

Riigikohtu arvamus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kohta

Eelnõu koostajad on otsustanud võtta ECN+ direktiivi¹ osaliselt üle vääртеomenetluse kaudu. Jättes kõrvale aastate vältel nii ekspertide hulgas kui ka poliitilisel tasandil vaidluseks olnud küsimuse, kas see on selleks sobiv menetlus², on selge, et selles menetluses tuleb järgida kõiki direktiivist tulenevaid nõudeid. Eeskätt sellest johtuvad järgmised tähelepanekud.

Direktiivi art 1 lg-st 1 tulenevalt peavad konkurentsiasutusel olema volitused nii Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art-tes 101 ja 102 sätestatud konkurentsireeglite täitmise tagamiseks kui ka nende rikkumise eest trahvimiseks. Eelnõuga kavatakse konkurentsireeglite täitmise tagamine näha ette konkurentsijärelevamenetluses (mis on haldusmenetlus) ja nende reeglite rikkumise eest trahvimine vääртеomenetluses. Direktiivi art 13 lg-st 2 tuleneb, et direktiiviga on iseenesest kooskõlas nii trahvide määramine konkurentsireeglite täitmise tagamise menetluses kui ka sellest erinevas menetluses, mis ei ole kriminaalkohtumenetlus.

Küll tuleb tähele panna, et direktiiv ei erista konkurentsiasutuse volitustest rääkides otseselt seda, kas liikmesriik on loonud konkurentsiasutusele tema ülesannete täitmiseks ühe menetluse või näeb ta konkurentsireeglite täitmise tagamiseks ja nende rikkumise eest trahvimiseks ette eraldi menetlused. IV peatükis ette nähtud volitused liikmesriigi konkurentsiasutustele konkurentsioigusrikkumise uurimiseks peavad olema tagatud mõlemal juhul. Seejuures peavad need olema tagatud direktiivis ette nähtud ulatuses.

Praegusel juhul on direktiivi IV peatükis ette nähtud volitused eelnõus üle võetud üksnes konkurentsijärelevamenetluses. Iseenesest on kehtiva vääртеomenetluse reeglistiku kohaselt võimalik teha sarnase sisuga menetlustoiminguid (kuivõrd vääртеomenetluses saab kasutada enamikku kriminaalmenetluses kasutatavaid tõendite kogumise viise, arvestades vääртеomenetluse seadustiku (VTMS) §-des 31–35 sätestatud erisusi). Siiski on kaheldav, kas nende menetlustoimingute ulatus kattub direktiivis nõutavaga. Näiteks nõuab direktiivi art 8, et konkurentsiasutus peab saama ettevõtjalt ja ettevõtjate ühendustelt nõuda, et nad esitaksid *kogu neile kättesaadava teabe*, mida on vaja ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks. Samuti

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. a direktiiv (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsionormide täitmine ja siseturu nõuetekohane toimimine.

² Küsimus, kas see on direktiivi kohaselt lubatav, sõltub vastusest küsimusele, kas vääртеomenetlus on samastatav kriminaalkohtumenetlusega direktiivi art 13 lg 2 tähenduses. Direktiivi art 13 lg 2 nõuab liikmesriikidelt, et nende konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel on vähemalt võimalik ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määrata täitmise tagamise menetluses tehtud otsusega või nõuda *muus kui kriminaalkohtumenetluses*, et ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määrataks tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad rahatrahvid. Kuna tegemist on Euroopa Liidu õiguses kasutatud autonoomse mõistega, ei ole otsustavat tähtsust, kas Eestis nimetatakse seda menetlust kriminaalmenetluseks või mitte. Määrav on, kas see menetlus sarnaneb sisuliste tunnuste poolest kriminaalmenetlusega sellisel määral, et Euroopa Kohus võib lugeda selle direktiivi art 13 lg 2 tähenduses kriminaalkohtumenetluseks. Selles kontekstis tuleb silmas pidada, et Eestis kohaldatakse vääртеgudele samamoodi nagu kuritegudele KarS-i üldosa ja kõigis VTMS-is reguleerimata küsimustes kohaldatakse vääртеomenetluses kriminaalmenetluse norme (VTMS § 2). Seejuures näeb eelnõus kavandatud KonkS § 73¹⁸ lg 4 ette, et vääртеgusid arutab maakohus, st trahve ei määra kohtuväline menetleja.

peab saama seda teavet nõuda igalt muult isikult. Süüteomenetluses puudub kattuva sisu ja ulatusega menetlustoiming.³

Nähtavasti eeltoodud probleemi tõttu on eelnõus kavandatud KonkS § 73¹⁸ lg-s 8 sätestatud, et väärtegade tõendamisel on Konkurentsiametil lubatud kasutada ka konkurentsijärelevalvemenetluses seaduslikult kogutud tõendeid, mille kohus loeb väärtemenetluses lubatavaks. Tõendite riskasutamine haldus- ja süüteomenetluste vahel ei ole olemuslikult lubamatu. Küll aga on oluline silmas pidada, et lubatav ei ole haldusmenetluse läbiviimine tegeliku eesmärgiga hankida tõendeid väärtemenetluse tarbeks. Eelnõuga ei tehta erandeid väärtemenetluse kohustuslikkuse põhimõttest, mille kohaselt on väärteto tunnuste ilmnemisel kohtuväline menetleja kohustatud alustama väärtemenetlust ja selle läbi viima, kui tegu ei ole kohtuvälise menetleja veendumuse kohaselt vähetähtis või puuduvad VTMS §-s 29 sätestatud väärtemenetlust välistavad asjaolud (VTMS § 3¹ lg 1). Niisiis ei ole väärteto tunnuste ilmnemisel võimalik alustada või jätkata tõendite kogumist konkurentsijärelevalvemenetluses ettevõtja karistamise eesmärgil ning erinevalt eelnõu seletuskirja lk-l 41 väidetust ei ole konkurentsijärelevalvemenetlust võimalik pidada väärtemenetluse eelmenetluseks. Riigikohus on selgitanud, et järelevalvemenetlust ei viida läbi ega haldussunnivahendeid kohaldada kriminaalmenetluse eesmärkide tagamiseks.⁴ See seisukoht on kohaldatav ka väärtemenetluse puhul. Järelikult peab direktiivi nõuete järgimiseks olema võimalik direktiivis nõutavaid uurimismeetmeid kohaldada ka kavandatavas väärtemenetluses. Eelnõu KonkS § 73¹⁸ lg-tes 5 ja 6 on küll toodud täiendavad alused, mil väärtemenetlust ei alustata, kuid see ei muuda eeltoodud järeldusi oluliselt. Nende aluste kohaldamisel võtab Konkurentsiamet vastu otsuse ettevõtjat mitte karistada, mistõttu ei saa ka edasine konkurentsijärelevalvemenetlus olla suunatud karistamise eesmärgil tõendite kogumisele.

Kavandatava KonkS § 78³⁷ lg 1 kohaselt võib Konkurentsiamet konkurentsijärelevalvemenetluse tagamiseks taotleda halduskohtult järelevalvealuse isiku lõpetamise, ühinemise, jagunemise või muu ümberkujundamisega seotud tehingute ja toimingute keelamist. Eelnõu seletuskirjast ei tule selgelt välja vajadus niisuguse meetme järele. Seletuskirjas viidatud

³ Kui isik keeldub tema valduses olevat dokumenti süüteomenetluses menetlejale vabatahtlikult andmast, on võimalik see hankida läbiotsimise teel. Dokumentaalsel kujul vormistamata teabe andmine on võimalik aga üksnes tunnistajat küsitledes, kusjuures kahtlustatav (direktiivi art 8 tähenduses ettevõtja või ettevõtjate ühendus) võib KrMS § 75 lg 2 kohaselt keelduda ütluste andmisest.

⁴ RKKKm 3-23-2858/48, p 17.1 ühes seal viidatud kohtupraktikaga. Vt ka haldus- ja süüteomenetluse omavahelise suhte kohta nimetatu lahendi p-d 17–17.5. Nt märkis kolleegium p-s 17, et tulenevalt proportsionaalsuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetest ei peaks kuriteo asjaolusid välja selgitama üldjuhul kriminaalmenetluse asemel haldusmenetluses. Süüteomenetluse kohustuslikkuse põhimõtte kohta vt p 17.2: „Järelevalve tegija peab arvestama kriminaalmenetluse kohustuslikkuse ehk legaliteedipõhimõttega. Nii sätestab kriminaalmenetluse seadustiku (KrMS) § 6, et kuriteo asjaolude ilmnemisel on uurimisasutus ja prokuratuur kohustatud toimetama kriminaalmenetlust, v.a samas sättes nimetatud erandjuhtudel (nt aegumine, kahtlustatav või süüdistatav on surnud, kriminaalmenetlus on koondatud teise riiki). Riigikohus on selgitanud, et see põhimõtte on protsessuaalne vahend, et kindlustada seadusandja imperatiivsetena kehtestatud karistusõiguse normide elluviimine ja tagada, et täitevvõim ei toimiks selleks vajalike sammude astumisel enda suvast lähtudes valikuliselt (vt pikemalt RKKKm 1-20-79/9, p-d 26–32). Seejuures on kriminaalmenetluse alustamise lävend madal ning selle üle otsustamisel tuleb lähtuda põhimõttest *in dubio pro duriore*, st tõlgendades iga kuriteokahtluse kriminaalmenetluse alustamise kasuks (RKKKo 4-21-3478/29, p 27; 1-21-5115/53, p 46).“ P-s 17.3 rõhutas Riigikohus, et kuriteo tunnuste ilmnemisel kriminaalmenetluse kohustuslikkusest tulenevalt on riigil üldjuhul ja esmajärjekorras kohustus reageerida kriminaalmenetluslike meetmetega. Võrreldes KrMS §-s 6 ja VTMS § 3¹ lg-s 1 sätestatud on ilmne, et need järeldused on kohaldatavad ka väärteto tunnuste ilmnemise korral.

direktiivi art 13 lg 5 nõuab rahatrahvide määramisel ettevõtja mõiste kohaldamist emaettevõtjate ning ettevõtjate õigusjärglaste ning nende majandustegevust jätkavate isikute suhtes. Eelnõu kohaselt aga ei määrata rahatrahve konkurentsijärelevalvemenetluses, vaid väärtemenetluses, mistõttu puudub nimetatud konkurentsijärelevalvemenetluse tagamise meetmel seos direktiivi art 13 lg-ga 5. Pealegi lähevad õigusjärgluse korral (ka ühingute jagunemisel või ühinemisel) üldise põhimõttena automaatselt üle need kohustused, mis ei ole isikuga lahutamatult seotud. Vajadusel on võimalik see sätestada sarnase erisättega nagu maksukorralduse seaduse § 35. Sellisel juhul ei pruugi tingimata olla vajadust takistada juriidiliste isikute ümberkujundamist. Lisaks ei saa tähelepanuta jätta õiguspoliitilist suundumust⁵ haldustoiminguks antavate kohtu lubade hulga vähendamiseks. Näiteks Maksu- ja Tolliamet saab takistada juriidilise isiku registrist kustutamist ilma halduskohtu loata (vt äriregistri seaduse § 60 lg 2 p 3). Normitehniliselt tuleb kõnealuse paragrahvi juures tähelepanu juhtida asjaolule, et see ei näe puudutatud isikule ette selle vaidlustamise võimalust, samas kui eelnõu seletuskirjas sellisele võimalusele viidatakse.⁶

Ebaselgeks jääb, miks on vaja riigi õigusabi seaduse § 10 lg-t 3¹ täiendada, muutes konkurentsijärelevalveasjades üldreeglit, mille kohaselt esitatakse taotlus riigi õigusabi saamiseks haldusmenetluses taotleja elu- või asukohajärgsele või õigusteenuse osutamise eeldatava koha järgsele halduskohtule. Lisaks on Justiits- ja Digiministeerium viidanud võimalusele kohtumenetluse tõhustamise eelnõu raames muuta halduskohtumenetluses kehtiva üldise kohtualluvuse kaebaja elu- või asukohast lähtuvaks. Kavandatav vastassuunaline täiendus oleks selle mõttega vastuolus.

Kokkuvõttes nähtub eeltoodud näidetest, et eelnõus on teatavaid ühilduvusprobleeme kahe paralleelse menetluse – konkurentsijärelevalve- ja väärtemenetluse – vahel. Need probleemid on tõenäoliselt tekkinud muu hulgas seetõttu, et konkurentsijärelevalvemenetlust on käsitatud omalaadse eelmenetlusena väärtemenetlusele. Selline arusaam pole mitte üksnes sisuliselt ülevõetava direktiivi ja õiguse üldpõhimõtetega vastuolus, vaid see oleks ka kõigile asjaosalistele ebamõistlikult koormav. See tähendaks esmalt konkurentsijärelevalvemenetluse läbiviimist, selles tehtud otsuse vaidlustamist kuni kolmes kohtuastmes ning seejärel väärtemenetluse kohtuvälist menetlust, millele järgneks väärtetasja arutamine kuni kolmes kohtuastmes. Seepärast juhul, kui seadusandja peab vajalikuks trahvide määramist väärtemenetluses, peab olema võimalik kõiki selleks vajalikke toiminguid teha väärtemenetluses. Sellisel juhul puuduks vajadus väärtemenetluse tagamiseks haldusõiguslike vahenditega, milleks need on menetluste erinevate eesmärkide tõttu sobimatud.

⁵ Vt halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (kohtumenetluse tõhustamine) (eelnõude infosüsteemis toimik nr [24-1062](#)).

⁶ HKMS § 265 lg 5 kohaselt saab haldustoiminguks loa andmise määru peale esitada määruskaebuse *menetlusosaline*. HKMS § 264 lg 3 kohaselt on menetlusosalisteks taotleja ja *seaduses sätestatud juhtudel isik, kelle suhtes loa andmist taotletakse*. Eelnõu ei näe ette, et järelevalvealune isik oleks menetlusosaline. Täpselt sama konstruktsiooni tõttu on eelnõu seletuskirjas KonkS § 78²⁴ lg 1 juures märgitud, et isik, kelle juures läbiotsimist teostatakse, ei saa läbiotsimiseks antud luba vaidlustada. Olgu siiski märgitud, et erisättega saab seadusandja alati anda määruskaebuse esitamise õiguse ka isikule, kes ei ole loa andmise menetluses menetlusosaline, kuid kelle õigusi see puudutab (vt nt MKS § 136¹ lg 4). See võib olla teatud juhtudel põhiseaduslikult nõutav, kui isikul pole võimalik antud loa õiguspärasust vaidlustada nt menetlust lõpetavat haldusakti vaidlustades. Näiteks võib sellise olukorraga tegemist olla siis, kui luba antakse niisuguse isiku ruumide läbiotsimiseks, kelle suhtes konkurentsijärelevalvemenetlust läbi ei viida.