

Riigikohtu arvamus¹ Riigikogus 19. veebruaril 2024 algatatud konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (384 SE) kohta

Riigikohus on eelnõu kohta korduvalt arvamust avaldanud. Praegune arvamus keskendub üksnes eelnõu varasemate variantidega võrreldes uudsele lahendusele, mille kohaselt määrab trahvi konkurentsijärelevalve asjades halduskohus Konkurentsiameti taotlusel. Varasemates eelnõu variantides määras trahvi Konkurentsiamet oma haldusaktiga, mida sai halduskohtus tavapärasel korras vaidlustada. Esmalt on arvamuses selgitatud eelnimetatud uudse lahendusega seonduvaid probleeme. Seejärel on välja toodud küsimused, millele tähelepanu pöörata juhul, kui seadusandja otsustab sellise lahenduse juurde jääda.

Trahvi määramine kohtus vs. haldusaktiga

Tuleks tõsiselt kaaluda, kas eelnõu viimases variandis valitud mudel on põhjendatud. Soovitav oleks jääda mudeli juurde, kus trahvi määramise otsuse teeb Konkurentsiamet, kelle otsust saab halduskohtus vaidlustada. Seejuures saaks halduskohus Konkurentsiameti otsuse suhtes läbi viia täiemahulise kontrolli, st tuvastada kõik tähtsust omavad asjaolud ja kohaldada õigust (sh sisustada määratlemata õigusmõisteid) Konkurentsiametist sõltumatult. Selline mudel oleks ökonoomsem, võib tagada parema põhiõiguste kaitse ning on paremini ühildatav Eesti halduskohtumenetlusega.

Menetlus, milles Konkurentsiamet määraks trahvid ise, oleks ökonoomsem võrreldes kohtus trahvide määramisega, sest sellisel juhul tuleks kohtus lahendada üksnes need konkurentsitrahviasjad, kus trahviotsust vaidlustatakse. Praeguses eelnõus ettenähtud variandis peaks kohtud aga menetlema kõiki konkurentsitrahviasju. Seejuures pole usutav, et trahvi määramine halduskohtumenetluses vähendaks kuigivõrd Konkurentsiameti läbi viidava menetluse mahtu ja kulusid, sest Konkurentsiamet peaks kohtule esitama põhjendatud taotluse koos tõenditega keelatud teo toimepanemise kohta. Pealegi saab Konkurentsiamet alles pärast kohase menetluse läbiviimist otsustada, kas konkreetsetes asjades tuleks taotleda trahvi määramist või mitte. Trahvi määramise taotluse koostamine oleks sisult ja töömahult võrreldav trahvi määrava haldusakti koostamisega.

Trahvi määramine haldusaktiga ning seejärel selle vaidlustamine halduskohtus võib tagada parema põhiõiguste kaitse võrreldes trahvi määramisega halduskohtus, sest niisugusel juhul kontrollib halduskohus üle kõik asjassepuutuvad Konkurentsiameti tuvastatud faktid ja antud õiguslikud hinnangud. Trahvi määramisel (isegi kui see toimub Konkurentsiameti põhjendatud taotluse alusel) tuvastab kohus osa fakte ja kohaldab osa asjas olulist õigust esmakordselt, mistõttu väheneb kohtumenetluses vigade kõrvaldamise võimalus (see oleks võimalik vaid apellatsiooni- ja kassatsiooniastmes). Kui kohus viib iga kord (vs. üksnes trahviotsuse vaidlustamise korral) läbi Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 6 kriminaalõigusliku poole nõuetele vastava menetluse (nii nagu see toimub kriminaalkohtumenetluse käigus), siis väheneb küll vigade tõenäosus, kuid ühtlasi kaob sellega

¹ Riigikohtu arvamus ei väljenda Riigikohtu siduvat seisukohta. Riigikohus kujundab siduvaid seisukohti ainult kohtuasjade menetlemisel Riigikohtus.

haldustrahvide kohaldamise efektiivsus ja ökonoomsus. Just need on aga põhjused, miks direktiivi 2019/1² art 13 lg 1 kohaselt ei tohi trahve määrata kriminaalkohtumenetluses.

Kehtiv halduskohtumenetluse seadustik (HKMS) on üles ehitatud eeskätt juba toimunud haldustegevuse õiguspärasuse kontrollimiseks. Niisugune kohtulik järelkontroll toimub selle isiku kaebuse alusel, kelle hinnangul haldustegevusega tema õigusi rikutakse. HKMS § 2 lg-s 1 on halduskohtumenetluse ülesanne sätestatud ühemõtteliselt: selleks on eelkõige isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel. Kuigi halduskohus annab seaduses sätestatud juhtudel ka lube isikute õigusi intensiivselt riivavate haldustoimingute sooritamiseks (HKMS 27. ptk), on tegemist haldusmenetluse tagamiseks teatud spetsiifilisteks toiminguteks (nt vabaduse võtmiseks) loa andmisega, mitte lõppotsuse tegemisega haldusorgani asemel, nagu praeguses eelnõus ette nähtud. Eeltoodud probleem ei ole pelgalt küsimus sellest, kuidas vaadata halduskohtu rolli õiguskorras (isikut koormava otsuse tegemine vs. tema kaitse õigusvastaselt tehtud koormava otsuse eest). Haldustegevuse õiguspärasuse kontrollimisele suunatud normistiku kohaldamine iseseisva trahviotsuse tegemiseks on keeruline ja võib tekitada mitmesuguseid praktilisi probleeme, iseäranis kui puuduvad piisavalt täpsed erinormid (vt allpool).

Menetlusõiguslikud eeldused trahvi määramiseks kohtus

Kui seadusandja otsustab jääda eelnõus toodud põhilahenduse juurde, tuleks selgemalt sätestada, mismoodi ja milliste normide alusel trahvi määramise menetlus halduskohtus toimuma hakkaks. Eelnõus kavandatud HKMS § 280¹ ja 280² näevad ette rahatrahvi määramise tingimused, kuid ei ütle midagi menetluse läbiviimise kohta. Menetluskorda reguleerivast HKMS §-st 280³ tulenevad järgmised elemendid: menetlus algab Konkurentsiameti taotlusega; trahv määratakse kohtumäärusega; määruse vorminõuded ja selle avaldamine; edasikaebeõigus; kohtualluvus ja menetlusosaliste ring. Ülejäänud küsimuste kohta tuleb vastus leida juba kehtivatest menetlusnormidest.

Iseenesest ongi erimenetluse puhul otstarbekas reguleerida üksnes neid küsimusi, mis tuleb lahendada menetlusseadustiku üldregulatsioonist teisiti. Praegusel juhul tekitab eelnõus sätestatu siiski hulgaliselt küsimusi, sest pole selge, milline osa üldregulatsioonist üldse kohaldub.³ Ka seaduseelnõu seletuskiri on selles osas vastuoluline. Ühest küljest märgitakse seletuskirja lk-l 162, et Konkurentsiameti taotluse lahendamise menetlus on analoogne haldustoiminguks loa andmise menetlusega.⁴ Teisalt on seletuskirja ülejäärmises lauses märgitud, et halduskohus viib Konkurentsiameti poolt esitatud rahatrahvi määramise taotluse lahendamisel menetlust läbi lähtudes kõikidest kehtivatest tavapärastest halduskohtumenetluse reeglitest. Need seisukohad ei ole ühildatavad. Eelnõu tekst ei anna otsest tuge aga neist kummalegi.

Kuigi iseenesest saab kohus täita lüngad analoogia korras kaebuse menetlemist puudutavate sätete alusel, muudab selle keerulisemaks asjaolu, et eelnõu kohaselt lahendab kohus Konkurentsiameti taotluse määrusega ja vaidlustada saab seda määruskaebemenetluses.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsiniormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine.

³ Vrd HKMS § 256 lg 2 ja § 260 lg 3, kus on see selgelt sätestatud.

⁴ Haldustoiminguks loa andmise menetlus on lihtmenetlus (HKMS § 264 lg 4), mida üldjuhul kohaldatakse kohtuasjades, milles vaidlusaluse varalise hüve väärtus ei ületa 1000 eurot (vt HKMS § 133 lg 1).

Kohtumäärus on üldjuhul vahend menetlusosaliste menetluslike taotluste lahendamiseks ning menetluste juhtimiseks ja korraldamiseks (HKMS § 178 lg 1). Kohtumäärusega ei lahendata halduskohtumenetluses vaidlust sisuliselt. Kohtumäärusele kohaldatavad vorminõuded on võrreldes kohtuotsusega madalamad.⁵ Eelnõus esitatud kujul selguksid mitmed trahvi määramise menetluses olulised küsimused (sh selle põhielemendid nagu tõendite esitamise ja kogumise kord) alles pärast aastatepikkust kohtupraktikat. Arvestades võimalikku õiguste riive intensiivsust (trahvide suurust) ei ole selline olukord kooskõlas määratuse põhimõttega (PS § 13 lg 2) ega taga põhiõigust menetlusele ja korraldusele (PS § 14).

Nagu eelpool viidatud, on eelnõu seletuskirjas märgitud, et Konkurentsiameti trahvi määramise taotluse lahendamise menetlus on analoogne haldustoiminguks loa andmise menetlusega. Selline lihtsustatud menetlus on aga konkurentsitrahviasjas välistatud. On kahtluseta selge, et tulenevalt konkurentsitrahvi karistuslikust iseloomust ja trahvide suurusest kohaldub nende puhul EIÕK art 6 karistusõiguslik pool. Seetõttu tuleb tagada kõik EIÕK artiklis 6 nimetatud garantiid vähemalt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas kujundatud miinimumstandardeid järgides. See tähendab näiteks, et trahvi määramise menetluses peab saama küsitleda mõlema poole tunnistajaid. Kui trahvi määraks kohtu asemel haldusorgan, oleks nõutav kohtuliku kontrolli võimalus, kus kohtul oleks täielik pädevus otsust muuta nii faktilistes kui ka õiguslikes küsimustest.⁶ Selline oleks olukord olnud eelnõu eelmiste variantide korral. Menetluses, kus trahvi määrab kohus ise, peab halduskohus samuti läbi viima EIÕK art 6 nõuetele vastava menetluse ega saa piirduda pelgalt taotluse ja sellele esitatud kirjalike vastuväidete põhjal trahvi määramise otsustamisega.

Järelikult on hädavajalik, et juhul, kui trahvi määrab kohus, tuleb üldjoontes kohaldada kogu tavapäraselt halduskohtumenetluse korda (HKMS-i I—V peatükid), nähes ette vajalikud erisused sarnaselt HKMS-i 25. ja 26. peatükis sätestatud erimenetlustega. Iseenesest on selleks eelnõus kavandatud HKMS-i 28¹. peatükk normitehniliselt sobiv koht. Seal peaks olema selgelt sätestatud, milline osa HKMS-i üldregulatsioonist kohaldub ja erisuste korral olema ette nähtud erisätted (nt erisus §-st 5, mis ei sisalda volitust trahvi määramiseks).

⁵ Vrd HKMS § 160-166 vs. eelnõu järgi (ja kehtiva HKMS § 178 lg 2 alusel) kohaldatav TsMS § 465.

⁶ EIK otsus asjas Grande Stevens jt vs. Itaalia, 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 ja 18698/10, p 139.