

## Oroszország elleni szankciók a közbeszerzési eljárásokban és azok büntetőjogi vonatkozásai Restrictive measures in view of Russia according to public procurement and criminal law

Dr. Kozák-Demendi Ágnes, főosztályvezető-helyettes, beszerzési osztályvezető, Közbeszerzési Hatóság

DOI: 10.37371/KEP.2023.5.5

Címszavak: szankció, orosz-ukrán konfliktus, büntetőjog, tilalom, Büntető Törvénykönyv

### Absztrakt

A cikk annak bemutatását tűzi ki célul, hogy hogyan is áll jelenleg a közbeszerzési eljárásokban benyújtott iratok nyilvánosságának korlátozhatósága a legújabb uniós bírói gyakorlat tükrében. A C-54/21. sz. Antea Polska ügyben 2022 novemberében hozott ítélet összefoglalja az addigi esetjog lényeges elemeit, és több tekintetben pontosítja azokat. A cikk konklúziója az, hogy a Bíróság szerint minden esetben az ajánlatkérő egyedi mérlegelésére van szükség a tekintetben, hogy a dokumentum bizalmas kezelése indokolt-e, s ha igen mennyiben. A Bíróság a lehető legteljesebb nyilvánosság koncepciójából indul ki, ami ugyanakkor jogos indok alapján korlátozható. A bizalmas kezelést megalapozó indokok közül különösen jelentősek azok, amelyek a titokgazda későbbi versenypozíciójának esetleges sérelmére vonatkoznak.

### Abstract

The aim of the article is to present how the publicity of documents submitted in public procurement procedures can be restricted in the light of the latest case law of the Court of Justice of the EU. In the judgment in case C-54/21, Antea Polska handed down in November 2022 the ECJ summarizes the essential elements of its previous case law and clarifies them in several respects. The conclusion of the article is that, according to the Court, the contracting authority must thoroughly examine in each case as to whether the claimed confidentiality of a document is justified and, if so, to what extent. The Court starts from the concept of the fullest possible publicity, which, however, can be limited for legitimate reasons. Among the reasons for confidentiality, those related to the potential damage to the subsequent competitive position of the secret owner are particularly significant.

### Bevezetés

2022. február 24. napján Oroszország katonai hadműveletet indított Ukrajna ellen, amely orosz-ukrán háború azóta is meghatározó hatást gyakorol az európai politikára gazdasági téren is. Az orosz-ukrán konfliktusra a nemzetközi szervezetek, köztük az Európai Unió is reagált, és az Európai Unió Tanácsa 2022. április 8. napján elfogadta az Oroszország elleni szankciók kibővítéséről szóló rendeletét<sup>1</sup> (a továbbiakban: Rendelet), amellyel tilalmat vezetett be az Oroszországhoz köthető személyek közbeszerzésekben és a közbeszerzési szabályok

alá nem tartozó egyes állami beszerzésekben való részvétele tekintetében.

### Uniós és magyar jogi háttér ismertetése

A Rendelet többek között az alábbi szankciót vezette be Oroszországgal szemben: a Rendelet hatálya alá tartozó közbeszerzések és beszerzések esetén *tilos bármely közbeszerzési szerződés vagy koncessziós szerződés odaítélése a rendeletben meghatározott személyek részére, illetve az ilyen szerződések teljesítésének folytatása.*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> A TANÁCS (EU) 2022/576 RENDELETE (2022. április 8.) az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 833/2014/EU rendelet módosításáról;

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32022R0576>.

<sup>2</sup> Az ukrajnai helyzetet destabilizáló orosz intézkedések miatt hozott korlátozó intézkedésekről szóló 833/2014/EU rendelet 5k. cikk (1) bekezdése, [www.netjogtar.hu](http://www.netjogtar.hu).

A rendelet szerinti tilalmat a következő személyekre kell alkalmazni:

- a) orosz állampolgár, vagy oroszországi lakóhelyű/székhelyű természetes vagy jogi személy, szervezet vagy szerv;
- b) olyan jogi személy, szervezet vagy szerv, amely tulajdonosi jogainak több mint 50 %-ával közvetlenül vagy közvetve az a) pontban említett valamely szervezet rendelkezik; vagy
- c) olyan természetes vagy jogi személy, szervezet vagy szerv, amely az a) vagy b) pontban említett valamely szervezet nevében vagy irányítása szerint jár el;

ideértve a szerződés értékének 10 %-át meghaladó alvállalkozókat, szállítókat vagy szervezeteket, amelyeknek a kapacitásait a közbeszerzési irányelvek értelmében igénybe veszik.

A Rendeletet 2022. április 9. napjától kell alkalmazni. A tilalom azonban nem vonatkozott a 2022. április 9. előtt kötött szerződésekre a 2022. október 10-ig történő teljesítésére.<sup>3</sup> Továbbá lehetőség van a Rendelet hatálya alóli mentesülésre bizonyos tárgykörökben, mint például földgáz- és kőolaj, illetve finomított kőolajtermékek szállítása, vagy az uniós és a tagállamok Oroszországban található diplomáciai és konzuli képviseleteinek működéséhez szükséges beszerzések.

### Példajog eset

Bár a Rendelet elfogadása óta több kérdés is felmerült a Rendelet közbeszerzési eljárásokban történő gyakorlati alkalmazása kapcsán, az ezzel kapcsolatos közbeszerzési és büntetőjogi vonatkozások vizsgálatát az alábbi példajog eset ismertetésével kezdeném.

Az ajánlatkérő szervezet (európai uniós támogatásban részesülő gazdálkodó szervezetként) kompakt moduláris húsfeldolgozó beszerzésére irányuló árubeszerzés tárgyában a közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Kbt.) Második Része alapján uniós eljárásrend szerinti nyílt közbeszerzési eljárást indított 2022 májusában. A közbeszerzési eljárásban ajánlatot nyújtott be egy szlovák székhelyű gazdasági szereplő. Az ajánlattevő ajánlatában benyújtott cégkivo-

nat adatai szerint a gazdasági szereplő tulajdonosa egy oroszországi lakóhellyel rendelkező természetes személy. Az ajánlatkérő tisztázó kérdésére az ajánlattevő előadta és megerősítette, hogy a tulajdonos természetes személy orosz állampolgár. Az ajánlatkérő az ajánlatok bírálata során megállapította, hogy a szóban forgó ajánlattevő a Rendelet szerinti tilalom hatálya alá tartozik, és az ajánlattevő ajánlatát érvénytelenné nyilvánította.

### Közbeszerzési jogi vonatkozások

A Rendeletből következően – összhangban a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdésében foglalt kötelezettségekkel – az ajánlatkérő köteles a közbeszerzési szerződés odaítélése során ellenőrizni, hogy az ajánlattevő, valamint az ajánlatban már ismert és a szerződés értékének több mint 10 %-át teljesítő alvállalkozó, szállító vagy kapacitást biztosító szervezet a tilalom személyi hatálya alá tartozik-e vagy sem. A bírálati szakasz során, ha az ajánlatkérő megállapítja az ajánlatban található adatok alapján, hogy az ajánlattevő a tilalom hatálya alá tartozik, az ajánlatkérő köteles az ajánlatot a Kbt. 73. § (1) bekezdés e) pontja alapján érvénytelenné nyilvánítani.<sup>4</sup>

Fentiekre tekintettel a 3. pontban ismertetett jogesetben az ajánlatkérő helyesen járt el, mikor tisztázó kérdés keretében ellenőrizte az ajánlattevő tilalom alá tartozását, amelynek közbeszerzési jogi következménye tehát az ajánlat érvénytelenné nyilvánítása. Előbbiekre tekintettel a fentiekben ismertetett jogesetben az ajánlatkérő nem kötötte meg a szerződést a tilalom hatálya alá tartozó céggel, így büntetőjogi következmény nem merült fel ez ügyben.

Amennyiben azonban az ajánlatkérő figyelmen kívül hagyta volna az ajánlatban található cégkivonat adatait, vagy nem ellenőrizte volna az ajánlattevő tulajdonosának állampolgárságát, az ajánlatkérő a Kbt. 69. § (1)-(2) bekezdésében rögzített teljes körű bírálati kötelezettségét mulasztotta volna el. Előbbi közbeszerzési jogsértés következménye egy esetleges jogorvoslati eljárás lefolytatása a Közbeszerzési Döntőbizottság előtt, melynek eredményeképpen a Közbeszerzési Döntőbizottság minden bizonnyal megsemmisítette volna az ajánlatkérő eljárást lezáró döntését, és – a bírálati sza-

<sup>3</sup> A Miniszterelnökség közleménye az orosz-ukrán háború miatt a közbeszerzéseket érintő uniós szankciókról; [https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi\\_kozlemenyek#](https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_kozlemenyek#).

<sup>4</sup> A Miniszterelnökség közleménye az orosz-ukrán háború miatt a közbeszerzéseket érintő uniós szankciókról; 4.1. pont, [https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi\\_kozlemenyek#](https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_kozlemenyek#).

kaszba visszahelyezve az eljárást – új eljárást lezáró döntés meghozatalára kötelezte volna az ajánlatkérőt.

### Büntetőjogi következmények

Fentieket követően joggal vetődik fel a kérdés, hogy mi történik akkor, ha egy ajánlatkérő tiltott szerződést ír alá a szankciók alkalmazásának hatályba lépését követően. E körben felmerül a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) 327. és 328. § szerinti tényállások fennálltának vizsgálata.

### Nemzetközi gazdasági tilalom megszegése

A Btk. 327. § (1) bekezdése szerint:

*„327. § (1) Aki Magyarország nemzetközi jogi kötelezettsége alapján kihirdetett, illetve az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 75. cikke és 215. cikke alapján elfogadott rendeletekben vagy e rendeletek felhatalmazása alapján elfogadott rendeletekben vagy határozatokban, valamint az Európai Uniót létrehozó szerződés 29. cikke alapján elfogadott tanácsi határozatokban elrendelt*

*a) a pénzeszközök vagy gazdasági források zárolására vonatkozó kötelezettségét, illetve*

*b) gazdasági, kereskedelmi vagy pénzügyi tilalmat*

*megszegi, büntett miatt egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”*

A Btk. 327. §-ában szereplő nemzetközi gazdasági tilalom megszegésének *minősített eseteit* jelenti, ha a nemzetközi gazdasági tilalom megszegését:

- a halálbüntetés végrehajtása, a kínzás vagy más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés során alkalmazható áruk kereskedelmével összefüggésben, vagy
  - erőszakkal vagy
  - hivatalos személyként, vagy
  - lőfegyver, lőszer, robbanóanyag, robbantószer, ezek felhasználására szolgáló készülék vagy
  - egyéb katonai célú felhasználásra szánt termék kereskedelmével összefüggésben, vagy
  - fegyveresen vagy
  - bűnszövetségben
- követik el.

A Btk. a bűncselekmény *előkészületét* is büntetni rendeli.

A bűncselekmény elkövetési tárgyai azok a pénzeszközök, gazdasági források, amelyek zárolására nemzetközi kötelezettség terjed ki, illetve a gazdasági, kereskedelmi vagy pénzügyi tilalmak. *Gazdasági, kereskedelmi vagy pénzügyi tilalomba, mint elkövetési tárgyakra tartoznak mindazok, amelyeket Magyarország nemzetközi kötelezettség alapján betartani köteles.*<sup>5</sup> Figyelemmel arra, hogy a közbeszerzési szerződések odaítélésének tilalmát tartalmazó Rendelet közvetlenül alkalmazandó uniós jogszabály, az ajánlatkérők tehát azt magyar jogi rendelkezések közvetítése nélkül kötelesek alkalmazni, így véleményem szerint a tilalom a Btk. 327. § szerinti gazdasági, kereskedelmi tilalom körébe esik.

A 3. pontban említett példajogesetben az ajánlattevő tulajdonosának állampolgársága alapján esett a gazdasági szereplő a Rendeletben rögzített tilalom hatálya alá, azonban a szankciók nemcsak az orosz állampolgárokkal, vagy Oroszországban alapított társaságokkal, szervezetekkel való szerződéskötést tiltják, hanem az olyan társaságokkal, szervezetekkel is, amelyek közvetlenül vagy közvetve többségi részben tulajdonukban állnak, valamint a nevükben ajánlatot tevő vagy szerződést teljesítő személyekkel is. A tilalom kiterjed továbbá bármely személyre/szervezetre (letelepedési helytől, állampolgárságtól függetlenül), aki a közbeszerzési szerződés értékének 10 %-át meghaladó részben orosz vagy orosz tulajdonú alvállalkozók, beszállítók bevonásával szándékozik teljesíteni a közbeszerzési szerződést. Az alvállalkozók tekintetében a teljes ellátási láncot figyelembe kell venni, és a 10 %-os küszöb elérését egyenként (azaz alvállalkozónként) kell számítani. Mivel a teljes ellátási láncra kiterjed a tilalom, így nem elegendő azokat az alvállalkozókat vizsgálni, akikről az ajánlatkérő – az ajánlattevő bejelentése nyomán – tudomást szerez, így az ajánlatkérőnek a közbeszerzési szerződés teljesítésének ellenőrzése tekintetében fokozott felelőssége van.

A bűncselekmény elkövetési magatartásai a kötelezettségek, illetve tilalmak megszegése. *A kötelezettségek megszegésének tekintendő minden olyan tevékenység, amely a vonatkozó normákban meghatározottaknak nem felel meg.* Az alapeseti cselekmény elkövetője tettesként bárki lehet, míg a Btk. 327. § (2) bekezdés c) pontjában

<sup>5</sup> Dr. Mezölaki Erik: Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez; szerkesztette: Dr. Karsai Krisztina; a Btk. 327. §-ához; [www.ujjogtar.hu](http://www.ujjogtar.hu).

szabályozott minősített eset személyes kvalifikáltságot határoz meg a tettes részéről, amely szerint a hivatalos személy által történő elkövetés súlyosabb megítélés alá esik.<sup>6</sup> Tekintettel arra, hogy az ajánlatkérő szervezetek legnagyobb része közpénzből gazdálkodó költségvetési szerv vagy önkormányzat, így a Btk. 327. § (2) bekezdés c) pontjában minősített esetként megjelölt hivatalos személy előfordulási esélye meglehetősen gyakori lehet e körben.

Amennyiben egy ajánlatkérő szerv képviselője – az ajánlatkérő nevében – tiltott szerződést ír alá a szankciók alkalmazásának hatályba lépését követően, véleményem szerint megvalósulhat a Btk. 327. §-ában szereplő tényállás. Figyelemmel arra, hogy joghatályosan kizárólag az ajánlatkérő képviselője írhat alá közbeszerzési szerződést, ezen bűncselekmény alanya főszabály szerint az ajánlatkérő képviselője, gazdasági társaság esetén annak vezető tisztségviselője lehet. Mindez azonban nem zárja ki, hogy az ajánlatkérő részéről a közbeszerzési szerződés odaítélésében részt vevő egyéb személyeket (például jogi vezetőt, közbeszerzési bonyolítót, társasági tagot vagy cégvezetőt) ne lehetne felelősségre vonni, hiszen a képviselőre jogosult személy cselekményéhez bűnsegédként vagy felbújtóként kapcsolódhat ezen személyek magatartása is.

Fontos azonban megjegyezni, hogy a Btk. 327. §-a szerinti bűncselekmény elkövetésében nem a képviselőre jogosult személy, cégvezető, ügyvezető stb. jogviszonyának, titulusának van jelentősége, hanem a *közbeszerzési szerződés odaítélésében részt vevő személyek magatartása és tudattartalma vizsgálendő*. A bűncselekmény tehát kizárólag szándékos magatartással valósítható meg, de ezen belül egyenes és eshetőleges szándékkal egyaránt. A tettes tudatának legalább eshetőlegesen ki kell terjednie a kihirdetett gazdasági, kereskedelmi vagy pénzügyi tilalmakra, és a rá háruló kötelezettségekre. A szándékosság körében vizsgált legfontosabb tényező, hogy az ajánlatkérő tudott-e a konkrét orosz érintettségéről, amely tekintetében kiemelt jelen-

tősséggel bír, hogy annak felderítésével kapcsolatosan milyen kötelezettségek terheltek az ajánlatkérőt, és azoknak eleget tett-e.<sup>7</sup> A rendeletek vagy határozatok ismeretének hiánya a társadalomra veszélyességben való tévedés alapján ítéltelhető meg. Hivatalos személy esetén azonban a tévedés vizsgálata nem kerülhet szóba, ugyanis tőle mindenképpen elvárható a munkájára vonatkozó jogszabályok, előírások ismerete.<sup>8</sup>

Érdekes kérdést vet fel, hogy mivel a Btk. 327. § (4) bekezdése a bűncselekmény előkészületét is bünteti, az előbb említett ajánlattevő vajon megvalósítja-e a Btk. 327. § szerinti bűncselekmény előkészületét azzal, ha ajánlatot nyújt be egy közbeszerzési eljárásban. A Btk. 11. § (1) bekezdése előkészületi cselekményként fogalmazza meg az elkövetésre való ajánlközölést, vállalkozást is. Önmagában az ajánlattételből viszont álláspontom szerint még nem következik a gazdasági tilalom megszegésének szándéka, mivel attól, hogy egy gazdasági szereplő ajánlatot nyújt be, még nem biztos, hogy nyertesként is kihirdeti az ajánlattevőt. A Rendelet a szerződés odaítélését tiltja, amely a gyakorlatban álláspontom szerint a szerződés megkötését jelenti. Előbbiek alapján véleményem szerint a bűncselekmény előkészületének elkövetése a szerződés odaítélésének egy olyan stádiumában történhet meg, amikor már nyertesként kihirdetésre kerül a tilalom hatálya alá tartozó gazdasági szereplő, és a szerződés megkötésének határozott szándékára irányuló eljárási cselekményeket tesz, például kitölti/visszaküldi az ajánlatkérőnek a szerződés-tervezetet, benyújt az ajánlatkérő számára a szerződés megkötéséhez szükséges nyilatkozatokat, alvállalkozókat jelent be. Az már más kérdés, hogy az ajánlattételt követően az ajánlatkérő köteles ellenőrizni, hogy az ajánlattevő a Rendeletben szereplő tilalom hatálya alá esik-e, így amennyiben az ajánlatkérő eleget tesz az ellenőrzési kötelezettségének, az ajánlat érvénytelenné nyilvánításával nem kerül nyertesként kihirdetésre a tilalom hatálya alá eső ajánlattevő. Viszont amennyiben az ajánlatkérő elmulasztja az előbbi ellenőrzési kötelezettségét, úgy előfordulhat,

<sup>6</sup> Dr. Mezölaki Erik: Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez; szerkesztette: Dr. Karsai Krisztina; a Btk. 327. §-ához; [www.ujjogtar.hu](http://www.ujjogtar.hu).

<sup>7</sup> A Miniszterelnökség közleménye az orosz-ukrán háború miatt a közbeszerzéseket érintő uniós szankciókról; 5. pont, [https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi\\_kozlomenyek#](https://www.palyazat.gov.hu/kozbeszerzesi_kozlomenyek#).

<sup>8</sup> Dr. Mezölaki Erik: Nagykommentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez; szerkesztette: Dr. Karsai Krisztina; a Btk. 327. §-ához; [www.ujjogtar.hu](http://www.ujjogtar.hu).

hogy nyertesként történő kihirdetését követően a szerződés megkötésére irányuló jognyilatkozatokat, cselekményeket tesz az ajánlattevő képviselője.

### **Nemzetközi gazdasági tilalom megszegése feljelentésének elmulasztása**

A Btk. 328. § (1)-(2) bekezdése szerint:

*„328. § (1) Aki hitelt érdemlő tudomást szerez arról, hogy nemzetközi gazdasági tilalom megszegése készül, vagy még le nem leplezett ilyen bűncselekményt követtek el, és erről a hatóságnak, mihelyt teheti, feljelentést nem tesz, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.*

*(2) Nemzetközi gazdasági tilalom megszegése feljelentésének elmulasztása miatt az elkövető hozzátartozója nem büntethető.”*

Közpénzből gazdálkodó ajánlatkérő szervezetek tekintetében fontos tisztában lenni azzal, hogy nemcsak a tiltott szerződések odaítélésének lehetnek büntetőjogi

következményei. A Btk. 328. § (1) bekezdése feljelentési kötelezettséget rögzít a nemzetközi gazdasági tilalom megszegésének előkészületéről való tudomásszerzés esetén. A bűncselekmény tiszta mulasztásos bűncselekmény.

Itt is joggal merül fel az a kérdés, hogy a „megszegés készülte” a közbeszerzési eljárás mely stádiumában állapítható meg. A „készülő” bűncselekmény az előkészületet és a kísérletet foglalja magában, a még le nem leplezett bűncselekmény pedig a befejezett bűncselekményt.<sup>9</sup> Erre tekintettel a Btk. 328. § tekintetében is irányadónak tartom az 5.1. pontban kifejtett azon álláspontomat, amely a tilalom megszegése előkészületének megvalósulását illeti.

---

<sup>9</sup> Dr. Mezölaki Erik: Nagykomentár a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényhez; szerkesztette: Dr. Karsai Krisztina; a Btk. 328. §-ához; [www.ujjogtar.hu](http://www.ujjogtar.hu).