A tarifaváltoztatás érdekében törvényben kellett rögzíteni, hogy ezzel az eszközzel a minisztérium ezután szabadon élhetett.

A törvény felhatalmazást adott a miniszternek arra is, hogy ideiglenes intézkedést kérve a Kartellbírósághoz forduljon és közérdekű keresettel éljen. A törvény a rendelkezésre álló eszközök megválasztásában a miniszternek szabad kezet adott, aki a meghatározott intézkedések sorrendjéhez sem volt kötve.²⁷

Kartellbíróság

A törvény a kartellviták elbírálására új bírói szervet hozott létre. A Kartellbíróság a Kúria szervezetén belül létrehozott különbíróság volt, amely elnökből, két ítélőbíróból és két ülnökből álló tanácsban járt el. A testület elnöke a Kúria elnöke vagy a Kúria elnökének kijelölése alapján a Kúria másodelnöke vagy egyik tanácselnöke volt. A Kartellbíróság két tagját a Kúriának a Kúria elnöke által előre kijelölt tanácselnökei és ítélőbírói közül az eljáró tanács elnöke hívta be. A Kartellbíróság ülnök tagjait az eljáró tanács elnöke azon tíz szakember közül hívta be, akiket az igazságügy-miniszter a közgazdasági miniszter által összeállított, legalább harminc szakember nevét tartalmazó jegyzékből háromévenként előre kijelölt.

Németországban is különbíróság járt el a gazdasági élet különleges viszonyait feltáró kartell-ügyekben. Hazai szervezésére mintát kínált az 1926. évi XVI. tc. 8.§-a, amely a magánalkalmazottak nyugdíjának ártértekelése során az arányszám megállapítása érdekében szintén a Kúrián belül hozott létre speciális hatáskörű különbíróságot.

A törvény indokolását elemezve nyomon követhetjük a szervezés indokait. Kúria keretében létrehozott különbíróság az elé vitt ügyekben végérvényesen döntött, így határozatait legfeljebb perújítással lehetett megváltoztatni. A Kúria melletti szervezés azt az előnyt is kínálta, hogy nem kellett külön adminisztratív szervezetet létesíteni, mert az ügykezelés a meglévő felsőbbbíróság keretében és jó bevált normái szerint folytatható.

²⁶ A részletes indokolás megjegyzi, hogy a vámtételek módosítását vagy a vámpolitikai intézkedéseket elméletben a leghatásosabb eszköznek tartják a kartelek káros árpolitikájával szemben. Ilyen irányú felhatalmazás található Kanada 1923. évi törvényének 23.§-ában, valamint az 1930. évi német szükségrendeletben is. Részletes indokolás 388. p.

²⁷ A Kartellbizottság 1933. február 24-i ülésén már felmerült a szélesebb állami hatáskör igénye. „A törvényt tehát csak úgy lehet hatásosan végrehajtani, ha valamennyi fontosabb kartelt, főleg az ár-magasságra nézve a feljelentés megvárása nélkül is hivatalból vizsgálat alá veszik. Ezért minden egyes fontosabb kartel termelési költségeit és üzemeredményeit hivatalból kellene tanulmányozni, és ha a vizsgálat eredménye alapján indokolatlan magas árakat lehet megállapítani, az ilyen kartel ellen a legerélyesebb eljárást kell megindítani akkor is, ha nincs ellene feljelentés.” Magyar Nemzeti Levéltár: K-184 (Földművelésügyi Minisztérium) 1933. Tétel: 41. Alapszám: 31.105. Iktatókönyvi szám: 31.405. (Szabó István közlése).

A kartellbíróóság bírói jellegét annak összetétele is nyilvánvalóvá tette. Az eljáró ötös tanácsból az elnök és két tag hivatásos ítélőbíró volt. A törvényalkotók szerint erre szükség volt, mert a törvény bírói alkalmazása speciális szakképzettséget igényelt, és mert csak így lehetett megóvni a Kúria ítélkezésének jogegységét. Megítélésük szerint a bírói elem túlsúlya semmit sem vont le a különbíróóság szakszerűségéből, mert a közreműködő bírák több évtizedes gyakorlat birtokában voltak, a legbonyolultabb magánjogi és kereskedelmi perekben ismerték meg a gazdasági élet előkerülő kérdéseit. Az indokolás szerint a speciális szaktudást a bíróság ülnök tagjai szolgáltatják, akiknek magas szempontú pártatlan ítélkezését „az a gondosság biztosítja, amellyel a törvény az ülnökök kiválasztásáról gondoskodott.”²⁸

A Kartellbíróóság előtti eljárás a közgazdasági miniszter megkeresésére vagy a kincstári jogügyi igazgatóság – a közgazdasági miniszter utasítása alapján előterjesztett – keresetével indult meg. Az ily módon indított kereset lehetett közérdekű kereset, irányulhatott megállapításra, és célozhatta a választott bíróság ítéletének érvénytelenítését.

A közérdekű kereset és az ideiglenes bírósági intézkedések

A törvény 7.§-a a közérdekű keresetről rendelkezett. Ilyen keresetet a közgazdasági miniszter utasítása alapján a kincstári jogügyi igazgatóság nyújthatott be a Kartellbíróósághoz. A törvény előkészítése során felmerült az ügyészség keresetindítási joga is, de az előterjesztők azzal érveltek, hogy a kincstári jogügyi igazgatóság ebben az ügytípusban alkalmasabb a közgazdasági miniszter képviselőjére, mert a kincstárt érintő perek révén az üzleti életet alaposabban megismerhette.

Közérdekű kereset indítását a közgazdasági miniszternél a rendelkezésre álló adatok és bizonyítékok előterjesztésével bármely hatóság vagy magánfél kérelmezhetette. A közgazdasági miniszter nem volt kötve a kérelemhez, viszont ha a közérdekű kereset megindítását közhatalóság vagy köztestület kérte, a kérelemről „rendszerint” a Kartellbizottság meghallgatása után határozott.

A keresetindításhoz elegendő volt a közgazdaság vagy a közjó érdekének veszélyeztetése. A közérdekű perben történő marasztaláshoz azonban szükséges volt az a jogi alap, amelyet a 7.§ bevezető része körvonalazott. Ide tartozott, ha a megállapodás, határozat vagy azok alkalmazásának módja, továbbá a létrejött alakulat a jó erkölcsbe vagy közrendbe ütközött, különösen, ha a közgazdaság vagy a közjó érdekét sértette. A közérdekű keresetben kérni lehetett a Kartellbíróóságtól a megállapodás vagy a határozat alapján létrejött alakulat feloszlását, a működés folytatásának pénzbírság terhével történő eltiltását, a megállapodás vagy a határozat végrehajtásától pénzbírság terhével való eltiltást, a tevékenység vagy a magatartás abbahagyását és annak folytatásától pénzbírság kilátásba helyezésével történő eltiltást.

A közérdekű keresetet valamennyi ismert érdekelt fél ellen kellett beadni. Az eljárásban alapvetően a Polgári perrendtartás (Pp.) elveit kellett alkalmazni. A Kartellbíróóság, noha a Kúria körében volt szervezve, nem volt kötve annak a polgári perekben előírt eljárás-

²⁸ GOMBOS KATALIN: *A Kartellbíróóság és a Kartellbizottság tagjainak élete*. Versenytükör XII. évf. (2016) Különszám II. 96–97. pp.

rési szabályaihoz. Ez a különbíróóság, amelynek első- és végső fokon kellett ítéletet hoznia, a polgári perrendtartás elvei szerint ugyan, de az alsóbíróóságokra vonatkozó szabályok szerint és a sürgősségnek legmegfelelőbb módon járhatott el. A Pp. elveinek felelt meg az a rendelkezés is, hogy minden érdekelt – ügyvédi képvislettel – külön is részt vehetett a perben. A Pp. elveiből következett továbbá, hogy a Kartellbíróóság határozatában nem mehetett túl a kereseti kérelmen, hacsak külön törvény eltérően nem rendelkezett. Eltért a tárgybeli eljárás a Pp. elveitől annyiban, hogy a Kartellbíróóság a pénzbírság kiszabásában nem volt korlátozva. Eltérés volt az is, hogy a keresetlevelet a bejelentett vagy kirendelt képviselőnek kellett kézbesíteni. A Kartellbíróóság eljárásának speciális jellegéből következett, hogy a testület nem csupán kérelemre, hanem hivatalból is szakvéleményt kérhetett a Kartellbizottságtól. Végül a közérdekű per speciális (rendészeti) jellegéből következett, hogy az államkincstárt nem lehetett az alperes költségében marasztalni.²⁹

A Kartellbíróóság a közgazdasági miniszter megkeresésére, a közérdekű perben pedig a kincstári jogügyi igazgatóság kérelmére – a közérdek védelme érdekében – a megállapodás, a határozat, az intézkedés foganatosítását, továbbá a tevékenység vagy a magatartás folytatását pénzbírság terhével ideiglenesen megtilthatta, az azokon alapuló kötelezettségek teljesítését átmenetileg felfüggeszthette vagy a közérdek védelmére a szükséges ideiglenes intézkedést elrendelhetette.

A törvény alkotói abból indultak ki, hogy a gazdasági életben gyakoriak voltak a törvény hatálya alá tartozó, nyilvánvaló, mindenki számára egyértelmű visszaélések. Ilyen esetekben az üzleti tisztességet, a közérkölcst vagy a közrendet sértő tevékenységet továbbá azok károsító hatását előzetes bírói eljárás és vizsgálat nélkül is meg lehet állapítani. Az ilyen esetekre gondolva kapott felhatalmazást a Kartellbíróóság, hogy peren kívül vagy a közérdekű per befejezése előtt is ideiglenes intézkedést tehessen.

Az ideiglenes bíróági intézkedéseknek az volt a célja, hogy az eset által indokolt módon és mértékben a nagyobb kár elhárítását lehetővé tegye. Ebből következett az a törvényi rendelkezés, miszerint a Kartellbíróóság az ideiglenes intézkedést – ha elrendelésének oka megszűnt – nemcsak kérelemre, hanem hivatalból is hatályon kívül helyezhette.³⁰

Rendes bírói út, a választott-bírói eljárás

A törvény a megállapodásban vagy a határozatban érdekelt feleknek lehetőséget adott arra, hogy az egymás között fennálló jogviszonyukból, továbbá a jogviszony érvénytelenségéből eredő jogaikat rendes bírói úton érvényesítsék. Fontos kiegészítés volt, hogy harmadik személyek is érvényesíthették jogaikat a jogellenes szervezkedőkkel szemben.

²⁹ Részletes indokolás 390. p.

³⁰ Az ideiglenes bírói intézkedésre a korabeli jogban számos példa volt. A polgári perrendtartásban (1911. évi I. tc. 580., 674.§), a kereskedelmi és váltóügyekben követendő nem peres eljárásról szóló 68.300/1914. I.M. sz. rendelet 17.§-ában, a tisztességtelen versenyről szóló 1923. évi V. tc. 48.§-a alapján a 23.900/1924. I.M. sz. rendeletben, valamint az ipari jelzalogadás ellen irányuló végrehajtás, zárlat és biztosítási intézkedések tárgyában kiadott 5600/1930. I.M. sz. rendelet 50.§-ában tételes normák adtak lehetőséget az előzetes intézkedésre. A kartelljog is igényelte az ideiglenes intézkedésekre való felhatalmazást. Ilyen tartalmú rendelkezéseket találunk az amerikai törvényekben, továbbá a norvég törvény 21.§-ában és az 1923. évi német kartell-rendeletben is. Az utóbbi a 7., 9. és 10.§-aiban sokkal részletesebben foglalkozott a bíróság vagy a bírósági elnök ideiglenes intézkedései jogával, mint ahogyan ezt a magyar törvény tette.

A törvény csupán a közérdekből történő beavatkozást szabályozta, ezért az egyes kartellek jogellenes cselekményeinek megtámadását a Kartellbíróóság előtt csupán akkor tette lehetővé, ha ezt a közgazdasági miniszter közérdekből szükségesnek találta.³¹

A hazai törvény – megalkotása során többek által kifogásolt módon – a kartellügyekben felmerülő magánjogi viták elbírálását a rendes, vagy a választott bírói fórumoknál hagyta. A szabályozás oka alapvetően pergazdaságossági háttérű volt, mert a jogalkotó kímélni akarta a Kartellbíróóságot a kartellben állókkal szembeni magánjogi vitáktól. Ráadásul a törvény a kartellügyekben gyors és a közérdeket szem előtt eljárásra törekedett. A jogvédelem szempontjából is indokolt volt, hogy a magánjogi igényeiket előterjesztők érvényesíthessék perorvoslati lehetőségeiket, és ne szűkítse jogait olyan törvényi rendelkezés, amely „őket a perorvoslat lehetőségétől elzárva egy rendészeti jellegű zsúri elé utasítaná.”³² A döntésben az is fontos szerepet játszott, hogy a hatáskörök pontos elhatárolása jogtechnikailag bonyolult lett volna. A törvény ezért az érdekelt magánfeleknek meghagyta az eddigi törvényes utat, de lehetővé tette, hogy panaszai alapján a közgazdasági miniszter eljárjon, és esetleg közérdekű per indítását kezdeményezze. A törvény ezen kívül a gazdaságilag gyengébb szerződő fél védelme érdekében semmisnek nyilvánította azokat a megállapodásokat, amelyek a kartellszerű jogviszonyból folyó jogokat a törvény rendes útjának megkerülésével akarták érvényesíteni.

A törvény – jogászörökben szintén hevesen támadott – 12.§-a rögzítette, hogy a Kartellbíróóság határozata a rendes és a választott bíróságot egyaránt köti.³³ Ez rendelkezés a hatásköri összeütközéseket és a bírósági joggyakorlat egységének megbomlását kívánta megelőzni. A törvény ennek megfelelően szabályozta a rendes vagy választott bíróság eljárását abban az esetben, ha az előttük folyó perben kartell-gyanú merült fel. Ilyenkor az eljárást fel kellett függeszteni, és értesíteni kellett a közgazdasági minisztert az esetleges közérdekű kereset indításának lehetőségéről. Ha a miniszter nem kívánt jogával élni, az eljárást folytatni kellett. A rendelkezéssel azt igyekeztek elkerülni, hogy ugyanabban az ügyben esetleg eltérő tartalmú bírói döntések szülessenek. A javaslat részletes indokolása arra is utalt, hogy ez a szabály a kartellel szembeni érdekeltnek is védelmet biztosított, mert – ami elől eddig „néhány bíróság (különösen választott bíróság) kitért” – fontos esetekben „szakszerű döntést lehet kapni abban a kérdésben, hogy bizonyos kartellszerű megállapodások mennyiben sértik a közgazdaság vagy a közjó érdekeit s ezzel együtt a jó erkölcsöt és a közrendet.”³⁴ A törvény előző rendelkezéseiből következett, hogy a Kartellbíróóság eljárása ilyen kérdésben is csak a közgazdasági miniszter döntése alapján indulhatott meg. Az eljárásra ebben az esetben a közérdekű per szabályait kellett alkalmazni.

³¹ A törvény lényegesen eltért az 1923. évi német kartellrendeletől, minthogy a német rendelet a Kartellbíróóság előtti eljárást magánfelek kezdeményezése alapján is megengedte; e rendelet nyomán a német Kartellbíróóság túlnyomórészt magánfelek által indított ügyekben döntött, kevés esetben indult eljárás a gazdasági miniszter indítványára. Részletes indokolás 391. p.

³² Részletes indokolás 391. p. Vö: VARGA NORBERT: *Kartell-eljárásjog szabályozása és gyakorlata, különös tekintettel a kartellbíróóság működésére*. Versenytükör XII. évf. (2016) Különszám II. 90–95. pp.

³³ Cseh Károly a képviselőházi vitában is utalt arra, hogy a német Kartellverordnung a választott bíróságot kizárta, mert e bíróságok egészen más szempontok szerint ítélnék mint a rendes bíróságok és a két judikatúra között sokszor a jogi alapelvek terén is ellentétes álláspontok alakultak ki. Képviselőházi vita. 52. p.

³⁴ Részletes indokolás 392. p.; STIPTA ISTVÁN: *A gazdasági versenyt szabályozó megállapodásokról szóló 1931. évi XX. tc. hazai előzményei*. Versenytükör XII. évf. (2016) Különszám II. 61. p.

A törvényjavaslat részletes indokolása szerint „jogállamokban szinte páratlan az a nagy szabadság, amellyel nálunk a választott bíróság határozhat.” A választott bíróságok döntéseit nem kellett kötelezően indokolni [Pp. 782.§ (1)], ezért nem lehetett ellenőrizni a határozatok törvényességét. „Ez a szabadság oda vezetett, hogy egyes körökben olyan külön üzleti morál alakult ki, amely nem egyezik a rendes bíróságok ítéleteiben kifejezésre jutó köz-erkölcsiséggel. Pedig az erkölcsi felfogás egyenlőtlensége egyenlőtlenséget teremt a gazdasági versenyben is, másik lenyűgözésére használható fel s ennek folytán társadalmi békétlenséget szül. Ilyen bajok észlelhetők a kartellkérdések választott bírósági elbírálásában is.”³⁵ A törvény ezt a jogbizonytalanságot kívánta megszüntetni azzal, hogy a kartell-ügyekben hozott választott bírósági határozatoknak a kincstári jogügyi igazgatósághoz történő kézbesítését rendelte el. A közérdekű beavatkozás szükségességének elbírálására tizenöt napi határidőt tűzött, a döntésig a választott bíróság határozatát nem lehetett végrehajtani. A jogügyi igazgatóság ebben az esetben is a közgazdasági miniszternél kezdeményezhette a közérdekű beavatkozást.

„Rendbüntetésül pénzbírság”

A törvény (amint indokolása hangsúlyozta) nem nélkülözhetette azt a hatóerőt, amelyet a büntetés jelentett mind az általános, mind a speciális megelőzés szempontjából. Mivel az új norma a gazdasági élet közérdekű rendjét kívánta megteremteni, majd biztosítani, alkotói a tételesen felsorolt magatartások eseteire elegendőnek tartották a büntető jogkövetkezmények legenyhébb változatát: a pénzbírságból álló rendbüntetés alkalmazását.³⁶

A 14.§ szerint a kincstári jogügyi igazgatóságnak a közgazdasági miniszter utasítása alapján előterjesztett kérelmére pénzbírsággal kellett büntetni azt, aki a törvény hatálya alá tartozó megállapodás vagy határozat bemutatását a törvény ellenére igazolatlanul elmulasztotta, a hatósági felhívásnak nem tett eleget, vagy a tett intézkedés foganatosítását akadályozta. Ezekén túl indítványra vagy hivatalból azt is pénzbírsággal lehetett sújtani, aki olyan határozatot vagy megállapodást hajtott végre, amelytől a Kartellbíróság eltiltotta. A törvény szerint a pénzbírság kiszabásánál figyelembe kellett venni a cselekménnyel elért vagy elérni kívánt vagyoni haszon nagyságát és a pénzbírságra ítélt vagyoni viszonyait. A pénzbírságnak nem volt felső határa. Abban az esetben, ha ismételten szabtak ki pénzbírságot, a közgazdasági miniszter indítványára, vagy újabb közérdekű perben a sértő felet a kereskedéstől vagy az iparüzéstől végleges vagy határozott időtartamra el lehetett tiltani.

A szankció nemének megválasztása körüli vitában az előterjesztők szerint ebben a körben elegendő a szabadságvesztés büntetésre át nem változtatható pénzbírság alkalmazása. Ennek praktikus okai is voltak, hiszen a vagyoni hátránnyal fenyegetett személyek többsége megfelelő vagyonnal vagy jövedelemmel rendelkezett, és így a pénzbírság tőlük behajtható volt.

³⁵ Részletes indokolás 392. p.; HORVÁTH PÁL: *Tökés monopóliumok jogi viszonyainak alakulása Magyarországon és a kartell-jogalkotás*. Tanulmányok a Horthy-korszak államáról és jogáról. Budapest, 1958. 109–133. pp.

³⁶ A büntetési nem megválasztásában a törvényjavaslat a német kartellrendeletet követte, mellőzve más államok kartell törvényeinek példáját, amelyekben fogházbüntetés és vagyonelkobzást is helyet kapott. Részletes indokolás 393. p.

A pénzbírság kiszabását a törvényjavaslat a Kartellbírószágra bízta, amely akár közérdekű perben, akár azon kívül élhetett a bírságolás jogával. Ha a pénzbírság kiszabása nem közérdekű perben történt, az eljárásra a kereskedelmi vétségek elbírálásáról szóló szabályok voltak irányadóak. E szabályok – amelyeket az 1914. évi 68.400. I.M. sz. rendelet foglalt egységbe – hasonló jellegű tényállásokra vonatkoztak. A törvény – arra az esetre, ha ezek a normák nem bizonyultak kielégítőnek – felhatalmazta az igazságügy miniszterét, hogy a szükséges szabályokat rendelettel állapítsa meg. E normák (a részletes indoklás szerint) biztosítják az érdekelt fél részére a védekezést, és garantálják, hogy vétlenség esetén pénzbírság ne legyen kiszabható. Az esetleges jogviták elkerülésének szándékával a törvény rendelkezett a pénzbírság elévüléséről, kimondva, hogy a bírság kiszabása iránti eljárás három, a már kiszabott bírság végrehajtása öt év alatt évül el.

Piaci kartell-rendészet

A képviselőháznak benyújtott miniszteri javaslat nem tartalmazott rendelkezést a mezőgazdasági termékek árait érintő kartell-ügyekről. A képviselőházi tárgyalások során erre vonatkozó indítványok kerültek a törvény szövegébe. Az inkorporált szöveg láthatóan nem illeszkedik az egységes koncepció nyomán létrejött normaszövegbe, a sebtében betoldott törvénysszöveghez indokolást sem készítettek.

Az új 17. és 18.§-ok szerint tilos volt a vásárra vitt mezőgazdasági cikk árának szabad és természetes kialakulását összebeszéléssel, összejátszással vagy egyéb mesterséges beavatkozással a termelők hátrányára befolyásolni. A törvény a hatóság kötelességévé tette a helyi piacok áralakulásának figyelemmel kísérését, és – visszaélés esetén – a rendelkezésére álló törvényes eszközök alkalmazását.

A körülhatárolt tényállás esetén két esetben büntetőeljárás megindítására is lehetőség volt. Az egyik eset, ha a visszaélések a vásári rendészet körében nem voltak orvosolhatóak, a másik, ha valamely termény helyi vásári ára az országosan kialakult, vagy a budapesti áru-és értéktőzsdén jegyzett árhoz képest a termelők hátrányára feltűnően aránytalan volt, és alaposan feltehető, hogy az áralakulás visszaélések következménye.

Kihágást követett el, aki mással összebeszél, összejátszott, vagy valótlan hírt terjesztett azért, hogy a vásárra vitt mezőgazdasági cikk vásári árának szabad és természetes alakulását a termelők hátrányára befolyásolja. Ebben az esetben pénzbüntetést lehetett kiszabni. A kihágási eljárás a közigazgatási hatóság vagy az államrendőrség hatáskörébe tartozott. A jogerős büntető határozatot ebben az esetben is meg kellett küldeni a kincstári jogügyi igazgatóságnak, hogy az államot képviselő szerv mérlegelhesse a közérdekű kereset megindítását.

Megállapítható, hogy az első magyar kartell-törvény nem követett egyetlen modellt sem, hanem a két világháború közötti időszak súlyos belső gazdasági és társadalmi kérdéseire igyekezett választ találni. Nem követte a dualizmus időszakának liberális felfogását, szakított a gazdasági szabadság klasszikus elvével. A szabályozás határozott állami fellépésre adott lehetőséget, de kevéssé volt tekintettel az egyre jelentősebb nemzetközi dimenziókra, a kartell-

szerezések határokon túli kedvezőtlen hatására. A törvény megalapozta a hazai tételes kartelljogot és – az állam gazdasági szerepvállalását kibővítve – lehetőséget biztosított egy új gazdasági-jogi szemlélet megteremtésére. Az 1931. évi XX. tc. dogmatikailag kimunkált, a jogi szempontokat és a hazai hagyományokat megfelelő arányban ötvöző norma volt. Tényleges hatását tekintve viszont osztjuk Vörös Imre véleményét, miszerint az első hazai kartelltörvény, „valódi jelentőségre – a kartellekkel szembeni viszonylag elnéző gazdaságpolitikai alapállásánál fogva – nemigen emelkedett.”³⁷

ISTVÁN STIPTA

DIE DOGMATISCHEN CHARAKTER DES ERSTEN UNGARISCHEN KARTELLGESETZES (GESETZ NR. XX VON 1931)

(Zusammenfassung)

Der Aufsatz bestrebt sich, das erste ungarische Kartellgesetz zu analysieren. Der Autor prüft – neben der grammatischen, systematischen und logischen Interpretation des Textes des Gesetzes Nr. XX von 1931 – auch die damaligen gültigen europäischen Kartellregeln. Es ist festzustellen, dass das ungarische Gesetz keinen Modellen folgte, sondern es sich bemühte, für die schwierigen inneren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fragen die Antwort zu finden. Die Regelung gab die Möglichkeit für einen ausdrücklichen staatlichen Auftritt, aber sie berücksichtigte die immer mehr relevanten internationalen Dimensionen, die ungünstigen grenzüberschreitenden Wirkungen der Kartellverträge nicht. Das Kartellgesetz war eine Norm, die dogmatisch erarbeitet wurde und die die juristischen Aspekte und die ungarischen Bräuche wohl durchsetzten.

³⁷ VÖRÖS IMRE: *Verseny, kartell, ár. Törvények magyarázata*. Triorg Kft. Budapest, 1991. 17. p.