



EESTI ADVOKATUUR

PÕHIÕIGUSTE KAITSE KOMISJON

Eesti Advokatuuri juhatus
Eesti Advokatuuri kantselei
Rävala pst 3, 10143 Tallinn

11.04.2024

Teema: SEISUKOHT konkurentsiseaduse muutmise jt seaduste muutmise seaduse eelnõu SE384 kohta

1. 19. veebruaril 2024 algatas Vabariigi Valitsus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 384 SE.
2. Eesti Advokatuuri põhiõiguste kaitse komisjon on 18.mail 2023 esitanud eelnõu kohta arvamuse Justiitsministeeriumile ning ei korda kõiki toona väljatoodud puuduseid. Kõige olulisemad puudused eelnõus olid järgmised:
 - 1) Haldustrahvi kehtestamine tuleb lahendada tervikuna, mitte üksikute õigusharude kaupa.
 - 2) Arvestades trahvide suurust ja Konkurentsiametile antavat läbiotsimise õigust on konkurentsijärelevalvemenetluse puhul olemuselt tegemist süüteomenetlusega, mille mõned tagajärjed väljuvad oma intensiivsusest isegi kriminaalmenetluse piirest.
 - 3) Tõendid ja tõendite kogumine selles sisuliselt karistusõiguse uues liigis käib suuresti haldus-, mitte karistusõiguse standardite järgi. Vaatamata karistusõiguslikele tagajärgedele, sellega kaasaskäivaid elementaarseid menetlusõigusi eelnõu ei taga.
 - 4) Enese mittesüüstamise privileegi ja süütuse presumptsiooni osas rikub eelnõu regulatsioon põhiseadust ja Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklit 6.
 - 5) Aegumise regulatsioon erihaldusmenetluses on karmim, kui karistusõiguses ning direktiivis nõutud.
3. Justiitsministeerium ei ole ligi aasta jooksul eeltoodud puudusi eelnõus kõrvaldanud vaatamata sellele, et enamus õigusavalikkusest (õiguskantsler, õiguseksperdid, Tartu Ülikooli õigusteaduskond) on Justiitsministeeriumi pakutud lahendust pidanud mittesobivaks. Ühtegi mõistlikku seletust, miks ei võiks direktiivi üle võtta süüteomenetluse kaudu, pole väljatoodud.



EESTI ADVOKATUUR

PÕHIÕIGUSTE KAITSE KOMISJON

4. Ainuke põhimõtteline muudatus, mis ligi aasta jooksul on tehtud, puudutab halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) täiendamist kolme paragrahviga, millega soovitakse anda halduskohtule õigus rahatrahvide määramiseks erimenetluse korras. Eelnõu näeb ette, et konkurentsioiguse rikkumise tuvastab Konkurentsiamet haldusmenetluses (mitte väärteomenetluses, kus menetlusaluse isiku kaitseks on loodud menetluslikud tagatised), aga trahvi määrab halduskohus. Käesolev seisukoht keskendubki ainult osale, millega antakse halduskohtule rahatrahvi määramise õigus.
5. Põhiõiguste kaitse komisjoni toetab lahendust, kus uurimist ja trahvi määramist ei vii läbi üks ja sama haldusorgan ehk Konkurentsiamet. Kuid rahatrahvi määramiseks ei sobi halduskohus järgmistel põhjustel.

Rahatrahvi määramine halduskohtus ei taga PS §-s 15 lg 1 ja 24 lg 2 ettenähtud põhiõigusi

6. Rahatrahvi määramine konkurentsioiguse rikkumise eest halduskohtus on niivõrd oluline muudatus, mis on väga raskesti ühendatav halduskohtu ülesande ja olemusega (HKMS § 2 lg 1). Halduskohtu ülesanne on eeskätt isikute õiguste kaitse täidesaatva võimu õigusvastase tegevuse eest, mitte aga isiku karistamine. See peegeldab nii õigusriigi (PS § 10) kui ka võimude lahususe (PS § 4) põhimõtet, samuti õigust tõhusale menetlusele (PS § 14) ja kohtulikule kaitsele (PS § 15).
7. Seetõttu oleks pidanud halduskohtule rahatrahvi määramise õiguse andmisele eelnema väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamine (HÕNTE § 1 lg 1 punktid 1-4). VTK ühe osana oleks tulnud eelnõu seletuskirjas kirjeldada lahendamist vajavat probleemi, eesmärki, analüüsida võimalikke lahendusi, esitada võimalike lahenduste võrdlus ja eelistatav lahendus ning selgitada valitud lahenduste sobivust kehtivasse õiguskorda.¹ HÕNTE rikkumise tagajärjeks on see, et eelnõuga kavandatakse läbimõtlematult uus menetlusliik, mis ei ole Eesti õiguskorda sobiv ja antakse halduskohtule pädevus, mis ei ole ühitatav halduskohtu rolliga. Tulemusena ei kaitse uus menetlusliik piisavalt isikute põhiõigusi ning ei taga ECN+ direktiivi tõhusat ülevõtmist.
8. Eelnõu seletuskirja kohaselt määrab halduskohus rahatrahvi analoogselt haldustoiminguks loa andmisega (seletuskirja lk 162). Riigikohus ja Tallinna Halduskohus on Riigikogu menetluses oleva SE332 menetluse käigus põhjalikult selgitanud, millal haldustoiminguks loa andmise menetlus võib olla

¹ HÕNTE § 1 lõige 1 punktid 1-4.



EESTI ADVOKATUUR

PÕHIÕIGUSTE KAITSE KOMISJON

sobiv lahendus ja millal mitte. „Haldustoiminguks loa andmise menetlus on eelkõige ette nähtud juhtudeks, mil haldusorgan pole veel asjas sisulist otsust teinud, kuid soovib teha tõenäoliselt tulevikus tehtava otsuse tagamiseks mingit põhiõigusi intensiivselt riivavat menetlustoimingut. Eeltoodud omapäradest tingituna on tegemist lihtmenetlusega (HKMS § 264 lg 4), kus menetluslikud garantiid ega tavapäraselt kohaldatav kontrollistandard ei ole võrreldav tavapärase haldustegevuse järelkontrolliga. Kohtuvõimu ülesandeks on õigusemõistmine (PS § 146), mis väljendub oma põhifunktsioonilt järgmises: igapähele on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse (PS § 15 lg 1 ls 1). Halduskohus kontrollib üldjuhul riigivõimu tegevuse seaduslikkust n-ö tagasivaates, s.o annab huvitatud isiku kaebuse alusel hinnangu toimunu seaduslikkusele. Teatud juhtudel, eeskätt juhtumite puhul, mis tulenevad otsesõnu PS-ist, võib küll olla vajalik kohtulik eelhinnang ehk n-ö haldustoiminguks loa andmine (halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 264). Tegemist saabki aga olla kiireloomulise eelhinnanguga, vältimaks ilmseid riiveid põhiõigustele.“ Riigikohtu hinnangul ei saaks järelikult haldustoiminguks loa andmise menetlus olla karistav menetlus. Erakordselt suurte trahvide puhul ei annaks haldustoiminguks loa andmise menetlus piisavat õiguskaitset.

9. Seda, et rahatrahvi määramisel halduskohtus on tegemist haldusorgani tegevuse seaduslikkuse kiireloomulise kontrolliga, kinnitab asjaolu, et halduskohus ei taga trahvi määramiseks vajalike õiguslike ja faktiliste asjaolude kindlakstegemist (täieulatuslik kontroll). Väga intensiivselt põhiõigusi riivavate rahatrahvide määramisel ei või aga halduskohus piirduda kiireloomulise eelhinnanguga, kuivõrd nii jäetaks menetlusalune isik piisava õigusliku kaitseta (PS § 15 lg 1).
10. Eelnõust ei selgu, milline osa HKMS-i üldregulatsioonist kohaldub haldustrahvide määramisel. HKMS § 264 lg 4 sätestab „Kui seadus ei sätesta teisiti, vaatab kohus taotluse läbi ja otsustab loa andmise viivitamata kirjaliku määrusega ainuisikuliselt lihtmenetluses. Loa andmise võib erandina otsustada ka väljaspool kohtu tööaega.“ Sellest järeldub, et rahatrahv määratakse viivitamata kirjalikus menetluses. Seega võib eelnõu kohaselt näiteks 100 miljoni euro suuruse rahatrahvi määrata isikut ära kuulamata kirjalikus menetluses.
11. Järelikult ei laiene lihtmenetluses menetlusalusele isikule HKMS §-s 27 lg 1 loetletud menetlusosalise õigused (õigus osa võtta kohtuistungist, anda kohtule seletusi ja esitada põhjendusi kõigi asja arutamisel tekkinud küsimuste kohta; esitada tõendeid ning võtta osa nende uurimisest) nagu üldmenetluses.



EESTI ADVOKATUUR

PÕHIÕIGUSTE KAITSE KOMISJON

12. Nagu öeldud, jääb eelnõust ja seletuskirjast ebaselgeks, milline osa HKMS-i üldregulatsioonist kohaldub haldustrahvide määramisel. Muu hulgas ei selgu: 1) millised on menetlusosaliste õigused rahatrahvi määramisel; 2) millised on menetlustähtjad rahatrahvi määramisel; 3) kuidas tuleb Konkurentsiameti taotlus rahatrahvi määramiseks menetlusse võtta st millistele sisulistele, vormistuslikele nõuetele peab vastama taotlus; 4) kuidas toimub tõendite uurimine, kas tunnistajaid kuulatakse üle, kas vajadusel majandusekspertiise teostatakse jne; 5) mis on halduskohtus rahatrahvi määramisel menetluse ese ehk mida halduskohus uurib; 6) kas halduskohus teostab täiemahulist kontrolli selle üle kas keelatud tegu on toime pandud või piirdub kontrolliga, kas rahatrahvi määramise tingimused on täidetud?
13. Kuivõrd põhiõiguste seisukohast olulised küsimused on eelnõus reguleerimata, siis on ainetu seletuskirja lk-l 172 olev lause „Samuti võib kohus nõuda menetlusosalistelt täiendavate tõendite või põhjenduste esitamist.“
14. Põhiõiguste tagamise seisukohast on ebapiisav ka eelnõu seletuskirja lk-l 172 olev lõik: ”Halduskohus viib Konkurentsiameti poolt esitatud rahatrahvi määramise taotluse lahendamisel menetlust läbi lähtudes kõikidest kehtivatest tavapäraest halduskohtumenetluse reeglitest, arvestades käesoleva peatüki erisusi. Kuivõrd tegemist pole menetlusega, mida oleks põhjust isiku, kelle suhtes trahvi määramist taotletakse, eest varjata, kaasab kohus ta tavapärasel korras menetlusse.“
15. Küsimus ei ole mitte selles, kas menetlusalune isik kaasatakse, vaid millised on tema menetluslikud õigused. Kuna lihtmenetlus reeglina on kirjalik menetlus, siis on ilmselgelt menetlusaluse isiku menetluslikud garantiid väiksemad. Eelnõu autorid paistavad olevat arvamisel, et menetlusaluse isiku kaasamine võib piirduda rahatrahvi määruse kättetoimetamisega.
16. Eeltoodud ebaselgusi menetlusreeglites ja menetluslike tagatiste ebapiisavust süvendab kindlasti asjaolu, et halduskohtute jaoks on tegu põhimõtteliselt uue ülesandega ja selliste keerukate konkurentsiasjade otsustamine pole varem halduskohtunike laual olnud. Lisaks suurendab trahvi määramise ülesanne oluliselt halduskohtunike koormust – eelnõu tulemusena peavad halduskohtud menetlema kõiki haldustrahve ehk sisuliselt võtma osa ühe õigusvaldkonna kõikidest haldusmenetlustest. Eelnõu tooks kaasa niigi ülekoormatud halduskohtute ülekoormamise, mida süvendaks seaduse ebaselgusest tulenev määratlematus ja mõistatamise vajadus. Vaatamata kogu süsteemi radikaalsele muutmisele, on *vacatio legis* ilmselt mittepiisav.



EESTI ADVOKATUUR

PÕHIÕIGUSTE KAITSE KOMISJON

Olemasoleval kujul ei taga eelnõu ECN+ direktiivi tõhusat ülevõtmist

17. Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, kuidas suhestuvad omavahel halduskohtu poolt rahatrahvi määramine ja keelatud teo toimepanemise tuvastamise õiguspärasuse kohtulik kontroll. Eelnõu § 78-33 (Menetlus- ja vorminõuete rikkumise tagajärjed ning kohtulik kontroll) lg 2 näeb ette, et rikkumise, sealhulgas keelatud teo toimepanemise tuvastamise õiguspärasust hinnates teostab kohus täiemahulise kontrolli.
18. Eelnõust ei selgu, kas kõigepealt toimub halduskohtus Konkurentsiameti poolt keelatud teo toimepanemise tuvastamise õiguspärasuse kontroll ja rahatrahvi saab halduskohus määrata alles pärast seda kui otsus keelatud teo toimepanemise tuvastamise õiguspärasuses osas on jõustunud. Eelnõu ja seletuskiri võimaldavad aga ka tõlgendust, mille kohaselt mõlemad kohtumenetlused toimuvad samaaegselt. Tegemist on õigusliku ebaselgusega, mida ei ole võimalik tõlgendamise teel ületada.
19. Kui eelnõu autorid pidasid silmas, et kõigepealt toimub Konkurentsiameti otsuse, millega tuvastatakse keelatud teo toimepanemine, täiemahuline kohtulik kontroll ja alles seejärel rahatrahvi määramine halduskohtus, siis see pikendab menetlust vähemalt kolme-nelja aastani. See on vastuolus aga ECN+ direktiiviga, kuna ei taga tõhusat menetlust konkurentsirikumise tuvastamiseks või ärahoidmiseks. Kui eelnõu autorite eesmärk on luua konkurentsirikumiste menetluseks ebatõhus lahendus, siis tuleks seda ka sõnaselgelt väljendada.

Kokkuvõtte ja ettepanekud

20. Eeltoodud põhjustel on eelnõu ilmselgelt vastuolus PS §-ga 15 lg 1 ja 24 lg 2, kuna väga intensiivse põhiõiguste riive (karistusõigusliku mõjuga trahv) ei ole tasakaalustatud menetluslike tagatistega. Halduskohtumenetluse reeglite kohaldatavuse ulatus ei ole selge ning lihtmenetluse kohaldamisel ei ole ilmselgelt tagatud kõik isiku menetluslikud õigused.
21. Teoreetiliselt on võimalik teatud määrani eeltoodud puudusi kõrvaldada, kuid selleks tuleb SE384 menetlus peatada ja Justiitsministeeriumil koostada väljatöötamiskavatsus ja kaasata halduskohtud ning töötada välja uus eelnõu HKMS muutmiseks. See aga tähendab, et ECN+ direktiivi ülevõtmine venib veelgi.



EESTI ADVOKATUUR

PÕHIÕIGUSTE KAITSE KOMISJON

22. Kõige loogilisem ja kiireim viis tagamaks menetlusaluse isiku põhiõigused ja kohtulik eelkontroll oleks ECN+ direktiiv üle võtta mitte erihaldusmenetlusena, vaid väärteomenetlusena. See tagaks võimalikult kiire ECN+ direktiivi ülevõtmise ning loob tõhusa menetluse selleks, et konkurentsirikkumisi tuvastada või ära hoida. Sellist lähenemist on eelnõu menetlemisel toetanud nii Riigikohus kui ka õiguskantsler. Seletuskirjast ei nähtu mõistlikku seletust, miks selline mõistlik ja efektiivne lahendus ei sobi ning miks ei saa direktiivi üle võtta juba toimiva menetlusliigi, väärteomenetluse kaudu.
23. Väärteomenetluse kohaldamine oleks kooskõlas ka Vabariigi Valitsuse poolt 22.juuni 2023 raamdokumendiga „Eesti Euroopa Liidu poliitika prioriteetid 2023–2025“. Raamdokumendi p 84 määratleb väga selgelt, et Eesti jaoks on oluline, et ELi ühtse turu reeglite kokkuleppimisel ei hägustuks haldusõiguse ja karistusõiguse piirid. Liikmesriikidele peab liidu õiguse rikkumistele reageerimisel jääma õigus valida nende karistusõiguse aluspõhimõtetega sobivat menetlusliiki ja -korda. Vältida tuleb haldustrahvi või halduskaristuse mõistega Eesti karistusõiguse ja kohtumenetluste süsteemi ulatuslikku muutmist.

Eeltoodud arvestades teeb põhiõiguste kaitse komisjon ettepaneku:

- 1) **Võtta ECN+ direktiiv üle väärteomenetluse kaudu. Advokatuuri põhiõiguste kaitse komisjon on valmis vastavad vajalikud muudatused tasuta ette valmistama;**
- 2) **Korraldada peale muudatusettepanekute esitamise tähtaega Riigikogu õiguskomisjoni, põhiseaduskomisjoni ja majanduskomisjoni ühine avalik istung kaasates huvigrupid ja asjatundjad (Tartu Ülikooli õigusteaduskond, Riigikohus, Eesti Advokatuur).**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Aivar Pilv
vandeadvokaat

Eesti Advokatuuri põhiõiguste kaitse komisjoni esimees