



Õiguskantsler

Maris Lauri
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 15.12.2021 nr JUM/21-1573/-1K, 8-1/7692

Meie 14.02.2022 nr 18-2/220230/2200948

Arvamus konkurentsiseaduse muutmise seaduse kohta

Austatud Maris Lauri

Tänan Teid võimaluse eest esitada konkurentsiseaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi eelnõu) kohta arvamus.

Pole kahtlust, et riik peab suutma tagada ausa konkurentsikeskkonna ning suutma sel eesmärgil rikkumisi tuvastada ja süüdlasi mõjusalt karistada – see on selge nii Eesti Vabariigi põhiseaduse kui Euroopa Liidu (EL) õiguse vaatenurgast. Ausa konkurentsi reeglite rikkumine ei tohi kellelegi eelist anda.

Konkurentsiseaduse muutmise seaduse eelnõu vajab täiendavat läbiarutamist, võttes arvesse võimalikke mõjusid kaugemas vaates. Põhimõttelised probleemid, millele on juhitud tähelepanu juba haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu ([02.11.2020 kiri](#)) ja kontseptsiooni kohta esitatud arvamustes ([26.05.2020 kiri](#)) on paraku jäänud lahenduse ja veenva vastuseta. Sisu poolest karistusmenetluse nimetamine konkurentsijärelevalveks ei vabasta riiki kohustusest tagada isikute õiguste kaitset samaväärselt õiguste kaitsega karistusmenetluses.

Leian, et avaliku võimu vigade vältimiseks mõeldud menetlusreeglitest loobumine ei ole põhiseaduspärane lahendus. Planeeritavad haldustrahvid on - ja valdkonna eripära arvestades peavadki olema - sedavõrd suured, et kvalifitseeruvad karistusõiguse teooria kohaselt raskeks karistuseks. Raskete karistuste määramisel on riigil kohustus ette näha reeglid, mis aitavad võimalikke vigu ja kahjusid vältida ning trahvitaval isikul end võimalike vigade ja kahjude eest vajadusel kaitsta.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Varem õiguskantsleri kirjas ega ka Tartu Ülikooli teadlaste esitatud vastuargumente eriregulatsiooni loomisele⁴ ei ole analüüsitud ega nende kõrvalejätmist põhjendatud. On tõsi, et [Direktiiv](#) kohustab liikmesriike võtma kasutusele efektiivsed meetmed konkurentsijärelevalve valdkonnas, sh trahvid, ning selle kohustuse täitmata jätmisel ähvardab liikmesriike trahvimenetlus. Direktiivi artiklist 13 ja põhjenduspunkti 42 tuleneb muu hulgas, et EL põhiõiguste harta kohaselt tuleks konkurentsiküsimustes pädeva riikliku haldusametuse menetluses rahatrahvid määrata või taotleda rahatrahvide määramist muus kohtumenetluses kui kriminaalmenetlus, kui rikkumine on toime pandud tahtlikult või ettevaatamatusest.

Direktiiv ei kirjuta aga täpselt ette, mil viisil eesmärgid täita tuleb. See on poliitilise valiku küsimus. Poliitilised valikud peavad jääma põhiseaduse raamesse.

Sisu poolest karistusmenetluse nimetamine konkurentsijärelevalveks ei vabasta riiki kohustusest tagada menetlusõiguste kaudu isikute õiguste kaitse avaliku võimu kuritarvitamise ning ebaõigete ja -õiglaste otsuste eest. Eesti põhiseadus näeb ette igapäevase kaitse riigivõimu omavoli eest (PS § 13 lg 2) ning paneb õiguste ja vabaduste tagamise ülesande ka täitevvõimule (PS § 14), seejuures ei tohi moonutada piiratavate õiguste olemust (PS § 11).

Riigi omavoli eest ongi seni kaitset pakkunud menetlusõigused, mis kohustavad riiki välja selgitama asjaolud ning etteheidetavaid rikkumisi tõendama – alles seejärel on võimalik määrata karistus. Põhiõiguste kaitset ei peaks pidama efektiivsuse takistuseks või muuks tarbetuks ebamugavuseks. Riigi eesmärk on ju jõuda õige lahenduseni, mitte saada kiiresti palju haldustrahviraha.

2. Eksitav on eelnõu seletuskirja (lk 7) väide, et konkurentsijärelevalvemenetlus hakkab asendama riiklikku järelevalvet, haldusjärelevalvet ning väärtemenetlust ja kriminaalmenetlust. Tegelikult jäävad võimalikuks ka muud menetlused. Näiteks juhul, kui menetlusalune isik ei allu läbiotsimisele, on Konkurentsiametil võimalik rakendada sunniraha ning menetlusaluse isiku poolt moodustatavat ettevõtjat trahvida. Läbiotsimisest keeldunud kolmandaid isikuid (nt menetlusaluse isiku töötaja) haldustrahviga karistada ei saa, kuid Konkurentsiametil on õigus [asendustäitmise ja sunniraha seaduses](#) (ATSS) sätestatud korras rakendada sunniraha kuni 9600 eurot ja inimest karistada väärteo eest (seletuskiri lk 18).

Näiteks eelnõu § 73¹⁰ sätestab uue väärteokoosseisu, mis on suunatud kolmandatele isikutele ning mille eesmärk on vältida menetluse teadvalt takistamist. Eelnõu seletuskirja kohaselt nimetatud väärteokoosseis konkurentsijärelevalvemenetluses menetlusalusele isikule ei laiene, küll aga kohaldatakse seda muudele isikutele, keda saab konkurentsijärelevalvemenetluses uurimismeetmele allutada. Näiteks eelnõu § 78²² näeb ette piirangud konkurentsijärelevalvemenetluse käigus saadud teabe kasutamisele ja saladuse hoidmise kohustuse. Saladuse hoidmise kohustus on tagatud väärteokoosseisuga (eelnõu § 73¹¹).

Seega ei asenda konkurentsijärelevalvemenetlus täielikult teisi menetlusliike. Menetlusliik sõltub isiku menetluslikust staatusest. See omakorda ei paku õigusselget lahendust sellele, millised tagajärjed on konkurentsireeglite rikkumisel.

Väär on ka seletuskirjas toodud väide (lk 8), et eelnõu aitab kaasa õigusliku killustatuse vältimisele. Kui ühtselt ei lahendata juriidilise isiku väärteovastutuse seniseid murekohti mh

⁴ A. Soo, A. Lott, A. Kangur. „Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu Ülikool, 2020.

rahapesu tõkestamise ja andmekaitse valdkonnas, killustatus sisuliselt suureneb ja oht isikut põhiseaduspäraselt kaitsvate reeglitega karistamiseks ka teistes valdkondades pigem kasvab.

Menetlusliikide praktilise eristamise probleemid

3. Eelnõu § 78²³ lõige 4 sätestab, kelle võib Konkurentsiamet uurimismeetme kohaldamisele kaasata. Täpsustamata aga on, kas spetsialistide kaasamine võimaldab ka erasektorist isikuid kaasata. Sellega seoses on vajalik eelnõus täpsustada taandamise taotluse esitamise võimalusi. Täpsustada tuleb ka spetsialisti menetluslikku staatust. Kas [halduskohtumenetluse seadustiku](#) (HKMS) kohaselt on ta ekspert või vastustaja töötaja?

Menetluslike valikute ebaselgust ilmestab ka järgmine eluline küsimus - kui isik soovib vaidlustada kaasatud (eelnõu § 78²⁴ lõike 7 alternatiivid) politseiametniku tegevust (nt õigusvastane kahju tekitamine), siis kelle vastu tuleb esitada nõue? Kas nõue tuleb esitada Konkurentsiameti või Politsei- ja Piirivalveameti vastu? Eelnõust sellele küsimusele ühest ja selget vastust ei leia. Sellised põhimõttelised küsimused peaksid olema eelnõus selgelt lahendatud. Osaliselt on segadus tekkinud ka sellest, et sättele on pakutud alternatiivid, millest üksnes üks eeldab ametiabi. Ametiabi osutamise alused ja kord on sätestatud [halduskoostöö seaduses](#).

Kas kõnealune nõue, mille isik saaks kohtumenetluses esitada, alluks planeeritavale HKMS konkurentsijärelevalve meetmete peale esitatud kaebuste lahendamise eriregulatsioonile või HKMS üldregulatsioonile? Kas on võimalik vaidlustada üheskoos konkurentsijärelevalvemenetluses tehtud otsus ja esitada uurimismeetme rakendamisel põhjustatud kahju hüvitamise nõue? See, et nendele küsimustele ei ole üheselt selget vastust, on tingitud asjaolust, et ühe selge menetluse asemel tegelikult on tegemist hübriidmenetlusega, kus menetluslikud piirid on ebaselged ja läbimõttlemata. Kui aga lähtuda väljapakutud kitsast haldustrahvi vaidlustamise menetluse mõistest, siis tekib küsimus vaidlustusmenetluse efektiivsusest, kuna sama menetluse ja samade tehioolude osas viiakse läbi paralleelsed kohtumenetlused.

Eelnõu juures tekib korduvalt küsimusi sellest, kas eelnõus on mõne toimingute juures vaidlustamisega seonduv reguleerimata jäetud põhjusel, et eelnõu koostajad peavad seda juba reguleeritaks või just ei soovita vastavas osas isikule vaidlustamiseks võimalusi luua. Oluline on, et isikul oleks iga olulise põhiõigusesse sekkumise korral selge seaduses sätestatud alus sellele reageerimiseks ja enda õiguste kaitseks ning sealhulgas ka riigi vaieldavast toimingust keeldumiseks, sellisel juhul saaks riik sekkuda, kui kohus on vaidluse vastavas üksikküsimuses lahendanud.

Mõistete ebaselgus

4. Eelnõu § 78³⁴ lõige 1 punkt 1 näeb trahvi kohaldamise võimaluse ette üksnes juhul, kui keelatud tegu või muu rikkumine on toime pandud tahtlikult või ettevaatamatusest. Samas on „tahtlus“ ja „ettevaatamatus“ jäetud eelnõus sisustamata. Seletuskirja lk 10 on märgitud, et „rõhutada tuleb, et EL konkurentsioiguses on välja kujunenud täiesti eraldiseisev tahtluse ja ettevaatamatuse dogmaatika. Muudes EL-i õigusaktis märgitud tahtluse ja ettevaatamatuse vormid EL konkurentsioigusele ei kohaldu.“ Seega ei ole tegelikult selge, mis on karistatava käitumise eelduseks. Seejuures ei saa pöörduda ka karistusseadustiku üldosa poole, kus need mõisted defineeritud on. Üldreeglina on karistusõiguse üldosa sätted mõeldud tagatisena isikule, et erinormid ei irduks õigusriiklikust menetlusest. Seetõttu peab eriosas üldosast erisuse tegemise

võimalus üldosa normist ka nähtuma.⁵ Eelnõuga loodav segamenetlus teeb möönduse ka sellest menetlusalusele subjektile mõeldud karistusõiguslikust tagatisest.

Õiguskindluse ja määratletuse põhimõttega (PS § 10) kooskõlas ei ole see, et tahtluse ja ettevaatamatuse mõisted jäetakse menetluses, mis on oma olemuselt karistuslik, üldse määratlemata. Asjaolu, et kohtupraktika võib muutuda, ei ole aluseks karistuse määramise eelduste defineerimata jätmiseks. Kohtupraktika saab ja võib aidata sisustada konkreetsete mõistete kohaldamist, kuid nende defineerimata jätmine on vastuolus õigusselguse ja õiguskindluse põhimõtetega. Mõeldamatu oleks, et karistusõiguses oleksid need mõisted jäetud üksnes kohtupraktika sisustada. Eesti karistusõiguses on need mõisted ajaloolisest traditsioonist tingitult defineeritud, ka haldusmenetluses on valdkonniti vastavad mõisted siiski defineeritud ([maksukorralduse seadus](#) § 40 lõige 4).

5. Eelnõu § 57 lõige 2 sätestab teabenõude esitamise korra. Täpsustatud ei ole, kas teabenõue on haldusakt või menetlustoiming ning kas see on halduskohtus eraldiseisvalt vaidlustatav või vaidlustatav üksnes lõpliku haldusaktiga. Kui on siiski menetluse kestel vaidlustatav, siis tuleb täpsustada, kas sellisel juhul saab seda ka menetleda HMKS mõttes erimenetlusega konkurentsijärelevalve trahviasjas või tuleb seda igal juhul eraldi menetleda HKMS tavamenetluses.

6. Eelnõu § 78¹⁵ lõige 3 sätestab, et „Konkurentsiamet võib taotleja nime tema põhjendatud taotluse alusel tunnistada teistele isikutele avaldamisele mittekuuluvaks.“

Seletuskirjas on öeldud: „teatud juhtudel võib taotleja nime avaldamine tuua talle kaasa negatiivseid tagajärgi. Seetõttu peab Konkurentsiametil olema võimalus taotleja nime teistele isikutele mitte avaldada. Avalikustamise erand tuleneb KonkS § 78²¹ lõikest 5 (menetlustoimik ja õigus sellega tutvuda). Nimelt peab Konkurentsiamet võimaldama juurdepääsu ka konfidentsiaalsele infole, kui see on vajalik menetlusaluse isiku õiguste kaitseks. Menetlusaluse isiku kaitseõigus kaalub siin nime salastamise õiguse üles. Tähelepanu tuleb aga pöörata sellele, et nime avaldamine peab olema tõepoolest vajalik menetlusaluse isiku kaitseõiguse teostamiseks. Üksnes huvi teada, kes on esitanud taotluse, ei ole piisav. Reeglina ei tohiks taotleja nimi kui selline olla menetlusaluse isiku kaitse tagamiseks vajalik.“

Sättest ei selgu üheselt, kas nime avaldamine on vajalik ja võimalik üksnes kaitseõiguse teostamiseks kriminaalmenetluses, kuna kaitseõigus kitsas tähenduses hõlmab üksnes kaitset kriminaalsüüdistuse vastu (KrMS) või hõlmab see ka halduskohtumenetlust ja tsiviilkohtumenetlust? Kui on silmas peetud üksnes kitsast kaitseõigust, siis tuleks neid kaalutlusi seletuskirjas põhjalikumalt kajastada. Kui on peetud silmas ka halduskohtumenetlust ja tsiviilkohtumenetlust, tuleks sätte sõnastust täpsemaks muuta. Tasub tähele panna, et taotluses tuleb esitada veel rida muid andmeid, mille kaudu on isiku tuvastamine väga lihtne. Seega taotleja varjamiseks tuleks peale nime varjata ka muid andmeid, mis võimaldavad taotleja tuvastamist.

⁵ Kommentaarid § 1 p 1. Jaan Sootak, Priit Pikamäe. „Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne.“ Juura, 2021.

Tõendite riskasutusega seotud küsimused

7. Seletuskirjas (lk 13) on märgitud, et menetluste paljusus on probleemne ja seda eelkõige tõendite riskasutuse takistuste tõttu.

Esiteks, tõendite ületõstmise kohta riikliku järelevalve menetlusest süüteomenetlusele on Riigikohus märkinud, et see on lubamatu, kui tõendi saamisel ei ole järgitud KrMS §-s 64 sätestatud tõendite kogumise üldtingimusi või teatud menetluslikke garantiisid, nt PS § 22 lõikest 3 ja KrMS § 34 lõike 1 punktist 1 tulenevat õigust mitte olla sunnitud kaasa aitama enda või oma lähedaste poolt toime pandud kuriteo tõendamisele.

Teiseks, tõendite riskasutust kasutatakse kõikides valdkondades, kus haldusmenetluses väljastatakse koormav haldusakt, milles toodud faktilised asjaolud (faktiline põhjendus) võivad kattuda karistatava teoga KarS alusel, näiteks maksumenetluses. Tõendite kogumisele ja kasutamisele on seejuures ettenähtud kindlad reeglid. Tõendi lubatavust hindav kohus peab veenduma, et tõendi kogumisel järgiti kehtivat õigust. Sõltuvalt asjaoludest võib tõendi kogumine olla õigusvastane ka väljapoole süüteomenetluse reeglistikku jääva normi rikkumise tõttu (RKKKo [18.06.2021 nr 116-6179/111](#), punkt 54). Seega ei saa see olla eraldiseisev argument uue menetlusliigi loomise kasuks.

Kolmandaks, eelnevalt väljatoodud seletuskirjas kajastatud kirjeldus menetluslike garantiide kohta ei ole probleemi kirjeldus, mida oleks vaja lahendada, vaid menetluslike garantiide selge tagamine on õigusriigi põhimõtte järgimise osa.

Eelnõu § 78²³ lõigete 2 ja 7, § 62¹ lõike 2 ja § 78⁴⁰ kohaselt on uurimismeetme kohaldamisel saadud teavet lubatud kasutada hiljem kriminaalmenetluses ja süüteomenetluses. Seega on tõendite riskasutus lubatud, keelatud on jagada ainult sõnaselgelt süüstavaid ütluseid. Seega on ka seletuskirjas toodud väited tõendite riskasutuse probleemi lahendamisest ekslikud. Mingil määral jäävad need ka uue regulatsiooni kujul alles.

Täiendava tegevuspiirangu regulatsioon

8. Eelnõu § 55³ kehtestab Konkurentsiameti konkurentsitenistuses töötavatele ametnikele täiendava tegevuspiirangu lisaks [avaliku teenistuse seaduse](#) §-s 60 toodule.

Eelnõuga kavandatavast regulatsioonist ega seletuskirjast ei selgu, kas tegevuspiirangu kestus (eelnõu tekstis „mõistliku aja jooksul“) määratakse kindlaks haldusmenetluses ja kas see otsus on vaidlustatav. Samuti ei selgu, millal tegevuspiirangu aeg kindlaks määratakse – kas ametiaja alguses või ametist lahkudes? Tegevuspiirang piirab põhiseaduse §-st 29 tulenevat tegevusala, elukutse ja töökoha valikuvabadust. Tegevuspiirangu kokkuleppes peab seega olema määratletud tegevuspiirangu aeg juba enne ametist lahkumist, sest muul juhul on inimesel raske enda edasisi tegevusi ettenähtavalt ja vaba valiku alusel planeerida. Alternatiivselt on võimalik see aeg määrata kindlaks seaduses eneses.

Teabe avaldamine sh toimikuga tutvumine, teabe hankimine, ärakuulamine

9. Eelnõu § 78¹⁷ näeb ette võimaluse, et menetlusalust isikut ei teavitata konkurentsijärelevalvemenetluse algatamisest.

Alused selleks on väga üldised (lõige 4) ning piisab Konkurentsiameti hinnangust, et teavitamine ohustaks tõendite kogumist või ei pea Konkurentsiamet konkreetsel hetkel menetluse alustamist prioriteetseks. Menetlusaluse isiku teavitamine ilmselt muudab tõendite kogumise enamasti keerulisemaks. Seda arvestades võib teavitamata jätmine teatud olukordades olla iseenesest põhjendatud, aga selle alused tuleb sõnastada kitsamalt. Üksnes väga harvadel juhtudel, mille seadusandja on normis täpselt piiritlenud, võiks menetluse algatamist menetlusaluse isiku eest varjata. Vastasel juhul on isiku võimalused enda põhiõiguste kaitseks (nagu normi lõige 6 ette näeb) suuresti näilised. Kui eesmärgiks on tagada tõendite säilimine nende kaotsimineku ohu korral, siis tuleb see ka sellisena sätestada.

10. Eelnõu § 78²¹ lõige 2 võimaldab teiste isikute õiguste kaitseks või menetluse mittekahjustamiseks salastada menetlusaluse isiku eest teabe, mille alusel teda menetlusaluse isikuna käsitletakse. See võib teha isiku võimalused enda kaitsmiseks väga keeruliseks, kui ta ei tea, milles teda täpselt kahtlustatakse. Paraku on haldusmenetlusest ka näiteid, kus n-ö menetluse huvides salastatakse kahtlustuse sisu liiga kergekäeliselt. Seega peaks sellise võimaluse kasutamine menetluses olema juba regulatsioonist nähtavalt selgelt pigem erandlik.

Tuleb nõustuda Riigikohtu arvamusega sama eelnõu kohta, et kuna „kahtlusteta on tegemist EIÕK art 6 lg 1 tähenduses kriminaalsüüdistusega, ei pruugi see tagada õiglast menetlust EIÕK art 6 lg 1 mõttes ega võimaldada kaitse ettevalmistamist art 6 lg 3 p b tähenduses.“ Seetõttu peab toimikuga tutvumise õigus olema menetlusaluse isiku jaoks lai ning selle õiguse piirangud seaduses üksikasjalikult sõnastatud. Kui toimikuga tutvumise õiguse piirangud on vajalikud, siis tuleb näha ette ka lahendus selleks juhtumiks, mil juurdepääs on piiratud, et isiku põhiõiguste kaitse ei kannataks, kuna tal ei ole õigust toimikuga tutvuda menetluse kestel. Üheks võimaluseks on Riigikohtu pakutud lahendus, mille järgi antakse tutvumisõigus isiku esindajale.

11. Eelnõu § 78²² lõike 3 alusel keelatakse menetlusosalisel (ka menetlusalune isik on menetlusosaline) kohtumenetluses enne Konkurentsiameti poolt konkurentsijärelevamenetluse lõpetamist kasutada mingit osa teabest, mis on selle menetluse käigus koostatud.

Vastav piirang riivab PS § 13, § 14 ja § 15, kuna ei võimalda isikul enda õiguste kaitseks esitada kogu selleks vajalikku teavet riigiasutuses toimuva menetluse tõttu. Keelu alternatiiviks võib olla näiteks kohtumenetluses esitatud materjalile juurdepääsu piiramine, milleks on alused HKMS-s juba olemas.

12. Eelnõu § 78²³ räägib uurimismeetmetest. Normist nähtub, et uurimismeetmeks on läbiotsimine ja teabe nõudmine.

Selguse huvides võikski neid uurimismeetmeid normis nimetada ning loobuda abstraktsest koondmõistest „uurimismeetmed“. Praegu jääb sõnastusest mulje, et Konkurentsiamet saab rakendada uurimismeetmeid, teha läbiotsimisi ja nõuda teavet. Ühtlasi tähendab praegune lahendus, et näiteks läbiotsimise reeglid on nii KonkS § 78²³ kui ka § 78²⁴, kuid normid, mida seadusandja soovib läbiotsimisele rakendada, võiks olla ühes paragrahvis.

13. Eelnõu § 78²³ lg 2 järgi on Konkurentsiametil õigus saada igasugust teavet sõltumata teabekandjast. Hõlmatud on ka avamata sõnumid.

PS § 43 järgi on igal isikul õigus tema poolt või temale edastatavate sõnumite saladusele. Erandeid võib teha üksnes kohtu loal kuriteo tõkestamiseks või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamiseks

seadusega sätestatud juhtudel ja korras. Seega ei võimalda põhiseadus kohtu loata sõnumisaladust rikkuda. Järelikult on viidatud eelnõu norm praegu vastavas osas vastuolus PS §-ga 43.

14. Eelnõu § 78²⁵ lõige 8 järgi saab ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele määrata suure trahvi, kui isik annab ebatäielikku või eksitavat teavet.

Ebatäielik ja eksitav on väga hinnangulised kategooriad. Tajumis- ja analüüsivõime on inimestel erinevad ning sõltuvad ka sellest, millised on inimese taustateadmised. Seetõttu võib mingi teave olla ühe isiku jaoks ammendav ja teise jaoks ebatäielik. Karistamise alus ei ole kõnealusel juhul üheselt mõistetavalt ja objektiivselt kirjeldatud, mistõttu ei vasta see säte karistusnormi määratlatusnõude standardile.

15. Menetlusaluse isiku arvamuse ja vastuväidete ärakuulamist puudutav eelnõu §-st 78²⁷ ei selgu, millal täpselt menetlusalusele isikule võimalus oma arvamust ja vastuväiteid esitada antakse. Seadus peaks sätestama ka selle õiguse kasutamise aja. Vastasel korral piiratakse isiku õigust korraldusele ja menetlusele (PS § 14). Menetlusõiguste tagamine on seda olulisem, et haldustrahvi eesmärk on isikut haldusekirja rikkumise eest karistada ning need karistused on väga suured.

16. Eelnõu § 78³¹ lõike 6 punktiga 5 piiratakse kaebeõigust. Kaebeõigus on isikule tagatud PS §-ga 15, selle järgmiseks tuleb (kasvõi piiratud ulatuses) kaebeõigus ette näha.

Ajutise kohustuse määratlus

17. Eelnõu § 78²⁶ lõige 2 lubab Konkurentsiametil määrata isikule ajutise kohustuse teha kindlaksmääratud tegu või sellest hoiduda.

Selleks, et kõnealune säte vastaks PS § 10 ja § 11 nõuetele, peab antud säte olema sedavõrd konkreetse sisuga, et isikul oleks võimalik prognoosida, millist laadi tegu riik temalt nõuda võib. Keelatud teo toimepanemine on selles etapis veel tuvastamata. Kuivõrd riigivõimu teostamiseks ja põhiõiguste piiramiseks peab olema piisav seaduslik alus, siis tuleb keelatud või kohustuslikud teod seadusesse kirja panna. Proportsionaalsuse nõude abstraktne sätestamine normis ei taga normi vastavust PS §-le 11. Proportsionaalsuse põhimõtte järgimiseks on vaja, et seadusest nähtuks piirangu eesmärk ning need abinõud, mida selle eesmärgi saavutamiseks on lubatud rakendada. Konkurentsiametil on kohustus valida seaduses lubatud abinõude seast üksikjuhtumil sobiv, vajalik ja mõõdukas meede.

Menetluse lõpetamine prioriteetide alusel

18. Eelnõu § 78¹⁴ lõike 2 punktiga 1 plaanitakse anda Konkurentsiametile õigus lõpetada käimasolev konkurentsijärelevamenetlus prioriteetide alusel. Eelnõu § 78¹⁴ lg 2 ja 5 näevad ette, et Konkurentsiamet ei algata konkurentsijärelevamenetlust või lõpetab menetluse, kui esinevad lõikes 2 nimetatud asjaolud (nt p 1, kui menetlus ei ole võrreldes teiste pooleliolevate menetlustega prioriteetne või p 3, kui ilmnunud teave ei ole piisav keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks).

Kuna konkurentsijärelevamenetlus võib lõppeda väga suure trahvi määramisega, siis on nn Engeli kriteeriume arvestades tegemist karistamismenetlusega, mille puhul tuleks järgida ka *ne bis in idem* põhimõtet. *Ne bis in idem* põhimõtte ehk topeltmenetlemise ja -karistamise keelu eesmärk on välistada sama teo korduv menetlemine juhul, kui sama teo kohta on tehtud lõplik lahend. Teo

menetlemine *ne bis in idem* kontekstis tähendab menetlust, millel on karistusõiguslik iseloom. Seega võib pidada küsitavaks eelnõus sätestatud võimalust menetlus nt väheprioriteetsena lõpetada ja hiljem uuendada. *Ne bis in idem* põhimõttega antakse isikule kindlus, et kui juba alustatud menetlus saab läbi, siis selle menetluse lõpus tehtud otsust ei hakata uuesti üle vaatama. Menetleja ehk riigi jaoks on see aga kohustus lahendada ühe menetlusega teole antav hinnang, mitte jääda ootama tulevikus täiendavalt saadavatele tõenditele.⁶ *Ne bis in idem* põhimõtte tagab, et isik ei pea taluma ebamäärast olukorda, kus tema võimalikku rikkumist võidakse igal ajal uuesti menetlema hakata. Kord lõpetatud menetluse uuendamise võimalus just seda tema jaoks tähendabki.

Kriminaalmenetluse seadustikus on üheks kriminaalmenetlust välistavaks asjaoluks jõustunud kohtulahendi kõrval ka kriminaalmenetluse lõpetamise määrus (KrMS § 199 lg 1 p 5 – kriminaalmenetlust ei alustata, kui samas süüdistuses on isiku suhtes jõustunud kohtulahend või kriminaalmenetluse lõpetamise määrus KrMS § 200 sätestatud alusel). Tõsi, tegemist on relatiivse kriminaalmenetlust välistava ajaoluga, kuna kriminaalmenetluse lõpetamise määrus on vaidlustatav. Kui seda aga ei vaidlustatud või kui kaebus on jäetud rahuldamata, siis samas süüdistuses uut menetlust alustada ei saa.

19. Eelnõu § 62¹ sätestab sellega seonduvalt ka teabe avalikustamata jätmise regulatsiooni. Need alused võimaldavad jätta menetlusaluse isiku menetlusest teavitamata ning lubavad talle vastavat infot mitte avaldada. Nende alustega koos tuleb ilmselt sätestada ka vastavad piirangud teiste menetlusega seotud andmesubjektide õigustele. Vastasel korral võiks menetlusalune isik saada konkurentsijärelevamenetluse algatamisest teada seda ära kasutades, et temaga seotud füüsilised isikud (andmesubjektid) saavad esitada Konkurentsiametile nõude avaldada, kuidas nende andmeid on töödeldud. Plaanitavat eelnõu § 56¹ lõiget 2 tuleb kohaldada koosmõjus sama paragrahvi lõikega 3.

20. Eelnõu § 56¹ reguleerib isikuandmete töötlemist konkurentsijärelevamenetluses. Eelnõu seletuskirjas ei kajastu andmesubjekti õiguste piiramise proportsionaalsuse analüüs, piiratud on vaid eesmärgipärasuse nentimisega. Seega ei saa väita, et sättes ettenähtud piirang oleks IKÜM nõuetega kooskõlas. Ei ole aru saada, miks on prioriteetide alusel lõpetamisel igal juhul vajalik piirata isiku õigust menetluse kohta infot saada. Kui eesmärgiks on tagada tõendite säilimine nende kaotsimineku ohu korral, siis tuleb see ka sellisena sätestada. Igas menetluses ei saa sellist ohtu olla ja (kui jääda üldise sõnastuse juurde) sellise ohu puudumisel oleks andmesubjekti õiguste piiramine põhjendamatu. Piirangut intensiivistab seejuures tõendite ristikasutamise võimalus kriminaal- ja väärteomenetluses, kuna isiku kohta kogutud tõendeid võib nende menetluste raames kasutada.

21. Üldreegli kohaselt tuleb menetlusalust isikut konkurentsijärelevamenetluse algatamisest viivitamata teavitada, kui menetlusalune isik on teada. Eelnõu § 78¹⁷ lõike 4 punkti 2 erand aga võimaldab menetlusalust isikut üldse mitte teavitada. Seda alust saab rakendada juhul, kui menetlus on lõpetatud prioriteetide alusel.

Plaanitavate sätete kohaselt on põhjuseks, miks isik ei saa infot tema suhtes tehtavatest järelevavetoimingutest, ressursside juhtimine. See ei ole piisavalt kaalukas põhjus. Kui eesmärgiks on tagada tõendite säilimine ja eksisteerib nende hävitamise oht, tuleb see nii ka sätestada. Igas olukorras ei pruugi see vajalik olla. See võimaldab prioriteetide seadmise all viia

⁶ Kommentaarid § 2 p 7.1. Jaan Sootak, Priit Pikamäe. „Karistuseseadustik. Kommenteeritud väljaanne.“ Juura, 2021.

läbi varjatud menetlust väga pika aja vältel. Aegumise regulatsioon (§ 78³⁸) siin abiks ei ole, kuna ettevõtja teavitamine katkestab aegumise: „Keelatud teo toimepanemise eest trahvi kohaldamise õiguse aegumistähtaeg katkeb alates hetkest, mil esimest menetlusosalust isikut on teavitatud menetlusest, mille esemeks on keelatud teo toimepanemine, kuni selle menetluse lõpuni. Menetlus käesoleva paragrahvi tähenduses on lisaks konkurentsijärelevamenetlusele ka halduskohtumenetlus ning teise liikmesriigi konkurentsiasutuse ja Euroopa Komisjoni menetlus, kui selle esemeks on sama keelatud teo toimepanemine.“

22. Seletuskirjast (lk 46) nähtub eeldus, et Konkurentsiamet on vaba võtma vastu haldusesiseseid eeskirju, et prioriteetide seadmise kriteeriume asutusesiseselt täpsustada. Kuna prioriteetide seadmine mõjutab isiku suhtes läbiviidavat menetlust ja selle lõpetamise võimalikkust, tuleks eelnõu seletuskirjas analüüsida vastavate eeskirjade mõju haldusvälistele isikutele. Kui eeskirjadega määratakse haldusväliste isikute õiguste ja kohustuste seisukohalt olulisi küsimusi, tuleb need kehtestada õigustloovates aktides.

Keelatud teo toimepanemise tuvastamise tagajärjed ja mõju tsiviilnõudele

23. Eelnõu § 78¹² muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„§ 78¹². Keelatud teo toimepanemise tuvastamise tagajärjed

Keelatud teo toimepanemise tuvastamine Konkurentsiameti poolt on siduv keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule, kui kaebuse esitamise tähtaeg nimetatud tuvastamise vaidlustamiseks on möödunud ja tuvastamist ei ole vaidlustatud või on jõustunud kohtulahend, mille alusel jääb tuvastamine kehtima.“

Sätte sõnastus on tarbetult keeruline ega aita mõista, mida tahetakse öelda. Aru ei ole saada, kas ja millises osas püütakse tulevases kohtumenetluses lugeda siduvaks varasemalt jõustunud haldusakti alusel tuvastatud asjaolud ning kuidas see säte hakkab koos töötama HKMS või TsMS tõendamise regulatsiooniga (vt eelkõige HKMS §-d 56, 60, 61, TsMS §-d 229, 230). Pole selgitatud, millises kohtumenetluses esitatud nõuet silmas on peetud. Vajadusel tasub kaaluda normi sisu avamist mitme selgelt mõistetava lause abil.

HKMS § 61 lõike 4 kohaselt varasema jõustunud kohtulahendi põhjendustes tuvastatud asjaolusid hindab kohus kogumis teiste tõenditega. See tähendab ühtlasi seda, et sellel tõendil ei ole uues kohtuasjas ette kindlaksmääratud jõudu. TsMS § 232 lõike 2 kohaselt ühelgi tõendil ei ole kohtu jaoks ette kindlaksmääratud jõudu, kui pooled ei ole kokku leppinud teisiti.

HKMS § 177 lõike 1 kohaselt on jõustunud kohtuotsus menetlusosalistele kohustuslik osas, milles lahendatakse kaebuses esitatud nõue kaebuse aluseks olevatel asjaoludel. TsMS § 457 lõike 1 kohaselt jõustunud kohtuotsus on menetlusosalistele kohustuslik osas, milles lahendatakse hagi või vastuhagiga esitatud nõue hagi aluseks olevatel asjaoludel, kui seadusest ei tulene teisiti.

Kui eesmärgiks on siduda tulevased kohtumenetluses eelneva kohtumenetluse resolutsiooniga, siis tekib küsimus regulatsiooni tarvilikkusest. Kui keelatud teo toimepanemine tuvastatakse haldusakti resolutsioonis ja haldusakt on lõplikult jõustunud, on see ka kehtiv. Vaadates sätet koostoimes aga kohtumenetluse seadustikega nähtub, et teo keelatuse tõendatuks lugemine tuleb siduvaks lugemises jaoks sõnastada ka kohtuotsuse resolutsioonis. Siduv on ja saabki olla üksnes resolutsioon. Seda peab kohtus asja arutamisel arvestama. Kõnesolev regulatsioon ei muuda haldusakti kehtivuse ja kohtuotsuse resolutsiooni siduvuse senist õiguslikku käsitlust ja tundub seetõttu üldse tarbetu.

Kui eesmärgiks on aga siduda tulevased kohtumenetlused eelnevas kohtumenetlus tuvastatud faktiliste asjaoludega, tekib küsimus konkreetse sätte haakuvusest HKMS ja TsMS tõendamise regulatsiooniga.

24. Eelnõu on ebaselge seoses konkurentsiasjades tsiviilnõude esitamise eelduste ja tagajärgedega. Eelnõu seletuskirjas puuduvad selgitused selle kohta, kuidas tagatakse nende isikute võrdne kohtlemine, kes tsiviilnõuet esitada soovivad. Erinevate sätete koostoimes (eelkõige § 78¹⁶ lõike 2 punkt 2 ja § 78³⁰ lõige 1) ja sätete seletuskirja tekste kõrvutades on selgusetu, kas eelnev keelatud teo tuvastamine on või ei ole tsiviilnõude esitamise eelduseks.

Kui keelatud teo tuvastamine ei ole tsiviilnõude esitamise eelduseks, ei ole selge, kas eelnõu koostajad on arvestanud ka sellega, et tsiviilkohtu otsus võib olla vastuoluline Konkurentsiameti hilisemas menetluses tuvastatuga. Kas ja kuidas see konflikt sellisel juhul lahendatakse? Eelnõu § 78¹² reguleerib keelatud teo tuvastamise siduvust haldusakti ja halduskohtumenetluses tehtud otsuse osas.

Kaasaaitamiskohustus ja mittesüüstamise privileeg

25. Eelnõu § 62¹ lg 2 ja 78²³ lg 7 puudutab kolmanda isiku (nt konkurentsireeglite rikkumises süüdistatava ettevõtja töötaja) kohustust anda välja teave, mis võib teda ennast või tema lähedast süüstada.

Juhime tähelepanu, et enese mittesüüstamise privileeg kehtib kõigile isikutele kõigis menetlustes⁷ – keegi ei ole kohustatud andma ütlusi, mis võiksid teda või tema lähedasi kuidagi süüstada. Üldjuhul tähendab see ka õigust mitte üle anda isikut ennast süüstavaid dokumentaalseid tõendeid.

PS § 22 lg 2 ja 3 tagavad isikule süütuse presumptsiooni. Selle juures tuleb arvestada Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktikas valitseva nn põnaalse mateeria paradigmaga ehk arusaamaga, et EIÕK art 6 tähenduses võidakse kriminaalsüüdistuseks (ja seega süütuse presumptsiooni esemelise kaitsealaga hõlmatuks) lugeda ka selliseid kohtuasju, mida riigisiselt ei käsitata mitte kriminaal-, vaid distsiplinaarsüüdistusajadena (vt nt [EIKo 5100/71 jt, Engel jt vs. Holland, 08.06.1976](#)). EIÕK mõttes võib tingida kriminaalsüüdistusajana määratlemise üksnes karistuse raskus või õigusrikkumise olemus. Arvestades haldustrahvide suurust, siis tuleb karistust pidada raskeks ning järelikult lähtuda nende juures nn Engeli kriteeriumist.

26. Eelnõu § 78¹⁷ lõike 6 punktis 4 on sätestatud menetlusaluse isiku õigus „keelduda teabe andmisest ulatuses, millega ta tunnistaks keelatud teo toimepanemist“.

Seletuskirja kohaselt on säte seotud direktiivi artiklis 8 sätestatuga – teabe nõudmisel ei tohi menetlusalust isikut sundida tunnistama keelatud teo toimepanemist. Teabe andmisest keeldumine on asjakohane, kui isikul on muidu kohustus teavet anda. Sellekohane kohustus tuleneb haldusmenetluses üldiselt [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 38 lõike 3 esimesest lausest ning konkretiseerub teabenõudes (vt KonkS § 78²⁵), mille täitmine teabele juurdepääsu võimaldamise, kirjaliku teabe koondamise ja andmise või kirjalike või suuliste vastuste andmise teel on menetlusalusele isikule kohustuslik ja mille mittetäitmine on sanktsioneeritud. Menetlusaluse isiku kaasaaitamiskohustus, mis väljendub viimati nimetatud kohustuses, on tasakaalustatud punktis 4 ettenähtud õigusega mitte tunnistada keelatud teo toimepanemist. Kooskõlas EL konkurentsioiguse praktikaga ei ole nn vaikimisõigus kohaldatav muus osas kui keeld sundida ettevõtjat andma vastuseid, mis sisaldaks enda poolt keelatud teo toimepanemise omaksvõttu.

⁷ RKKKo [3-1-1-39-05](#), p 12-14.

Kõnealune vaikimisõiguse sisu on väga kitsas. Sisuliselt puudutab see üksnes ülestunnistust ning välja jäävad kõik kaudsed tõendid, mis võivad kogumis samasuguse järelduseni viia.

Isikut ei tohi kohustada kriminaalmenetluses oma süütust tõendama (PS § 22 lg 2). Haldustrahvi karistuslik iseloom on selge ja nähtub ka eelnõust. Seetõttu on PS § 22 lg 2 asjakohane ka haldustrahvimenetluses.

Ka direktiivi põhjenduspunktis 14 nenditakse, et „uurimisvolituste teostamise suhtes peaksid kehtima sobivad tagatised, mis peaksid vastama vähemalt liidu õiguse üldpõhimõtetele ja EL põhiõiguste hartale kooskõlas EL Kohtu praktikaga, eelkõige menetlustes, millega võib kaasneda karistuste määramine. Need menetluslikud tagatised peaksid hõlmama õigust heale haldusele ja ettevõtjate õigust teostada oma kaitseõigusi, mille oluline osa on õigus olla ära kuulatud. Lisaks peaks liikmesriikide konkurentsiasutuste otsuste, eelkõige ELi toimimise lepingu artikli 101 või 102 rikkumise tuvastamist ning parandusmeetmete ja rahatrahvide määramist käsitlevate otsuste puhul olema adressaatidel EL põhiõiguste harta artikli 47 kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Sellised otsused peaksid olema põhjendatud, et otsuse adressaatidel oleks võimalik saada teada otsuse tegemise põhjused ja teostada oma õigust tõhusale õiguskaitsevahendile.“

Lisaks ütleb direktiivi põhjenduspunkt 35 „Nõuete eesmärk ei tohiks olla kohustada ettevõtjat või ettevõtjate ühendust tunnistama, et nad on rikkumise toime pannud, sest selle tõendamise ülesanne lasub liikmesriigi konkurentsiasutusel.“

27. Eelnõu § 78²³ lõige 1 sätestab: „Konkurentsiamet võib käesoleva seaduse § 78¹³ lõikes 3 sätestatud eesmärgist lähtuvalt tõendite kogumiseks kohaldada käesoleva seaduse §-des 78²⁴ ja 78²⁵ sätestatud uurimismeetmeid. Konkurentsiamet võib uurimismeetme kohaldamiseks anda korraldusi.“

Seletuskirjas on märgitud, et Konkurentsiamet võib konkurentsijärelevamenetluses kohaldada üksnes nimetatud sätetes sisalduvaid volitusi. [Korrakaitseaduses](#) (KorS), VTMS-is ja KrMS-is sätestatud volitusi ei saa Konkurentsiamet keelatud teo tuvastamiseks kasutada.

Eelnõu § 78²⁴ lõike 1 punkt 3 sätestab Konkurentsiameti õiguse: „talletada või kaasa võtta läbiotsitavas kohas olevat äri- ja raamatupidamisteavet sõltumata teabekandjast“. Säte võtab üle ECN+ direktiivi art 6 lg 1 punktides b ja c ning art 7 lõigetes 1 ja 3 sätestatu. Sellega antakse Konkurentsiametile volitus talletada või kaasa võtta läbiotsitavas ruumis olevat äri- ja raamatupidamisteavet, sõltumata teabekandjast. Volitus hõlmab endas ka õigust talletatud või kaasavõetud teabega tutvuda. Tutvumine võib toimuda nii kohapeal kui ka kohas, kuhu teave kaasa võeti. Konkurentsiametil on osas, kus ja millal ta saadud teabe läbi töötab, ulatuslik kaalutusõigus.

Täpsustamata on, kuidas tagatakse andmete kasutamine ettevõtjate muude kohustuste (maksukohustused, lepingud) täitmiseks. KorS § 52 seab vallasasja hoiulevõtmiseks konkreetset (vallasasja omaniku ja valdaja õigusi arvestavad) nõuded, aga puudub viitenorm, mis neid siin kohaldada võimaldaks. KorS nõuded on kohaldatavad vaid vahetu sunni korral eelnõu sama paragrahvi lõikes 7 toodud juhtudel. Kehtiva KonkS § 54¹ on piiratud järgmiselt (ja seda eelnõuga ei muudeta): „Konkurentsiamet võib käesolevas seaduses sätestatud riikliku järelevälve teostamiseks kohaldada [KorS §-des 30, 31, 32, 49, 50 ja 51](#) sätestatud riikliku järelevälve erimeetmeid korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras.“ KorS §-le 52 ka siin viidet pole. Ühtlasi annab seletuskiri tõlgenduse, et eelnõu § 78²³ kohaldamisel KorS ei kohaldu (tulenevalt

selle paragrahvi lõikes 1 tehtud viitest laieneb see järeldus ka eelnõu §-le 78²⁴). Vallasasja omaniku ja valdaja õiguste tagamiseks oleks vaja täpsemat regulatsiooni või viidet KorS §-le 52.

Lisaküsimus tekib tegelikult terve eelnõu § 78²⁴ lõikes 1 toodud meetmete loeteluga, mida lubab kohaldada kohus määrusega. Kas ja kuidas konkureerivad omavahel kehtiva seaduse §-s 54¹ toodud volitused § 78²⁴ lõikes 1 toodud volitustega? Ühel juhul on alus seaduses, teisel volitab meetme kasutamiseks kohus. Kas § 54¹ laieneb ka konkurentsijärelevamenetlusele? Seletuskirja kohaselt ei laiene, kuid seadusest (sh eelnõu muudatusi arvestades) seda sõnaselgelt välja ei loe.

Kokkuvõtvalt ei leia eelnõust selgeid vastuseid küsimustele, kas ja millised korrakaitseaduse sätted konkurentsijärelevamenetluses kohalduvad ning millises ulatuses kohalduvad need halduskohtu määruse alusel tehtavatele toimingutele. Pole selge, kuidas tagada õigusselgus olukorras, kus eelnõu § 78²³ seletuskirjas toodud tõlgendus ütleb, et KorS ei kohaldu, kuid politseile on samas antud Eelnõu § 78²⁴ alternatiivide kohaselt õigus tugineda just KorS-le. Probleemi tuum on selles, et tegemist on uue menetlusliigiga, mille puhul ei ole lõpuni läbi mõeldud, millised meetmed ja millise seaduse alusel konkreetsetl kohaldamisele tulevad.

Probleemne on ka see, et eelnõu KonkS sätted ei vasta reguleerimise tiheduselt ja täpsuselt KorS sätetele, kuigi menetlus on olemuselt menetlusaluse isiku jaoks olulisel koormavam nii menetlustoimingute kui ka tagajärgede (trahv) osas.

Menetlus halduskohtus

28. Eelnõu § 78¹⁷ lõige 7 sätestab „Menetlusalusel isikul on kohustus taluda tema suhtes käesolevas peatükis sätestatud alusel ja korras kohaldatavaid uurimismeetmeid.“

Eelnõu § 78²⁴ lõige 4 sätestab: „Kui läbiotsimisele allutatud menetlusalune isik ei allu läbiotsimisel Konkurentsiameti korraldusele, võib Konkurentsiamet isiku poolt moodustatavale ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele kohaldada sunniraha käesoleva seaduse §-s 78³⁹ sätestatud korras ja määras.“

Eelnõu § 78²⁴ lõige 5 sätestab: „Kui läbiotsimisele allutatud muu isik kui menetlusalune isik ei allu läbiotsimisel Konkurentsiameti korraldusele, võib Konkurentsiamet tema suhtes rakendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras kuni 9600 eurot.“

Selgitatud ei ole, miks kohaldatakse trahvi ja uus sunniraha regulatsioon olukorras, kus meedet kohaldatakse kohtumääruse alusel. [HKMS § 248](#) sätestab täitmisele kuuluva kohtulahendi täitmata jätmise tagajärjed. Kui kohtumääruse alusel on isikul talumiskohustus, on tal ka määruse täitmise kohustus. Haldustoiminguks loa andmise menetluses on isik menetlusosaline, kes peab määrust täitma (vt ka käesolevat arvamust eelnõu § 78²⁴ juurde).

Eelnõus ei ole isikut, kelle suhtes kohtumääruse alusel uurimismeetmeid kohaldatakse, loetud menetlusosaliseks (vt ka käesolevat arvamust eelnõu § 78²⁴ juurde). Seetõttu ei selgu eelnõust ka määrusega kohustatud isikud ehk menetlusosalised ja millised on nende õigused ja kohustused määruse (resolutsiooni) alusel.

29. Eelnõu § 78²² lõige 1 ja 2 sätestavad saladuse hoidmise kohustuse seoses menetluses kogutud teabega ning piirangud selle kasutamise võimalusega kohtumenetluses. Lõige 1 kasutab seejuures sõnastust „kaitse tagamine“, mis on kriminaalmenetlusele omane. Eelnõus puuduvad selgitused,

kas sätte kohaldamisala hõlmab ka tsiviil- ja halduskohtumenetlust. Kui see ei ole nendega hõlmatud, tuleks seda põhjendada.

Põhjendused puuduvad ka kõnealuse sätte lõikes 2 toodud kitsenduste osas ja see kuidas see õigustab isiku kaitseõiguse piirangut ja isiku õiguse esitada kohtumenetluses enda väidete tõendamiseks tõendeid piiratud.

30. Eelnõu § 78²² lõige 3 sätestab: „Menetlusosalisel on keelatud kohtumenetluses enne Konkurentsiameti poolt konkurentsijärelevamenetluse lõpetamist kasutada järgmist konkurentsijärelevamenetluse käigus saadud teavet:

- 1) teave, mille muu isik on konkurentsijärelevamenetluse jaoks koostanud;
- 2) teave, mille Konkurentsiamet on konkurentsijärelevamenetluses koostanud ning menetlusosalisele saatnud;
- 3) konkurentsijärelevamenetluses esitatud kokkuleppe sõlmimise taotlus, mis on tagasi võetud.“

Kui isik soovib esitada kaebuse enda õiguste jätkuva rikkumise peale (nt läbiotsimise määrase peale), siis millisel viisil on antud keelunormi arvestades võimalik? Kõnealuses sättes puudub kaalumisevõimalus ja see võib takistada oluliselt isiku õigust enda kaebe- või kaitseõiguse teostamiseks. Analüüsivõimalus on, kas eesmärki hoida menetluses kajastatud andmeid saladuses, ei ole võimalik saavutada leebemal viisil. Kohtumenetluses on juba praegu võimalik materjalidele juurdepääsu piirata (HKMS § 88 ja § 89).

31. Eelnõu § 78²³ lõige 3 sätestab et „Uurimismeetme kohaldamisel tehtud talletust loetakse samaväärseks protokolliga HMS § 18 tähenduses. Konkurentsiametil on õigus kasutada talletusena heli- ja videosalvestisi.“

Tõendi kohtumenetluses kasutamise eelduseks on, et seal kajastuvad olulised andmed kohtumenetluse seisukohalt. Sättes ei ole talletusele täpsemaid tingimusi sätestatud (vrdl TsMS § 50 jj), kuid see on tõendi nõuetekohasuse ja kasutatavuse tagamiseks vältimatult vajalik.

32. Eelnõu § 78²⁴ järgi võib Konkurentsiamet halduskohtu eelneval loal teha läbiotsimise.

Läbiotsimine haldusmenetluses on isiku põhiõiguste suhtes sama toimega kui läbiotsimine süüteoamenetluses. Seetõttu peab ka sellele eelnev kohtulik kontroll ning seaduses esitatavad menetluslikud reeglid olema võrdväärsed süüteoamenetlusega. PS § 33 näeb ette kodu puutumatus ja PS § 32 omandi puutumatus, läbiotsimine võib piirata ka ettevõtlusvabadust (PS § 31). Läbiotsimine ei ole põhiseaduse järgi välistatud, kui seda lubab seadus, kuid põhiseadus nõuab, et läbiotsimine peab olema vajalik avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses. (Rõhutame: kriminaalmenetluses.) Seega, seaduslik alus ei taga veel läbiotsimise põhiseaduspärasust (sh proportsionaalsust). Selleks, et läbiotsimist saaks kasutada riik ainult juhtudel, mil see on möödapääsmatu mõne PS § 33 nimetatud õigushüve kaitseks, peab seadusest vähemalt tulenema, millal ja millisel eesmärgil on läbiotsimine lubatav ning mida kohus läbiotsimiseks loa andmisel kontrollima peab. Ühtlasi tuleks põhjalikult analüüsida küsimust, millise PS §-s 33 nimetatud legitiimse eesmärgi alla see antud olukorras läbiotsimine läheb ning kas see on proportsionaalne. See analüüs tuleb ära tuua seletuskirjas.

Samuti tuleb seaduses ette näha põhiõiguse piirangu intensiivsusele vastavad menetluslikud tagatised. Näiteks tuleb ette näha isiku kaebeõigus läbiotsimist lubava kohtulahendi peale või kui

kaasa võetakse isikule kuuluvaid asju või piiratakse juurdepääsu valdusele, siis peab ka neid toiminguid olema võimalik isikul vaidlustada.

33. Eelnõu § 78²⁴ lõike 7 teine alternatiiv sätestab, et sama paragrahvi lõike 1 punktides 1–3 sätestatud meetmete kohaldamiseks võib kasutada vahetut sundi nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu. Vahetut sundi kohaldab ametiabi korras politsei korrakaitseasutuses sätestatud korras, arvestades eelnõu vastava peatüki erisusi.

Eelnõus puudub regulatsioon, mis puudutaks vahetu sunni kohaldamise erisusi. Mida selles sättes silmas peetud on, pole selge. Arvestades, et see on seotud kohtumäärusega, mille tingimused on määratlemata, ei ole kokkuvõtvalt üheselt selge see, milliseid toiminguid ja mis tingimustel vahetu sunniga tagada võib ning mis on konkurentsijärelevamenetluses erisused.

34. Eelnõu § 78²⁴ kohaselt toimetatakse läbiotsimine haldustoiminguks loa andmise menetluses antud määruse alusel. Reguleerimata on aga see, millal isikule määrust tutvustatakse ja millal saab see olla „vajalik“ ja „mittevajalik“. Oluline on rõhutada, et HKMS § 265 lõige 5 näeb ette määruse peale kaebuse esitamise võimaluse. Kui isikule määrust kätte ei toimetata ka peale uurimistoimingu lõppu, siis riivab see väga intensiivselt PS § 24 lõikes 5 ettenähtud kaebeõigust. Eelnõus ei ole kirjeldatud ja on raske leida ka argumente selle kasuks, miks selline kaebeõiguse piirang saaks olla õigustatud.

35. [Määruse nr 1/2003 art 20 lõige 8](#) sätestab, et „Lõikes 7 osutatud loa taotlemisel kontrollib siseriiklik kohus komisjoni otsuse autentsust ning seda, et kavandatud sunnimeetmed ei oleks kontrolli sisu seisukohalt meelevaldsed ega liigsed. Sunnimeetmete proportsionaalsuse kontrollimisel võib siseriiklik kohus paluda komisjonilt otse või liikmesriigi konkurentsiasutuse kaudu üksikasjalikke selgitusi eelkõige juhul, kui komisjonil on põhjust kahtlustada asutamislepingu artiklite 81 ja 82 rikkumist, kui kahtlustatav rikkumine on tõsine või selgitused on vajalikud, võttes arvesse asjaomase ettevõtja osalemise laadi. Siseriiklik kohtuasutus ei tohi vaidlustada kontrolli vajalikkust ega nõuda, et talle esitataks komisjoni toimikus sisalduv teave. Komisjoni otsuse seaduslikkuse võib läbi vaadata ainult Euroopa Kohus.“

Seletuskirjas on selle kohta märgitud, et „ruumi läbiotsimiseks loa andmisel võib kohus juhendada määruse nr 1/2003 art 20 lg-s 8 sätestatust. Säte reguleerib Euroopa Komisjoni poolt siseriiklikul tasandil läbiviidavat kontrolli. Artikli 8 kohaselt kontrollib lõikes 7 osutatud loa (läbiotsimise loa) andmise otsustamisel siseriiklik kohus mh, kas kavandatud sunnimeetmed ei oleks kontrolli sisu seisukohalt meelevaldsed ega liigsed. Sunnimeetmete proportsionaalsuse kontrollimisel võib siseriiklik kohus paluda komisjonilt otse või liikmesriigi konkurentsiasutuse kaudu üksikasjalikke selgitusi eelkõige juhul, kui Komisjonil on põhjust kahtlustada asutamislepingu ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumist, kui kahtlustatav rikkumine on tõsine või selgitused on vajalikud, võttes arvesse asjaomase ettevõtja osalemise laadi. Siseriiklik kohtuasutus ei tohi vaidlustada kontrolli vajalikkust. Volitus siseneda hõlmab endas volitust siseneda ruumi omaniku või valdaja tahte vastaselt.“

Sellest nähtub, et Komisjoni otsuse seaduslikkuse kontroll on Euroopa Kohtu pädevuses. Tuleb aga rõhutada, et kui siseriiklik kohus siiski kahtleb kontrolli vajalikkuses, siis on kohtul võimalik algtada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ja lahendada tuleb küsimus kõnealuse määruse sätte ja põhiseaduse kooskõlast (sh esmalt põhiseaduse EL õigusega kooskõllaliselt tõlgendamise võimalusest). Ükski kohtu loal toimiv menetlustoiming ei tohi olla põhiseaduse kontrolliraamidest väljaspool.

36. Eelnõue § 78³⁴ lõikega 6 on sätestatud, et „Trahv muutub täidetavaks, kui seda ei ole tähtaegselt vaidlustatud või kui on jõustunud kohtulahend, mille alusel jääb trahv kehtima.“

Probleemne on sätte praktiline rakendamine ja seda ei ole täpsemalt lahti seletatud ka seletuskirjas. Kohtuotsuse jõustumise aeg ei ole alati ette teada, nt see, millal Riigikohus menetlusse võtmise või mittevõtmise otsustab (HKMS § 176, § 219). Arvestades trahvisummade suurst ei pruugi olla võimalik ettevõtjal 1 päevaga nõutava summa tasumist korraldada. See tähendab, et ei ole mõistlik võimaldada kohest sundtäitmist. Konkurentsiametil on sundtäitmise otsustamisel kaalutusõigus. Kuna selle teostamiseks ei ole kirja pandud täpsemaid tingimusi, ei aita see kaasa ettenähtavusele sunnimeetmete rakendamise seoses.

37. HKMS § 126 täiendatakse lõikega 4 järgmises sõnastuses: „Ajutise konkurentsijärelevameetme peale esitatud kaebuse vaatab kohus läbi kiirendatud korras“. Säte võtab Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi artikli 11 lõike 2. Direktiivi vastav säte nõuab, et liikmesriigid tagaksid ajutiste meetmete (vt KonkS § 78²⁶) õiguspärasuse, sealhulgas proportsionaalsuse läbivaatamise kiirendatud edasikaebekorralduse kohaselt.

HKMS § 2 kohaselt peab haldusastja lahendama sõltumatu ja erapooletu kohus õigesti, ausalt, mõistliku aja jooksul ja võimalikult väikeste kuludega. See tähendab, et ka kehtiva õiguse kohaselt tuleb asi lahendada ilma viivitusteta. „Kiirendatud korras“ mõiste tuleks konkreetset ära sisustada (tähtajad või eelisjärjekord), sest hetkel sellel tähendus puudub. Uue mõiste toomine HKMS raamistikku ei ole põhjendatud, eriti olukorras, kus selle sisu on ebaselge. Kui on soov menetlus tähtaegade või eelisjärjekorraga ära piirata, peab sellele eelnema põhjalik analüüs, miks on põhjendatud konkreetset juhul erisus teiste kaebuse esitanud isikutega võrreldes. Ühelegi haldusotsusele ei saa anda kohtumenetluses eelisjärjekorda kergekäeliselt.

38. HKMS § 280¹ – Konkurentsijärelevalve trahviasia – defineerib konkurentsijärelevalve trahviasja järgmises sõnastuses: „Konkurentsijärelevalve trahviasia on konkurentsiseaduse 9². peatüki tähenduses konkurentsijärelevamenetlusest tekkinud haldusastja, mille esemeks on ettevõtjale või ettevõtjate ühendusele õigusrikkumise toimepanemise eest trahvi kohaldamine.“

Kas eelnõu koostajad on mõelnud, et mõiste „Konkurentsijärelevalve trahviasia“ alla käib üksnes trahvi vaidlustamine või ka sunniraha ja muud kaebused, mis on selle trahviasjaga seotud (nt kolmanda isiku kaebus; menetlusosalise kaebus läbiotsimise toimingute peale (kui see on võimalik)? Kui tegemist on samade asjaoludega, kas mõeldud on, et need saab HKMS alusel liita samasse „kiirendatud“ menetlusse? Vastused nendele küsimustele on olulised, et hinnata, milline mõju saab konkurentsijärelevalve menetlusel olema menetlusosalise võimalusele kohtumenetluses oma õiguste kaitsmise võimalustele ja efektiivsusele.

39. HKMS § 280² lõige 1 sätestab: „Konkurentsijärelevalve trahviasjas esitatud kaebusele ei kohaldata käesoleva seadustiku § 121 lõike 2 punktis 2¹ sätestatud.“ Seletuskirjas ei ole põhjendatud konkurentsiasjas sellise välistuse tegemise vajadust. Sellise otsustuse tegemise õigus on kohtul ning konkurentsiasja olemusest tulenevalt ei oleks ka selle sätte eeldused üldjuhul täidetud.

40. HKMS § 280³ täiendab halduskohtu volitusi konkurentsijärelevalve trahviasja lahendamiseks ning näeb ette, et „[L]isaks käesoleva seadustiku §-s 5 sätestatud volitustele on kohtul õigus tühistada trahvi määrav haldusast osaliselt, vähendades Konkurentsiameti määratud trahvi suurst. Nimetatud volitust rakendab kohus, arvestades konkurentsiseaduses sätestatud.“

Eelnõu kohaselt hakkab kohus seega otsustama kaalutusõiguse alusel määratud trahvi suuruse üle. See ei ole kehtiva haldusõiguse ja halduskohtumenetluse põhimõtetega kooskõlas (vt nt RKHKo 15.12.2009 nr [3-3-1-82-09](#) ja seal viidatud lahendid). Selgitamata on, miks ei piisa kehtivast reeglistikust, kus on kohtu otsustada, kas kohus saab ise teha uue otsuse (kui teistsuguse haldusotsuse tegemise võimalus on asjaolusid arvestades redutseerunud nullini) või saadab asja uuesti otsustamiseks haldusorganile tagasi.

41. Eelnõu § 78³¹ lõike 6 punkt 5 sätestab, et „Kokkuleppeläbirääkimiste tulemusel esitab menetlusalune isik või käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul menetlusaluste isikute esindaja Konkurentsiametile viimase poolt määratud tähtaja jooksul kirjaliku kokkuleppe sõlmimise taotluse, mis sisaldab: 5) kinnitust, et menetlusalune isik või käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud juhul menetlusalused isikud loobuvad õigusest tutvuda menetlustoimikuga ning õigusest vaidlustada ettevõtja kartellis osalemine ja selle eest kohaldatavad konkurentsijärelevalvemeetmed.“

Tegemist on isiku enda nõusolekul toimuva kaebeõiguse absoluutse piiramisega. On kaheldav, kas põhiõigusest täielik loobumine sellisel kujul on põhiseaduspärane (vrld HKMS § 154 ja § 155).⁸

Sunniraha regulatsioon ei haaku kehtiva õigusega

42. Eelnõus kajastatud sunniraha regulatsioon ei ole kooskõlas seni kehtinud sunniraha olemusega. Ka seletuskirjas on märgitud, et tegemist on Eesti õiguskorra jaoks uudse haldussunnimeetmega, mis ei vasta täiel määral ATSS-is sätestatud sunniraha mehhanismile. Veel on seletuskirjas selgitatud, et nimelt nõuab ECN+ direktiiv, et iga viivitatud päeva eest peab saama määrata lõppotsusega sunniraha maksmise kohustuse, sõltumata sellest, kas esialgne ettekirjutus mingil hetkel täidetakse või mitte.

Eelnõu seletuskirjas on õigesti viidatud Riigikohtu järjepidevale seisukohale, et kui kaebaja on kohtuotsuse tegemise ajaks ettekirjutuse täitnud, tuleb kaebus rahuldada. Samas on haldusorganil keelatud sunnivahendit kohaldada, kui temani jõuab teave ettekirjutuse täitmisest (vt RKHKo [16.06.2021 nr 3-20-1245](#) punkt 18.3 ja seal viidatud lahendid).

Sisuliselt on eelnõukohase sunniraha näol tegemist viivistasuga kohustuse täitmata jätmise eest. Selle nimetamine sunnirahaks on eksitav ja loob mulje, et tegemist on senisele sunniraha põhimõtetele vastava haldusmeetmega ja väheolulise muudatusega kehtivas õiguslikus raamistikus. Seda see siiski ei ole. Näiteks ilmestab seda hästi küsimus, et eelnõu § 78³⁰ kohaselt on võimalik olukord, kus määratakse ettevõtjale trahv ja sunniraha ning lisaks uuendatakse varasem menetlus – millele on suunatud siin sunniraha eesmärk?

Kui sunniraha regulatsioon on nõutav direktiivi artikli 16 kohaselt just sellisel kujul, tuleks vastav nõue seadusesse sisse kirjutada uue haldusmeetmena. Selliselt ei looda ekslikku muljet, et tegemist on üksnes vähemõjusa täiendusega sunniraha regulatsiooni seisukohalt.

⁸ Vt isiku nõusolekul toimuva põhiõiguse piiramise problemaatika kohta: K. Albi. § 9 komm 26 jj. – Ü. Madise jt (toim). Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda 2020. Üks asi on lihtsalt kohtusse pöördumisest loobumine, hoopis teine selle asi on selle esitamine millegi eeltingimusena.

Eelnõust ei saa vastust küsimusele, mis saab, kui halduskohus peatab ATSS lõike 3 punkt 4 alusel HKMS alusel sunniraha rakendamise. Vastust ei ole ka küsimusele, kuidas see mõjutab isiku poolt tasumiseks kohustavat lõppsummat? Kas sunniraha aluseks on sellisel juhul siiski viivitatud päevade arv või mõjutab kohtumääruse alusel sunniraha rakendamise peatamise ajal sunniraha suureneda ei saa?

Täna veelkord võimaluse eest selle olulise eelnõu kohta arvamust avaldada ja loodan, et kirjapandust on olemasolevate õiguskorra probleemide lahendamisel abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Olari Koppel
asetäitja-nõunik, õiguskantsleri kantselei direktor
õiguskantsleri ülesannetes

Rait Sannik 693 8438
Rait.Sannik@oiguskantsler.ee

Evelin Lopman 693 8431
evelin.lopmann@oiguskantsler.ee

Karolin Soo 693 8410
karolin.soo@oiguskantsler.ee

Marju Agarmaa 693 8447
marju.agarmaa@oiguskantsler.ee

Liina Lust-Vedder 693 8429
liina.lust-vedder@oiguskantsler.ee