



Õiguskantsler

Teie 20.01.2014 nr

Meie 18.02.2014 nr 6-1/140211/1400766

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta
Karistusseadustiku § 400 põhiseadusele vastavus**

Lugupeetud []

Pöördusite minu poole taotlusega kontrollida, kas karistusseadustiku (KarS) §-s 400 sätestatud kriminaalvastutus Eesti Vabariigi ja Euroopa Liidu siseturu konkurentsireeglite rikkumise eest on kooskõlas põhiseaduse §-des 10 ja 13 tagatud õigusselguse ning §-s 31 tagatud ettevõtlusvabaduse põhimõttega. Olete seisukohal, et KarS §-s 400 ei ole saavutatud õigusselguse nõuet, mistõttu on vastav regulatsioon vastuolus ka ettevõtlusvabaduse põhimõttega. Ettevõtjal ei ole Teie hinnangul võimalik (ka kohtute tõlgenduse kaudu) õigusnormist aru saada, millised tegevused konkreetselt võivad kaasa tuua kriminaalvastutuse.

Tahan Teid kõigepealt tänada põhjaliku ja argumenteeritud ülevaate ning õigusliku analüüsi eest.

Olles tutvunud mulle esitatud avaldusega ning hinnates Teie toodud argumente ja asjassepuutuvaid õigusnorme, ei tekkinud minus piisavalt kahtlust pidamaks KarS § 400 põhiseadusega vastuolus olevaks.

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta lähemalt: kõigepealt peatun lühidalt ettevõtlusvabaduse põhimõttel ning seejärel käsitlen põhjalikumalt õigusselgusega seonduvat.

Ettevõtlusvabadus on oma olemuselt õiguslik vabadus, mille vastas seisab riigi kohustus mitte teha põhjendamatu takistusi ettevõtluseks, sh peab riik tagama õigusliku keskkonna vaba turu toimimiseks. Konkurentsiseadus piiritleb ettevõtlusvabaduse kasutamise tingimusi, piirates seeläbi ettevõtja vabadust teha äri täpselt nii, nagu ta tahab. Kui aga osad ettevõtjad konkurentsieeskirju ei järgiks, siis saaksid reeglite rikkujad vabaturul konkurentsieelise. Seetõttu ei saa Teie väidetega, mis puudutavad ettevõtlusvabaduse põhimõtte rikkumist KarS § 400 kontekstis, nõustuda. Riik tagab turul osalejate ausa konkurentsi reeglite abil, mis on koondatud konkurentsiseadusesse ning nimetatud seadus omakorda võtab suures osas üle Euroopa Liidu õigusaktid. Konkurentsiseadus piirab vältimatult mõne ettevõtja tegevust, kuid samas toetab teisi. Üldjuhul piisab ettevõtlusvabaduse piiramiseks igast mõistlikust põhjusest, mis lähtub avalikust huvist ning teiste isikute õiguste ja kaitse vajadusest. Hetkel kehtiv konkurentsireeglistik minu hinnangul taolist eesmärki täidab.

Igal isikul peab olema võimalik aru saada piirangutest, mida seadus tema käitumisele ja eneseteostamisvabadusele seab. Eelkõige on **õigusselgus** oluline just karistusõiguses seoses normi tagavate sanktsioonidega, mis teadaolevalt mõnel juhul võivad viia kuni inimeselt vabaduse võtmiseni või juriidilise isiku sundlõpetamiseni. Pean õigusselguse põhimõtte kaitsevajadust väga oluliseks, mistõttu seisan selle eest, et seda põhimõtet järgitaks. Kuna olete oma avalduses juba ise õigusselguse põhimõtet minu arvates piisava põhjalikkusega avanud ja analüüsinud, ei pea ma vajalikuks nimetatud põhiõiguse üldist õiguskäsitlust Teile tutvustada (sisuliselt üle korrata). Seetõttu peatun lähemalt Teie avalduse aluseks oleva õigusnormi, täpsemalt KarS § 400 õigusselgusel.

KarS § 400 näeb kehtivas redaktsioonis ette kriminaalvastutuse konkurentsi kahjustava kokkuleppe, otsuse ja kooskõlastatud tegevuse eest. Nimetatud paragrahv on karistusseadustikus eksisteerinud alates selle jõustumisest 01.09.2002 ning ehkki hilisemalt on mitmel korral muudetud erinevate lõigete sõnastust, ei oma see asjaolu edasisel teemakäsitlusel, s.o õigusselguse ja ettevõtlusvabaduse põhimõtete võimaliku rikkumise hindamisel määravat tähtsust¹. Sätte puhul on kahtlemata tegemist blanketse karistusõigusnormiga, s.t normis eneses ei sisaldu karistatava teo kirjeldus ammendaval määral, vaid selle sisustamisel tuleb arvestada muudest õigusaktidest tulenevate kohustuste või keeldudega.

Karistusseadustiku eriosas saab eristada kahte tüüpi blanketseid õigusnorme: ühed omavad selget viidet konkreetsele õigusallikale (näiteks § 300¹, milles viidatakse toimingupiirangu rikkumise koosseisus korruptsioonivastasele seadusele), teised aga mitte (nagu näiteks käsitletav § 400). Olukorras, kus mõni õigusvaldkond on väga laiaulatuslik, tuleb pidada paratamatuks, et teo kirjelduses konkreetsetele õigusallikatele viiteid ei tehta.

Sellist seisukohta toetab ka Riigikohus, kes on ühes oma lahendis öelnud: „Leidub hulgaliselt karistusõiguslikke norme, mis peavad tagama teistes õigusharudes kehtestatud detailseid regulatsioone, mis võivad sisalduda mitmes erinevas õigusaktis. Sagedased on juhtumid, mil selliseid regulatsioone sisaldavad õigusaktid asendatakse uutega. Kui nõuda, et blanketseid kuriteokoosseisud sisaldaksid üksnes otseseid viiteid konkreetsete õigusaktide konkreetsetele sätetele, mille rikkumise eest on võimalik isik vastava kuriteokoosseisu järgi süüdi tunnistada, muutuks karistusseadus äärmiselt ebaülevaatlikuks ning iga muudatus blanketti sisustavas õigusaktis tingiks ka karistusseaduse muutmise. Selline olukord ei oleks kooskõlas põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõttega.“²

KarS § 400 sisustamisel tuleb arvestada konkurentsiõigust reguleerivate normidega. Tulenevalt karistusõiguse aktseessoorsuse põhimõttest saab isikut KarS § 400 järgi karistada üksnes juhul, kui tema käitumine on selle normistikuga vastuolus.³

Riigisisised konkurentsireeglid on kirjas suuresti konkurentsiseaduses, Euroopa Liidu põhilised konkurentsieeskirjad tulenevad Euroopa Liidu toimimise lepingust (keelatud kokkulepete jms regulatsioon on toodud lepingu artiklis 101). Samas tõden, et konkurentsiseaduses ning Euroopa Liidu toimimise lepingus sisalduvad konkurentsireeglid on üsna abstraktselt kirja pandud, mistõttu oma teo karistatavuse hindamiseks viidatud aktidega tutvumisest üksi ei piisa. Kuna Eestis kehtivaid konkurentsieeskirju, mis puudutavad konkurentsiseaduse § 16 lõikes 1 keelatud kokkulepet, tegevust ja otsust, tuleb üldjuhul kohaldada kooskõlas Euroopa Liidu konkurentsiõigusega, siis peaks ettevõtja oma majandustegevust puudutavas osas olema kursis

¹ Siinkohal peab taaskord nentima, et olete KarS § 400 sõnastuse dünaamikat nimetatud sätte muutmiste kontekstis piisava põhjalikkusega käsitlenud, mistõttu puudub vajadus antud teemal pikemalt peatuda.

² Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 05.06.2003 otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-14-03, p-d 12-13)

³ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 04.05.2011 otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-12-11, p 9.

ka sellega, kuidas rakendatakse Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 101 loetletud keelde ning neist lubatud erandeid.⁴ Et ettevõtjal oleks võimalik paremini hinnata oma sõlmitavate kokkulepete jms vastavust konkurentsieeskirjadele, selleks on Euroopa Komisjon andnud mh Euroopa Kohtu praktikat hõlmavad suunised.⁵

Saan aru, et Teil on tekkinud küsimus, kas põhiseaduse § 13 lõikes 2 sätestatud õigusselguse põhimõttega ja §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadusõigusega on kooskõlas olukord, kus ettevõtja peab keelatud teo teadasaamiseks nii paljude õigusaktide ja tõlgendustega tutvuma.

Minu hinnangul on ka Riigikohus jaatanud KarS § 400 kooskõla õigusselguse põhimõttega. Nimelt on kohus ühes varasemas lahendis öelnud esiteks seda, et isikutelt, kes puutuvad kokku valdkonnaga, mida reguleerivad normid on karistusõiguslikult tagatud, eeldatakse vastava valdkonna regulatsiooni tundmist.⁶ Turul tegutsev ettevõtja on üldreeglina professionaal, kellelt ei eeldata ainult konkurentsi- ja karistusreeglite, vaid ka laiemalt enda tegevusvaldkonna normistiku tundmist. Näiteks jäätmevaldkonna ettevõtja peab teadma nii asjakohast jäätme-, sealhulgas pakendi-, maksu kui ka nt tööõigusregulatsiooni. Viimast olenemata sellest, kas reeglid tulevad riigisisest õigusest või Euroopa Liidu õigusest.⁷ Sellise kohustuse panemist ettevõtjale ei saa pidada ebaproportsionaalseks. Ühtlasi märgin, et Riigikohus on ise sisustanud KarS § 400 Euroopa Liidu õiguse abil ning seda tehes ei ole kriminaalkolleegiumil tõusetunud kahtlust normi põhiseaduspärasuses (vt näiteks kriminaalkolleegiumi 04.05.2011 otsus nr 3-1-1-12-11). Ka juhul, kui mõne konkurentsireegli ettenähtavus on vaieldav, ei muuda see KarS § 400 automaatselt põhiseadusvastaseks. Karistusõiguslikud eksimuse jmt reeglid võimaldavad konkreetsel juhul vastutust mitte kohaldada või välistavad mõne konkreetse konkurentsireegli kohaldamise blanketti täitvana. Euroopa Inimõiguste Kohus on ühes oma lahendis märkinud, et iga õigusnorm eeldab mingil määral tõlgendamist ja ka juhul, kui mingit karistusnormi kohaldatakse esimest korda, ei pruugi olla küsimus normi määratlematuses, kui riigisisese kohtu tõlgendus ei ole ilmselgelt ebamõistlik. Samas on leitud, et teatud tegutsemisalal peab ettevõtja oma riskide kaardistamisel, et mitte seadust rikkuda, olema eriti hoolikas.⁸

Neil põhjendustel ei saa ma nõustuda Teie väitega selles, et KarS §-s 400 sätestatud kriminaalvastutus konkurentsireeglite rikkumise eest ei ole kooskõlas põhiseaduse §-des 10 ja 13 tagatud õigusselguse põhimõttega.

Hoopis omaette küsimus seisneb aga selles, kas pidada vajalikuks kaaluda konkurentsieeskirjade rikkumise eest ettenähtud vastutuse ning menetluse ülevaatamist ja ajakohastamist laiemalt. Nii on näiteks Eesti Tööandjate Keskkliit ja Eesti Kaubandus-Tööstuskoda esitanud Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule (554 SE) mitmeid arvamusi konkurentsialaste süütegude, sh. KarS § 400 osas ning ka Justiitsministeeriumi hinnangul vajab konkurentsisisüütegude teema täiendavat analüüsi.⁹

⁴ Vt samas, p-d 11 ja 12. Vt ka Euroopa Liidu Nõukogu 16.12.2002 [määrus nr 1/2003](#) artikkel 3, p-d 1 ja 2.

⁵ Vt [suunised Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 101 kohaldatavuse kohta horisontaalkoostöö kokkulepete suhtes](#) ning [suunised vertikaalsete piirangute kohta](#), kättesaadavad Euroopa Komisjoni veebilehel: <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/legislation.html>.

⁶ Samas.

⁷ Vt analoogia korras RKHKo 29.05.2006 nr 3-3-1-23-06, p 12 ehitusettevõtja kohustuste kohta olukorras, kus ehitusluba ei olnud väga detailne.

⁸ Vt Hodorkovski ja Lebedev vs. Venemaa p-d 783-785, lahend kättesaadav:

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{"languageisocode":\["ENG"\],"kphthesaurus":\["291"\],"documentcollection2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-122697"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search.aspx#{).

⁹ Vt Arvamuste tabel „Karistusseadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja juurde, seletuskirja Lisa 5

(<http://www.riigikogu.ee/index.php?op=ems&page=eelnou&eid=78433b29-8b2f-4281-a582-0efb9631e2ad&>).

Eespool esitatud põhjustel ei tekitanud Teie avaldus minus piisavat kahtlust, et pidada KarS § 400 põhiseadusvastaseks.

Tänan Teid veel kord pöördumise eest. Loodan, et minu selgitustest on abi.

Lugupidamisega

Indrek Teder