

Konkurentsisisüütegude menetlemine

Urvo Klopets, Mari-Liis Sööt

Sisukord

1. Ülevaade konkurentsisisüütegude statistikast
2. Peamised konkurentsisisüütegude menetlemisega seotud tähelepanekud
3. Kasutatud kirjandus

Kriminaalpoliitika analüüs

4/2014

www.just.ee/uuringud

www.just.ee/kriminaalstatistika



JUSTIITSMINISTEERIUM

Analüüsi eesmärgiks oli hinnata leebusprogrammi rakendamist ja konkurentsisisüütegude menetlemise kitsaskohti. Selleks viidi läbi poolstruktureeritud süvaintervjuid konkurentsiameti, riigiprokuratuuri, majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi, advokatuuri, kaubandus-tööstuskoja ning tööandjate keskliidu esindajatega (kokku 6 inimest, millele lisandus kaks haldusmenetlusega seotud ekspertarvamust). Samuti analüüsiti menetlusstatistikat. Analüüsi valmimisse aitas teiste riikide näidete osas kaasa Natalja Rüütel konkurentsiametist ning haldusõiguse põhimõtete ja näidetega Nele Parrest õiguskantsleri kantseleist. Autorid tänavad nii nimetatuid kui intervjueerituid panuse andmise eest.

Analüüsi tulemusel saab välja tuua kolm peamist lahendust vajavat küsimust:

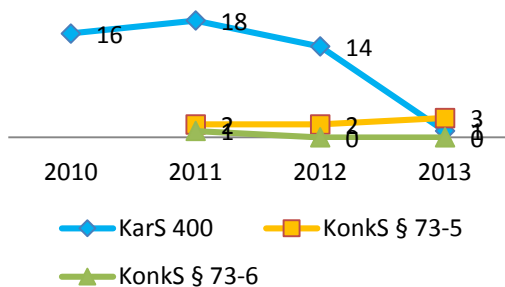
1. Konkurentsisisüütegude menetlemise peamiseks puuduseks on konkurentsioiguse ning tõendite kogumise keerukus, mistõttu väärteomenetlus ei näi mitmete jaoks rikkumiste menetlemiseks parimaks lahenduseks, pakkudes alternatiivina välja haldusmenetluse. Viimase sobivuse osas ei olda siiski üksmeel, tulenevalt haldusõiguse ning karistusõiguse olemuslikust erinevusest. Lahenduseks võiks olla kas modifitseeritud väärteomenetlus või sanktsioneeritud haldusmenetlus.
2. „Kuritegude“ sümboolsest tähendusest tulenevalt eelistaksid ettevõtjad vähemalt osalist konkurentsikuritegude dekriminaliseerimist, nii et horisontaalsed kartellid jääksid kriminaalkuriteoks, samas kui vertikaalsed kartellid dekriminaliseerida. Eelkõige on dekriminaliseerimise negatiivseks tagajärjeks tõendite kogumise keerukus. Kuna konkurentsikuritegusid menetletakse vähe, siis karistusõiguse revisjoni eesmärki vähendada kriminaliseeritust ühiskonnas, see oluliselt ei toetaks. Lahenduseks võiks olla eelkõige konkurentsiseaduse ja KarS § 400 täpsustamine.
3. Kuna leebusprogramm pole oluliselt konkurentsikuritegude avastamisele kaasa aidanud, siis tuleks senisest enam panustada ettevõtjate teadlikkuse leebuse võimalikkusest ning muuhulgas paremini aidata ettevõtjatel maandada võimalikku eelarvamust õiguskaitse laia vabaduse ees leebust kohaldamata jätta.

1. Ülevaade konkurentsivõtte statistikast

1.1. Süütegude registreerimine

Eestis on registreeritud suhteliselt vähe konkurentsivõtteid: KarS § 400 alusel registreeriti 2013. aastal vaid 1 kuritegu, varasemal kahel aastal 18 ja 14. Registreeritud kuritegude arv on langenud oluliselt, mis tuleneb peamiselt sellest, et prokuratuur enam nii kergelt kriminaalasju ei alusta ning on lõpetanud vanad (perspektiivitud) kriminaalasjad, mida algusaastatel entusiasmiga alustati, mil menetluspraktika veel puudus. Teiste konkurentsialaste paragrahvide alusel ei ole registreeritud ühtegi kuritegu.

Väärteguisid on registreeritud enim turgu valitseva ettevõtja seisundi kuritarvitamises, 2-3 aastat.



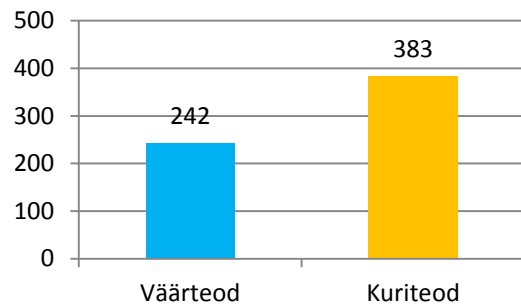
Joonis 1. Konkurentsivõtte registreerimine (väärtegude statistika on alates 2011. aastast)

1.2. Menetluspikkused

Väärteomenetluste mediaanpikkus vahemikus 2010-2013 oli 242 päeva (aritmeetiline keskmine 376 päeva), mis sisaldab aega menetluse algusest kohtumenetluse lõpuni. Kõige pikem menetlus kestis 1 101 päeva (3 aastat). Kokku menetleti nimetatud aja jooksul seitset väärteoasja.

Kuritegude menetlemise mediaanpikkus vahemikus 2010-2013 oli 383 päeva (aritmeetiline keskmine 449 päeva), mis

sisaldab aega isiku kahtlustatava staatuse tekkimisest kuni I astme kohtuotsuseni. Füüsiliste ja juriidiliste isikute menetluspikkused olid sarnased (vastavalt 380,5 ja 385).¹ Kõige pikem menetlus kestis 1465 päeva (4 aastat). Lõplik menetlusotsus tehti nimetatud perioodil 133 isiku suhtes.



Joonis 2. Menetluspäevade arv 2010-2013 (mediaankeskmised)²

Vaadates vaid kriminaalasju, siis menetlus oli kõige pikem nende isikute suhtes, kelle menetlus lõpetati kriminaalmenetluse aluse puudumise tõttu. Menetluse pikkust mõjutas eelkõige 2010. aastal ja enne seda alustatud kriminaalmenetluste lõpetamine.

Tabel 1. Keskmine menetluspikkus vastavalt menetlusotsusele (päevade arv)

	Mediaan	Aritmeetiline
Kohtuotsus (n=35)	329	443
Menetluse lõpetamine (§ 200) (n=43)	643	591
Menetluse lõpetamine (§ 202, 205, 205 ¹) (n=55)	334	342

¹ Võrdluseks: 2012. aastal lahendati kohtutes üldmenetluses kriminaalasi keskmiselt 327 päevaga, samas lühimenetluses 54 päevaga (puudutab kõiki kriminaalasju, mitte vaid konkurentsivõtte). Tegemist on aritmeetilise keskmisega ning siia ei ole arvestatud kohtueelse menetluse aega.

² **NB!** Tuleb arvestada, et väärtegude puhul on arvestatud menetluste pikkusi menetluste kohta, kuritegude puhul on arvestatud menetluspikkust isikute kohta.

1.3. Jälitustoimingud

2010-2013. aastal anti KarS § 400 kuritegusid sisaldavates kriminaalasjades kokku 110 jälitusluba. Kõige enam lube anti jälitustoiminguteks 2010. aastal, 2013. aastal ei antud ühtegi luba. Kokku alustati neil aastatel 28 KarS § 400 kriminaalmenetlust, millest jälitusluba anti 11-s kriminaalasjas, st 39%-s asjades. Tuleb arvestada, et ühes kriminaalmenetluses anti luba mitmeks jälitustoiminguks – keskmiselt tehti ühe konkurentsikuriteo menetluse kohta 6 jälitustoimingut. Samas on oluline välja tuua, et tõenäoliselt tehti jälitustoiming seoses mõne muu paragrahviga, kui lisaks KarS § 400-le menetleti samas kriminaalasjas ka mõnda teist kuritegu (selliseid menetlusi oli kokku vähemalt 5). Näiteks menetleti samades kriminaalasjades veel KarS §-e 209, 293, 300¹, 217², 299, 316 jne, seega võidi konkreetne jälitustoiming teha hoopis nende suhtes. Seda eeldust kinnitab tõik, et konkurentsiameti poolt algatatud kriminaalasju oli nimetatud 11 hulgas vaid 3, seega tehes jälituse kasutamise osakaaluks 11%.

Kõige enam anti jälituslubasid kõneeristuseks ja telefoni pealtkuulamiseks. Alates 01.01.2013 ei ole kõneeristused ning omanikupäringud käsitletavad jälitustoiminguna.

Tabel 2. Jälituslubade ning toimingute³ arv KarS § 400 menetlustes⁴

	2010	2011	2012	2013	Kokku
Varjatud sisenemine (§ 114 lg 3)	6	3	0	0	9
Objekti varjatud vaatlus (§ 115)	3	0	0	0	3
Varjatud jälgimine (§ 115)	20	6	0	0	26
Omanikupäring (§ 117)	6	24	0	0	30
Kõneeristus (§ 117)	19	28	1	0	48
Telefoni pealtkuulamine (§ 118)	22	7	0	0	29
Muu pealtkuulamine (§ 118)	20	6	0	0	26
Matkimine (§ 119)	0	1	0	0	1
KRAde arv, milles anti vastaval aastal luba	7	8	1	0	
Lubade arv	65	44	1	0	110
<i>s.h prokurööri load</i>	41	33	1	0	75
<i>s.h kohtu määrused (kaasa arvatud osaliselt rahuldatud määratud)</i>	24	11	0	0	35

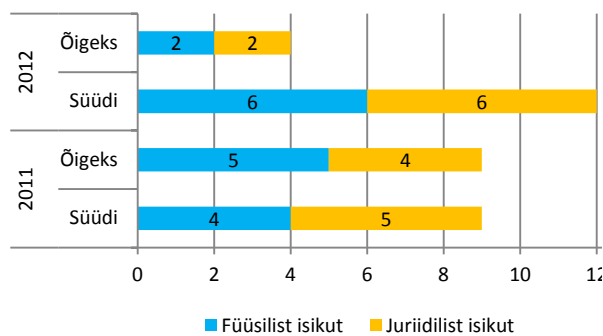
1.4. Karistused

2011-2013 jõustus KarS § 400-s 9 kohtuotsust, millega mõisteti süüdi 21 ning õigeks 8 isikut. Kuna 2013. aastal ühtegi isikut kohtus süüdi ega õigeks ei mõistatud, ei ole neid ka joonisel

³ Kui sama määrusega anti luba mitmeks samaliigiliseks toiminguks, kajastub see statistikas ühekordselt. Näiteks juhul, kui määrusega anti luba kuulata pealt kolme telefoni, kajastub see tabelis ühe loana,

⁴ Kuna ühe määrusega on võimalik anda luba mitmeks erinevaks jälitustoiminguks, on toimingute arv suurem kui määruste arv.

kajastatud.



Joonis 3. Kohtuotsused konkurentsikuritegudes, 2011-2012

Domineerivaks karistuseks oli rahaline karistus, mida mõisteti 20-l juhul 21-st. Mediaankaristuseks füüsilistele isikutele oli **1 533 €** (aritmeetiline keskmine 3 716 €) ja juriidilistele isikutele **11 084 €** (aritmeetiline keskmine 36 293 €).

Ühel juhul mõisteti füüsilisele isikule vangistus, mida ei pööratud täitmisele (5 kuud vangistust 3-aastase katseajaga). Kuna füüsilistele isikutele mõistetud karistus sõltub suures osas nende sissetulekust, olid mõistetud karistused erinevad. Kuigi 2011. aastal mõistetud karistused olid päevamäärade arvu poolest kõrgemad, olid karistuste summad siiski madalamad.

Minimaalseks karistuseks füüsilistele isikutele oli 639,10 €, juriidilisele isikule 3 195,60 € ning maksimaalseks karistuseks vastavalt 17 040 € ja 152 576 €. Suurim reaalne karistus juriidilisele isikule oli 100 000 €. Terves osas mõisteti karistus välja neljalt juriidiliselt isikult, ülejäänud juriidiliste isikute karistused mõisteti osaliselt tingimisi.

Tabel 3. Füüsilistele isikutele mõistetud rahalised karistused

Aasta	Karistuse suurus (€)	Päevamäärade arv	Reaalse karistuse osakaal (%)
2011	639,1	200	100
2011	958,7	200	100

2011	1246,3	300	100
2011	1278,2	400	100
2012	1533	70	100
2012	2438,1	189	100
2012	3060	75	100
2012	5252	260	34,3
2012	17040	200	100

Tabel 4. Juriidilistele isikutele mõistetud karistused

Aasta	Karistuse suurus (€)	Reaalse karistuse osakaal (%)
2011	3195,6	50
2011	3195,6	50
2011	6391,2	50
2011	9586,7	33,3
2011	3195,6	50
2012	70000	100
2012	100000	100
2012	20000	100
2012	20000	100
2012	152576	14,6
2012	11084	27,1

2. Peamised konkurentsisisüütegude menetlemisega seotud tähelepanekud

2.1. KarS § 400 ebamäärasus

Intervjuude käigus selgus, et probleemiks on KarS § 400 liiga lai sõnastus, mis ühest küljest teeb ettevõtjad ettevaatlikuks ka nõ tavaliste äritehingute puhul (ettevõtjate esindaja töö välja näiteks välisinvestorite võimaliku ettevaatlikkuse investeeringute tegemisel Eestisse või takistused mõne toote Eestisse jõudmisel) ning teisest küljest teeb ka uurijatele keeruliseks süü tõendamise. Ettevõtja jaoks võib igal teol olla majandusloogikast tulenev põhjendus ja selle taga ei pruugi olla konkurentsi kahjustamise eesmärk. Ühe peamise probleemina toodi KarS § 400 lõige 1, aga kriitikat sai ka lõige 2. Selguse huvides on need järgnevalt ka välja toodud:

KarS § 400 Konkurentsi kahjustav kokkulepe, otsus ja kooskõlastatud tegevus

(1) Konkurentsi kahjustava eesmärgi või taqajärjega ettevõtjatevahelise kokkuleppe, otsuse või kooskõlastatud tegevuse eest – karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.

(2) Konkurentidevahelise kokkuleppe, otsuse või kooskõlastatud tegevuse eest, sealhulgas riigihankes osalemisel, kui sellega:

- 1) määratakse otseselt või kaudselt kolmandate isikute suhtes kindlaks hind või muud kauplemistingimused;*
- 2) piiratakse tootmist, teenindamist, kaubatargu, tehnilist arengut või investeerimist või*
- 3) jagatakse kaubatargu või varustusallikat, piiratakse kolmanda isiku pääsu kaubaturule või püütakse teda sealt välja tõrjuda – karistatakse rahalise karistuse või ühe- kuni kolmeaastase vangistusega.*

Ühe võimaliku lahendusena pakuti välja KarS § 400 osaline dekriminaliseerimine, kus kriminaalkuriteoks jääksid horisontaalsed kartellid ja riigihangetega seotud kokkulepped (lg 2), samas kui vertikaalsed kartellid võiks dekriminaliseerida (lg 1). Dekriminaliseerimist

ei peaks aga mõningate arvates asendama väärteomenetlusega, vaid selleks spetsiaalselt kohandatud haldusmenetlusega (vt järgmine ptk).

Väärteomenetluse puudustena kriminaalmenetlusega võrreldes saab välja tuua järgmist:

- Väärteomenetluse üheks puuduseks on lühike aegumistähtaeg, mille sisse on keeruline mahutada kaubaturuanalüüsi, tõenditega tutvumist, arvutite läbi töötamist ning isegi kaheastmelist kohtumenetlust. Kartellisüütegude menetlemine eeldab aga mahukaid majandusanalüüse, tõendite uurimist (näiteks ühe arvuti uurimine võib kesta aasta), seega eeldab keeruliste kuritegude menetlemine pikemat menetlusaega;
- 15.07.2013 muudeti KarS § 81 lg 3, mille kohaselt maksu- või konkurentsialane väärtegu aegub kolme aastaga senise kahe aasta asemel. Konkurentsiameti hinnangul on see küll menetlusaega juurde andnud, ent ei pruugi olla piisav keerulisemate kuritegude uurimisel;
- Väärteomenetluses ei ole võimalik teatud menetlustoiminguid läbi viia;
- Kuigi ettevõtjate esindajad avaldasid lootust, et väärteomenetluses oleksid ettevõtjad varmamad koostööd tegema ja ütlusi andma võrreldes kriminaalmenetlusega, siis konkurentsiameti senine kogemus seda ei kinnita – reeglina ettevõtjad eelistavad vaikida ütluste andmise asemel väärteomenetluses ning abiks oleks pigem haldusmenetlus, mis on rohkem koostööle suunatud;
- Dekriminaliseerimisega kaasneks mõne olulise menetluses oleva kriminaalasja lõpetamine⁵;

⁵ 29.04.14 kajastas Äripäev jt teate, mille kohaselt esitas prokuratuur süüdistuse mitme jaeketi

- Osalise dekriminaliseerimise probleemiks on aga see, et vertikaalse kartelli avastamine ei pruugi olla lihtsam kui horisontaalse kartelli puhul, pealegi on piiri tõmbamine kahe vahel keeruline, mistõttu osaline dekriminaliseerimine tähendab menetluslike raskusi tulevikus vertikaalsete kartellide menetlemisel (nt läbiotsimised, mida väljapool kriminaalmenetlust ei ole seni eriti kasutatud, jms).
- Dekriminaliseerimine võimaldaks küll vähendada kriminaalkurjategija staatusega kaasnevat märki, samas kui seada konkurentsirikumised väärtuskaalale, siis kartellikuritegude täielikul dekriminaliseerimisel võrdsustab riik sümboolselt kartellisüüteo alkohoolse joogi müümisega joobnud olekus isikule, sööda käitlemise ja söötmise nõuete rikkumisega, autoritasu maksmisest kõrvalehoidumisega jms-ga, mis on väärted, samas kriminaliseerides tegusid nagu poevargus jms. Kartellikuritegusid eristab nimetatutest ja paljudest teistest see, et klassikalist kannatanut teol ei ole ja oma olemuselt sarnaneb see pigem peitkuriteole nagu altkäemaks, mõjuvõimuga kauplemine vms. Selliste ja nn tavaliste süütegude peamine menetluslik erinevus tuleneb eelkõige tõendite kogumise keerukusest, mis väärtemenetluse puhul on oluliselt raskendatud. Tegemist on nn valgekrae kuritegevuse liigiga, mille uurimine eeldab keskmiselt võimekamaid menetlejaid.

suhtes. Süüdistuse väitel leppisid Selver, Rimi Eesti Food, Maxima Eesti, Prisma Peremarket, Helter-R (Aldar marketi ja Super Alko omanik) ja Liviko kokku teatud viinade jaehindade tõstmises 2009. aastal (40-protsendilise alkoholisisaldusega pooleliitriste klaastaaras madalama hinnaklassi viinade jaehindade tõstmise vähemalt 63,50 kroonini). Vt <http://kaubandus.ee/article/2014/4/29/aasta-kartellikahtlus-segatud-koik-suured-ketid>.

Lisaks toodi tänase seaduse puudusena välja, et riigikohtu lahendite järgi peab konkurentsi rikkujal olema eesmärk konkurentsi kahjustada, samas kui sellist eesmärki on keeruline tõendada - kui kokkuleppel on konkurentsi kahjustav eesmärk, siis on selle eesmärgiks konkurentsi piirata; kui kokkuleppel on konkurentsi kahjustav tagajärg, siis eesmärki konkurentsi kahjustada küll ei ole, aga kahju siiski kaasneb. Prokuratuuri ülesandeks on seega tõendada, kas tegemist on kasuliku kartelliga või mitte, milles seisneb üks menetluslike raskusi^{6,7}.

Ühe lahendusena pakuti välja ka suuremat suhtlust ettevõtjate ja konkurentsiameti vahel. Näiteks oleksid ettevõtjad huvitatud juhustest, mida kaubandus-tööstuskoda oleks nõus ettevõtjatele tutvustama. Juhised võiksid sisaldada pigem üldiseid juhtnõure, mis aitaks ettevõtjal hinnata, millisel juhul on tegemist keelatud tehinguga ja millisel juhul ei ole, mitte niivõrd konkreetsete juhtumite kirjeldamist. Väideti, et ettevõtjad ei soovi ei otse ega läbi advokaadi konkurentsiametilt otse nõu küsida, kuna vastasel juhul hakatakse konkreetse kaasuse kohta liialt palju küsima ning neid kahtlustama.

⁶ RKKK 3-1-1-32-10. Viidatud kaasuses leppisid süüdistuse kohaselt ettevõtjad Jõgevamaa arengustrateegia koostamise hanke pakkumuste hinnas eelnevalt kokku, ent riigikohus jõudis järeldusele, et kuna puudus ühe ettevõtte juhatuse volitus pakkumuse esitamiseks, ei saanud rääkida ettevõtjatevahelisest kokkuleppest ja kooskõlastatud tegevusest (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-1-1-32-10>).

⁷ RKKK 3-1-1-12-11. Viidatud kaasuses esitasid süüdistuse kohaselt kaks ettevõtet Tartu-Räpina-Värskla maantee rekonstrueerimise hankele suures osas kattuvad pakkumised. Enne pakkumuste esitamist tegid ettevõtted koostööd, soovides esitada ühispakkumust, viimast siiski ei esitatud, vaid mõlemad ettevõtted esitasid eraldi hankepakkumused. Riigikohus leidis, et koostöö vastas konkurentsiseaduse § 6 sätestatud erandi tingimustele (<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222534284>).

Välisriikide näiteid

Süvenemata käesolevas analüüsis teiste riikide õigussüsteemidesse tervikuna, millel on oluline roll selle selgitamisel, miks riik on vastava tee valinud konkurentsirikumiste menetlemisel (kasvõi asjaolu, kas riigis on dihhotoomia väärteomenetlus-kriminaalmenetlus), siis järgnevalt on toodud mõned erinevate riikide näited konkurentsirikumiste menetlemiseks. Selle põhjal ei ole võimalik öelda, nagu oleks enamus valinud haldusmenetluse tee või on suund konkurentsisisüütegude kriminaliseerimisele – pigem on erinevaid näiteid ning need ei saa olla ühel või teisel juhul otsustavaks Eesti valikute tegemisel.

Saksamaal ja Austrias menetletakse konkurentsirikumisi haldusmenetluses, väljaarvatud riigihangete hinnakokkuleppeid, mida menetletakse kriminaalmenetluses. Taanis on kõik konkurentsialased rikkumised karistatavad kriminaalkorras (nii füüsilistele kui ka juriidilistele isikutele). Muud tüüpi karistused puuduvad. Seega nii kartellikokkulepped kui ka turgu valitseva seisundi kuritarvitamine on käsitatav kuriteona. Soomes karistatakse konkurentsikuritegusid haldusmenetluses, samas peaks Soomes valmima peatselt analüüs (mida teeb Soome konkurentsiamet koostöös Lundi ülikooliga), kus kaalutakse võimalusi ja vajadusi teatud konkurentsi kahjustava koostöö kriminaliseerimiseks. Prantsusmaal on kriminaalvastutus ette nähtud füüsilistele isikutele mitmete erinevate rikkumiste eest. Nt on kriminaliseeritud sellised kokkulepped, kus kartelliosalisel on isiklik aktiivne ja otsustav roll konkurentsi kahjustava kokkuleppe sõlmimisel ning ta on teadlikult rikkunud konkurentsireegleid.

Järeldused:

- Säilitada KarS § 400 lg 2 kriminaalkuriteona (horisontaalsed kartellid, riigihangete alased kokkulepped).
- Täpsustada konkurentsiseadust ja KarS § 400 lg 1 koosseisu, et vähendada hägusust ja õigusselgusetust, teise variandina kaaluda selle osalist asendamist kohandatud väär- või haldusmenetlusega.
- Konkurentsiameti ja koja koostöös valmistada juhised ettevõtjatele (nt kaasuste põhine) ning tutvustada seda koja eestvedamisel.

2.2. Väärteomenetluse sobimatus

Intervjuudes üldjuhul nõustuti sellega, et turgu valitseva ettevõtja seisundi kuritarvitamine (KarS § 399) ja koondumise jõustamine koondumiseks loa puudumisel ja konkurentsi kahjustav koondumine (KarS § 401) võiksid olla edaspidi väärteod – seni on tegemist väärteo prejuditsiooniga kuritegudega. Pigem võib järeldada, et tegemist on paragrahvidega, mis kedagi ei häiri, kuna neid ei ole rakendatud, mistõttu nende dekriminaliseerimine praktikat ei muudaks.

Tervikuna kartellisüütegude menetlemist väärtegudena perspektiivikaks ei peeta, väljaarvatud ettevõtjate esindajate toodud tähelepanekud, et konkurentsirikumiste väärtegudena menetlemisel puuduks kuritegude menetlemisega kaasnev stigmatiseeriv efekt ja sellega seotud süütuse presumptsiooni rikkumine ajakirjanike poolt ning väärtegude menetlemise kiirus võrreldes kuritegudega (väärtegude menetlemisel puudub kohtumenetluses ringkonnakohtu etapp). Osa intervjuueeritutest hindas kartellikuritegude muutmist väärtegudeks kartellikuritegude menetlemise lõpuks.

Tänasele menetlusele heideti ette menetluste venimist (mäletatavasti väärtegude puhul küündis kõige pikem menetlus 368 päevani,

kuritegude puhul 1465 päevani). Näiteks toodi välja, et kaitsefunktsiooni ja uurimise muudab keeruliseks see, kui läbiotsimine toimus mitu aastat tagasi, aga ülekuulamised toimuvad mitu aastat hiljem. Pealegi inimesed vahetuvad ka ettevõtetes ja hiljem on enda ettevõtet raske kaitsta süüdistuste vastu. Nii konkurentsiamet kui prokuratuur saavad hinnata oma võimalusi menetlust mõnevõrra kiirendada, ent arvestades tõendamise keerukust, ei ole tõenäoliselt võimalik oluliselt menetluskiirust tõsta. Lisaks teeb ettevõtjate jaoks olukorra keeruliseks see, et nendele on sageli selgusetu, millisest hetkest lõpeb haldusmenetlus ja millisest hetkest algab süüteo menetlus, samas ei iseloomusta selline segadus vaid konkurentsirikkumiste menetlemist, vaid ka teisi.

Võimaliku lahendusena pakuti intervjuudes välja sanktsioneeritud haldusmenetlust väärteomenetluse asemel. Haldusmenetlus ei asendaks kriminaalmenetlust, vaid oleks mõeldud väärteomenetluse asendamiseks.

Põhjused, miks haldusmenetlust eelistati väärteomenetlusele, tulenevad eelkõige ettevõtjate soovimatusest koostööd teha ning tõendite kogumise keerukusest.

Väärteomenetlus on olemuslikult loodud kergemate rikkumiste jaoks, kus asjaolude selgitamine on hõlpsam. Väärteomenetluse eelised avalduvad siis, kui tõendamise asjaolud on selged (nt kiiruse ületamine) ning lisatõendeid üldjuhul koguma ei pea. Kuna tõendite kogumine konkurentsirikkumistes on äärmiselt keeruline ning ettevõtjad eelistavad sageli kaasaaitamisele vaikimist, siis haldusmenetluse eelis väärteomenetluse ees oleks menetlejate hinnangul ettevõtjale kaasnev kaasaaitamiskohustus. Üldjuhul ei tähendaks see ettevõtja jaoks enda suhtes inkrimineerivate tõendite esitamist, küll aga oleks menetlejatele abiks juhtumitel, mil näiteks vaid turu valitsejal on andmed hinna ja selle kujunemise, majandusanalüüside jms

kohta. Ennast inkrimineerivate tõendite lubamatusest on põhjalikult kirjutanud õiguskantsler oma arvamuses⁸ ning samuti on vastavale seisukohale asunud riigikohus mitmes lahendis.⁹

Leiti, et haldusmenetlus võimaldaks sujuvamat koostööd ettevõtjate ja uurijate vahel, kuivõrd haldusmenetlus on suunatud eelkõige olukorra lahendamisele kui konkreetse ettevõtja karistamisele. Probleemina toodi välja, et kuna haldusmenetluse raames teeks konkurentsiamet ettekirjutuse koos sunnirahaga (sunniraha on hoiatuses toodud summa, kui adressaat ettekirjutusega pandud kohustust ei täida) mingi tegevus lõpetada, siis selle vastu kohtus kaitset otsida on keeruline. Samas on halduskohtus siiski haldusotsust võimalik vaidlustada, nii et õiguste kaitse peaks olema tagatud samaväärselt süüteomenetlusega.

Teisalt on tuntud muret haldusõiguse ja karistusõiguse segunemise pärast, arvestades nende kahe õigusharu olemuslikult erinevaid eesmärgi. Sander Põllumäe (JUM, ÖPO), eristades karistusõigust ja haldusõigust, on oma memos¹⁰ toonud välja karistusõiguse ja haldusõiguse olemuslikud erinevused, näiteks erinevused eesmärgis (karistusõigusel on eesmärgiks suunata ja mõjutada inimest ja reageerida teole, haldusõigusel nõuda konkreetsel juhul kohustuste täitmist ja kõrvaldada rikkumine või oht), tahtluses (karistusõiguses on eelduseks inimese tahtlus, haldusõiguses on eelduseks oht) jne. Samas toob ta välja, et haldusõigus on rohkem suunatud selgitamisele, abistamisele ja

8

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_documento2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mitte_tuvastamine_isiku_kaasaaitamiskohustus_ja_enese_mittesuustamise_oigus_maksumenetluses_0.pdf.

⁹ Nt <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-1-1-39-05>.

¹⁰ Memo on esialgne ja mõeldud asustusesiseseks kasutamiseks.

koostööle, mida eeldavad keerulised, mitmetitõlgendatavad ja ebaselged õigusmõisted. Seaduse tundmist ei eeldata, nagu seda tehakse karistusõiguse puhul. Selle kirjelduse järgi sobib konkurentsioigus oma mõistete raskesti tõlgendatavuse poolest haldusõiguse pärusmaaks, arvestades ka intervjuudes toodud muret, et ettevõtjate jaoks on konkurentsioigus keeruline, samas arvestades siiski ka seda, et Eesti ettevõtja peab siiski tundma õigusruumi, milles ta tegutseb.

Eraldi tuleb kaaluda, kas väärteomenetluse asendamisel haldusmenetlusega tuleb pakkuda ka rikkumistele reageerimise alternatiive või piisaks tänasest sunnirahast. Vastavalt konkurentsiseadusele võib konkurentsiamet määrata ettekirjutuse täitmata jätmise korral sunniraha füüsilistele isikutele kuni 3200 eurot ja juriidilistele isikutele kuni 6400 eurot. Väärteomenetluse asendamisel haldusmenetlusega tuleks nimetatud piirmäärad üle vaadata. Olles seisukohal, et tänast haldusõiguse korraldust ei peaks muutma, soovitab Põllumäe kaaluda perioodiliselt suureneva sunniraha meedet. Vastavalt riigikohtu lahendile ei ole sunniraha karistuslik meede ning sobib haldusmenetluse põhimõtetega¹¹. Samas menetlejad näevad vajadust halduskaristuste järele, mistõttu tuleks kaaluda ka muid võimalikke „mittekaristusliku loomuga reaktsioone“ konkurentsirikumistele (mingist hüvest ilmajäämine vms). Luues aga haldussanktsiooni, siis võib see olemuslikult osutada karistuseks põhiseaduse mõttes, mis toob kaasa ohu, et süüteomenetluses isiku täiendaval karistamisel rikutakse kahekordse karistamise keeldu (PS § 23 lg 3)¹².

Järeldused:

¹¹ RKÜK 3-2-1-4-13

<http://www.nc.ee/?id=11&tekst=222567733>.

¹² RKKK <http://www.nc.ee/?id=11&tekst=RK/3-1-3-6-03>, p 10.

- Analüüsida, kuidas oleks võimalik väärteomenetlust muuta, et see sobiks paremini konkurentsisisüütegude menetlemiseks;
- Analüüsida sanktsioneeritud haldusmenetluse põhiseaduslikkust ja pakkuda lahendusi haldusmenetluse kohaldamiseks konkurentsirikumistes.

2.3. Leebusprogramm ei ole tööle hakanud

Leebusprogramm ei ole Eestis konkurentsirikutegude avastamisele oluliselt kaasa aidanud – KrMs § 205¹ alusel on alates 2010. aastast ehk leebuse jõustumisest kahes kriminaalasjas lõpetatud menetlus kolme isiku suhtes, leebust kohaldati kahe füüsilise ning ühe juriidilise isiku suhtes. Üks isikutest, kelle suhtes lõpetati menetlus leebusega, mõisteti teises KarS § 400 kuriteos siiski süüdi. Menetluse pikkus mainitud kahes kriminaalasjas oli keskmiselt 717,5 päeva (veidi alla kahe aasta). Täiendavalt on lõpetatud kolme isiku suhtes menetlus § 205 alusel (üks juriidiline isik ja 2 füüsilist isikut), ent see toimus menetlustes, mis olid algatatud enne leebuse jõustumist (vastavalt 2008 ja 2009).

Kokku on leebustaotlusi esitatud 10, ent pigem on menetlusi alustatud konkurentsiameti järelevalvetegevuse käigus kui kartelli osapoole omal initsiatiivil. Leebustaotluste kvaliteet on olnud seni ebaühtlane, nii on näiteks leebustaotluste hulgas ka selliseid juhtumeid, kus ettevõtte juhtkonna vahetudes soovitakse vanadest kahtlastest või ebamugavatest tehingutest lahti saada või äritegevuse analüüsi käigus on avastatud kahtlaseid lepinguid, mille peale on esitatud leebustaotlus. Ka selliste juhtumite puhul tuleb formaalselt menetlus alustada, kuigi hiljem lõpetatakse need ära.

Akadeemilises kirjanduses on leitud, et peale leebusprogrammi sisseviimist USAs ja mitmes EL riigis on kasvanud kartellikuritegude avastamine, mis võib tuleneda ka sellest, et kuna kartelli loomine on tänu leebusprogrammile vähem kulukam, siis reaalsuses luuaksegi kartelle rohkem, samas seda oletust Hollandis läbiviidud uuring ei kinnitanud (Hinloopen & Soetevent, 2008). Seega eelduslikult on leebusel kartelle ennetav mõju. Euroopa Liidu riikide analüüs näitas, et peamised kartellid moodustavad tootmisektoris, kus on kõige enam leebuse taotlejaid. Viimaseid iseloomustab eelkõige mastaabisääst, massitarbimine ja rahvusvaheline turg. (Dominte et al, 2013)

Leebusprogrammi edukus sõltub sellest, kui ennustatavad on teavitajale leebuse kohaldamise tulemused (Carmeliet, 2012). Näiteks Euroopa Komisjoni leebusprogrammi kriitikana on toodud erinevat praktikat selle hindamisel, kas taotleja on andnud menetluse seisukohast olulist lisandväärtust või mitte, juhul kui ei ole olnud tegemist esimese taotlejaga. Samuti on ette heidetud karisuste määramise läbipaistmatust, näiteks millest arvutatakse 50% karistuse määr, aga ka „one-stop-shopi“ puudumist, mis tähendab, et suhelda tuleb mitme menetlusasutusega (Bloom, M, 2006). Sarnaseid paralleele Eesti seadusest tuues, võib tekkida taotlejal küsimus, kuidas tõlgendatakse praktikas tõendeid, mis on „oluliselt süüdistuse esitamisele kaasa aidanud“ (KrMS § 205¹ lg 2) või kuidas arvutatakse karistus „proportsionaalselt isikult saadud abiga“ (KrMS § 205¹ lg 3). Võimalikul kartellipoolel võib kerkida kõhklusi seoses prokuratuuri laia tõlgendamisvabadusega, millest sõltub leebuse kohaldamine nende suhtes. Nimelt KrMS § 205¹ lõike 2 järgi kohaldatakse leebust juhul, kui tõendid *prokuratuuri hinnangul* aitavad oluliselt kaasa süüdistuse esitamisele.

Analüüsi raames tehtud intervjuudes pakuti välja leebusprogrammi tagasihoidliku rakendamise põhjustena:

- leebuse edukas rakendumine võtab aega - seni on möödunud liiga vähe aega, et leebusel oleks võimalik ennast tõestada;
- leebusprogramm töötab paremini suuremates riikides ja ei ole mõeldud väikestele riikidele, kus leebuse taotleja peab hiljem tahes-tahtmata kartelli teiste osapooltega äri ajama;
- leebusprogramm töötab paremini pika konkurentsikuritegude menetlemise ajalooga riikides, kus ettevõtted on keelatud kokkulepetest ka otseselt kahju (karistada) saanud;
- kaebamiskultuuri taunimine Eestis;
- ettevõtjate omavaheline sõprus ja suur usaldus (kartelle tehakse vaid nendega, keda usaldatakse);
- konkurendi peale kaebama minnes oled ka ise kriminaalmenetluses sees ning taotluse esitamisele järgneb läbiotsimine, mille käigus võidakse leida ka muid asju, mis konkreetset juhtumit ei puuduta (nt e-mailid vms);
- majanduslikult ei pruugi lõppsituatsioon olla ettevõtjate jaoks parem, arvestades väikest vahelejäämistõenäosust;
- ettevõtjate hirm selle ees, et riik ei täida kohustust leebuse taotleja ees.

Intervjuude käigus avaldati arvamust, et leebusel võib olla ennetav mõju, kuna ettevõtjad peavad arvestama võimalusega, et nende äripartner võib keelatud kokkuleppest õiguskaitsele teatama minna. Kaubandus-tööstuskoja liikmete seas justiitsministeeriumi palvel ja kaubandus-tööstuskoja eestvedamisel 2014. a märtsis läbi viidud küsitlus (vastajaid 55) näitas, et koja liikmed teavad leebusprogrammist vähe. Pooled ettevõtted on leebusprogrammist midagi kuulnud, kuid detaile ei teata (50,9%). Samas

on ka **ettevõtjaid, kes pole leebusprogrammist midagi kuulnud (38,2%)**. Kõige vähem vastati, et teatakse leebusprogrammi hästi (10,9%).

Küsitlusest selgus, et enamus ettevõtetest soovitaks õiguskaitseorganeid kartellikokkuleppest teavitada (76,4%)¹³. Samas, **peamiseks mitteteavitamise põhjuseks oli, et hilisem äritegevus võib kannatada saada (40,9%)**. Järgmisena vastati, **et puudub kindlus õiguskaitse organite suhtes, et kriminaalmenetlus lõpetatakse (36,4%)**. Vähem oluliseks peeti, et õiguskaitse organile teavitamine oleks pealekaebamine (18,2%) ja kõige vähem oluliseks põhjuseks peeti, et karistuse vähendamine tähendaks ikkagi kurjategija staatust (13,6%).

Järeldused:

- Leebuse senisest edukamaks rakendamiseks tuleks sellisest võimalusest ettevõtjaid teavitada (nt õiguskaitse ja koja koostöös), kuna leebusest ei teata.
- Ettevõtjatele tuleks selgitada, millest leebuse kohaldamine sõltub, et võimalikku kartust prokuratuuri liigse tõlgendamisvabaduse ees peletada (kasvõi samas juhises, kus selgitatakse kartellikokkulepete olemust).
- Rahvusvahelisele kogemusele tuginedes, tuleks teavitustegevus sihtida ka Eestis tootmissektorisse vms, mille tegevust

¹³ Küsimus oli sõnastatud järgmiselt: *Oletame, et Teilt palub nõu ettevõtja Mart. Erialaliit on sõlminud oma liikmetega, sh Mardi ettevõttega kokkulepe, mille kohaselt peavad kõik liidu liikmed lähtuma oma teenuste müügil hinna alammäärast – st keegi ei tohi müüa teenust alla teatud hinnapiiri. Ettevõtja Mart on nimetatud kokkuleppele alla kirjutanud, kuigi tegemist on ebaseadusliku kokkuleppega. Kas soovitate Mardile*

teatada tehingust õiguskaitsele, võimalusega ennast süüst vabastada või vähendada karistust.

- *Jah, soovitsin teatada õiguskaitsele*
- *Ei soovitsin teatada õiguskaitsele*

iseloomustab masstootmine ja mastaabisääst, või siis riskihinnangutega kindlaks määratud sektoritesse.

- Muuhulgas tuleb läbi mõelda see, kuidas anda leebusavalduse esitajale kindlus selles osas, et ta ei satu teistes küsimustes prožektorivihku. Selleks võiks kaaluda leebuse kohaldamisel konkurentsiameti pädevuse suurendamist (mis ei tähenda tingimata dekriminaliseerimist), mis muuhulgas võib suurendada leebuse taotleja jaoks menetluse läbipaistvust ning vähendada koormust suhelda nii uurija kui prokuröriaga.

2.4. Karistused

Konkurentsialaste süütegude karistustes seaduste muudatuste valguses üldiselt probleemi ei nähtud ning rahalist heidutust peeti parimaks karistuseks muude võimaluste kõrval. Näiteks arvestades Eesti karistuspraktikat oleks reaalne vangistus ebatõenäoline ning tingimisi vangistust ei peetud ettevõtjate puhul eriliselt heidutavaks.

Kuritegude puhul hindasid intervjuueeritud kõige tõhusamaks variandiks karistuse sidumist ettevõtte käibega (alumise piiriga 10% senise 5% asemel), kuigi sellisel juhul on soodsamas olukorras ettevõtted, kel on väike käive, kuid suur kasum. Sellisel juhul võib KarS eelnõus kaaluda madala käibega ettevõtete puhul karistuse sidumist kasumiga.

Intervjuu käigus selgus, et 400 000 € suurune pakutud trahvimäär ei põhine majandusolukorda arvestaval arvutusel, vaid on võetud eeskujuna finantssüütegudelt. Samas toodi näide, et 400 000€ ei pruugi olla heidutav firmale, kelle käive on 100 000 mln €.

Ettevõtluskeeldu võib KarS 49¹ kohaselt kohaldada süüdimõistetute suhtes 1-5 aastaks, mis toob kaasa keelu olla ettevõtja, juriidilise isiku juhtorgani liige, juriidilise isiku likvideerija, prokurist või muul viisil juriidilise

isiku juhtimises osalemise. Ettevõtluskeeldu peeti (esmakordsete) kartellikuritegude puhul ebatõenäoliseks, kuna pigem oleks see mõeldav süstemaatiliselt ärikeskkonda ära kasutavatele isikutele (nt pankrotimeistritele). Ettevõtluskeeldu ei ole 2010-2013. a Eestis kohaldatud ühelgi juhul.

Konfiskeerimist on kartellikuritegude puhul peaaegu võimatu kohaldada, kuna sisuliselt on keeruline hinnata süüteoga saadud tulu suurust. Leiti, et konfiskeerimist asendaks piisavalt kõrge rahaline karistus või rahatrahv.

Järeldus:

- Kaaluda, kas ja kuidas on võimalik „õiglaselt“ karistada väikese käibe, kuid suure kasumiga ettevõtteid kartellikuritegude eest.



Kasutatud kirjandus

Bloom, M. (2006). Despite Its Great Success, the EC Leniency Program Faces Great Challenges. *EUI-RSCAS/EU Competition 2006 – Proceedings*.

Carmeliet, T. (2012). How lenient is the European leniency system? An overview of current (dis)incentives to blow the whistle. *Jura Falc.*, 2011-2012, afl 3, JG 49, November.

Dominte, O., Serban, D., Dima, A.M. (2013). Cartels in EU: study on the effectiveness of leniency policy. *Management & Marketing*, Vol. 8, Issue 3.

Hinlopen, J. & Soetevent, A. (2008). Laboratory evidence on the effectiveness of corporate leniency programs. *RAND Journal of Economics*, Vol. 39