

---

HALDUSÕIGUSE KOMISJON

10.04.2024

**Priit Lomp, esimees**

Riigikogu majanduskomisjon  
Lossi plats 1a, 15165 Tallinn

**Kaido Rosin, nõunik-sekretariaadijuhataja**

Riigikogu majanduskomisjon  
Lossi plats 1a, 15165 Tallinn

**koopia: Hendrik Johannes Terras, esimees**

Riigikogu põhiseaduskomisjon  
Lossi plats 1a, 15165 Tallinn

**koopia: Eduard Odinets, esimees**

Riigikogu õiguskomisjon  
Lossi plats 1a, 15165 Tallinn

*edastatud e-kirjaga:* [majanduskomisjon@riigikogu.ee](mailto:majanduskomisjon@riigikogu.ee); [priit.lomp@riigikogu.ee](mailto:priit.lomp@riigikogu.ee);  
[kaido.rosin@riigikogu.ee](mailto:kaido.rosin@riigikogu.ee); [hendrik.terras@riigikogu.ee](mailto:hendrik.terras@riigikogu.ee); [eduard.odinets@riigikogu.ee](mailto:eduard.odinets@riigikogu.ee)

## Arvamus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 384 SE kohta

19. veebruaril 2024 algatati Riigikogus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 384 SE (**eelnõu**), mille kaudu võetaks ECN+ direktiiv<sup>1</sup> Eesti õigusesse üle haldustrahvimenetluses, kus trahvide määramise õigus on antud halduskohtule. Oma 25. märtsi 2024 e-kirjaga palus Riigikogu majanduskomisjon (eelnõu juhtivkomisjon) eelnõule tagasisidet mh ka Eesti Advokatuuri haldusõiguse komisjonilt (**komisjon**).

Komisjon nõustub peamiste järelduste ja seisukohtadega, mille on toonud välja Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon oma põhjalikus arvamuses eelnõule. Samuti nõustub komisjon Eesti Advokatuuri põhiõiguste kaitse komisjoni samal teemal varasemalt esitatud kriitilise arvamusega. Komisjon ei hakka neid seisukohti praeguses arvamuses kordama vaid osundab täiendavalt probleemidele eelnõus, mida peab oluliseks välja tuua.

Kokkuvõtvalt on komisjon seisukohal, et:

- 1) Haldustrahvide osas on kohaseks menetluseks väärteomenetlus;
- 2) Halduskohtu poolt trahvide määramine ei sobitu halduskohtumenetluse tänasesse raamistikku ning ei ole ka kooskõlas halduskohtute kohtuliku kontrolli ülesannetega;
- 3) Haldustrahvi määramine kohtumäärusega ei ole kooskõlas kohtumääruse kui menetluslikku laadi kohtulahendi olemuse ning sellega seonduva õigusliku raamistikuga.

### Haldustrahvide osas on kohaseks menetluseks väärteomenetlus

Komisjon on esitanud 21.10.2020 arvamuse seoses varasema haldustrahvimenetluse seaduse eelnõuga ning sellele eelnevalt ka haldustrahviseaduse väljatöötamise kavatsusele (VTK). Komisjon leidis VTK-le esitatud arvamuses, toetudes mh Tartu Ülikooli analüüsile (TÜ analüüs)<sup>1</sup>, et trahvid oleks kohane reguleerida läbi väärteomenetluse.

Komisjon rõhutas, et sõltumata menetluse liigist, peab igal juhul olema põhiõiguste kaitse menetluslikult samaväärselt kaitstud. Väljendasime 21.10.2020 arvamuses pettumust, et meie seisukohti ei olnud arvestatud.

TÜ analüüsis on kinnitatud, et EL õigus ei nõua halduskaristuste ülevõtmist justnimelt haldustrahvina, vaid karistusi võib rakendada ka väärtegedena: „Põhimõtteliselt ei püüta EL õigusega liikmesriikidele ette kirjutada, millises menetluses tuleb EL õigusest tulenevate kohustuste rikkumise eest karistada, kuivõrd sellised volitusnormid, mis võimaldaksid sel eesmärgil liikmesriikide õiguskordi täielikult ühtlustada, aluslepingus puuduvad ning selline tendents ei oleks kooskõlas EL õiguse subsidiaarsuse põhimõttega“.<sup>2</sup>

Siinjuures tsiteerime veelkord TÜ analüüsi autoreid: „Ometi oleks raske leida kriteeriumit, mille poolest haldusrikkumised ja väärteod olemuslikult erinevad, et õigustada nende eristamist ja nende menetlemist erineva menetluskorra järgi (sealjuures suuri trahve kaasa toovaid haldusrikkumisi menetlejale potentsiaalselt soodsama menetluskorra järgi). Nagu juba eespool märgitud, ei ole menetluslike põhiõiguste kaitsmise eesmärgi ja riigi kohustusega kodanike põhiõigusi kaitsta kooskõlas olukord, kus osa nii olemuslikult kui ka ähvardava õigusjärelmi poolest sarnastest tegudest nimetatakse ümber millekski muuks, et pääseda vajadusest kodanike põhiõigusi austavat menetlust läbi viia.“<sup>3</sup>

Kahetsusväärset lähtub ka menetluses olev eelnõu, et haldustrahvide määramine toimub läbi haldusmenetluse. Komisjon on jätkuvalt seisukohal, et selline hübriidmenetlus ei ole kohane. Isegi juhul, kui sellist hübriidmenetlust pidada põhimõtteliselt Eesti õigusruumi sobivaks, ei saaks seda sisse viia ühte konkreetset haldusmenetlust silmas pidades. Läheneda tuleks kõiki võimalikke haldusmenetlusi, mis on suunatud trahvi määramisele, silmas pidades. Ainult seeläbi on võimalik luua õigusteoreetiliselt põhjendatud terviklik lähenemine.

---

<sup>1</sup> Soo, A., Lott, A., Kangur, A. (2020) Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool. Kättesaadav [internetis](#).

<sup>2</sup> Ibid lk 18-19.

<sup>3</sup> Ibid lk 141.

## Halduskohtu poolt trahvi määramine ei ole kooskõlas halduskohtu kohtuliku kontrolli ülesannetega, pädevuse ja volitustega

Eelnõu kohaselt täiendatakse HKMS-i peatükiga 28<sup>1</sup> „Menetlus konkurentsijärelevalve trahviasjas“. HKMS-i täiendatakse mh §-iga 280<sup>1</sup> „Rahatrahvi määramine halduskohtu poolt“ mille lg 1 kohaselt: „Kohus võib Konkurentsiameti taotlusel määrata keelatud teo toimepanemise eest rahatrahvi kuni kümme protsenti ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest trahvi kohaldamisele eelnenud majandusaastal, kui rahatrahvi määramise aluseks olev keelatud tegu on Konkurentsiameti poolt tuvastatud.“

Viidatud sättega luuakse HKMS-i põhimõtteliselt uus karistamisele suunatud instituut, mis ei sobitu halduskohtu ülesannetega, pädevuse ja volitustega ega laiemalt halduskohtumenetluse loogika ja põhimõtetega, sh hälbides menetlusosaliste ringi loogikast.

**HKMS § 2 lg 1 kohaselt on halduskohtumenetluse ülesanne eelkõige isikute õiguste kaitse õigusvastase tegevuse eest täidesaatva võimu teostamisel.** Eelnev tuleneb otseselt võimude lahususe (PS § 4) ja õigusriigi põhimõtetest (PS § 10) ning osundab kohtuvõimu rollile isiku õiguste kaitse seisukohast, s.o kohus teostab halduse (järel)kontrolli, mis välistab selle, et kohus võiks ise asuda täitevvõimu teostajaks. Kahetsusväärset toob eelnõuga kavandatud HKMS muudatus (HKMS § 280<sup>1</sup>) just sellise olukorra kaasa – kohus asub nii vormiliselt kui sisuliselt täitma täitevvõimu ülesandeid, s.o praegusel juhul rakendama konkurentsijärelevalvemeetmeid.

**HKMS § 4 lg 1 kohaselt on halduskohtu pädevuses avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine, kui seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda.** Eelnõus kavandatud muudatus tähendab sellest põhimõttest kõrvandumist, sest halduskohtust saab trahvi määramisel sisuliselt vaidlusaluse avalik-õigusliku suhte pool. Siinkohal ei saa pidada kohaseks ka paralleeli HKMS-is reguleeritud erimenetlustega nagu seda on haldustoiminguks loa andmise menetlus (HKMS 27. peatükk). Haldustoiminguks loa andmisel ei sekku kohus täitevvõimu tegevusesse. Loa andmise tagajärjeks on see, et taotletava toimingu teeb haldusorgan. Trahvi määramisel teeb aga õiguslikke tagajärgi kaasa toova avalik-õigusliku toiminguga (või annab haldusakti) halduskohus.

Seejuures jääb eelnõu valguses selgusetuks see, kuidas trahvi määramise menetlus aset leiab, s.o kas toimub ka haldusmenetlusele omane ja kohustuslik ärakuulamine (HMS § 40) või on isikul, kellele trahvi määratakse esimene võimalus oma seisukohti ja vastuväiteid esitada alles määruskaebemenetluses. Toome võrdlusena, et ka isiku väheintensiivsete riivete puhul asjakohase lihtmenetluse korral peab kohus tagama menetlusosaliste põhiõiguste ja -vabaduste, samuti oluliste menetlusõiguste järgimise (HKMS § 133). Selgusetuks jääb seegi, millena on kvalifitseeritav Konkurentsiameti poolt tehtav keelatud teo tuvastamine. Eeldades, et tegemist on iseseisva haldusaktiga, tähendaks see seda, et isikul tuleks vaidlustada Konkurentsiameti poolne tuvastav haldusakt kui ka trahvimäärus. Õigusrikkumise tuvastamine ja trahvi määramine peaks toimuma ühes menetluses – eelnõust jääb samas selgusetuks, kas selline menetluste ühendamine toimub ning äärmiselt küsitav on, kas see on üleüldse võimalik arvestades, et trahviotsus tehakse määrusega, samas kui sisuliseks lahendiks kohtumenetluses on kohtuotsus.

**HKMS § 5 kohaselt nähakse ette halduskohtu volitused, mis seonduvad kõige kitsamalt halduskohtu tegevusega kaebuse lahendamisel, s.o seoses isiku õiguste kaitsega haldustegevuse vaidlustamisel, mitte haldustegevuse jõustamisega.** HKMS § 5 ei näe halduskohtu toimingutena ette trahvi määramist. Haldustrahvi instituudi lisamine HKMS-i tähendaks halduskohtute volituste ulatuslikku revideerimist, mis eeldaks seaduse tervikuna

ülevaatamist. Komisjon möönab, et HKMS § 5 ei sisalda volitustena ka muid tegevusi, mis lähtuvad HKMS-is toodud erimenetlustest nagu nt haldustoiminguks loa andmine. Samas ei ole tegemist menetlustega, millega lahendatakse nõ põhivaidlus. Haldustrahvi määramisele suunatud menetlus on põhivaidluseks. Seetõttu ei ole komisjoni hinnangul ka põhimõtteliselt kohane lähenemine, et haldustrahv määratakse kohtu poolt määrusega.

**HKMS § 15 lg 1 p-i 1 kohaselt on menetluse pooled kaebaja ja vastustaja.** Selles osas eelnõu muudatusi ette ei näe. Eelnõuga nähakse ette HKMS-i täiendamine § 280<sup>3</sup> lg-ga 7, mille kohaselt *menetlusosalisteks* on trahvi määramist taotlev Konkurentsiamet ja isik, kelle suhtes trahvi määramist taotletakse. Menetlusosalisi tuleb eristada kitsalt pooltest, kuivõrd kõik menetluslikud õigused ei ole tagatud samaväärselt poolele ja pooleks mitteolevalele, kuid samas menetlusosaliseks olevale isikule (v.a kolmanda isiku osas, kelle puhul on menetluses pooltega võrdsed õigused ja kohustused kui HKMS ei sätestata teisiti). See kehtib muuseas menetluskulude jaotuse osas. HKMS § 108 lg 1 kohaselt menetluskulud kannab pool, kelle kahjuks otsus tehti. Eelneva valguses tekib küsimus, kas eelnõu koostajad on pidanud võimalikuks olukorda, et trahvi määramise menetluses isikule soodsa lahendi korral menetluskulusid ei hüvitata – selline olukord võib tekkida juhul kui kõrgema astme kohus tühistab madalama astme kohtu lahendi trahvi määramise osas.

### Haldustrahvi määramine kohtumäärusega ei ole kooskõlas kohtumääruse kui menetlusliku laadi kohtulahendi olemuse ning sellega seonduva õigusliku raamistikuga

Kohtumäärusega lahendatakse HKMS-i kohaselt menetlusosaliste menetluslikud taotlused ning juhatakse ja korraldatakse menetlust. Seaduses sätestatud juhul võib kohus asja lahendada määrusega (HKMS § 178 lg 1). Kuigi kohtumäärusele kohaldatakse HKMS § 178 lg 3 kohaselt kohtuotsuse sätteid, tuleneb HKMS-ist mitmeid erisusi, sh edasikaebeõiguse teostamisel.

Toome mõned näited:

- 1) Kui kohtuotsuse puhul on vaidlustamise tähtaeg 30 päeva otsuse avalikult teatavastegemisest arvates (HKMS § 181 lg 1), siis kohtumääruse korral on vaidlustamise tähtaeg 15 päeva määruse määruskaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates (HKMS § 203);
- 2) Kui apellatsioonkaebuse vaatab läbi ringkonnakohtu kolmeliikmeline koosseis, siis määruskaebuse vaatab läbi üks ringkonnakohtu kohtunik (HKMS § 210 lg 1)
- 3) Määruskaebuse lahendamisel ei pea ringkonnakohus tegema menetlusosalistele teatavaks kirjalikus menetluses tehtava määruse tegemise aega ega asja lahendama hakkavat kohtukoosseisu.

Komisjon nõustub Riigikohtu poolt eelnõule esitatud arvamusel tooduga, et taoline lihtsustatud menetlus nagu see on eelnõus ette nähtud, on konkurentsitrahvi menetluses välistatud. Riigikohus selgitas: „On kahtluseta selge, et tulenevalt konkurentsitrahvi karistuslikust iseloomust ja trahvide suurusest kohalduvad nende puhul EIÕK art 6 karistusõiguslik pool. Seetõttu tuleb tagada kõik EIÕK artiklis 6 nimetatud garantiid vähemalt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas kujundatud miinimumstandardeid järgides.“ Eelneva valguses on ilmne seegi, et võimalikud võrdlused haldustoiminguks loa saamise menetlusega ei ole asjakohased. HKMS §-st 264 nähtuvalt on haldustoiminguks loa andmise menetlus ilmselgelt eelkõige haldusorgani taotlusest lähtuv ning uurimispõhimõtet mitte täielikult arvestav liht- ja kiirmenetlus, nt lg 4 järgi juhul, kui seadus ei sätesta teisiti, vaatab kohus taotluse läbi ja otsustab loa andmise viivitamata kirjaliku määrusega ainuisikuliselt lihtmenetluses.

**Komisjon on kokkuvõtvalt seisukohal, et eelnõus esineb mitmeid põhimõttelist laadi puuduseid. Küsimus ei ole eelnõu keelises vormistamises või sätete täpsustamises, vaid sellisel kujul trahvimenetluse kontseptuaalses sobimatuses Eesti õigusruumi.**

Lugupidamisega

Indrek Kukk  
Eesti Advokatuuri haldusõiguse komisjoni esimees