

Arvamuse avaldamine konkurentsiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnoõ osas

Lugupeetud Kalle Laanet!

Eesti Kaubandus-Tööstuskoda (edaspidi: Kaubanduskoda) tänab Justiitsministeeriumi võimaluse eest avaldada arvamust konkurentsiseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (edaspidi: Eelnõu) osas, millega Justiitsministeerium soovib võtta Eesti õigusesse üle ECN+ direktiivi, luues selleks uue menetlusliigina konkurentsijärelevamenetluse. Oleme Eelnõuga tutvunud ja esitame oma seisukohad järgnevalt.

1. Kaubanduskoda ei ole jätkuvalt rahul uut Vabariigi Valitsust iseloomustava kaasamispoliitikaga, mille puhul jäetakse huvigruppidele väga mahukate eelnõude kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks aega vaid mõned tööpäevad. Antud juhul on Justiitsministeerium tagasiside andmiseks andnud aega neli päeva. Tegemist on viimastel nädalatel juba kolmanda mahuka eelnõuga, mis on meieni jõudnud ja mille puhul on ministeerium soovinud tagasisidet vähem kui nädala jooksul.

Märgime, et ka Eelnõu on mahu poolest väga suur – kõigi materjalide kogumaht on üle 500 lehekülje, mistõttu ei ole realistlik oodata Eelnõule põhjalikku ja kõikehõlmavat tagasisidet nelja päeva jooksul. Seetõttu saab Kaubanduskoda esitada hetkel vaid esialgsed ja üldisemad kommentaarid Eelnõule.

Kaubanduskoda rõhutab, et kaasamine sellisel viisil ja sedavõrd oluliste muudatuste osas, jättes arvamuse kujundamiseks aega vaid neli päeva, on täiesti lubamatu. Tegemist on näilise, mitte sisulise kaasamisega. Kaubanduskoja hinnangul ei ole selline kaasamise protsess kooskõlas demokraatliku õigusriigi põhimõtetega ega ka hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõikega 5 ning kaasamise hea tavaga. Soovime rõhutada, et kaasamise hea tava punkt 4 alapunkti 6 kohaselt kestab avalik konsulteerimine eelnõude osas üldreeglina neli nädalat. Praegusel juhul on Justiitsministeerium aega andnud vaid 4 kalendripäeva ehk vähem kui viiendiku kaasamise heas tavas ette nähtud ajast.



2. Kaubanduskoja hinnangul tuleneb suur osa Eelnõuga seotud probleemidest Justiitsministeeriumi soovist võtta Eesti õigusesse üle ECN+ direktiiv, luues selleks uue haldusmenetlusliku menetlusliigi ehk konkurentsijärelevamenetluse. Samas kannaks see menetlus endas ka karistuslikke eesmärke.

Kaubanduskoda on seisukohal, et konkurentsijärelevamenetluse loomine ei ole ECN+ direktiivi ülevõtmiseks vajalik, arvestades ka muuhulgas, et 1. novembril 2023 jõustuvad mitmed seadusemuudatused karistusseadustikus, väärtemenetluse seadustikus ja kriminaalmenetluse seadustikus, mis muudavad väärtemenetluse ECN+ direktiivi ülevõtmiseks veelgi sobivamaks. Justiitsministeerium on vajadust uue konkurentsijärelevamenetluse loomise järele põhjendanud vaid väga üldsõnaliselt, et ECN+ direktiivi ülevõtmine on võimalik vaid konkurentsijärelevamenetluse loomise teel. Ka näiteks advokatuuri konkurentsioiguse komisjon, õiguskantsler ja Tartu Ülikool leiavad, et direktiivi on mitte ainult võimalik, vaid Eesti õiguse üldist ülesehitust arvestades ka mõistlik üle võtta selliselt, et konkurentsialaseid rikkumisi menetletakse süüteomenetluses. Toome ka järgnevalt välja mõned probleemid, mis konkurentsijärelevamenetlust luues tekivad.

- 2.1. Eelnõu § 1 punktiga 43 soovivad Eelnõu koostajad lisada konkurentsiseadusesse § 78²³, mille lõike 2 punktiga 2 antakse Konkurentsiametile volitused läbiotsimise käigus kaasa võtta kõiki andmekandjaid, millel võib olla menetlusaluse isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteave, mis on vajalik keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks. Vastavalt Eelnõu seletuskirjas toodule lähtutakse eeldusest, et kogu ettevõtja äriruumides asuv teave vastab nimetatud kriteeriumile ning seega on Konkurentsiametil üldjuhul ka õigus kõik ettevõtja andmekandjad edasiseks analüüsiks kaasa võtta.

Eelnõu § 1 punktiga 43 soovivad Eelnõu koostajad lisada konkurentsiseadusesse § 78²², mille lõike 9 kohaselt tagastatakse ära võetud teabekandjad menetlusalusele isikule, kui need ei ole enam menetluses vajalikud.

Eelpool välja toodud sätteid lugedes on Kaubanduskoda seisukohal, et need sätted võimaldavad Konkurentsiametil hoida ettevõttele kuuluvaid andmekandjaid enda valduses kuid või isegi aastaid. Kuna Eelnõust ei nähtu sätteid, mis annaks ettevõtjale, kellelt tema andmekandjad on konfiskeeritud, kindluse selles osas, millal ta need tagasi võiks saada ja millistel eesmärkidel Konkurentsiamet neid kasutab, on Kaubanduskoda seisukohal, et Eelnõu seab sellised ettevõtjad põhjendamatult ebasoodsasse seisu.

Kaubanduskoda on seisukohal, et eelpool välja toodud sätted võivad olla ka vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega. Peame neid sätteid põhiseaduse §



31 sätestatud ettevõtlusvabadust riivavateks. Nimelt on Riigikohus lahendis nr 3-4-1-3-12 punktis 41 selgitanud, et põhiseaduse § 31 tulenevat ettevõtlusvabadust riivab iga meede, mis takistab või mõjutab ebasoodsalt ettevõtlusega seotud tegevusi.

On selge, et olukorras, kus ettevõttelt on ära võetud arvuteid või muid andmekandjaid, on ettevõtte töö olulisel määral häiritud. Samas ei ole Eelnõus ega selle seletuskirjas piisavalt veenvalt põhjendatud, miks ei oleks võimalik käituda dokumentide ja andmekandjatega selliselt, et Konkurentsiameti ametnikud teevad ettevõttes kohapeal selgeks, milline tähtsus on mingil dokumendil või andmekandjal ning selle põhjal otsustada, milliste andmekandjate kaasa võtmine on uurimise tarbeks hädavajalik. Selline teguviis häiriks ettevõtete tööd oluliselt vähem kui praegu Eelnõus sätestatud lähenemine.

Lisaks näeme hetkel ohtu ka selles, et Konkurentsiamet võib läbiotsimise käigus ilma väga olulise põhjenduseta võtta kaasa suurel hulgal asjasse mittepuutuvaid dokumente ja andmeid eesmärgiga leida neist infot mõne muu võimaliku rikkumise kohta, mis antud konkurentsijärelevamenetlusse üldse ei puutugi. Tasub ka tähele panna, et Konkurentsiametile sedavõrd ulatuslike õiguste andmine läbiotsimiste raames andmekandjaid endaga kaasa viia ei ole vajalik ka ECN+ direktiivi Eesti õigusesse üle võtmiseks. Nimelt ei tulene ECN+ direktiivi artiklist 6, mis räägib riiklike haldusasutuste volitustest kontrollida ettevõtjate äriruume, kohustust tagada konkurentsi üle järelevalvet teostavatele asutustele õigust võtta ettevõtte äriruumidest kaasa andmekandjaid. Seega on sellise laienduse tegemine ka ECN+ direktiivi üle võtmise seisukohalt ebavajalik.

- 2.2. Eelnõu § 1 punktiga 43 soovivad Eelnõu koostajad lisada konkurentsiseadusesse § 78²⁵, mis sätestab menetlusaluste isikute ja muude isikute teabe andmise kohustuse Konkurentsiametile. Nimetatud paragrahvi lõike 1 kohaselt võib Konkurentsiamet menetlusaluselt isikult teabenõudega nõuda kogu kirjalikku või suulist teavet, mis on viimasele kättesaadav. Lõike 2 kohaselt ei tohi teabenõudega kohustada keelatud teo toimepanemist üles tunnistama. Samas on Eelnõu seletuskirja leheküljelt 102 leitav järgnev selgitus: „Konkurentsiamet ei saa nõuda, et (menetlusalune) isik tunnistaks keelatud teo toimepanemise üles – see kehtib nii kirjalike kui ka suuliste avalduste kohta. *Nemo tenetur* põhimõtte ei vabasta aga teabenõude adressaati sellest, et ta peab pädevale konkurentsiasutusele välja andma kogu eksisteeriva asjakohase teabe, isegi kui see võib teda süüstada (nt e-mail, milles kooskõlastatakse hinnad, või kalendrivaljavõtte kohtumise kohta teiste keelatud teoga seotud ettevõtjatega). ECN+ direktiivi artikkel 8 nõuab selgelt, et liikmesriigid peavad tagama pädevale konkurentsiasutusele õiguse nõuda ettevõtjalt ja ettevõtjate ühenduselt välja kogu teave, mida on vaja EL-i toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks.“



Kuna Eelnõu seletuskirja kohaselt tuleb enese mittesüüstamise privileegist tulenevat õigust keelduda ennast või oma lähedasi süüstavate ütluste andmisest tõlgendada kitsalt, on keelatud küll menetlusaluseid isikuid kohustada andma otseseid tunnistusi enda ja oma lähedaste vastu, kuid siiski on neil kohustus vastata suunavatele faktiküsimustele, mis võivad viia selleni, et isik sisuliselt on ikkagi sunnitud lõpuks ennast või oma lähedasi süüstavat teavet andma. Selline olukord on aga vastuolus nii Eesti Vabariigi põhiseaduse § 23 kui ka Euroopa Kohtu praktikast tuleneva enese mittesüüstamise privileegi põhimõtetega. Ka ECN+ direktiivi artikkel 8, mis käsitleb teabenõude edastamise korda, sisaldab selgitust, et teabenõuded peavad olema proportsionaalsed ning nendega ei tohi sundida teabenõude saajat end rikkumises süüdi tunnistama.

- 2.3. Loodav konkurentsijärelevamenetlus saaks Eelnõu kohaselt olema haldusmenetlus, mis samas sisaldaks endas ka teatavaid karistusõiguslikke elemente, kuivõrd konkurentsijärelevamenetlusel saaks olema ka karistav eesmärk. Seejuures ei ole selge, kas konkurentsijärelevamenetluses saaksid menetlusaluste isikute õigused olema tagatud samaväärselt nagu süüteomenetlustes ning kuidas täpselt menetlusaluste isikute õigusi tagatakse.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 13 lg 2 kohaselt kaitseb seadus igaüht riigivõimu omavoli eest. Riik peab tagama, et konkurentsijärelevamenetlus, mis küll vormiliselt saab olema haldusmenetlus, kuid mille raames isikuid siiski karistatakse, oleks korraldatud selliselt, et menetlusaluste isikute õigused oleksid kaitstud samaväärselt nagu süüteomenetlustes. Eelnõu praegust sõnastust vaadates ei saa selles kindel olla, sest tekkida võivad erinevad probleemid, näiteks käesoleva arvamuse punktis 2.2 sõnastatud probleem.

- 2.4. Eelnõu § 1 punktiga 43 soovivad Eelnõu koostajad lisada konkurentsiseadusesse § 78³⁴, milles on sätestatud trahvi määramise kord ja tingimused konkurentsijärelevamenetluses. Nimetatud sätte lõikes 2 on sätestatud avatud loetelu asjaoludest, mida tuleb trahvi ja selle suuruse kohaldamisel arvestada.

Kaubanduskoja hinnangul on probleemne, et kui loodava sätte lõikes 2 mainitud asjaolud on kas või formaalselt või isegi ebaõigelt trahviotsuses ära märgitud, siis rakenduvad trahvi määra suhtes haldusmenetluse seaduse § 4 ja halduskohtumenetluse seadustiku § 158 lg 3, mis räägivad haldusorgani diskretsiooniõigusest. Praktikast tähendab see, et kohtud kaotavad oma õiguse trahvimäära sisulist õigsust hinnata. Eelnõu praeguse sõnastuse tulemus on see, et kui kohus hakkab kaaluma, kas asuda ise menetlema trahvi vähendamist, siis langeb otsus väga tõenäoliselt trahvi vähendamise kahjuks,



kui formaalselt on Eelnõu § 78³⁴ lg 2 loetelus märgitud asjaolud trahviotsuses väljatoodud, sest kõikide asjaolude täielik kohtulik kontroll on piiratud.

Olukord, kus kohtul ei ole võimalik kontrollida kõiki trahvi määramisega seonduvaid asjaolusid, ei ole kohane õigusriigile ning on vastuolus ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga. Nimelt peab EIK kohtupraktika kohaselt olema karistava iseloomuga menetlustes trahviotsust kontrollival kohtul pädevus teostada täiemahuline kontroll vaidluse kõigis faktilistes ja õiguslikes küsimustes. Eelnõu praegusest sõnastusest kahjuks ei nähtu, et selline täiemahuline kohtulik kontroll oleks tagatud.

3. Kaubanduskoda peab Eelnõu puhul suureks probleemiks, et Eelnõu sisust on võimalik aru saada kohati vaid Eelnõu seletuskirja lugedes. Selle asemel, et töötada välja õigusnormid, mis reguleeriksid konkurentsijärelevamenetluse läbiviimist, on menetluse detaile täpsustatud vaid Eelnõu seletuskirjas. Selline olukord on vastuolus hea õigusloome ja normitehnika eeskirja paragrahvi 39, mille kohaselt on eelnõu seletuskirja eesmärk põhjendada seaduse vastuvõtmise vajalikkust, eelnõu põhiseisukohti ja sellest tulenevaid muudatusi ning anda ülevaade seaduse jõustumisega kaasnevatest mõjudest. Vastavalt HÕNTE-s sätestatule ei ole seletuskiri mõeldud täitma seaduse rakendusakti rolli, mida ta antud hetkel sisuliselt täidab. See, millised on karistusliku menetluse reeglid, peab välja tulema Eelnõust, mitte selle seletuskirjast.

Eelnevalt tulenevalt teeb Kaubanduskoda ettepaneku täiendada Eelnõud sätetega, mis käsitlevad konkurentsijärelevamenetluse läbiviimise täpsemat korda.

Kokkuvõtteks eelistab Kaubanduskoda ECN+ direktiivi Eesti õigusesse ülevõtmist ilma konkurentsijärelevamenetlust kehtestamata. Juhul, kui Justiitsministeerium otsustab siiski jätkata konkurentsijärelevamenetluse elluviimisega, peab Justiitsministeerium Eelnõus lahendama konkurentsijärelevamenetluse kehtestamisega seotud probleemid, millele on erinevad huvigrupid tähelepanu juhtinud ning mida tänase seisuga ei ole lahendatud. Konkreetset lahendust selles osas, kuidas teha uus eelnõu ja võtta ECN+ direktiiv Eesti õigusesse üle ilma konkurentsijärelevamenetlust kehtestamata või kuidas lahendada konkurentsijärelevamenetluse kehtestamisega seonduvad probleemid Eelnõus, tuleb leida koostöös õigusteadlaste, advokaatide ja valdkonna spetsialistidega. See eeldab osapoolte kaasamist realistlikul viisil, mitte nii, nagu Justiitsministeerium on seda praegu teinud.

Loodan, et peate võimalikuks Kaubanduskoja seisukohti arvesse võtta.

Lugupidamisega



/allkirjastatud digitaalselt/
Mait Palts
Peadirektor

Koostanud: Kaspar Keerup kaspar@koda.ee 6040071