

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Karistusõiguse osakond

Miikael Tuus

ECN+ DIREKTIIVI ÜLEVÕTMINE EESTI ÕIGUSESSE

Magistritöö

Juhendajad

PhD Andreas Kangur;

vandeadvokaat Martin Mäesalu

Tartu 2023

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. ECN+ DIREKTIIVIST	8
1.1. ECN+ direktiivi sünnilugu	8
1.2. ECN+ direktiivi põhiolemus.....	9
1.3. ECN+ direktiivi ülevõtmine	11
1.3.1. ECN+ direktiivi ülevõtmine Lätis, Leedus, Soomes ja Saksamaal	11
1.3.2. ECN+ direktiivi ülevõtmise katsed Eestis	15
2. HALDUSÕIGUS <i>VERSUS</i> KARISTUSÕIGUS ECN+ DIREKTIIVI EESTI ÕIGUSESSE ÜLEVÕTMISEL.....	20
2.1. ECN+ direktiivi nõuded menetlusliigile.....	20
2.1.1. Konkurentsõiguse subjekti käsitus EL-i praktikas	21
2.1.2. Mõisted „tahtlus“ ja „ettevaatamatus“ Eesti karistusõiguses ja Euroopa Liidu Kohtu praktikas.....	26
2.1.3. ECN+ direktiivi kohane teabenõude volitus.....	28
2.1.4. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute vastutus konkurentsivastavate tegevuste eest.....	29
2.1.5. Teised võimalikud takistused ECN+ direktiivi ülevõtmiseks väärteomenetluses.....	31
2.2. Halduskaristuste sobivus Eesti õiguskorda.....	32
3. EELNÕUKOHASTE PÕHIÕIGUSTE PIIRANGUTE VASTUOLU PÕHISEADUSE NING EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA	39
3.1. ECN+ direktiivi ja põhiseaduse konfliktolukorrad.....	39
3.2. Spetsiifilised vastuolud põhiõigustega	41
3.2.1. Vastuolu määratletuspõhimõttega.....	41
3.2.2. Kohaldatava trahvisumma suurusega seonduvad probleemid	42
3.2.3. Vastuolu enese mittesüüstamise privileegiga	44
3.2.4. Vastuolu topeltkaristamise keeluga	46
3.2.5. Läbiotsimise käigus andmekandjate kaasa võtmisega seonduvad probleemid.....	47
3.2.6. Menetluskulude hüvitamisega seonduvad probleemid	48

3.2.7. Rikkumise korduvusega seonduvad probleemid	51
3.2.8. Eelnõust nüüdseks kõrvaldatud probleemid	52
KOKKUVÕTE	58
TRANSPOSITION OF THE ECN+ DIRECTIVE IN ESTONIA	64
KASUTATUD MATERJALID.....	71
Kasutatud kirjandus	71
Kasutatud õigusaktid	73
Kasutatud kohtulahendid	75
LISAD	78

SISSEJUHATUS

Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 11. detsembri 2018 direktiiv nr 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsionormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine (laiemalt tuntud kui ECN+ direktiiv)¹ on EL-i konkurentsioiguse valdkonna direktiiv, mille siseriiklikusse õigusesse ülevõtmise tähtpäevaks oli 4. veebruar 2021. Eestis ei ole ECN+ direktiivi senini üle võetud.

ECN+ direktiivi laiema eesmärgiks on tagada liikmesriikide konkurentsiasutustele Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL)² artiklite 101 ja 102 tulemuslikuks kohaldamiseks vajalikud sõltumatuse tagatised, vahendid ning täitmise tagamise ja trahvimise volitused. Täpsemalt kirjutab ECN+ direktiiv detailselt ette miinimumnõuded siseriiklike konkurentsiasutuste volitustele ettevõtjate trahvimisel, läbiotsimistel, ettevõtjate rikkumise lõpetamise nõudmisel, ajutiste meetmete kohaldamisel, ettevõtjatele siduvate kohustuste kehtestamisel ning menetlusele mittealluvale ettevõtjale sunniraha määramisel. Lisaks sätestab ECN+ direktiiv miinimumnõuded konkurentsiasutuste sõltumatusele ja ressurssidele, sealhulgas töötajad ning rahalised, tehnilised ja tehnoloogilised vahendid. Täiendavalt reguleerib ECN+ direktiiv erinevate leebusprogrammide kehtestamist, siseriiklike konkurentsiasutuste koostööd, aegumistähtaegu rahatrahvide ja sunniraha määramisel ning muudki.

ELTL-i artiklid 101 ja 102 on EL-i konkurentsioiguse materiaalnormid, mille eesmärgiks on tagada siseturul moonutamata konkurents. ELTL artikkel 101 kohaselt on siseturuga kokkusobimatud ja keelatud kõik ettevõtjatevahelised kokkulepped, ettevõtjate ühenduste otsused ja kooskõlastatud tegevus, mille eesmärgiks või tagajärjeks on takistada, piirata või kahjustada konkurents siseturu piires, mis võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust. ELTL artikkel 102 kohaselt on turgu valitseva seisundi kuritarvitamine keelatud kui see võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust. Säte kehtestab kuritarvitustest mitteammendava loetelu.

¹ 11. detsembri 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsionormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine. – ELT L 11, lk 3–33 (ECN+ direktiiv).

² 26. oktoobri 2012. aasta Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, lk 47-390.

Eestis on langetatud poliitiline otsus võtta ECN+ direktiiv üle ning selliselt edaspidi menetleda konkurentsioiguse rikkumisi haldustrahvimenetluses.³ Samal ajal oleks direktiiviga potentsiaalselt kooskõlas ka selle ülevõtmine vääртеomenetluses. Varasemad katsed direktiivi ülevõtmiseks on olnud menetluslike garantiide tagamise seisukohalt äärmiselt problemaatilised ning saanud rohke negatiivse vastukaja osaliseks. Eeskätt on leitud, et Eesti õiguskorda haldustrahvimenetluse tagasi toomine ei ole mõistusepärane ega otstarbekas.⁴ Samal ajal on toodud välja ka mitmeid aspekte, milles asjaomased eelnõud on olnud erinevate põhiõigustega vastuolus.

Viimase ECN+ direktiivi ülevõtmise katsena esitas justiitsministeerium 15. detsembril 2021. aastal ministeeriumitele kooskõlastamiseks ja huvirühmadele arvamuse avaldamiseks eelnõu, millega primaarselt täiendatakse konkurentsiseadust (KonkS)⁵ 9² peatükiga – konkurentsijärelevamenetlus. Selliselt loodaks Eesti õiguskorda konkurentsioiguse rikkumiste menetlemiseks erihaldusmenetlus, mille tulemina hakkaks konkurentsiamet rikkujatele määrama potentsiaalselt miljonitesse eurodesse ulatuvaid rahatrahve. Selline lahendus on problemaatiline nii fundamentaalselt haldusõiguse kasuks otsustamise kui ka kitsamas, menetlusalustele isikutele menetluslike garantiide tagamise, kontekstis.

Vastavalt keskendub käesolev töö ECN+ direktiivi Eestis kavandatava ülevõtmise probleemkohtade tuvastamisele. Seda nii laiemal ehk konkurentsijärelevalve kui erihaldusmenetluse kehtestamise valiku kui ka kitsamal ehk potentsiaalsete põhiõigustega vastuolude tasandil. Selliselt on töö uurimisküsimusteks, kas ECN+ direktiivi harmoniseerimine konkurentsijärelevamenetluses on problemaatiline, sh kas direktiiv tuleks üle võtta vääртеomenetluses ning kas direktiivi ülevõtmiseks koostatud eelnõu on erinevate põhiõigustega kooskõlas. Kuigi varasemas õiguskirjanduses on asjaomast teemat käsitletud üsna palju, on erinevaid probleeme toodud välja üldsõnaliselt jättes teema sügavamalt analüüsimata.⁶ Käesolev töö teostab aga kavandatava eelnõu ning seonduva õigusraamistiku sügavapõhjalise analüüsi. Sealhulgas tuuakse töös välja rohkelt erinevaid probleemkohti, mida käesoleva töö autorile teadaolevalt varasemalt õiguskirjanduses käsitletud ei ole.

³ Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programm aastateks 2023-2027 (Koalitsioonilepe). Tallinn: 2023, p 11.1.

⁴ Nt. Õiguskantsleri 14. veebruari 2022 kiri nr Justiitsministrile 18-2/220230/2200948. – Arvamus konkurentsiseaduse muutmise kohta. *Kättesaadav*: <https://eelvoud.valitsus.ee/main#B7TU6NBU>, (23.04.2023), lk-d 1-3.

⁵ Konkurentsiseadus. – RT I 2001, 56, 332.

⁶ Eelkõige on asjaomasele eelnõule esitatud negatiivseid seisukohti. Vt. Eelnõude infosüsteem, toimik number 21-1573. *Kättesaadav*: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/7536527c-707a-42c6-8ede-3d9d58560589>, (24.04.2023).

Käesolev töö on jaotatud neljaks peatükiks. Esimeses peatükis antakse üldine ülevaade ECN+ direktiivi kujunemisloost ning kirjeldatakse sellest liikmesriikidele tulenevaid peamisi kohustusi. Seejuures antakse ka ülevaade ECN+ direktiivi ülevõtmise protsessist ja valitud lahendustest Eesti naaberriikides ning sarnase õiguskorraga Saksamaal. Samuti kirjeldatakse lühidalt varasemat direktiivi ülevõtmise protsessi Eestis, sealhulgas varasemalt justiitsministeeriumi poolt kooskõlastamiseks esitatud seaduseelnõusid.

Töö teises peatükis keskendutakse probleemkohale, et haldusõigus ei pruugi olla ECN+ direktiivi Eesti õigusesse ülevõtmiseks sobiv õigusharu. Seejuures lükatakse ümber justiitsministeeriumi väited, nagu ei oleks direktiivi võimalik üle võtta väärtemenetluses. Samuti antakse ülevaade sellest, miks haldusõigus ei sobi reguleerima karistava eesmärgiga menetlusi ning haldustrahvimenetluse loomine vaid konkurentsioiguse valdkonnas ei ole mõistusepärane ega otstarbekas.

Kolmandas peatükis keskendutakse spetsiifilistele probleemkohtadele, milles eelnõukohane konkurentsijärelevamenetlus on vastuolus põhiseaduslike ning Euroopa Liidu õigusest tulenevate põhiõigustega. Selle käigus antakse esmalt ülevaade, kuidas tuleks seadusandjal toimida konfliktsetes olukordades, kus direktiiv nõuab mõne põhiõiguse kehtela õgvendamist. Teisena kirjeldatakse detailselt eelnõus esinevaid spetsiifilisi vastuolusid erinevate põhiõigustega. Viimasena antakse ülevaade olulisimatest varasemalt eksisteerinud probleemkohtadest, mis on eelnõu viimasest versioonist kõrvaldatud.

Kuna töö primaarseks eesmärgiks on ECN+ direktiivi Eestis kavandatava harmoniseerimisega seonduvate probleemkohtade tuvastamine, on töö põhiallikaks ECN+ direktiiviga seonduv eelnõu, sellega seonduv seletuskiri ning erinev kriminaalmenetluslike põhiõigustega seonduv kohtupraktika nii Eesti kui ka EL-i tasandil. Kuivõrd töös kritiseeritakse ka põhimõttelist lahendust võtta ECN+ direktiiv Eestis üle haldusmenetluses väärtemenetluse asemel, kasutatakse töös teiste allikatena ka haldus- ning kriminaalmenetlusi reguleerivaid õigusakte ja kohtupraktikat. Samuti tuginetakse erinevatele konkurentsioiguse EL-i õigusaktidele ning suunistele.

Selguse huvides, käesoleva töö kirjutamise hetkeks ei ole justiitsministeerium eelnõud Riigikogule menetlemiseks esitanud ega ka esitanud ministeeriumitele kooskõlastamiseks uuemat eelnõu versiooni. Kuna töö autor soovis, et käesolev töö oleks võimalikult ajakohane,

palus ta justiitsministeeriumilt eelnõu värskema versiooni esitamist. Seeläbi on töö autoril õnnestunud justiitsministeeriumilt oma valdusesse saada eelnõu viimane mitteametlik versioon, seisuga 5. september 2022, mis on käesolevale tööle lisatud Lisana 1. Samuti on töö autoril tingimuslik luba seda käesoleva magistritöö tarbeks kasutada.

Õigusaktide eelnõud ei ole enne kooskõlastamiseks esitamist avalikud, vaid need tunnistatakse asutusesiseseks kasutamiseks. Ka töö aluseks oleva eelnõu mitteametlikule versioonile on seatud juurdepääsupiirang avaliku teabe seaduse (AvTS)⁷ § 35 lg 2 p 1 alusel. Tulenevalt eeltoodust ning justiitsministeeriumi selgest suunistest eelkirjeldatud loa andmisel palub töö autor Tartu Ülikoolil hoiduda käesoleva magistritöö, eelnõu ning nendega seotud materjalide avalikustamisest ulatuses, mis ei ole otseselt vajalik magistritöö kaitsmiseks. See tähendab, et magistritööd ning sellega seonduvaid materjale ei tohi avalikustada (v.a kaitsekomisjoni liikmetele, retsensendile jt magistritöö kaitsmise protseduuris osalevatele isikutele) kuni ECN+ direktiivi Eesti õigusesse harmoniseeriva eelnõu avalikustamiseni justiitsministeeriumi poolt.

Käesolevat magistritööd iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastikust on: konkurentsioigus, haldusõigus, menetlusõigus, haldusmenetlus, põhiõigused, menetlustoimingud.

⁷ Avaliku teabe seadus. – RT I 2000, 92, 597.

1. ECN+ DIREKTIIVIST

1.1. ECN+ direktiivi sünnilugu

Euroopa Nõukogu määruse nr 1/2003⁸ artiklitega 3 ja 35 tagati lisaks Euroopa Komisjonile ka EL-i liikmesriikide konkurentsiasutustele ja kohtutele volitused ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks. Täpsemalt kohaldatakse ELTL artikleid 101 ja 102 keelatud kokkulepetele ning turgu valitseva seisundi kuritarvitamisele, mis võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust. Viidatud piiriülese mõju puudumisel kohaldatakse aga siseriiklike konkurentsinoorme, Eestis vastavalt KonkS § 4 ja § 16.

Eelnimetatud volituste andmise tulemusena tekkis Euroopa konkurentsioiguses nn paralleelsete pädevuste süsteem. See tähendab, et ühe, piiriülest mõju omava, konkurentsioiguse rikkumise korral võivad volitusi vastavate menetluste läbiviimiseks omada mitmed erinevad siseriiklikud konkurentsiasutused kui ka komisjon. Näitena, kui Apple paneb toime konkurentsioiguse rikkumise, on tulenevalt ettevõtja globaalsest haardest rikkumise menetlemise pädevus nii Euroopa Komisjonil, kui sisuliselt kõigil EL-i siseriiklikel konkurentsiasutustel. Tõhusate ja tulemuslike konkurentsioiguse rikkumistega seonduvate menetluste läbiviimise eesmärgil loodi Euroopa konkurentsivõrgustik (*European Competition Network* (ECN)), mille kaudu komisjon ning EL-i siseriiklikud konkurentsiasutused teevad rikkumiste menetlemisel koostööd ning tagavad tõhusa koordineerituse.⁹

Kuigi nõukogu määrus nr 1/2003 tagas siseriiklikele konkurentsiasutustele vajaliku pädevuse, ei taga see neile oma ülesannete täielikuks ning efektiivseks täitmiseks vajalikke õiguslikke ja materiaalseid vahendeid. Oma raportis määruse nr 1/2003 jõustamise kohta tuvastas komisjon kriitilisi puudujääke, mis takistavad tulemuslikku EL-i konkurentsioiguse normide täitmise tagamist siseriiklike konkurentsiasutuste poolt. Näiteks leiti puudujääke seonduvalt konkurentsiasutuste: sõltumatuse, vajaliku rahastuse ja inimressursi, efektiivsete menetluste läbiviimiseks vajalike volituste ning tõhusate rahatrahvide määramiseks volituste tagamisega.¹⁰

⁸ 16. detsembri 2002. aasta Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta. - EL T L 001, lk 1–25.

⁹ Euroopa Komisjon. Euroopa konkurentsivõrgustik: taust. *Kättesaadav*: https://competition-policy.ec.europa.eu/european-competition-network/background_en, (18.11.2022).

¹⁰ 9. juuli 2014. aasta Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule nr COM(2014) 453 final, kümme aastat kartellidevastast võitlust määruse 1/2003 alusel – saavutused ja tulevikuväljavaated, lk 8-10. *Kättesaadav*: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0453&from=EN>, (18.11.2022).

Lisaks tõid märkimisväärsed erinevused riiklikes menetluskordades endaga kaasa olulised erinevused EL-i konkurentsireeglite kohaldamises ning vastavate menetluste tulemites.

Eeltoodu tõttu algatas komisjon 2015. aasta novembris avaliku arutelu, mille tulemusel tegi komisjon ettepaneku EL-i seadusandlike meetmete rakendamiseks, saavutamaks siseriiklikes konkurentsimenetlustes kõrgem harmoniseeritus. Lõppastmes võeti 11. detsembril 2018. aastal vastu nn ECN+ direktiiv, mille eesmärgiks on tagada liikmesriikide konkurentsiasutustele EL-i konkurentsireeglite normide tulemuslikuks kohaldamiseks vajalikud sõltumatuse tagatised, vahendid ning täitmise tagamise ja trahvimise volitused.

1.2. ECN+ direktiivi põhiõlemus

Käesoleva töö kontekstis on ECN+ direktiivi relevantseimateks säteteks trahvidega seonduvad artiklid ning teised siseriiklike konkurentsiasutuste volitused. Direktiivi artiklite 13 lg 1 ja 15 lg 1 kohaselt tuleb riiklikele konkurentsiasutustele tagada volitused määrata oma otsusega ettevõtjatele või ettevõtjate ühendustele tahtlike või ettevaatamatute ELTL-i artiklite 101 ja 102 rikkumiste eest rahatrahve, mille ülemäär on vähemalt 10% asjaomase ettevõtja või ettevõtjate ühenduse üleilmsest kogukäibest vastavale otsusele eelnenud majandusaastal. Alternatiivselt võimaldab direktiiv anda konkurentsiasutusele volitused nõuda vastava trahvi määramist muus menetluses kui kriminaalkohtumenetluses. Konkreetse rahatrahvi suuruse määramisel tuleb arvestada rikkumise raskusastet, kestust ning rikkuja poolt konsensusliku kokkuleppemenetluse raames makstavat hüvitist (ECN+ direktiiv artikkel 14 lg 1-2). Direktiivi artikli 13 lg 2 kohaselt tuleb konkurentsiasutustele tagada volitused ettevõtjate trahvimiseks proportsionaalses osas nende ülemaailmsest kogukäibest ka erinevatele menetluslikele kohustustele mitteallumise korral.

Samuti kohustab direktiiv liikmesriike tagama nende konkurentsiasutustele siseriiklike sätetega ulatuslikke uurimisvolitusi. Artikli 6 kohaselt peavad konkurentsiasutustel olema volitused kontrollida ette teatamata ettevõtjate äriruume, mis hõlmab endas muuhulgas vähemalt õigust siseneda kõikidesse ruumidesse, transpordivahenditesse, kogu territooriumile. Läbiotsimise käigus peab konkurentsiasutustele olema tagatud õigus vaadata läbi ja teha koopiaid sisuliselt kõigist ettevõtjale kättesaadavatest dokumentidest ja teabest, sõltumata andmekandjast, millel neid hoitakse. Samuti tuleb konkurentsiasutustele tagada läbiotsimistel õigus kontrolliks vajalikus ulatuses ja vajalikuks ajavahemikuks pitseerida äriruume ja dokumente ning esitada

ettevõtja esindajatele ja mistahes töötajatele kontrolliga seotud asjaolude või dokumentide kohta küsimusi.

ECN+ direktiivi artikkel 7 nõuab eelnimetatud volituste laiendamist ka teistele ruumidele ja territooriumitele kui ettevõtja äriruumidele, kui esineb põhjendatud kahtlus, et neis hoitakse asjakohaseid dokumente. Siiski, erinevalt äriruumidest, on sellise kontrolli teostamiseks vaja kohtu eelnevat luba. Konkurentsiasutustele pitseerimise ning selgituste küsimise õiguse andmine läbiotsimistel, mis leiavad aset ettevõtja äriruumidest väljaspool, ei ole ECN+ direktiivi artikli 7 lg 3 kohaselt kohustuslik.

ECN+ direktiivi artikli 8 kohaselt tuleb konkurentsiasutustele tagada ka volitused esitada võrdlemisi ulatuslikke teabenõudeid. Täpsemalt tuleb neile tagada õigus nõuda ettevõtjalt kindlaksmääratud ja mõistliku aja jooksul kogu neile kättesaadava menetluseks vajaliku teabe esitamist. Asjaomased teabenõuded peavad olema proportsionaalsed ning nendega ei tohi sundida teabenõude subjekti end konkurentsioiguse rikkumises süüdi tunnistama.

Direktiivi artikli 9 kohaselt tuleb konkurentsiasutustele tagada õigus kutsuda küsitlustele füüsilisi isikuid, kellel võib olla EL-i konkurentsioiguse normide kohaldamise aspektist olulist teavet. Siinkohal on oluline märkida, et teabenõudele vastamata jätmine või ebaõige, mittetäieliku või eksitava teabe andmine on muuhulgas menetlusele mitteallumiseks direktiivi artikli 13 lg 2 tähenduses. Nagu varasemalt selgitatud, peab konkurentsiasutusele olema tagatud õigus selle eest ettevõtjat trahvida. Sama kehtib ka küsitlusele ilmumata jätmise kohta.

Samuti tuleb konkurentsiasutustele tagada volitused: nõuda ettevõtjalt rikkumise lõpetamist (artikkel 10), kohaldada ajutisi meetmeid (artikkel 11), kehtestada ettevõtjatele siduvaid kohustusi (artikkel 12) ning määrata ettevõtjale menetlusele mitteallumise korral sunniraha (artikkel 16).

Lisaks kohustab ECN+ direktiiv tagama konkurentsiasutustele ELTL-i artiklite 101 ja 102 tulemuslikuks kohaldamiseks vajaliku sõltumatuse (artikkel 4) ja vajalikud vahendid, sealhulgas töötajad ning rahalised, tehnilised ja tehnoloogilised vahendid (artikkel 5). Samuti reguleerib direktiiv erinevate leebusprogrammide kehtestamist (artiklid 17-23), siseriiklike konkurentsiasutuste koostööd (artiklid 24-28), aegumistähtaegu rahatrahvide ja sunniraha määramisel (artikkel 29) jms.

1.3. ECN+ direktiivi ülevõtmine

ECN+ direktiiv tuli selle artikkel 34 lg 1 kohaselt siseriiklikku õigusesse üle võtta 4. veebruariks 2021. Õigeaegselt tegid seda vaid viis riiki: Saksamaa, Ungari, Leedu, Rootsi ja Holland. Vastavalt alustas Euroopa Komisjon 18. märtsil 2021. aastal 22 liikmesriigi suhtes rikkumismenetluste. Selguse huvides, rikkumismenetlust ei alustatud Taani suhtes, kes võttis direktiiviga kooskõlas oleva õigusakti vastu 9. veebruaril 2021 (mis jõustus 4. märtsil 2021), kuid alustati Rootsi suhtes, kes ei täitnud ECN+ direktiivi artikkel 34 lg 1 kohast teavitamiskohustust, st ei andnud komisjonile õigeaegselt direktiivi ülevõtmisest teada.¹¹

Alljärgnevalt kirjeldatakse lähemalt direktiivi ülevõtmisprotsessi esmalt Eesti naaberriikides ja sarnase õiguskorraga Saksamaal ning seejärel ka korduvalt ebaõnnestunud ülevõtmise katseid Eestis.

1.3.1. ECN+ direktiivi ülevõtmine Lätis, Leedus, Soomes ja Saksamaal

Läti konkurentsiamet (*Konkurences padome*) menetles turgu valitseva seisundi kuritarvitamise ning keelatud kokkulepetega seonduvaid konkurentsioiguse rikkumisi haldusmenetluses juba ECN+ direktiivi ülevõtmisele eelnevalt. Direktiivi ülevõtmisega ei kaasnenud Läti konkurentsioiguses suuri muudatusi, kuna Läti konkurentsiseadus (*Konkurences likums*)¹² ning teised kohalduvad õigusaktid tagasid menetlusalustele isikutele asjaomastes menetlustes ka varasemalt EL-i õiguse üldpõhimõtete ja ELPH kohased menetluslikud tagatised, nägid ette konkurentsiameti iseseisvuse ja sõltumatuse ning tagasid ametile ECN+ direktiivi artiklite 6-9 kohased volitused.¹³

Suuremate muudatustena kehtestati Läti konkurentsiseaduses artikkel 12 lg 3¹, mis võimaldab konkurentsiametil ELTL artikli 101 rikkumise korral, ning artikkel 14 lg 2¹, mis võimaldab ELTL artikli 102 rikkumise korral, määrata ettevõtjale rahatrahvi kuni 10% tema ülemaailmsest käibest eelnenud majandusaastal. Vaid siseriikliku mõjuga konkurentsioiguse rikkumistele jäid

¹¹ Van Rompuy, B. Implementation of the ECN+ Directive in 23 Member States: An Introductory Overview. – European Competition and Regulatory Law Review (Special Issue: Implementation of the ECN+ Directive). 2021/3(5). Berlin: The Legal Publisher Lexxion, lk 211.

¹² Konkurences likums. – Latvijas Vēstnesis, 151, 23.10.2001.; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 22, 22.11.2001. Kättesaadav: <https://likumi.lv/ta/id/54890-konkurences-likums>, (26.11.2022).

¹³ Merwin, L. Implementation of the ECN+ Directive in Latvia: Still a Long Way to Go. – European Competition and Regulatory Law Review (Special Issue: Implementation of the ECN+ Directive). 2021/3(5). Berlin: The Legal Publisher Lexxion, lk 274.

kehtima varasemad trahvide ülemmäärad – turgu valitseva seisundi kuritarvitamisel (artikkel 14 lg 2) ja ettevõtjate, kes ei ole konkurendid, vaheliste keelatud kokkulepete korral kuni 5% (artikkel 12 lg 2), kuid konkurentide korral kuni 10% (artikkel 12 lg 3) rikkuja käibest eelnenud majandusaastal. ECN+ direktiivi ülevõtavad Läti konkurentsiseaduse muudatused jõustusid 23. juunil 2022.

Leedu võttis ECN+ direktiivi nelja erineva konkurentsiseaduse muudatuse kaudu lõplikult üle 25. juunil 2020. Sarnaselt Lätile ei tehtud direktiivi ülevõtmiseks Leedu konkurentsiseaduses (*Lietuvos Respublikos Konkurencijos Įstatymas*)¹⁴ olulisi muudatusi. Leedus menetleti konkurentsioiguse rikkumisi ka varasemalt haldusmenetluses, tagatud olid kohustuslikud menetluslikud garantiid ja Leedu konkurentsiameti (*Lietuvos Respublikos konkurencijos taryba*) sõltumatus. Samuti olid suuremas osas ametile tagatud ka direktiivi kohaselt nõutavad uurimisvõimused.¹⁵

Primaarsete muudatustena laiendati Leedu konkurentsiseaduses konkurentsiameti õigust vaadata läbi dokumente mistahes teabekandjatel (artikkel 25 lg 1 p 3), esitada teabenõudeid ka kolmandatele isikutele (artikkel 25 lg 1 p 5), suurendati keelatud kokkulepete ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega seonduvate rahatrahvide ülemmäära 10% ettevõtja ülemaailmsest käibest eelmisel majandusaastal (artikkel 36 lg 1) ning kehtestati rahatrahvi, ülemmääraga 1% ettevõtja käibest, määramise võimalus menetlusele mitteallumise korral (artikkel 36 lg 3).

Soomes olid varasemalt erinevad haldusõigusrikkumiste koosseisud ning vastavad menetlusnormid sätestatud asjaomastes eriseadustes ning puudus nn haldusõigusrikkumiste tüviseadus. Eelkirjeldatud süsteemi primaarse probleemina nähti õiguskorra killustatust läbi menetluslike garantiide suurte erinevuste. Põhjendamatult erinesid põhiõigustega arvestamise ning nende tagamise standardid olemuselt äärmiselt sarnastes haldustrahvimenetlustes erinevate valdkondade lõikes. Eeskätt seonduvad probleemid topeltkaristamise keelu ning enese mittesüüstamise privileegiga.¹⁶

¹⁴ Lietuvos Respublikos Konkurencijos Įstatymas. – Valstybės žinios, 1999-04-02, Nr. 30-856. *Kättesaadav*: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.77016/sdNptqbWhw?jfwid=-9799vsmln>, (26.11.2022).

¹⁵ Paukštė, R. Implementation of the ECN+ Directive in Lithuania: Investigative and Sanctioning Powers of the Lithuanian Competition Council – Making a Strong NCA Even Stronger? – European Competition and Regulatory Law Review (Special Issue: Implementation of the ECN+ Directive). 2021/3(5). Berlin: The Legal Publisher Lexxion, lk 276-278.

¹⁶ Kauranen, S-A. Implementation of the ECN+ Directive in Finland: Delayed Implementation Finally Entered Into Force? – European Competition and Regulatory Law Review (Special Issue: Implementation of the ECN+ Directive). 2021/3(5). Berlin: The Legal Publisher Lexxion, lk 248-251.

Vastavalt teadvustati Soomes vajadust töötada nii eelnevate probleemide kõrvaldamiseks kui ECN+ direktiivi ülevõtmiseks välja nn tüvikoodeks. Soome Justiitsministeeriumis alustati haldustrahvide üldosa koostamisega 2017. aasta märtsis. 2019. aasta veebruaris esitas töörühm eelnõu asemel lõpparuande, mille ei ole kohaselt halduskaristusmenetluse üldosa loomine võimalik.

Peamiselt osutusid takistusteks Soomes varasemalt kehtestatud halduskaristuste ning asjaomase EL-i õiguse ebaühtlus ning alles formeeruv EIK-i ja EK praktika, sealhulgas topeltkaristamise ja enese mittesüstamise privileegi kontekstis.¹⁷ Vastavalt loobuti tüviseaduse väljatöötamisest ning 2019. aasta juunis alustas Soome justiitsministeerium ECN+ direktiivi ülevõtmiseks Soome konkurentsiseaduse (*Kilpailulaki*) muudatuste väljatöötamist. Primaarselt Soome Konkurentsi- ja Tarbijaameti (*Kilpailu- ja kuluttajavirasto*) volitusi laiendav seadusemuudatus jõustus 24. juunil 2021.¹⁸

Kuigi Soomes tekkis menetluslike kaitseõiguste piisava tagatuse osas laiem diskussioon, tehti nende osas konkurentsiseaduses vaid minimaalseid täpsustusi. Teiste hulgas sätestati, et füüsilised isikud ei ole Konkurentsi- ja Tarbijaameti teabenõuete alusel kohustatud esitama isikuandmeid ega suhtlust õigusnõustajatega (§ 33 lg 2).¹⁹ Ülejäänud muudatused seonduvad ECN+ direktiivi artiklitega 6-12 (konkurentsiasutuse volitustega) ning²⁰ sarnanevad analoogsete Läti ja Leedu regulatsioonidega. Soomes väärub märkimist asjaolu, et konkurentsiseaduses sätestati ka trahvisumma määramise meetodika (§ 13b-13f), mis on analoogne komisjoni poolt järgitava määruses nr 1/2003 sätestatud korrale.²¹

Saksamaal võeti ECN+ direktiiv üle 19. jaanuaril 2021 jõustunud konkurentsipiirangute vastase seaduse (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen; GWB*)²² muudatuse kaudu. Valdavas enamikus vastas kehtiv konkurentsioiguse rikkumiste menetluskord ECN+ direktiivi nõuetele ning asjaomase muudatuse põhiohk lasus reeglite digitaalsetele turgudele sobivaks kohandamisel, mis ei ole käesoleva töö kontekstis relevantne ning vastavalt asjaomastesse muudatusesse ei süveneta.

¹⁷ Soo, A jt, lk 110.

¹⁸ Kauranen, S-A, lk 248-251.

¹⁹ Kilpailulaki. – No 948/2011 (01.11.2011). *Kättesaadav*: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2011/20110948>, (3.01.2023).

²⁰ Kauranen, S-A, lk 248-249.

²¹ *Ib*, lk 251.

²² Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – 26.06.2013, Bundesgesetzblatt I, 2013, p. 1750, 3245. *Kättesaadav*: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.pdf, (04.01.2023).

Direktiiviga seonduvalt laiendati sarnaselt teistele riikidele Föderaalsete Kartelliameti (*Bündeskartellamt*) uurimisvolitusi, mis tõi teabenõuete kontekstis vajaduse enese mittesüstamisprivileegi (*nemo tenetur se ipsum accusare*) tagatiste täiendavaks reguleerimiseks.²³

Saksamaal kehtib konkurentsioiguse valdkonnas paralleelsete menetluste süsteem. Esmalt on nn tavapärase haldusmenetlus (*Verwaltungsverfahren*), mille tulemiks saab olla vaid ettekirjutus ning ettevõtjatele trahve ei määrata. Teiseks on nn regulatiivrikkumiste menetlus (*Bußgeld- või Ordnungswidrigkeitenverfahren*), mille tulemina määratakse ettevõtjatele trahve.²⁴ Viimases tagab regulatiivrikkumiste seaduse (*Ordnungswidrigkeitengesetz; OWiG*) § 46 lg 2 menetlusasutusele samad õigused ja kohustused nagu on prokuratuuril kriminaalasjade menetlemisel.²⁵ Vastavalt regulatiivrikkumiste menetlemisel on Föderaalsete Kartelliametile tagatud Saksa kriminaalmenetluse koodeksis (*Strafprozeßordnung; StPO*) sätestatud volitused.

Direktiivi ülevõtmisega laiendati teatud volitusi, näiteks teabenõuete esitamise õigus, ka nn tavapärasele haldusmenetlustele.²⁶ Enese mittesüstamise privileegi tagamiseks sedastatakse GWB seletuskirjas, et nn Orkemi standard²⁷ on Föderaalsete Kartelliameti teabenõuetele otsekohalduv ning seda ka vaid siseriikliku mõjuga rikkumiste menetlemisel.²⁸ Varasemalt enese mittesüstamise privileeg juriidilistele isikutele ei kohaldunud.²⁹

²³ Göhsl, J-F. Implementation of the ECN+ Directive in Germany: Revolution Postponed but the Devil Is in the Details – European Competition and Regulatory Law Review (Special Issue: Implementation of the ECN+ Directive). 2021/3(5). Berlin: The Legal Publisher Lexxion, lk 257.

²⁴ *Ib*, lk 258-259.

²⁵ Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) – 19.02.1987, Bundesgesetzblatt I p. 602. *Kättesaadav*: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_owig/englisch_owig.html#p0263, (04.01.2023).

²⁶ GWB, § 82b lg 1.

²⁷ EKo C-374/87, *Orkem versus Euroopa Ühenduste Komisjon* (ECLI:EU:C:1989:387), p-d 34–35. Selguse huvides, standardi sisu selgitatakse detailsemalt allpool, enese mittesüstamise privileegi kontekstis (vt p 3.2.3).

²⁸ Göhsl, lk 259.

²⁹ 1. BVerfG. 26. veebruari 1997 otsus nr 1 BvR 2172/96, p-d 83-84. *Kättesaadav*: https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs19970226_1bvr217296.html, (09.01.2022).

1.3.2. ECN+ direktiivi ülevõtmise katsed Eestis

Käesoleva töö kirjutamise hetkeks ei ole Eesti senini ECN+ direktiivi üle võtnud ning sellega seondult on Eesti suhtes vältamas Euroopa Komisjoni rikkumismenetlus.³⁰ Seda vaatamata asjaolule, et justiitsministeerium alustas direktiivi ülevõtmiseks vajaliku seaduseelnõu väljatöötamist juba 2020. aastal. Ministeeriumi läbivaks seisukohaks on olnud, et Eestis on ECN+ direktiivi ülevõtmine ainuvõimalik haldusõiguse raamides. See tähendab, et Konkurentsiamet hakkaks ELTL-i artiklite 101 ja 102 rikkumisi menetlema haldusmenetluses, mida primaarselt reguleerib haldusmenetluse seadus (HMS)³¹, kuid näiteks Konkurentsiameti tegevuse ja otsuste vaidlustamisele kohalduvad ka halduskohtumenetluse seadustik (HKMS)³² ja riigivastutuse seadus (RVastS)³³. Rikkumise tuvastamisel hakataks nn miljonitrahve määrama haldustrahvidena – sanktsioonidena, mida Eesti õiguskord juba pea 20 aastat ei tunne.

Kuna haldustrahve soovitavad kehtestada ka mitmed teised direktiivid (eelkõige finants- ja andmekaitseõiguse valdkonnas), tellis justiitsministeerium Tartu Ülikoolilt Eesti õiguskorras halduskaristuste kehtestamise teostatavuse kohta uuringu. Selle lõppjärelendusena leidsid uuringu aruande autorid, et asjaomased direktiivid, sealhulgas ECN+ direktiiv, tuleks Eesti õigusesse halduskaristusmenetluse loomise asemel üle võtta väärteomenetluses.³⁴

Eelnevale vaatamata jäi ministeerium haldusõiguse raamidele kindlaks ning esmase lähenemisena leiti, et haldustrahvide kehtestamiseks on vajalik välja töötada nn üldseadus, mis sätestaks üldised haldustrahvimenetluse põhimõtted. Vastavalt esitati 2020. aasta maikuu ministeeriumitele kooskõlastamiseks ning huvirühmadele arvamuste avaldamiseks haldustrahviõiguse kontseptsioonidokument.³⁵ Haldustrahviõiguse kontseptsioon osutus aga problemaatiliseks. Selles tuvastasid teiste hulgas mitmeid olulisi puuduseid Sise-,³⁶ Maaelu-,³⁷

³⁰ Euroopa Komisjon: rikkumismenetlused, juhtum nr INFR(2021)0112. *Kättesaadav:* https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=INFR%282021%290112&decision_date_from=&decision_date_to=&title=&submit=Search, 04.01.2023).

³¹ Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354.

³² Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3.

³³ Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260.

³⁴ Soo, A., Lott, A., Kangur, A. (2020) Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool, lk 126-135, 149.

³⁵ Haldustrahviõiguse kontseptsioon, 28. aprill 2020. Eelnõude infosüsteem: dokument nr 20-0541/01, justiitsministeerium. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#nNHPB4oM>, (26.11.2022).

³⁶ Vt. Siseministeeriumi 3. juuni 2020 kooskõlastuskiri – Haldustrahviõiguse kontseptsiooni kooskõlastamine. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#5TSTkUN1>, (26.11.2022).

³⁷ Vt. Maaeluministeeriumi 1. juuni 2020 kooskõlastuskiri nr 1.4-2/1171-1 – Haldustrahviõiguse kontseptsiooni kooskõlastamine. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#SrCUnp4P>, (26.11.2022).

Rahandus-,³⁸ Keskkonna- ja³⁹ Välisministeerium⁴⁰ ning õiguskantsler⁴¹ ja Riigikohus.⁴²

Peamiselt leiti, et haldustrahvimenetlus oleks mitmetest erinevatest tahkudest põhiseadusega (PS)⁴³ vastuolus ning asjaomased EL-i direktiivid tuleks pigem üle võtta karistusõiguse reformi teel. Haldustrahviõiguse kontseptsiooni koostamise muudab aga kummaliseks asjaolu, et kontseptsiooni väljatöötamisega paralleelselt oli Riigikogu menetluses kaks eelnõud, mille kohaselt reformitaks eeskätt finantsvaldkonna, kuid ka teiste valdkonna direktiivide ülevõtmiseks kehtivat väärtemenetluse korda: 94 SE⁴⁴ ja 111 SE⁴⁵. Kuivõrd viidatud eelnõukohaste seaduste vastuvõtmisel tehtaks väärtemenetluse reformi näol ära eeltöö ka kõigi teiste haldustrahve sisaldavate direktiivide, sh ECN+ direktiivi, ülevõtmiseks väärtemenetluses, siis tegelikult sisuline vajadus haldustrahvide kehtestamiseks puudus.

Etteruttavalt olgu öeldud, et 94 SE kuulutati Vabariigi Presidendi poolt välja 1. märtsil 2023, 111 SE 8. märtsil 2023 ning mõlemad seadused jõustuvad 1. novembril 2023. Kuivõrd 94 SE omab laiemat tähendust ka ECN+ direktiivi ülevõtmise kontekstis, selgitatakse selle sisu allpool (vt p 2.1).

Sõltumata rohkest negatiivsest vastukajast haldustrahviõiguse kontseptsioonile jätkas justiitsministeerium haldustrahvi õiguse üldosa seaduse koostamist ning septembris 2020. aastal esitati kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu (HalTS eelnõu).⁴⁶ HalTS eelnõu kohane seadus koosnes vaid 22 paragrahvist. Võrdluseks, näiteks kriminaalmenetluse seadustik (KrMS)⁴⁷ koosneb 509 ning

³⁸ Vt. Rahandusministeeriumi 10. juuni 2020 kooskõlastuskiri nr 1.1-11/3294-2 – Haldustrahviõiguse kontseptsioon. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#U3NcMJ2C>, (26.11.2022).

³⁹ Vt. Keskkonnaministeeriumi 10. juuni 2020 kooskõlastuskiri nr 1-5/20/1986-3 – Haldustrahviõiguse kontseptsiooni kooskõlastamine märkustega. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#X0QmvTug>, (26.11.2022).

⁴⁰ Vt. Välisministeeriumi 13. mai 2020 kooskõlastuskiri nr 15.1-3/2306-1 – Haldustrahviõiguse kontseptsiooni kooskõlastamine. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#h9y3q7E8>, (26.11.2022).

⁴¹ Vt. Õiguskantsleri 26. mai 2020 kiri justiitsministeeriumile nr 18-2/200821/2003057 – Haldustrahviõiguse kontseptsioonist. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#Q4inCv96>, (26.11.2022).

⁴² Vt. Riigikohtu 22. mai 2020 kiri justiitsministeeriumile nr 6-6/20-12 – Riigikohtu aramus haldustrahviõiguse kontseptsiooni kohta. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#UW7iPgJt>, (26.11.2022).

⁴³ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.

⁴⁴ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) 94 SE. Eelnõu seisuga 14. oktoober 2019.

⁴⁵ Audiitortegevuse seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna väärtekaristuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 111 SE. Eelnõu seisuga 2. detsember 2019.

⁴⁶ Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu, 19. august 2020. Eelnõude infosüsteem: dokument nr 20-1094/01, justiitsministeerium. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#LAT89xbo>, (26.11.2022).

⁴⁷ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I 2003, 27, 166.

väärteomenetluse seadustik (VTMS)⁴⁸ 217 paragrahvist, kuid tegelikult sisaldavad viidatud aktid paljude ülämärgete kasutuse tõttu sätteid rohkemgi. Juba selliselt nähtuva alareguleerituse pinnalt võis järeldada, et HalTS näol ei ole tegemist täisväärtusliku menetlusseadustikuga, mis ühelt poolt pakuks menetlejatele efektiivsete menetluste läbiviimiseks piisavad volitused ning teiselt poolt tagaks menetlusaluste isikute põhiõiguste kaitse.

HalTS eelnõus tõid teiste hulgas olulisi puudusi välja Majandus- ja Kommunikatsiooni-,⁴⁹ Kaitse-,⁵⁰ Sise-,⁵¹ Maaelu-,⁵² Rahandus-,⁵³ Sotsiaal-,⁵⁴ Keskkonna-⁵⁵ ja Välisministeerium⁵⁶ ning õiguskantsler.⁵⁷ Sarnaselt haldusõiguse kontseptsioonile, leiti ka HalTS eelnõule antud tagasisides, et see ei taga piisavas ulatuses menetlusosaliste põhiõiguste kaitset ehk sisaldab mitmeid potentsiaalseid vastuolusid PS-ga ning EL-i direktiivid, mis soovivad kehtestada halduskaristusi, tuleks Eestis siiski üle võtta värteomenetluses. Tõenäoliselt rohke negatiivse vastukaja tulemusel HalTS eelnõu kooskõlastusetapist kaugemale ei jõudnudki ehk Riigikogule seda ei esitatud. Kusjuures on oluline märkida, et HalTS eelnõu seadusena vastuvõtmise oleks välistanud tol hetkel Riigikogu menetluses olnud (ning käesolevaks hetkeks ka Vabariigi Presidendi poolt välja kuulutatud) eelnõude 94 SE ja 111 SE vastuvõtmise.⁵⁸

Järgnevalt loobus justiitsministeerium lähenemisest, et asjaomaste EL-i direktiivide ülevõtmiseks on vajalik koostada haldusmenetlust reguleeriv menetlusseadustik ning selle asemel otsustati vaid ECN+ direktiiv haldusmenetluses üle võtta. Vastavalt esitas

⁴⁸ Väärteomenetluse seadustik. – RT I 2002, 50, 313.

⁴⁹ Vt. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 12. oktoobri 2020 kooskõlastuskiri nr 2-7/20-0014/5608 – Vastuskiri haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu kooskõlastuskirjale. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#x2lz9D2S>, (26.11.2022).

⁵⁰ Vt. Kaitseministeeriumi 24. oktoobri 2020 kooskõlastuskiri nr 5-2/20/2970 – Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu kooskõlastamine märkustega. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#g9UkNVxg>, (26.11.2022).

⁵¹ Vt. Siseministeeriumi 1. detsembri 2020 kooskõlastuskiri nr 1-7/261-5 – Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu kooskõlastamine. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#2xeaSLxe>, (26.11.2022).

⁵² Vt. Maaeluministeeriumi 9. oktoobri 2020 kooskõlastuskiri nr 1.4-2/2136-2 – Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu kooskõlastamine. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#HkpUKWu8>, (26.11.2022).

⁵³ Vt. Rahandusministeeriumi 27. oktoobri 2020 kooskõlastuskiri nr 1.1-11/6220-3 – Haldustrahvimenetluse seadus. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#NFHfleZx>, (26.11.2022).

⁵⁴ Vt. Sotsiaalministeeriumi 27. oktoobri 2020 kooskõlastuskiri nr 1.2-3/2660-6 – Haldustrahvimenetluse seaduse kooskõlastamine. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#zRsPkMgZ>, (26.11.2022).

⁵⁵ Vt. Keskkonnaministeeriumi 15. oktoobri 2020 kooskõlastuskiri nr 1.2-3/2660-6 – Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu kooskõlastamine märkustega. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#qnavRJ8>, (26.11.2022).

⁵⁶ Vt. Välisministeeriumi 8. oktoobri 2020 kooskõlastuskiri nr 15.1-3/4586-1 – Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu kooskõlastamine. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#3cIc7VH1>, (26.11.2022).

⁵⁷ Vt. Õiguskantsleri 2. novembri 2020 kiri Justiitsministrile nr 18-2/200821/2005884 – Arvamus haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu kohta. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#tuZqJTKd>, (26.11.2022).

⁵⁸ HalTS eelnõu seletuskiri 19. augusti 2020 seisuga, lk 4.

justiitsministeerium 15. detsembril 2021 kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu.⁵⁹

Asjaomase eelnõu kohaselt täiendatakse KonkS-i uue peatükiga – konkurentsijärelevamenetlus, millega sätestatakse konkurentsioiguse rikkumistega seonduvaid haldusmenetlusi reguleerivad menetlusnormid. Eelnõu aluseks võeti tõenäoliselt varasem HalTS eelnõu ning vastavaid sätteid kohandati konkurentsioiguse spetsiifiliseks. Erinevate menetluslike garantiide tagamise osas oli eelnõu äärmiselt problemaatiline ning see sai väga rohke negatiivse vastukaja osaliseks. Eelnõus tõid puudusi välja pea kõik arvamust avaldanud osapooled ning kriitilisi märkusi oli äärmiselt palju. Lisaks kritiseeriti eelnõud ka meedias.⁶⁰ Ilmselt rohkest negatiivsest vastukajast tingituna eelnõu selle versiooniga edasi ei liigutud ning justiitsministeerium tegeles pikemat aega eelnõu täiendamisega.

29. septembril 2022 esitas komisjon Eesti Vabariigi Valitsusele põhjendatud arvamuse, milles teatas, et kui direktiivi ei võeta üle kahe kuu jooksul, võidakse trahvimiseks pöörduda Euroopa Kohtusse.⁶¹ Tähtaja möödumisel ei olnud Eesti ECN+ direktiivi üle võtnud ning seda ei ole tehtud ka käesoleva töö esitamise hetkeks.

2023. aasta alguses sõnas (nüüdseks endine) justiitsminister Lea Danilson-Järg, et ministeeriumil on 2022. aasta novembris valminud uus eelnõu versioon, mida tutvustati kabinetinõupidamistel ka valitsusele. Lootust esitada eelnõu tollasele riigikogu koosseisule minister ei väljendanud.⁶²

Käesoleva töö autor oli 2023. aasta alguses seonduvalt ECN+ direktiivi ülevõtmisega ilmsiks saanud arengutele eelnevalt töö kirjutamist alustanud. 2023. aasta märtsis eelnõu uut versiooni aga avalikustatud ei olnud. Kuivõrd töö autor soovis, et tema töö oleks võimalikult asjakohane, küsis autor justiitsministeeriumilt 2023. aasta märtsis eelnõu viimase versiooni edastamist. Kuivõrd asjaomasele eelnõule on seatud juurdepääsupiirang AvTS § 35 lg 2 p 1 alusel, edastati

⁵⁹ Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, seisuga 1. detsember 2021. *Kättesaadav:* <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/12d65d7d-2a83-4f23-9eb7-337d69064a08>, (15.03.2023).

⁶⁰ Vt näiteks. Glikman. L. Eesti ei vaja haldustrahve. – Postimees, 4 jaanuar 2023. *Kättesaadav:* <https://arvamus.postimees.ee/7683384/leon-glikman-estei-ei-voja-haldustrahve>, (15.03.2023).

⁶¹ Euroopa Komisjon: Pressinurk. Septembri rikkumisvastaste meetmete pakett: peamised otsused. *Kättesaadav:* https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/INF_22_5402, (04.01.2023).

⁶² Vt. Poom. R. Hinnatõus viib püksid jalast, aga Isamaa venitab kartellidele hammaste näitamisega. – Eesti Päevaleht, 2. jaanuar 2023. *Kättesaadav:* <https://epl.delfi.ee/artikkel/120122016/hinnatous-viib-puksid-jalast-aga-isamaa-venitab-kartellidele-hammaste-naitamisega>, (15.03.2023), lk 4.

töö autorile eelnõu ja sellega seonduva seletuskirja ajakohased mitteametlikud versioonid ning anti ka õigus nende magistritöös kasutamiseks tingimusel, et tööd ega sellega seonduvaid materjale, sealhulgas eelnõud ega seletuskirja, ei avalikustata enne eelnõu avalikustamist justiitsministeeriumi poolt. Selguse huvides, materjalide avalikustamine on lubatud ulatuses, mis on otseselt vajalik magistritöö kaitsmiseks, see tähendab kaitsekomisjoni liikmetele, retsensendile jt magistritöö kaitsmise protseduuris osalevatele isikutele.

Vastavalt on käesolevas töös analüüsitud konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu viimast mitteametlikku versiooni (eelnõu)⁶³ ning selle juurde käivat seletuskirja (seletuskiri)⁶⁴ seisuga 5. september 2022. Autori arusaama kohaselt töö esitamise hetkel, ei plaanita eelnõus suuremaid muudatusi ning eelnõu plaanitakse lähiajal uuele Riigikogu koosseisule menetlemiseks edastada.

Kasvõi juba alustatud rikkumismenetluse tõttu on üheselt selge, et ECN+ direktiiv nõuab Eestis kehtiva konkurentsioiguse rikkumiste menetluskorra muutmist. ECN+ direktiivi harmoniseerimise erinevused Lätis, Leedus, Soomes ja Saksamaal ilmsetavad, et direktiiv jätab liikmesriigile laia kaalutusõiguse. Eestis on varasemalt ning ka kavandatakse ka käesolevalt võtta ECN+ direktiiv üle haldusmenetluse raamides. Varasemad katsed on aga olnud põhiõiguste kontekstis problemaatilised ning tõenäoliselt seetõttu ebaõnnestunud. ECN+ direktiivi ülevõtmisel on Eesti sattunud olulisse viivitusse.

⁶³ Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, seisuga 5. september 2022 (mitteametlik versioon). Käesolevale tööle lisatud Lisana 1.

⁶⁴ Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, seisuga 5. september 2022 (mitteametlik versioon). Käesolevale tööle lisatud Lisana 2.

2. HALDUSÕIGUS *VERSUS* KARISTUSÕIGUS ECN+ DIREKTIIVI EESTI ÕIGUSESSE ÜLEVÕTMISEL

2.1. ECN+ direktiivi nõuded menetlusliigile

Esialgelt, haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu koostamisel, lähtuti väärast eeldusest, et haldusõigussanktsioone käsitlevate EL-i direktiivide (sealhulgas ECN+ direktiivi) ülevõtmine väärteomenetluses ei oleks EL õigusega kooskõlas.⁶⁵ Nimelt leiti, et asjaomased direktiivid nõuavad *expressis verbis* halduskaristuste kehtestamist. Selline seisukoht on aga ekslik.

ECN+ direktiivi artikkel 13 lg 1 aga ei kohusta riike kehtestama haldussanktsioone, vaid pelgalt välistab ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumiste korral ettevõtjate trahvimise kriminaalkohtumenetluses. Veelgi enam, et tegelikkuses oleks artikli 13 lg 4 kohaselt ka viimane lubatud, kui see ei mõjuta ELTL artiklite 101 ja 102 tulemuslikku ja ühetaolist täitmise tagamist. Seega ei kohusta ECN+ direktiiv liikmesriike kohaldama haldustrahve ning liikmesriikidele on karistuse valikul jäetud kaalutusõigus. Selle teostamisel on riigil lubatud karistuse konkreetne vorm ise valida, kuid tagatud peab olema karistuse tõhusus, proportsionaalsus ja hoiatav mõju.⁶⁶

Kuigi ECN+ direktiivi artikkel 13 lg 1 ei määra karistuse liiki ning jätab selle määramise osas liikmesriikidele kaalutusõiguse, esitab säte asjaomastele karistustele täiendava nõude, et karistusi peaksid konkurentsiasutused kohaldama oma otsusega või nõudma nende kohaldamist muus kui kriminaalkohtumenetluses. Esimese alternatiivi osas on oluline just konkurentsiasutuse pädevus trahviotsuste tegemisel. Selliselt oleks ECN+ direktiivi artikliga 13 lg 1 kooskõlas trahvide määramine väärteomenetluses, kuna selles ei määrata trahve kohtulikult, vaid neid määravad kohtuvälised menetlejad oma otsusega – antud juhul Konkurentsiamet.⁶⁷

Kuigi eelnõuga seonduvalt on eelnevalt kirjeldatud ekslikust põhjendusest loobutud, on ekslikule järeldusele, et ECN+ direktiivi ülevõtmine Eestis on ainuvõimalik haldusmenetluses, siiski kindlaks jäänud. Täpsemalt, kuigi seletuskirjas on tõdetud, et ECN+ direktiivi artikkel 13 lg 1 väärteomenetluses trahvimist sõnaselgelt ei välista, on siiski leitud, et erinevad

⁶⁵ HalTS eelnõu seletuskiri 19. augusti 2020 seisuga, lk 6.

⁶⁶ EKo C-382/09, *Stils Met SIA versus Valsts ieņēmumu dienests* (ECLI:EU:C:2010:596), p 44.

⁶⁷ Samale seisukohale on jõudnud ka TÕ õigusteadlased. Vt. Soo, A. jt., lk 127.

direktiivis sätestatud materiaali- ja menetlusõiguslikud nõuded välistavad väärtemenetluse sobivuse ning tingivad vajaduse kehtestada Eesti õiguses konkurentsijärelevalve põhised haldustrahvid.⁶⁸

Seletuskirja kohaselt on ECN+ direktiivi ülevõtmiseks vajalik luua erihaldusmenetlus neljal põhjusel: (i) „ettevõtja“ mõiste tähistab EL-i konkurentsioiguses funktsioonikandjat; (ii) mõisteid „tahtlus“ ja „ettevaatamatus“ peab ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamisel ehk kohaldamisel sisustama läbi Euroopa Liidu Kohtu praktika; (iii) kehtiva karistusõigusega ei sobitu ECN+ direktiiviga liikmesriikide konkurentsiasutustele nõutav ulatuslik teabenõude volitus ja menetlusalustele isikutele ulatuslik kaasaaitamiskohustus; (iv) väärtegade toimepanemise eest ei saa karistada majandustegevusega tegelevaid avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid.⁶⁹

Alljärgnevalt selgitatakse seletuskirjas viidatud väidetavate probleemide sisu ning potentsiaalseid või käesolevaks hetkeks juba rakendatud lahendusi. Lisaks viidatud probleemidele käsitletakse käesolevas peatükis lühidalt ka teisi aspekte, mille osas ei ole kehtiv väärtemenetluse kord ECN+ direktiiviga kooskõlas.

2.1.1. Konkurentsioiguse subjekti käsitlus EL-i praktikas

EL-i konkurentsioiguse subjektiks on ettevõtja (*undertaking*) ehk mistahes majandustegevusega tegelev üksus, sõltumata selle õiguslikust vormist või rahastamisviisist.⁷⁰ Selliselt võib ettevõtja kui majandusüksus koosneda mitmest juriidilisest või füüsilisest isikust.⁷¹ Majandusüksuse teooria eesmärgiks on jätta konkurentsioiguse kohaldamisalast välja kontsernisisesed kokkulepped⁷² ning võimaldada ematettevõtjale tema tütarettevõtja poolt toime pandud konkurentsioiguse rikkumiste süüksarvamist.⁷³

⁶⁸ Seletuskiri, lk-d 10-15.

⁶⁹ *Ib.*

⁷⁰ EKo C-41/90, *Höfner ja Elser versus Macrotron* (ECLI:EU:C:1991:161), p 21.

⁷¹ EKo C-170/83, *Hydrotherm Gerätebau GmbH versus Firma Compact del Dott. Ing. Mario Andreoli & C. Sas.* (ECLI:EU:C:1984:271), p 11.

⁷² EKo C-15/74, *Centrafarm BV ja Adriaan de Peijper versus Sterling Drug Inc* (ECLI:EU:C:1974:114), p 41.

⁷³ EKo C-882/19, *Sumal, S.L. versus Mercedes Benz Trucks España, S.L.*, kohtujurist G. Pituruzzella ettepanek (ECLI:EU:C:2021:293), p 27; ja EKo C-48/69, *Imperial Chemical Industries Ltd. v Commission of the European Communities* (ECLI:EU:C:1972:70), p-d 129-141.

Otsustavaks kriteeriumiks, kas kaks eraldiseisvat isikut moodustavad majandusüksuse, on nende turukäitumise ühtsus ehk esimese poolt teise üle otsustava mõju teostamine.⁷⁴ Eelneva hindamine põhineb erinevatel teguritel, sealhulgas hinnatakse näiteks emaettevõtte mõju selle tütaretevõtte juhatuse, nõukogu ning teiste organite koosseisu määramisel ning millisel määral mõjutab emaettevõtte oma tütaretevõtte igapäevast majandustegevust või annab viimasele tegutsemiseks juhiseid.⁷⁵

Seletuskirjast nähtuvalt seondub EK praktikas sedastatud ettevõtja kui majandusüksuse käsitlusega kolm probleemi: väidetavalt ei saa majandusüksus olla Eesti õiguse kohaselt õiguste ja kohustuste kandjaks, Eesti karistusõigus ei võimalda emaettevõtjat võtta vastutusele tema tütaretevõtja poolt toime pandud süütegude eest ning ettevõtte üleminekul on võimalik trahvi vältida.⁷⁶

Sissejuhatavalt on vajalik välja tuua, et Riigikohus on sedastanud, et ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamisel on EL-i konkurentsioigus liikmesriigi jaoks siduv ning lähtunud ettevõtja mõiste sisustamisel EL-i konkurentsioigusest.⁷⁷ Alljärgnevalt analüüsitakse seletuskirjas kirjeldatud probleeme detailsemalt.

Esiteks, kuigi majandusüksus ei ole iseseisvaks juriidiliseks isikuks ning tal puudub tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS)⁷⁸ § 26 kohane üldine õigusvõime, saab viimase õigusvõimet üksikjuhtudel tunnistada eriseadustes. Seega on võimalik KonkS-s sätestada, et asjaomasest õigusaktist tulenevate õiguste ja kohustuste kandjaks on ettevõtja kui majandusüksus. Analoogselt on näiteks seltsing (võlaõigusseaduse (VÕS)⁷⁹ § 580), mis ei ole iseseisvaks juriidiliseks isikuks, põhiõiguste kandjaks PS § 9 lg 2 mõistes,⁸⁰ õigusvõimeline taotlema EL-i ühise põllumajanduspoliitika rakendamise seaduse § 12 lg 1 kohaselt toetusi,⁸¹ maksukohustuslane maksukorralduse seaduse (MKS)⁸² § 6 lg-d 4 ja 1 kohaselt ning

⁷⁴ EKo C-217/05, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio* (ECLI:EU:C:2006:784), p 41.

⁷⁵ EKo 6&7/73 – *Istituto Chemioterapico Italiano and Commercial Solvents v Commission*, kohtujurist J-P. Warneri ettepanek (ECLI:EU:C:1974:5), lk-d 262-265.

⁷⁶ Seletuskiri, lk-d 10-11.

⁷⁷ RKKKo nr 3-1-1-12-11 p-d 11-12 ja 17.1; ja RKKKo nr 3-1-1-10-11, p 12.

⁷⁸ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216.

⁷⁹ Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487.

⁸⁰ Albi, K. PSK § 9/21. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.

⁸¹ Saare, K. Võlaõigusseadus III (§§ 422-702). Komm vlj. Tallinn: Juura 2021, § 580/3.11.

⁸² Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150.

halduskohtumenetlus-õigusvõimeline näiteks keskkonnaasjades halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS)⁸³ §§ 16, 44 lg 3 ja 292 kohaselt.

Veelgi enam, tegelikult näeb KonkS § 2 lg 1 ka käesolevalt ette, et ettevõtjaks võib muuhulgas olla ka juriidiliseks isikuks mitteolev majanduslik ühendus või ettevõtja huvides tegutsev isik. Näiteks on Riigikohus oma praktikas keelatud kokkulepete kontekstis kooskõlas EK asjaomase praktikaga lugenud konkurentsioiguse materiaalõiguslikuks subjektiks mitmest juriidilisest isikust moodustuva majandusüksuse.⁸⁴ Selliselt on ekslikud seletuskirjas toodud viited, nagu esineks konkurentsioiguse materiaalse subjektsusega seonduvalt Eestis probleeme.

Samuti ei ole tänu KonkS § 2 lg 1 sätestatud ettevõtja mõistele tavapäraselt esinenud probleeme ettevõtjate menetlusõigusliku subjektsusega, kuna säte võimaldab kahtlustatavana käsitleda sisuliselt kõiki keelatud teo toimepanemisega seotud isikuid.⁸⁵ Nimelt ei ole EL-i konkurentsioiguses materiaalõiguslikud subjektid ja rikkumiste menetlemisel menetlusõiguslikud subjektid ühesed, kuna menetlussubjektide määramisel ei lähtuta majandusüksuse teooriast. Kui ettevõtja konkurentsireegleid rikub, vastutab ta isikliku vastutuse põhimõtte alusel asjaomase rikkumise eest (materiaalne subjektsus), kuid rikkumine pannakse süüks õigussubjektile, näiteks juriidilisele isikule (menetlussubjektsus). Õigussubjektile esitatakse ka vastuväiteteatis, tal on sellele oma arvamuse ja vastuväidete esitamise õigus ning talle võidakse ka rikkumise eest trahvi määrata.⁸⁶ See tähendab, et EL-i konkurentsioiguses, sh komisjoni menetlustes, ei ole menetlusõiguslikeks subjektideks mitte ettevõtjad vaid neid moodustavad isikud. Samadest põhimõtetest lähtuvad Konkurentsiamet ja ka kohtud oma menetlustes.

Teiseks, ematettevõtjale tema tüdarettevõtja süütegude omistamise ning ka majandusüksuse süüvõime küsimuse lahendamine nõuaks väiksemas vormis karistusõiguse reformi. Täpsemalt kehtib Eestis hetkel juriidilise isiku derivatiivse ehk tuletatud vastutuse mudel. See tähendab, et juriidilise isiku vastutus ei ole eraldiseisev nähtus, vaid tuletatakse läbi teo vahetult toime pannud füüsilise isiku vastutuse.⁸⁷

⁸³ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3.

⁸⁴ RKKKo nr 3-1-1-12-11, p 17.1-17.2.

⁸⁵ Vt RKKKo nr 3-1-1-32-10, p 11.1.

⁸⁶ EKo C-516/15 P, *Akzo Nobel and Others v Commission*, ECLI:EU:C:2017:314, p-d 49-50.

⁸⁷ Pikamäe, P. Karistusseadustik. Komm vlj. 5., täiend. ja ümbertööt. vlj. Tallinn: Juura 2021, § 14/2.

Derivatiivse vastutuse mudel on aga õiguskorra arengule jalgu jäänud ning ka mitmetel teistel põhjustel võiks olla vajalik selle asendamine organisatoorse vastutuse mudeliga. Selle kohaselt on juriidiline isik keha, mis on võimeline iseseisvalt rikkumisi toime panema ning millele oleks eeskätt etteheidetavaks erinevate hoolsuskohustuste täitmatajätmine.⁸⁸ Eelnev võimaldaks emaettevõtjatele omistada nende tütarettvõtjate poolt toime pandud ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumisi.⁸⁹ Derivatiivse vastutuse probleemkohtadele on lisaks Konkurentsiametile osutanud ka Finantsinspektsioon, Rahapesu andmebüroo ning Maksu- ja Tolliamet.⁹⁰ See tähendab, et juriidilise isiku vastutuse kontseptsioon vajab ülevaatamist sõltumata ECN+ direktiivist.

Siinkohal on oluline märkida, et 1. novembrist 2023 jõustub KarS-i uus 94 SE kohaste muudatustega redaktsioon, mis täiendab olulisel määral täna kehtivat juriidilise isiku vastutuse mudelit.⁹¹ ECN+ direktiivi ülevõtmise kontekstis omab eeskätt tähtsust, et KarS § 14 lg 1 punkt 2 näeb juriidilisele isikule karistuse ette ka sellise tema huvides või tema õiguslikke kohustusi rikkudes toime pandud teo eest, mille paneb toime mistahes isik: (i) juriidilise isiku organi, selle liikme, juhtivtöötaja või pädeva esindaja korraldusel; või (ii) juriidilise isiku puuduliku töökorralduse või järelevalve tõttu.

Selliselt astub KarS § 14 lg 1 punkti 2 kaudu Eesti karistusõiguses range derivatiivse juriidilise isiku vastutuse mudeli kõrvale ka organisatoorne mudel – juriidilise isiku enda tegu võib vastata kolmeastmelisele deliktstruktuurile ning puudub vajadus igal juhul tuvastada konkreetne isik, kellele teo osas etteheiteid esitada. Eelnimetatud mistahes isik ei pea tingimata olema asjaomase juriidilise isiku töötajaks ning juriidilise isiku vastutus ei ole välistatud, kui konkreetne rikkumise toime pannud isik jääb menetluse käigus tuvastamata. Puudulik töökorraldus või järelevalve võib tuleneda valdkonnaspetsiifiliste nõuete või ettevõtja hoolsuskohustuse järgimata jätmisest.⁹² Selliselt oleks KarS § 14 lg 1 punkti 2 II alternatiivi kaudu potentsiaalselt võimalik tütarettvõtja konkurentsioõiguse rikkumiste eest karistada ka emaettevõtjat. Seda põhjusel, et sätte sõnastuse kohaselt võib juriidiline isik vastutada teo eest, mille on tema huvides toime pannud mistahes isik (sh potentsiaalselt ka tütarettvõtja) juriidilise isiku puuduliku töökorralduse või järelevalve tõttu (potentsiaalselt hõlmab emaettevõtja hoolsuskohustus ka tema tütarettvõtja tegevust). Selguse huvides, sätte tegelik rakenduspraktika on aga kohtute kujundada. Vajadusel oleks võimalik KonkS-s sätestada

⁸⁸ Soo, A. jt., lk 65.

⁸⁹ Soo, A. jt., lk 69-70.

⁹⁰ Soo, A. jt., lk 53-55.

⁹¹ Karistusseadustik. – RT I, 11.03.2023, 10 (jõust. 01.11.2023).

⁹² 94 SE II seletuskiri (15. veebruari 2023), lk 9.

näiteks ematettevõtjale kohustus hoida ära konkurentsioiguse rikkumisi ka oma tütarettevõtjate poolt.

Kolmandaks, probleem, et ettevõtte üleminekul on võimalik juriidilise isiku karistamist vältida, seondub tihedalt eelnevalt kirjeldatud juriidilise isiku derivatiivse vastutuse mudeliga ning süüühimõttega. Antud probleemile on viidanud ka Riigikohus, pakkudes lahenduseks kas kriminaalmenetluse tagatisena kahtlustatavast või süüdistatavast juriidilise isiku ühinemise, jagunemise ja likvideerimise keelu sätestamist või alternatiivselt, materiaalõigusliku aluse loomist teo omistamiseks teo toime pannud juriidilise isikuga majanduslikult identsele juriidilisele isikule.⁹³ Seega vajas viidatud probleem lahendamist ka ECN+ direktiivist sõltumata ning võimalike lahenduse lihtsuse tõttu ei ole tegemist niivõrd suurejoonelise probleemiga, mis tingiks ECN+ direktiivi haldusmenetluses ülevõtmise vajaduse.

Veelgi enam, et 1. novembril 2023 jõustuva SE 94 kohase VTMS §-ga 36 kõrvaldatakse viidatud probleem väärteomenetluses.⁹⁴ Täpsemalt hakkab VTMS § 36 lg 2 sätestama, et juriidilisest isikust menetlusaluse isiku suhtes võib rahatrahvi tagamiseks kohaldada muuhulgas KrMS §§ 141⁴ sätestatud meetmeid. Asjaomane muudatus seondub SE 367 kohase 1. mail 2023 jõustuva KrMS § 141⁴ lõikega 1, mis näeb ette, et tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS)⁹⁵ § 378 kohaseid hagi tagamise meetmeid võib kohaldada ka rahalise karistuse täitmise tagamiseks.⁹⁶ TsMS § 378 lg 1 punkti 3 kohaseks hagi tagamise abinõuks on teatud toimingute ja tehingute tegemise keeld.

Seega, jõustuva VTMS § 36 lõike 2 (koosmõjus KrMS § 141⁴ lõikega 1 ning TsMS § 378 lg 1 punktiga 3) alusel on väärteomenetluses võimalik kahtlustatavast või süüdistatavast juriidilise isiku ühinemine, jagunemine ja likvideerimine rahatrahvi tagamiseks keelata. Samuti sõnastatakse ümber täitemenetluse seadustiku (TMS)⁹⁷ §§ 203 ja 208 selliselt, et need võimaldavad juriidilise isiku lõppemise korral rahatrahvi ja rahalise karistuse sissenõude täitmisele pööramist tema õigusjärglase vastu. Vastavalt on väärteomenetluses karistamise vältimise võimalusega seonduv probleem kõrvaldatud.

⁹³ RKKKo nr 3-1-1-133-13, p 16.

⁹⁴ Väärteomenetluse seadustik. – RT I, 11.03.2023, 17 (jõust. 01.11.2023).

⁹⁵ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I 2005, 26, 197.

⁹⁶ Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 11.03.2023, 25 (jõust. 01.05.2023).

⁹⁷ Täitemenetluse seadustik. – RT I, 11.03.2023, 13 (jõust. 01.11.2023).

Siinkohal tuleb ka mainida, et asjaomase, nüüdseks väärteomenetluses lahendatud, probleemi kõrvaldamiseks ei ole käesoleva töö keskpunktis olevas eelnõus valitud mõistlikku lahenduskäiku. Eelnõu § 78³⁴ lg 8 kohaselt on ettevõtte ülemineku olukorras kehtestatud võimalus määratud trahv kehtetuks tunnistada, konkurentsijärelevalvemenetlus uuendada ning määrata sama trahv uuele menetlusalusele isikule ehk rikkumise toime pannud ettevõtja majandustegevust jätkavale ettevõtjale. See ei ole aga menetlusökonoomikast lähtuvalt mõistusepärane lahendus. Vältimaks ebavajaliku halduskoormuse tekitamist oleks mõistlikum olnud eelnõus näiteks analoogselt maksukorralduse seaduse⁹⁸ (MKS) § 37 sätestada, et ettevõtte üleminekul lähevad omandajale üle ka sellega seotud konkurentsijärelevalvemeetmed. Alternatiivselt võiks lähtuda lahendustest, mida rakendati väärteomenetluses,

Vastavalt eeltoodule ei ole tänu mitmetele väärteomenetlust puudutavatele seadusemuudatustele konkurentsioiguse subjekti käsitus EL-i praktikas ehk ettevõtja kui majandusüksus takistuseks ECN+ direktiivi ülevõtmisele väärteomenetluses. Suuremas osas on seonduvad probleemid väärteomenetluses käesolevaks hetkeks kõrvaldatud ning vajalik oleks teha vaid väiksemaid muudatusi – näiteks vajadusel sätestada teatud ulatuses ettevõtja õigusvõime.

2.1.2. Mõisted „tahtlus“ ja „ettevaatamatus“ Eesti karistusõiguses ja Euroopa Liidu Kohtu praktikas

Seletuskirja kohaselt sisustatakse EL-i konkurentsioiguses ning Eesti karistusõiguses mõisteid „tahtlus“ ning „ettevaatamatus“ erinevalt.⁹⁹ Selline seisukoht on aga ekslik. EK ei ole konkurentsioiguses välja kujundanud deliktstruktuuri ega tahtluse mõistet konkreetselt sisustanud.¹⁰⁰ Seletuskirjas aga viidatakse tahtluse ja/või ettevaatamatuse käsitluse osas EK praktikale, mis sedastab, et ettevõtjat ei vabasta trahvist asjaolu, et ta ei olnud teadlik oma teo konkurentsivastasusest ehk käsitleb keelueksimuse instituuti.¹⁰¹ Sama põhimõtte kehtib tegelikult ka Eesti karistusõiguses.

⁹⁸ Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150.

⁹⁹ Seletuskiri, lk-d 13-15.

¹⁰⁰ Soo, A. jt., lk 130-131; ja Soo, A; Kangur, A (koost.). Tartu Ülikooli 7. veebruari 2022 kiri justiitsministeeriumile – Arvamus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu kohta. *Kättesaadav*: <https://adr.rik.ee/jm/dokument/11679760>, (17.01.2023).

¹⁰¹ EKo C-681/11, *Schenker & Co. jt* (ECLI:EU:C:2013:404), p 37.

Esiteks ei välista konkurentsireeglite mittetundmine isiku tahtlust ega ettevaatamatust (KarS § 17 lg 3). Teiseks, teadmatus teo konkurentsireeglitele mittevastavusest lahendatakse Eesti karistusõiguses läbi keelueksimuse instituudi (KarS § 39 lg 1). Keelueksimus aga ei mõjuta teo subjektiivse koosseisu täitmist,¹⁰² ehk isiku tahtluse sisustamisel ei oma tähtsust, kas viimane oli teadlik, et tema tegu vastab konkurentsisisütleole. Seevastu võib keelueksimus välistada isiku süü, kuid seda vaid juhul, kui eksimus on vältimatu. Riigikohtu standardi kohaselt keelueksimus üldjuhul vältimatu ei ole. Veelgi enam, kindlas valdkonnas tegutsev isik peab oma teo keelutuse ära tundma – ta peab olema valdkonna reeglitega kursis. Üldjuhul välistab keelueksimuse vältimatust ka pädeva õigusnõustaja või muu spetsialisti poole pöördumata jätmine.¹⁰³ Samadest põhimõtetest on lähtunud ka viidatud EK lahendis.¹⁰⁴

Kuna EL-i õiguses puudub deliktistruktuur, tuleb arvestada, et asjaomane praktika ei vasta üheselt Eesti kolmeastmelise deliktistruktuuri kontseptsioonile. Seega võib EK meie deliktistruktuuri kohaselt süü elemente puudutavaid küsimusi (nagu hetkel keelueksimus) käsitleda tahtluse kontekstis. Tartu Ülikooli õigusteadlaste hinnangul võib sellest kantult seletuskirja ning eelnõu koostamisel olla tekkinud segadus süüteo subjektiivse koosseisu elementide ja süü eristamisel ehk koosseisu- ja keelueksimuse instituutidega seonduvalt.¹⁰⁵

Lõppastmes on Eesti karistusõigus kooskõlas tahtluse ja ettevaatamatuse kontseptsioonidega EL-i kohtupraktikas. Järelduseks, et ECN+ direktiivi põhjenduspunkt 42, mis nõuab asjaomaste mõistete ühetaolist sisustamist, kohustaks kolmeastmelisest deliktistruktuurist loobumist, puudub aga igasugune alus. Oluline on, et ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamine oleks ühetaoline, ehk viidatud lahendi kontekstis – ettevõtjale ei või jätta trahvi määramata kui keelueksimus on talle etteheidetav ehk välditav.¹⁰⁶ Samast käsitlusest lähtub ka Eesti karistusõigus. Vastavalt seletuskirjas kirjeldatud probleemi seonduvalt tahtluse ja ettevaatamatuse sisustamisega Eesti karistusõiguses tegelikult ei esine.

¹⁰² RKKKo nr 3-1-1-55-09, p 25.1.

¹⁰³ RKKKo nr 3-1-1-33-16, p 21 ja seal viidatud kohtupraktika.

¹⁰⁴ EKo C-681/11, *Schenker & Co. jt* (ECLI:EU:C:2013:404), p-d 37-38 ja 40-43; ja EKo C-681/11, *Schenker & Co. jt*, kohtujurist J. Kokotti ettepanek (ECLI:EU:C:2013:126), p-d 44-48.

¹⁰⁵ Soo, A ja Kangur, A, lk 3.

¹⁰⁶ EKo C-681/11, *Schenker & Co. jt* (ECLI:EU:C:2013:404), p 41.

2.1.3. ECN+ direktiivi kohane teabenõude volitus

Seletuskirja lk-del 15-16 väidetakse, et Eesti karistusõiguse põhimõtted ei võimalda üle võtta ECN+ direktiivi artiklit 8, mille kohaselt tuleks Konkurentsiametile kehtestada volitused esitada ettevõtjatele ulatuslikke teabenõudeid. Eelkõige jääb mulje, justkui nähtaks läbi konkurentsijärelevamenetluse võimalust enese mittesüüstamise privileegist (*nemo tenetur se ipsum accusare*) kõrvale hoida.¹⁰⁷ Selline seisukoht oleks aga ekslik.

EIK-i praktikas on enese mittesüüstamise privileeg tuletatud Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni¹⁰⁸ (EIÕK) artikli 6 lõigetest 1 ja 2.¹⁰⁹ Kuigi EIÕK artikkel 6 kehtestab menetluslikke tagatise kriminaalmenetluses (sätte sõnastus täpsemalt „kriminaalsüüdistuse üle otsustamisel“), kohalduksid enese mittesüüstamise privileeg ning teised relevantset garantiid ka konkurentsijärelevamenetlusele. EIK on sedastanud, et lisaks asjaomase menetluse siseriiklikule liigitusele defineeritakse „kriminaalsüüdistus“ EIÕK artikli 6 tähenduses eeskätt lähtuvalt potentsiaalse sanktsiooni raskusest¹¹⁰ ning selle (karistavast) eesmärgist.¹¹¹

Eelnõukohase konkurentsijärelevamenetluse tulemina hakataks karistamise eesmärgil ettevõtjatele määrama potentsiaalselt miljonitesse eurodesse ulatuvaid rahatrahve. Seega, isegi kui viidatud menetluse näol on siseriiklikult tegemist haldusmenetlusega, tuleb selles tagada EIÕK artiklist 6 tulenevad ning ka teised kriminaalmenetlusele omased menetluslikud garantiid. Asjaolule, et konkurentsijärelevamenetlus oleks kriminaalmenetluseks EIÕK artikli 6 mõistes, on teiste hulgas viidanud ka näiteks Riigikohus¹¹² ning õiguskantsler.¹¹³ Veelgi enam, et ka ECN+ direktiivi artikkel 3 lg 1 nõuab *expressis verbis* asjaomaste menetluskordade kooskõla EL-i õiguse üldpõhimõtete ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga¹¹⁴ (ELPH).

¹⁰⁷ Soo, A. Kangur, A., lk 4.

¹⁰⁸ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

¹⁰⁹ EIKo 18731/91, *Murray vs. Ühendkuningriik*, p 45; EIKo 34720/97, *Heaney ja McGuinness vs. Iirimaa* p-d 55-59; EIKo 19187/91 *Saunders vs. Ühendkuningriik*, p-d 68-69; ja EIKo 31827/96, *J. B. vs. Šveits*, p 64.

¹¹⁰ EIKo 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; ja 5370/72, *Engel jt v. Madalmaade Kuningriik*, p-d 82-83.

¹¹¹ EIKo 8544/79, *Öztürk v. Saksamaa*, p 53

¹¹² Riigikohtu 17. jaanuari 2022 kiri Justiitsministrile nr 6-6/21-55. – Riigikohtu arvamus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (ECN+ direktiivi ülevõtmine) kohta. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main#wpB6r9MQ>, (19.01.2023), lk 2.

¹¹³ Õiguskantsleri 2. novembri 2020 kiri Justiitsministrile nr 18-2/200821/2005884. – Arvamus haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu kohta. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main#tuZqJTKD>, (19.01.2023), lk 2; ja Õiguskantsleri 14. veebruari 2022 kiri nr Justiitsministrile 18-2/220230/2200948. – Arvamus konkurentsiseaduse muutmise kohta. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main#B7TU6NBU>, (19.01.2023), lk 1.

¹¹⁴ 26. oktoobri 2012. aasta Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk-d 391-407.

Sarnased põhimõtted kehtivad ka PS-st tulenevate kriminaalmenetluslike garantiide osas. Riigikohus on selgelt öelnud, et põhiseaduslike garantiide tagamisel riiklike sunnivahendite rakendamisel ei lähtuta vaid meetme formaalsest määratlusest. Meetme liigitus põhiseadusest madalamas õigusaktis ei määra selle määratlust põhiseaduse mõistes. Põhiseaduslikud garantiid tuleb tagada riiklike sunnivahendite kasutamisel, mis on materiaalselt ehk oma olemuselt karistustena käsitletavat. Selliselt on Riigikohus PS tähenduses karistusena käsitlenud näiteks süüteo toimepanemise vahendi konfiskeerimist (KarS § 83 lg 1) või karistusjärgset kinnipidamist (tänapäevaks kehtetu) ning leidnud, et meetmete kohadamisele laienevad põhiseaduslikud garantiid sõltumata asjaolust, et KarS-s neid karistustena ei käsitleta.¹¹⁵ Ilmselt puudub kahtlus, et potentsiaalselt äärmiselt ulatuslikud haldustrahvid kujutavad endast materiaalses mõttes karistusi ning vastavalt tuleks ka konkurentsijärelevamenetluses tagada põhiseaduslikud garantiid.

Hetkel tuleneb Konkurentsiameti volitus teabenõueteks VTMS § 31 lg-st 2, KonkS § 57 lg-st 1, § 59 lg-st 1 ning korraaitseaduse¹¹⁶ (KorS) § 30 lg-st 1 ja 3 (koostoimes KonkS §-ga 54¹). Kuivõrd konkurentsiasjades on enese mittesüstamise privileegi esemelist kehteala teatud määral õgvendatud, oleks võimalik konkurentsisisüütegude kontekstis vastavad erisused kehtestada kas KonkS-s või VTMS-s. Kuivõrd enese mittesüstamise privileegiga seonduv on üheks eelnõu keskseks probleemkohaks, analüüsitakse seda täpsemalt allpool punktis 3.2.2.

Kokkuvõtvalt oleks ECN+ direktiivi artikli 8 kohased volitused teabenõueteks siiski Eesti väärteomenetluses kehtestatavad. Direktiivi ülevõtmisel haldusmenetluse kasuks otsustamine ei vabasta kohustusest tagada menetlusalustele isikutele enese mittesüstamise privileeg ning vastavalt seletuskirjas viidatud probleem tegelikult ECN+ direktiivi ülevõtmist väärteomenetluses ei takista.

2.1.4. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute vastutus konkurentsisisüütegude eest

Viimase põhjusena, mis justkui tingiks vältimatu vajaduse võtta ECN+ direktiiv Eesti õigusesse üle haldusmenetluses, on seletuskirjas välja toodud asjaolu, et KarS § 14 lg 3 välistab avalik-õiguslike juriidilise isikute vastutuse süütegude eest. Samas, kuna ettevõtja ehk EL-i konkurentsioiguse subjekti defineerimisel ei oma tähtsust üksuse õiguslik vorm ega

¹¹⁵ RKÜKo nr 3-4-1-16-10, p 50-51.

¹¹⁶ Korraaitseadus. - RT I, 06.08.2022, 16.

rahastamisviis,¹¹⁷ nõuaks direktiiv siseriiklikus õiguses justkui ka avalik-õiguslike juriidiliste isikute trahvimise võimaluse kehtestamist.

KarS-i on võimalik sisse viia lihtsakoeline säte, mis välistab KarS § 14 lg 3 kohaldumise konkurentsivõttekriteeriumide korral. Väited potentsiaalsest paradigmuuutusest ei pea paika – riigi hukkamõist avalikule võimule endale toimuks ka konkurentsijärelevamenetluses, kuna sõltumata menetluse nimetusest on konkurentsivõtte rikkumiste menetlused karistava eesmärgiga menetlused ning menetluse tulemina määratavad rahatrahvid materiaalses mõttes karistused. Selliselt on KarS avalik-õiguslike juriidiliste isikute karistamisega seonduvalt lihtsakoelise muudatuse kaudu ECN+ direktiiviga kooskõlla viidav. Samas on esmalt äärmiselt küsitav eelneva vajalikkus ning ka reaalne rakenduskord.

Avaliku võimu kandjate väljaarvamine karistatavate isikute ringist on põhjendatud, kuna viimased tegutsevad avalikes huvides ja seaduse alusel ning¹¹⁸ nende rahastus pärineb riigieelarvest. Kuivõrd sinna laekuvad ka süütegude toimepanemise eest tasutud trahvid ning rahalised karistused, ei pruugi riigi raha nn ühest taskust teise tõstmisel olla sügavamalt otstarvet. ECN+ direktiivi artikkel 13 lõike 1 kohaselt peavad rahatrahvid olema tõhusad ja hoiatavad ning eelneva kontekstis tekib küsimus, et kui näiteks Tartu Ülikoolile määratakse miljonitesse ulatuv trahv, siis milline on selle trahvi reaalne mõju – keda asjaomane sanktsioon konkurentsivõtte rikkumistest heidutab?

Praktiliselt poolelt jätab eelnõu avalik-õiguslike juriidiliste isikute karistamise kontekstis lahendamata kuidas tuleks arvutada viimaste ülemaailmset kogukäivet. Samuti võiks argumenteerida, et näiteks Tartu Ülikool moodustab Eesti Vabariigiga (või vähemalt Haridusministeeriumiga) ühe ettevõtja, kuivõrd viimane teostab ülikooli üle otsustavat mõju. Seega tekib küsimus Tartu Ülikooli üleilmse kogukäibe määratlemise osas. Eelnev osutuks aga problemaatiliseks määratletuspõhimõtte (*nulla poena sine lege certa*; eelkõige PS § 23 lg 1)¹¹⁹ kontekstis, mille kohaselt peab potentsiaalne karistus rikkumise eest olema rikkujale ettenähtav.¹²⁰ Kuna eelnõu on mitmest aspektist potentsiaalselt määratletuspõhimõttega vastuolus, analüüsitakse seda detailsemalt allpool punktis 3.2.1.

¹¹⁷ EKo C-41/90, *Höfner ja Elser versus Macrotron* (ECLI:EU:C:1991:161), p 21.

¹¹⁸ Pikamäe, P. KarS kumm vlj., § 14/3.

¹¹⁹ Kergandberg, E. PSK § 23/1, kumm. 1.

¹²⁰ RKÜKo nr 3-4-1-16-10, p 50.

Kokkuvõtvalt on autor seisukohal, et avalik-õiguslike juriidiliste isikute vastutuse välistamine süütegude eest ei ole ületamatuks takistuseks ECN+ direktiivi ülevõtmisele vääртеomenetluses. Äärmisel vajadusel on lihtsasti vastav muudatus karistusõigusesse sisse viidav. Küll aga jääb küsitavaks avalik-õiguslike juriidiliste isikute karistamise vajadus ja rakenduskord ning seda ka konkurentsijärelevemenetluses.

2.1.5. Teised võimalikud takistused ECN+ direktiivi ülevõtmiseks vääртеomenetluses

Hetkel kehtiv vääртеomenetluses juriidilisele isikule määratava rahatrahvi ülemmäär ei ole kooskõlas ECN+ direktiivi artikli 15 lg 1 kohaselt nõutava ülemmääraga. Täpsemalt sätestab KarS § 47 lg 2 juriidilisele isikule kohaldatava rahatrahvi ülemmääraks 400 000 eurot, samas kui ECN+ direktiivi artikli 15 lg 1 nõuab, et konkurentsiasutustel oleks võimalik määrata rahatrahve, mille ülemmääraks on 10% ettevõtja ülemaailmsest kogukäibest trahvi määramise otsusele eelneval majandusaastal.

1. novembrist 2023 jõustuva 94 SE kohane KarS § 47 lg 4 hakkab aga ette nägema, et eriseaduses võib kehtestada rahatrahvi kohaldamise paragrahvis sätestatust erineval alusel ning teistsuguse, sealhulgas kõrgema, ülemmääraga. Seeläbi oleks KonkS-s võimalik ette näha ECN+ direktiiviga kooskõlas olev rahatrahvide ülemäär ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumiste puhul. Eelnev ei oleks KarS § 47 muudatuseta võimalik olnud, kuna karistusõiguse eriosa norm ei tohi väljuda üldosas sätestatud raamidest.¹²¹

Samuti ei pruugi ECN+ direktiiviga kooskõlas olla KarS § 81 lg 3, mis võimaldab vääртеgude puhul sätestada kuni kolmeaastase aegumistähtaja. Kuigi ECN+ direktiiv otsesõnu viieaastast aegumistähtaega ei nõua, tuleb selle mitmete artiklite kohaselt tagada tõhusad konkurentsiniormide täitmise tagamise menetlused. Euroopa Komisjoni menetlusi reguleeriva määruse nr 1/2003 artikli 25(b) kohaselt on konkurentsioiguse rikkumiste aegumistähtjaks viis aastat. Kuigi säte ei ole kohaldatav liikmesriikide konkurentsiasutuste menetlustes, ei tohi siseriiklik aegumiskord oma olemuselt takistada ELTL artiklite 101 ja 102 tõhusat rakendamist.¹²² Samuti, viidatud sätete rakendamisel Konkurentsiameti poolt on tegemist EL-i õiguse kohaldamisega. Euroopa Liidu lepingu (ELL)¹²³ artikli 4 lg 3 kohaselt ei tohi siseriiklike normidega takistada EL-i õiguse ühetaolist ja täielikku kohaldamist, sealhulgas kehtestada või

¹²¹ RKKKo nr 3-1-1-48-05, p 6.

¹²² EKo C-308/19, *Whiteland Import Export* (ECLI:EU:C:2021:47), p-d 38-39 ja 46-49.

¹²³ 1. 1. märtsi 2020. aasta Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202 7.6.2016, lk 13.

jätta kehtima meetmeid, mis vähendaksid konkurentsireeglite kasulikku mõju.¹²⁴ Selliselt võib ECN+ direktiivi ülevõtmiseks olla vajalik asjaomastele rikkumistele viieaastase aegumistähtaja kehtestamine.

Kuna eelkirjeldatud põhimõttel, et KarS-i eriosa säte ei tohi väljuda üldosa normi piiridest, ei oleks aegumistähtaja pikendamine vaid KonkS-i muudatuse kaudu võimalik, oleks see üheks takistuseks ECN+ direktiivi väärtemenetluses ülevõtmiseks. Kirjeldatud potentsiaalne takistus kõrvaldatakse aga 1. novembril 2023 jõustuva 94 SE kohase KarS-i § 81 lõikega 3, mille kohaselt võib KarS-i eriosas ning eriseadustes näha ette kuni viieaastase väärtegade aegumistähtaja. Vastavalt oleks täiendavalt vajalik vaid viidatud aegumistähtaja kehtestamine KonkS-s.

Kokkuvõtvalt, kehtiv väärtemenetluse kord sisaldab lisaks seletuskirjas viidatud probleemkohtadele ka teisi sätteid, mis ei ole ECN+ direktiiviga kooskõlas. Samas on 1. novembril 2023 jõustuva väärtemenetluse reformiga tehtud ära oluline eeltöö hõlbustamaks direktiivi ülevõtmist väärtemenetluses, vähendades oluliselt vajalike muudatuste hulka karistusõiguses.

2.2. Halduskaristuste sobivus Eesti õiguskorda

1. septembril 2002 jõustus KarS-i esimene redaktsioon. See tähistas ligi kümneaastase karistusõiguse reformi, mille käigus töötati välja tänane kolmeastmeline deliktstruktuur, vastutuse käsitlus ning sanktsioonisüsteem, lõppu.¹²⁵ Eelnõu jõustumisega tunnistati kehtetuks varasem haldusõigusrikkumiste seadustik, mis kehtestas halduskaristamise korra, ning selliselt said KarS-i jõustumisel varasematest haldusõigusrikkumistest väärted.¹²⁶ Kuna muudatused olid õiguskorra mõistes äärmiselt ulatuslikud, viidi KarS-i eelnõu vastuvõtmise eelselt kohtunike ja prokuröride hulgas läbi mitmeid nn mestimistegevusi ning anti välja erinevaid uut süüteõigust selgitavaid ning KarSi-i tõlgendamisel juhendavaid materjale.¹²⁷

¹²⁴ EKO C-60/91, *Batista Morais* (ECLI:EU:C:1992:140), p 11.

¹²⁵ Pikamäe, P. Sootak, J. KarS komm vlj., lk 22.

¹²⁶ Sootak, J. Kodifitseerimine, õigussüsteem ja terminoloogia karistusõiguse näitel. – *Õiguskeel* 1/2014, lk 4. *Kättesaadav*: <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/oiguskeel/ajakiri-oiguskeel#item-9>, (26.01.2023).

¹²⁷ Pikamäe, P. Sootak, J. KarS komm vlj., lk 22.

Eelnõukohase seadusega viidaks kiirkorras läbi vastupidine reform. Kitsale konkurentsivaldkonna skoobile vaatamata oleks konkurentsijärelevamenetluse loomisel äärmiselt laiaulatuslik mõju, kuna õiguskorda toodaks tagasi juba unustatud haldustrahvimenetlus. Uue praktikas toimiva menetluskorra loomise edukus vaid eriseadusesse mõne üksiku sätte lisamise kaudu, mitte menetlusseadustiku väljatöötamise teel, ning läbi viimata laiapõhjalisi koolitusi nii kohtunikele kui Konkurentsiameti ametnikele, on äärmisel küsitav.

Täpsemalt täiendatakse eelnõu kohaselt KonkS-i eeskätt 9². peatükiga konkurentsijärelevamenetlus. Tegemist on konkurentsioiguse valdkonnaspetsiifilise erihaldusmenetlusega, mille peamised menetlusnormid sätestatakse valdkonna eriseaduses. Samal ajal jäävad menetlust laiemalt reguleerima HMS, RVastS, HKMS ning mitmed teised haldusõiguse aktid. HMS § 1 lg 1 kohaselt on selle primaarseks eesmärgiks isiku õiguste kaitse suhetes avaliku võimuga tasakaalustamiseks üldist riigi võimupositsiooni üksikisiku üle. HKMS § 2 lg 1 sätestab, et selle eesmärgiks on tagada üksikisikute õiguste kaitse avaliku võimu teostamisega seonduva õigusvastase tegevuse eest. Vastavalt ei ole viidatud õigusaktid ning haldusõigus laiemalt sobilikud sätestamiseks reegleid karistava eesmärgiga konkurentsijärelevamenetlusele.

Konkurentsioiguse rikkumiste menetlemisega ehk karistavat eesmärki kandvate menetlustega ei sobitu mitmed haldusmenetlustele kohalduvad üldpõhimõtted. Näiteks kehtib haldusmenetluses põhimõte, et menetlusosaline peab olema võimeline end haldusorgani ees ise esindama. Kuigi HMS § 13 lg 1 kehtestab võimaluse menetluses esindaja kasutamiseks, ei kuulu seonduvad kulud hüvitamisele. Viimane aga ei sobitu sanktsioneeriva menetlusega ning võiks osutada oluliseks piiranguks isiku kaitseõiguste teostamisel. Seda veelgi enam arvestades, et konkurentsirikumistega seonduvad menetlused on üldreeglina äärmiselt mahukad ning keerulised, nõudes spetsiifilisi õiguslikke ja majanduslikke teadmisi. Vastavalt on konkurentsioiguse rikkumistega seonduvates menetlustes subjektidel oma õiguste tagamiseks tihti peale vajalik kasutada erinevate spetsialistide abi ning selliselt kaasnevad viimasele menetlusega seonduvalt ka suuremad kulutused. Kui menetluse tulemiks on muu kui konkurentsioiguse rikkumise tuvastamine, tuleks vastavad kulud menetlussubjektile hüvitada.

Samuti korratakse eelnõu § 78³⁵ lõikes 1 haldusmenetluse põhimõtet (HMS § 58), mille kohaselt ei saa haldusakti kehtetuks tunnistamist nõuda pelgalt selle formaalse õigusvastasuse tõttu. Näiteks ei pruugi põhjendamis-¹²⁸ või selgitamiskohustuse rikkumine kaasa tuua haldusakti tühistamist.¹²⁹ See ei sobi aga konkurentsijärelevamenetluses kui karistava iseloomuga menetluses haldusakti, millega ettevõtjale määratakse rahatrahv, kontrollistandardiks. Seda põhjusel, et potentsiaalne karistus ning ka menetlus laiemalt riivab äärmiselt intensiivselt menetlusaluse isiku põhiõigusi

Veel ühe näitena: HKMS § 20 lg 1 kohaselt kaastakse isik halduskohtumenetluses kolmanda isikuna, kui asjas võidakse otsustada tema õiguste või kohustuste üle. Lõike 2 kohaselt on kolmandal isikul üldjuhul pooltega võrdsed õigused ja kohustused. Kuivõrd kohtumenetluses otsustatakse keelatud teo toimepanemise tuvastamise üle, võib lahend mõjutada ka kannatanu õigust nõuda varalise kahju hüvitamist (vt KonkS/ eelnõu § 78 lg 1). Näiteks on Riigikohus leidnud, et menetluses, kus otsustatakse haldusorgani poolt kahju hüvitamise üle, tuleb kolmanda isikuna kaasata isik, kelle vastu võib haldusorganil kahju hüvitamise kohustuse korral tekkida potentsiaalne regressinõue.¹³⁰ Seega, näiteks menetluses, kus otsustatakse ebamõistlikult kõrgete hindade kehtestamise üle mõne jaekaupluse poolt, otsustatakse sisuliselt ka kõigi kaupluse klientide kahju hüvitamise/ alusetu rikastumise nõudeõiguste üle ning vastavalt tuleks kõik kliendid ka kolmandate isikutena menetlusesse kaasata. See võib aga tuua kaasa ebamõistliku halduskoormuse ning menetluste venimise.

Konkurentsijärelevamenetluse õiguspärasuse üle hakkavad kontrolli teostama halduskohtunikud. Kuivõrd kehtiv haldusõigus ei tunne EIÕK artikli 6 ja teiste sarnaste sätete tähenduses karistavaid menetlusi, puudub neil senine kogemus kriminaalmenetlusele omaste menetluslike garantiide rakendamisel. Selguse huvides, kuigi haldusõiguses on erinevaid karistava eesmärgiga distsiplinaarmenetlusi, on vastavate tegude eest määratavad karistused pigem kergemat järku, mis ei too kaasa nende materiaalsel kriminaalmenetluslikku olemust ning selliselt ka vastavate garantiide rakendumist. Kuigi loomulikult on võimalik halduskohtunike seas läbi viia laiapõhjalisi koolitusi EIÕK-st tulenevate ning teiste kriminaalmenetluslike tagatiste osas, ei oleks see otstarbekas.

¹²⁸ RKHKo nr 3-17-1329, p 24.

¹²⁹ RKÜKo nr 3-2-1-82-14, p 39.

¹³⁰ RKEKm nr 3-21-924, p-d 16-17.

Tuleb arvestada, et hetkel kavandatakse haldustrahvimenetluse kehtestamist vaid konkurentsioiguse valdkonnas ning selliselt ei kujune kriminaalmenetluslike garantiide rakendamine tõenäoliselt halduskohtunike igapäevaseks tööks. Samal ajal kui üldkohtunikud tegelevad süüteomenetluste ning nendes kohalduvate garantiidega igapäevaselt. Vastavalt üldkohtunikud asjaomaseid koolitusi ei vajaks. Veelgi enam muudab konkurentsioiguse rikkumiste menetlemise halduskohtute pädevusse andmise problemaatiliseks asjaolu, et lisaks tavapärasele kohtunike koolituskavale uute seaduste rakendamiseks justiitsministeerium täiendavaid koolitusi halduskohtunike seas läbi viia ei kavatse.¹³¹ Tõenäoliselt sellest aga senini võõraste kriminaalmenetluslike garantiide rakenduspraktika laiapõhjaliseks mõistmiseks ei piisa.

Haldustrahvimenetluse loomine ähmastab piire menetlusliikide määratlemisel. Haldus- ja süüteomenetluse piiritlemine võib teatud olukorras juba niigi keeruliseks osutada. Kuivõrd mõlemad menetlused algavad esimese menetlustoiminguga, juhitudakse menetlusliigi kvalifitseerimisel menetlustoimingu eesmärgist ning ka menetleja tegelikust tahtest ja selle avaldamisest.¹³² Kui süüteomenetluse ja tavapärase, preventiivse eesmärgiga, haldusmenetluse kõrvale luuakse eelnõuga ka repressiivse eesmärgiga erihaldusmenetlus, hägunevad piirid süüteo- ja haldusmenetluse vahel veelgi enam. Seda põhjusel, et menetluse eesmärgil põhinev eristamisalus enam probleemi ei lahendaks. Samuti on pea identsed konkurentsijärelevalve ja süüteomenetluse menetluslikud garantiid, võrreldes tavapärase haldusmenetlusega on need aga väga erinevad.

Antud kontekstis võib eelnõu positiivse küljena välja tuua, et vähemalt on konkurentsijärelevalvemenetlus kehtestatud nii piiriülese mõjuga ehk ELTL artiklite 101 ja 102 ning ka siseriiklike rikkumiste ehk KonkS § 4 ja § 16 suhtes. Selliselt välditakse paralleelmenetlusi. Kui eelnõu koostajad oleksid valinud lähenemise, kus konkurentsireeglite tagamisel võib sõltuvalt rikkumise piiriülese mõju olemasolust läbi viia erinevat liiki menetlusi, oleks konkreetse menetlusliigi eristamine veelgi problemaatilisem. Samal ajal tuleb aga meele pidada, et ECN+ direktiiv ei esita nõudeid vaid siseriikliku mõju omavate konkurentsioiguse rikkumiste menetlemisele. Seega tuleks KonkS § 4 ja § 16 sätestatud tegude menetlustes lähtuda menetluslike garantiide tagamisel nende põhiseaduslikust ulatusest, kuna EL-i õigusest ei tule kohustust teatud õiguste kehteala kitsendada. Seda eelnõus tehtud ei ole ning selles kontekstis on eelnõuga valitud lähenemine problemaatiline.

¹³¹ Seletuskiri, lk 185.

¹³² RKÜKo nr 3-3-1-75-11, p 16.

Kuna ECN+ direktiiv ei nõua selle ülevõtmist haldusmenetluses ning samuti ei tulene selline vajadus Eestis ka direktiivi erinevatest materiaal- ja menetlusõiguslikest nõuetest, on Eestis haldusmenetluse kasuks otsustamine pigem justiitsministeeriumi poliitiline valik. Selle taga olevad põhjused jäävad aga siinkirjutajale arusaamatuks, kuivõrd justiitsministeerium ise on konkurentsioigusega mitteseonduva Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi eelnõu kontekstis märkinud, et halduskaristused Eesti õigussüsteemi ei sobitu. Täpsemalt on viidatud justiitsministeeriumi seisukoht järgmine: „Positiivne on, et ei viidata karistuste haldusõiguslikule iseloomule. Karistuste haldusõigusliku iseloomu rõhutamine ei ole põhjendatud. EL õiguses ei ole kunagi halduskaristuste mõistet sisustatud. EL õiguses on vaid kriminaalõiguslikud ja mitte-kriminaalõiguslikud karistused. /---/ Seega oleme vastu, et viidatakse “administrative” penalties mõistele. EL õiguses ei ole ühtset arusaama, mida see mõiste tähendab. Liikmesriigil peab jääma maksimaalne paindlikkus, et kasutada enda õigussüsteemis kõige sobivamat sanktsioonisüsteemi ja liiki.“¹³³

Halduskaristuste kehtestamine võis endas mingitki mõistuspärasust omada olukorras, kus haldusmenetluses plaaniti üle võtta kõik EL-i direktiivid. See tähendab olukorras, kui justiitsministeeriumil oli kavatsus Eestis kehtestada haldustrahvimenetlusi reguleeriv tüviseadus – HalTS. Kuigi asjaomane eelnõu oli erinevate menetluslike garantiide osas äärmiselt problemaatiline, oleks selle olulise täiendamise kaudu olnud võimalik kehtestada põhiseaduspärane ning toimiv menetluskord. Selline mahukas töö oleks olnud põhjendatud kui selle tulemit oleks saanud kasutada mitmetes erinevates valdkondades. Kuid ka sellisest eeldusest lähtudes on Riigikohus asunud seisukohale, et tüviseaduse koostamine ei pruugi otstarbekas olla, kuna haldustrahve kehtestataks vaid kitsalt konkurentsi-, finants- ja andmekaitsevaldkonnas.¹³⁴

Siiski oleks küsimuse alla jäänud haldustrahvimenetluse vajalikkus – ükski EL-i direktiiv ei nõua otseselt haldustrahvide kehtestamist. Samuti tuleb meeles pidada, et uue toimiva menetluskorra kehtestamisele kulub aastaid. Näiteks kulus Eestis 2002. aastal lõppenud karistusõiguse reformile ligi 20 aastat. Soomes oldi erinevalt Eestile varasemalt

¹³³ Eesti seisukohad tööstusheitedirektiivi muutmise ja Euroopa tööstuskäitiste keskkonnaandmete ja tööstusheite portaali kohta. Seletuskiri, lisa 2 – kaasamistabel, lk 25. *Kättesaadav:* <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/c742ea2e-d158-4122-8d35-dc57b296b4bc/eesti-seisukohad-toostusheitedirektiivi-muutmise-ja-euroopa-toostuskaitiste-keskkonnaandmete-ja-toostusheite-portaali-kohta--com2022-156-com2022-157>, (12.03.2023).

¹³⁴ Soo ja Kangur, lk 102.

haldusõigusrikkumistega tuttavad, kuid erinevad koosseisud ning asjaomased menetlusnormid olid sätestatud eriseadustes. Haldusõigusrikkumiste tüviseaduse väljatöötamisele kulutati üle kahe aasta, kuid lõpuks selle koostamisest loobuti. Eestis puudus haldusõigusrikkumistega seonduv varasem kogemus ning samuti ka väärtust omava tüviseaduse väljatöötamisele kuluv aeg. Selliselt haldustrahvimenetlusi reguleeriva tüviseaduse koostamise kavatsusest loobuti.

Suuremas ulatuses loobuti haldustrahvimenetluse kehtestamisest üleüldse. EL-i direktiividest tulenevad karistused andmekaitse- ja finantsvaldkonnas otsustati kehtestada väärtegudena. 94 SE ning 111 SE jõustuvad 1. novembril 2023 ning tegelikult tehakse seonduva väärtetoõiguse reformiga ära ka eeltöö ECN+ direktiivi ülevõtmiseks väärtetoemenetluses. Sellele vaatamata on jäädud kindlaks poliitilisele valikule, et konkurentsioõiguse rikkumisi tuleb menetleda haldusmenetluses. Vastavalt on eriseaduses mõnekümne menetlusnormi loomisele kulutatud üle kahe aasta. Samal ajal kui ka ECN+ direktiivi ülevõtmise oleks saanud olulisemate takistusteta ühildada eelnimetatud väärtetoõiguse reformiga. Lisaks, nagu allpool peatükis 3 selgitatakse, on eelnõu endiselt äärmiselt probleemne erinevate menetluslike garantiide tagamise kontekstis.

Kui ka lõppastmes suudetakse eelnõust käesolevas töös kirjeldatud ning teised võimalikud probleemkohad kõrvaldada, puudub sellisel suuremahulisel tööl laiem väärtus. Teised haldustrahvimenetlusi käsitlevad EL-i direktiivid on üle võetud väärtetoemenetluses ning haldustrahvimenetlus loodaks vaid konkurentsioõigusespetsiifiliseks. Vastavalt ei ole tehtud suuremahulise tööga midagi laiemalt peale hakata.

Samas on koalitsioonilepingu kohaselt plaanis ka teised haldustrahvimenetlusi käsitlevad EL-i direktiivid, sõltumata varasemast väärtetoõiguse reformist, siiski haldusõiguses harmoniseerida.¹³⁵ Tulevikus eelnõus olevate menetlusnormide kopeerimine ka näiteks erinevatesse finantsvaldkonna õigusaktidesse saab olema keeruline ning äärmiselt mõistuspäratu, kuivõrd selliselt võib varasema väärtetoõiguse reformi sisuliselt nõ „korstnasse kirjutada“. Soome näitel võib ka väita, et eelnõu ei saa olema oluliseks abiks, kui tulevikus peaks esinema kavatsus siiski haldustrahvimenetluse seadustiku koostamiseks. Ka selleks puuduks tulevikus tegelik vajadus ning igasugune mõistuspärasus antud tegevuses.

¹³⁵ Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programm aastateks 2023-2027 (Koalitsioonilepe). Tallinn: 2023, p 11.1.

Seega jääb käesoleva töö autorile arusaamatuks, miks „rikutakse“ valdkonnaspetsiifilise erihaldusmenetluse loomise kaudu laiemalt Eesti õiguskorda kui selleks puudub igasugune vajadus. Milleks on eelnõu koostamisele kulutatud aastaid kui ECN+ direktiivi oleks võinud oluliselt kergemini üle võtta sellest sõltumatult läbi viidud karistusõiguse reformi kaudu ning eelnõu ei paku potentsiaalsele seadusloomele tulevikus mingitki lisandväärtust? Võib spekulatsioonid, et justiitsministeeriumis puudub soov tunnistada oma eksimust ECN+ direktiivi haldusmenetluses ülevõtmise vajaduse, ning asjaolu, et ka haldusmenetluses tuleb menetlusalustele isikutele tagada kriminaalmenetluslikud garantiid, üle. Samuti võib puududa motivatsioon eksimuse tõttu eelnõuga tehtud töö lasta lihtsalt nõ raisku minna. Kuid need on vaid autori spekulatsioonid.

Kuigi ECN+ direktiivi ülevõtmist vääртеomenetluses oleks olnud lihtsam läbi viia koos finantsvaldkonna vääртеoõiguse reformiga, ei ole võimatu ega ka liiga hilja teha seda eraldiseisvalt. Eesti on igal juhul sattunud ECN+ direktiivi ülevõtmisega olulisse viivitusse. Rikkumismenetluses ähvardava trahvisummaga seonduv kahju on toimiva ning tervikliku õiguskorra vaatest pigem väheoluline. Siinkohal väljendab autor lootust, et eelnõukohast seadust uus Riigikogu koosseis vastu ei võta ning lõppastmes otsustatakse ECN+ direktiiv siiski üle võtta vääртеomenetluses.

3. EELNÕUKOHASTE PÕHIÕIGUSTE PIIRANGUTE VASTUOLU PÕHISEADUSE NING EUROOPA LIIDU ÕIGUSEGA

3.1. ECN+ direktiivi ja põhiseaduse konfliktolukorrad

ELTL artikkel 288 lg 3 kohaselt on direktiivid selle adressaadist liikmesriigile siduvad saavutatava tulemuse osas, kuid jätavad vormi ning meetodi valikul siseriikliku kaalutusõiguse. Direktiivide õiguspärasuse hindamine on Euroopa Kohtu pädevuses ning nende kehtivust konkreetses liikmesriigis ei mõjuta vastuolu selle riigi konstitutsiooniga.¹³⁶ Seega ei ole ECN+ direktiivi mõne sätte vastuolu PS-ga aluseks selle sätte ülevõtmata jätmiseks. Ka Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus¹³⁷ (PSTS) § 2 sätestab EL-i õiguse ülimuslikkuse PS-i ees. Samas, kuna direktiivid jätavad konkreetse vahendi osas diskretsiooni liikmesriigile, peavad siseriiklikult kehtestatud meetmed olema kooskõlas nii EL-i õiguse kui PS-ga.¹³⁸

Samal ajal tuleb tõdeda, et konkurentsioiguse valdkonnas on teatud põhiõiguste kehteala võrreldes PS-s sätestatuga Euroopa Kohtu praktikas mõnevõrra õgvendatud. Näiteks erineb selliselt enese mittesüstamise privileegi ulatus. Sarnaselt tuleb EIÕK artikli 6 lg 3 punkti d kohaselt tavapäraustes kriminaalmenetlustes süüdistatavale tagada õigus tema vastu ütlusi andvaid tunnistajaid küsitleda.¹³⁹ Põhimõtet on tunnustatud ka Riigikohtu praktikas.¹⁴⁰ HMS, HKMS ega ka eelnõu menetlusalustele isikutele konkurentsijärelevamenetlustes sellist õigust ei taga. Samas ei ole see problemaatiline, kuna on EK *expressis verbis* välistanud selle põhimõtte kohaldumise konkurentsioiguse rikkumistega seonduvates menetlustes.¹⁴¹

Siiski, eelviidatud Riigikohtu praktikast lähtuvalt tuleb olukorras,¹⁴² kus PS-s on mõne põhiõiguse kehteala veidi laiem kui EL-i õiguses või mõni direktiiv isegi nõuab PS-ga vastuolus oleva sätte kehtestamist, siiski asjaomane põhiõigus tagada maksimaalses võimalikus ulatuses. Kirjeldatud konfliktsetes situatsioonides, näiteks enese mittesüstamise privileegi kontekstis, ei ole aga lubatud toimimine vastupidiselt, nagu on kohati tehtud eelnõu koostamisel – sisuliselt põhiõiguse toimet välistades. Oluline on siinkohal toonitada, et enese mittesüstamise

¹³⁶ EKo C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* (ECLI:EU:C:1970:114), p 3.

¹³⁷ Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.

¹³⁸ RKPJKm nr 3-4-1-5-08, p 36.

¹³⁹ EIKo 9154/10, *Schatschaschwili vs. Saksamaa*, p 105.

¹⁴⁰ RKKKo nr 3-1-1-109-16, p 11.

¹⁴¹ EKo T-110/07, *Siemens AG vs. Euroopa Komisjon* (ECLI:EU:T:2011:68), p 189.

¹⁴² RKPJKm nr 3-4-1-5-08, p 36.

privileegi ning ka mitmete teiste eelnõu kontekstis probleemsete põhiõiguste näol on tegemist seadusereservatsioonita põhiõigustega, mille piiramine on lubatud vaid teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks.¹⁴³

Veelgi enam, ka ECN+ direktiiv ise nõuab *expressis verbis*, et selle ülevõtmisel kehtestatavad menetlused oleksid kooskõlas EL-i õiguse üldpõhimõtetega ja ELPH-ga (ECN+ direktiivi artikkel 3 lg 1) ning kehtestatavate konkurentsiasutuste volituste suhtes tuleb vastukaaluks ettevõtjatele kehtestada ka menetluslikud tagatised, mis oleksid Euroopa Kohtu praktikaga kooskõlas (ECN+ direktiivi põhjenduspunkt 14). Kuna ELPH omakorda sisaldab mitmeid viiteid EIÕK-le, tuleb selliselt tagada kooskõla ka viimasega.¹⁴⁴ Oluline on toonitada, et eelnevast kohustusest ei vabasta asjaolu, et ECN+ direktiivi ülevõtmise kohustus ning selliselt ka kohustus tagada tõhus ELTL-i artiklite 101 ja 102 täitmise tagamine tuleneb EL-i õigusest.¹⁴⁵

Samas tuleb arvestada, et ECN+ direktiivist tulenevad kohustused laienevad vaid ELTL-i artiklite 101 ja 102 rikkumiste ehk piiriülest mõju omavate keelatud kokkulepete ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega seonduvatele menetlustele. Eelnõuga on aga otsustatud lähenemise, kus konkurentsijärelevamenetlusi hakatakse läbi viima ka vaid siseriikliku mõjuga rikkumiste menetlemisel, kasuks, kuivõrd eelnõu § 78 lõike 1 kohane keelatud teo definitsioon hõlmab ka KonkS § 4 lg 1 ja § 16 sätestatud rikkumisi. Kuna ECN+ direktiiv selliste tegude menetlemisele nõudeid ei esita, tuleb asjaomastes menetlustes isikute põhiõiguste tagamisel lähtuda nende põhiseaduslikust ulatusest. Seda aga eelnõus tehtud ei ole.

Alljärgnevas alapeatükis on keskendutud põhiõiguste tagamisele ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumistega seonduvates menetlustes. Seega on käesolevas analüüsis arvestatud asjaomaste põhiõigustega ulatuses nagu neid on tunnustatud asjaomases EL-i praktikas. Samuti on arvestatud ECN+ direktiivist tulenevate nõuetega, mis võivad kitsendada PS-st tulenevate õiguste kehteala. Samal ajal tuleb meeles pidada, et põhiõiguste, näiteks enese mittesüüstamise privileegi, tagamisel KonkS § 4 ja § 16 seonduvates menetlustes tuleks lähtuda nende põhiseaduslikust ulatusest. Ehk selliselt on eelnõu tegelikult veelgi problemaatilisem kui nähtub käesolevast peatükist.

¹⁴³ RKPJKo nr 5-19-45, p 45.

¹⁴⁴ Vt ELPH preambul, artikkel 52 lg 3 ja artikkel 53.

¹⁴⁵ EKo C-310/16, *Dzivev jt* (ECLI:EU:C:2019:30), p 33.

3.2. Spetsiifilised vastuolud põhiõigustega

Vaatamata olulistele edusammudele konkurentsijärelevamenetluses menetluslike garantiide tagamisel võrreldes eelnõu avaliku versiooniga, on eelnõu mitteametlikus versioonis, seisuga 5. september 2022, siiski säilinud mitmed probleemkohad. Alljärgnevalt selgitatakse neid täpsemalt. Viimasena kirjeldatakse ka probleemide, mis on eelnõust võrreldes selle avaliku versiooniga kõrvaldatud.

3.2.1. Vastuolu määratletuspõhimõttega

Määratletuspõhimõte (*nulla poena sine lege certa*) tuleneb PS § 23 lg 1, § 3 lg 2 teisest lausest ning § 13 lõikest 2.¹⁴⁶ Selle kohaselt peab karistusnorm nägema selgelt ette keelatud ja karistatava teo ning keelu rikkumisel potentsiaalselt kohaldatava karistuse, võimaldamaks igatüüpi oma käitumist vastavalt kujundada. Riigikohtu praktika kohaselt ei oma määratletuspõhimõtte ning ka teiste põhiseadusest tulenevate karistusõiguslike tagatiste kehtel osas tähtsust konkreetse meetme määratlus erinevates õigusaktides. Vastavad põhimõtted ning -õigused kehtivad kõigi olemuslikult karistavate meetmete puhul ning seda ka siis kui meedet formaalselt karistusena ei käsitleta.¹⁴⁷

Eelnõu on olulises osas keelatud tegude ning ka karistustuste määratlemise osas alareguleeritud ning selliselt määratlusnõudega vastuolus. Näiteks on eelnõu § 78²⁵ lõike 8 kohaselt Konkurentsiametil muuhulgas juhul, kui teabenõude subjektiks olev menetlusalune isik annab ebatäielikku või eksitavat teavet, õigus määrata viimasele rahatrahv. Eelkõige definitsioon „ebatäielik“, kuid ka „eksitav“ on hinnangulised mõisted, mille määratlemine erineb sõltuvalt mõistete sisustaja tajumis- ja analüüsivõimest ning taustateadmistest, oluliselt. Seeläbi ei ole üheselt mõistetav ning ettevõtjal ei ole võimalik hinnata milline teave on ebatäielik ehk mis tegu on keelatud.

Üleüldiselt on eelnõu määratletuspõhimõtte kontekstis olulises osas alareguleeritud – seletuskirja kohaselt tuginetakse konkurentsijärelevamenetluses rahatrahvide kohaldamisel laiemalt erinevatele EK praktikast tulenevatele põhimõtetele. Kuigi EK praktikale tuginemine on sisuliselt õige, on määratlusnõudest tulenevalt vajalik sätestada olulisimad põhimõtted seaduse tasandil. Näiteks sätestab eelnõu § 78³⁴ lg 1 punkt 1 ettevõtjale trahvi kohaldamise

¹⁴⁶ Kergandberg, E. PSK § 23/1, komm. 1.

¹⁴⁷ RKÜKo nr 3-4-1-16-10, p 50-51.

eeldusena tema poolt keelatud teo või rikkumise toimepanemise tahtlikult või ettevaatamatusest. Seletuskirjas on eelnõu koostajad ühe põhiargumendina ECN+ direktiivi üle võtmisel haldusmenetluse kasuks tehtud otsuse kaitsmisel leidnud, et mõistete „tahtlus“ ja „ettevaatamatus“ sisustamine Eesti karistusõiguses erineb asjaomaste mõistete sisustamisest EK praktikas.¹⁴⁸ Sellele vaatamata neid mõisteid eelnõu kohaselt KonkS-s ei defineerita. Vastavalt, kui nüüd jaatada seletuskirjas väljendatud seisukohta, et KonkS-i kohane tahtlus omab teistsugust tähendust kui sellele omistab KarS § 16 või ettevaatamatus erineb KarS § 18 sätestatust, tähendaks see ka vastuolu karistusnormi määratlusnõudega. Täpsemalt ei oleks sellisel juhul seaduse tasandil määratletud keelatud ja karistatav tegu, kuivõrd rikkumise toimepanemine tahtlikult või ettevaatamatusest on rahatrahvi kohaldamise ehk karistamise eelduseks. Kirjeldatud alareguleerituse tõttu ei oleks eelnõukohase seaduse vastuvõtmisel KonkS-i sätted selged ega ammendavad ning selliselt tõenäoliselt ka vastuolus PS § 10 ja § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega.¹⁴⁹

3.2.2. Kohaldatava trahvisumma suurusega seonduvad probleemid

Eelnõu on trahvisumma määramise meetodika osas äärmiselt napisõnaline. Selle § 78³³ lg 1 sätestab määratavale haldustrahvile ülemmäära ning § 78³⁴ lg 2 mitteamendava loetelu lõpliku trahvi suurust mõjutavatest teguritest, milleks on: rikkumise raskus, kestus ja korduvus ning kergendavad asjaolud. Kergendava asjaoluna nimetab lõige 3 näiteks rikkumisega tekitatud kahju vabatahtlikku hüvitamist. Seletuskirja kohaselt võib Konkurentsiamet viidatud loetelu täiendavalt sisustada ning näiteks kehtestada trahvide kohaldamise eeskirja. Samuti on märgitud, menetlusaluse isiku kahjuks seaduses nimetamata kriteeriume arvesse võtta ei tohi.¹⁵⁰ Trahvi kohaldamise meetodika alareguleerituse tõttu esineb mitmeid potentsiaalseid probleeme.

Esiteks, jääb eelnõus ebaselgeks, milline hakkab välja nägema trahvisumma määramise protsess. See tähendab, et ei ole selge, kas trahvisumma baasmääraks, mille järel arvestatakse trahvi suurust mõjutavate teguritega, on 10% ettevõtja üleilmsest kogukäibest eelneval majandusaastal või võetakse trahvi suuruse määramisel aluseks Euroopa Komisjoni praktika. Komisjoni praktikas määratakse trahvisumma põhiosa nende kaupade või teenuste väärtuse, millega rikkumine asjaomasel EMP territooriumil seonduv, põhiselt. Müügi väärtus määratakse

¹⁴⁸ Eelnõu koostajate argumenti ning selle ekslikust on selgitatud ülalpool punktis 2.1.2.

¹⁴⁹ Albi, K. PSK § 13/2, komm. 37.

¹⁵⁰ Seletuskiri, lk 124.

üldiselt lähtuvalt rikkuja müügitulust viimasel rikkumises osalemise täisaastal ning sellest ei arvata maha müügiga seonduvaid makse. Trahvi põhisummana võtab komisjon üldjuhul maksimaalselt 30% ettevõtja müügiväärtusest, kuid sõltuvalt rikkumise liigist ja raskusest võib see erineda, sealhulgas korrutatakse müügiväärtus aastate arvuga, mil rikkumine kestis. Seejärel asutakse põhisummat vastavalt raskendavatele/ kergendavatele asjaoludele kohandama.¹⁵¹ Sarnast trahvisumma määramise meetodikat kasutatakse ka Soomes¹⁵² ja Saksamaal.¹⁵³

Kui Konkurentsiameti meetodika lahkneks komisjoni praktikast, st trahvisumma põhiosana võetaks 10% ettevõtja üleilmsest käibest, võivad selliselt määratud trahvid olla ülemäärased ning potentsiaalselt erinevate põhiõigustega vastuolus. Seda põhjusel, et kohaldatav trahvisumma ei arvestaks rikkumise tegeliku majandusliku olulisusega. Sellega arvestamist nõuab ka ECN+ direktiivi põhjenduspunkt 47. Näitena, kui Apple paneks Baltikumis toime konkurentsioiguse rikkumise, ei oleks proportsionaalne määrata talle rahatrahvina 10% kogu kontserni globaalsest käibest. Eelnev oleks tõenäoliselt vastuolus PS § 11 II lausest tuleneva ning ka EL-i õiguse üldpõhimõttena tunnustatud proportsionaalsuse põhimõttega. Riigikohus on sedastanud, et karistus on vastuolus PS §§-ga 10 ja 11, kui see ei ole proportsionaalne teo teo ebaõiguse määra ehk teo raskusastmega ning seonduvalt ka isiku süü suurusega.¹⁵⁴ Tegelikult ka ECN+ direktiiv nõuab *expressis verbis* ELTL artiklite 101 ja 102 ühetaolist täitmise tagamist ning määratavate trahvide proportsionaalsust.¹⁵⁵ Samuti, tuleneb kohustus EL-i õiguse ühetaoliseks kohaldamiseks ELL-i artikli 4 lõikest 3. Lisaks eelnevale võib komisjoni praktikast lahknemine olla käsitletav EIÕK artikli 7 ja määratletuspõhimõtte rikkumisena, kuna potentsiaalsed karistused ei ole ettevõtjatele ettenähtavad.¹⁵⁶

Teiseks ei sätesta eelnõu trahvisumma suurust mõjutavaid kergendavaid asjaolusid, vaid need on jäetud kaalutusõiguse alusel Konkurentsiameti sisustada.¹⁵⁷ See võib aga taaskord kaasa tuua trahvisumma ebaproportsionaalsuse ning ka EIÕK artikli 6 rikkumise, kuivõrd Konkurentsiamet võib jätta arvestamata ECN+ direktiivi kohaselt kohustuslike karistuse suurust mõjutavate teguritega. Nimelt nõuab direktiivi artikkel 13, et määratavad rahatrahvid oleksid proportsionaalsed. Põhjenduspunktis 47 sedastatakse, et selle tagamiseks tuleks trahvi

¹⁵¹ Euroopa Komisjoni 1. septembri 2006. aasta suunised määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 23 lõike 2 punkti a kohaselt määratavate trahvide arvutamise meetodi kohta (2006/C 210/02). – ELT C 210, 1.9.2006, lk 2-5, p-d 13-35.

¹⁵² Kauranen, lk 251.

¹⁵³ König, lk 261.

¹⁵⁴ RKPSJKo nr 3-4-1-13-15, p 39.

¹⁵⁵ ECN+ direktiiv, põhjenduspunkt 40 ja artikkel 13 lg-d 1-2.

¹⁵⁶ EIKo 42750/09, *Del Río Prada vs. Hispaania*, p-d 117-118.

¹⁵⁷ Seletuskiri, lk 126.

määramisel arvesse võtta: (i) rikkumise raskusastet ja kestust; (ii) rikkumise laadi; (iii) asjaomaste ettevõtjate turuosasid; (iv) rikkumise geograafilist ulatust; (v) asjaolu, kas rikkumine on lõpule viidud või mitte; (vii) rikkumisega seonduva kaupade ja teenuste müügiväärtust; (viii) rikkuja suurust ja turujõudu; (ix) rikkumis korduvust ja ettevõtja varasemaid rikkumisi; (x) rikkumisega tekitatud kahju vabatahtlikku hüvitamist; ning erandjuhtudel ka (xi) rikkuja majanduslikku elujõulisust. Eeskätt suunab ECN+ direktiivi põhjenduspunkt 47 justkui määrama trahvi komisjoni metoodika järgi. Samas aga võib viidatud asjaoludega arvestamata jätmine olla vastuolus ECN+ direktiiviga ning ka EIÕK artikliga 6. Teistpidiselt, näiteks ettevõtja varasemate rikkumistega arvestamine, see tähendab ettevõtjale suurema trahvi määramist ELTL artikli 101 rikkumise eest, kuna viimane on varasemalt toime pannud artikli 102 rikkumise, võib olla vastuolus EIÕK artiklitega 6 ja 7 ning seonduvate põhiseaduse sätetega. Seda põhjusel, et § 78³⁴ lg 2 p-s 1 sätestatud rikkumise korduvus kui nn raskendatav asjaolu ei hõlma asjaomasest rikkumisest erineva teo toimepanemist. See tähendab, et toodud näite puhul arvestataks isiku kahjuks seaduses nimetatata asjaoludega.

Lõppastmes on trahvi määramise metoodika eelnõus äärmiselt ebaselge ning selle elemendid, sealhulgas trahvi põhiosa arvutuskäik ning põhiosa kohandamisel arvestatavad tegurid, tuleks seaduse tasandil täpsemalt sätestada.

3.2.3. Vastuolu enese mittesüüstamise privileegiga

Enese mittesüüstamise privileeg on sätestatud PS § 22 lõikes 3. See kehtib karistavates menetlustes laiemalt, mitte vaid süüteomenetlustes,¹⁵⁸ ega ole seotud privileegi kandja menetlusseisundiga.¹⁵⁹ Menetluste, millele privileeg kohaldub, hindamisel lähtutakse eelnevalt viidatud nn *Engeli* kriteeriumitest.¹⁶⁰ Enese mittesüüstamise privileeg kehtib lähtuvalt PS § 9 lg-st 2 ka juriidilistele isikutele.¹⁶¹ EL-i õiguses on EIK enese mittesüüstamise privileegi tuletanud EIÕK artikli 6 lõigetest 1 ja 2 ning¹⁶² see on sätestatud ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti¹⁶³ (KPÕRP) artikli 14 lg 3 punktis g). Ka EL-i õigusest tulenevad

¹⁵⁸ RKKKo nr-d 3-1-1-88-02, p 7.1 ja 3-1-3-6-03, p 10 (nt *ne bis in idem* põhiõiguse kaitseala hõlmab ka distsiplinaarkaristusi).

¹⁵⁹ RKKKo nr 3-1-1-39-05, p 14.

¹⁶⁰ Õiguskantsleri 18. novembri 2013 kiri Advokaadibüroole Järvala & Partnerid nr 6-1/120082/1304853. – Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta: Isiku kaasaaitamiskohustus ja enese mittesüüstamise õigus maksmenetluses, p 9. *Kättesaadav*: <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/vastuolu-puudumine-isiku-kaasaaitamiskohustus-ja-enese-mittes%C3%BC%C3%BCstamise-%C3%B5igus>, (31.01.2023).

¹⁶¹ Kergandberg, E. PSK § 22/3, komm. 40.

¹⁶² EIKo 18731/91, *Murray vs. Ühendkuningriik*, p 45.

¹⁶³ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.

põhiõigused laienevad juriidilistele isikutele. Täpsemalt on EIK EIÕK kontekstis sedastanud, et juriidilised isikud on nn isikurühmad EIÕK artikli 34 mõistes ning vastavalt ka inimõiguste kandjateks.¹⁶⁴

Siinkohal tuleb aga arvestada, et Euroopa Kohtu praktikas on konkurentsioiguse valdkonnas mittesüüstamise privileegi kehteala kitsendatud. Eelkõige on ettevõtjad kohustatud andma välja end potentsiaalselt konkurentsioiguse rikkumises süüstavaid dokumente ning kohustatud vastama pelgalt faktilisi asjaolusid puudutavatele küsimustele.¹⁶⁵ Faktiküsimustele ei pea privileegile tuginedes vastama, kui sellele vastamine oleks võrdeline asjaomase ettevõtja ülestunnistusega.¹⁶⁶ Selline on näiteks küsimus: „mis oli hinnakokkuleppe eesmärk?“, kuna vastusega jaataks ettevõtja tahtlust ning potentsiaalselt ka konkurentsi kahjustamise eesmärki.¹⁶⁷ Eeltoodud kitsendustele ning kohustusele järgida enese mittesüüstamise privileegi selle piiratud ulatuses, on viidatud ka ECN+ direktiivi põhjenduspunktis 35.

Eelnõu § 78²⁵ lg 1 kohaselt võib Konkurentsiamet menetlusaluselt isikult teabenõudega nõuda kogu kirjalikku või suulist teavet, mis on viimasele kättesaadav. Lõige 2 sätestab, et teabenõudega ei tohi kohustada keelatud teo toimepanemist üles tunnistama. Peegelduv keeldumisõigus on menetlusalusele isikule tagatud eelnõu § 78¹⁷ lg 7 punktis 4. Eelnõu seletuskirjas täpsustatakse, et eelnevat tuleb tõlgendada äärmiselt kitsalt: Konkurentsiamet ei saa nõuda vaid ülestunnistust.¹⁶⁸ Eelnõu § 78²² lg 3 sätestab, et teave hõlmab ka avamata sõnumeid, kuid välistab kliendi-advokaadi (*legal professional privilege*) vahelise konfidentsiaalse teabevahetuse. Eelnõu § 78²⁵ lg 8 annab Konkurentsiametile väära, ebatäieliku või eksitava teabe andmisel või teabe andmisest keeldumisel õiguse ettevõtjat trahvida.

Eelnõu kohaselt Konkurentsiameti poolt lubatud ülestunnistusele suunavate faktiküsimuste esitamine ning neile vastamine on kohustuslik. Selliselt ei kehti eelnõukohane enese mittesüüstamise privileeg EK praktikas tunnustatud ulatuses ning läheb kaugemale ECN+ direktiivi artiklis 8 nõutust. Selliselt on eelnõukohane teabenõude volitus PS § 22 lõikega 3 ning EIÕK artikli 6 lõigete 1 ja 2 vastuolus.

¹⁶⁴ Euroopa Nõukogu ja EIK. Practical Guide on Admissibility Criteria (31.08.2022), p-s 11-15 viidatud praktika. Kättesaadav: https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf, (31.01.2023).

¹⁶⁵ EKO C-374/87, *Orkem versus Euroopa Ühenduste Komisjon* (ECLI:EU:C:1989:387), p-d 34–35.

¹⁶⁶ EKO C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C 250/99 P kuni C-252/99 P ja C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij jt. versus komisjon* (ECLI:EU:C:2002:582), p 273.

¹⁶⁷ EKO C-374/87, *Orkem versus Euroopa Ühenduste Komisjon* (ECLI:EU:C:1989:387), p 38.

¹⁶⁸ Seletuskiri, lk-d 98-99.

3.2.4. Vastuolu topeltkaristamise keeluga

Topeltkaristamise keelu põhimõte (*ne bis in idem*) tuleneb PS § 23 lõikest 3. Samuti on see põhimõte sätestatud ELHP artiklis 50 ning EIÕK lisaprotokollis nr 7 artiklis 4 lg 1. Topeltkaristamise keelu eesmärgiks on anda isikule õigusrahu, et tema tegu, mille kohta on jõustunud lõplik lahend, ei hakata uuesti üle vaatama. See tähendab välistada teo (korduv) menetlemine, kui selle kohta on tehtud lõplik lahend.¹⁶⁹

Eelnõu 78¹⁴ lg 2 p 1 annab Konkurentsiametile õiguse konkurentsijärelevamenelusi lõpetada, kui need ei ole võrreldes teiste pooleliolevate menetlustega prioriteetsed. Kohustus Konkurentsiametile sellise sisuga õiguse andmiseks tuleneb ECN+ direktiivi artiklist 4 lg 5. Samal ajal annab eelnõu 78¹⁴ lg 6 Konkurentsiametile õiguse menetluse lõpetamise aluse äralangemisel lõpetatud menetlus, sealhulgas prioriteetide alusel lõpetatud menetlus, omal algatusel uuendada. Prioriteetide alusel lõpetatud menetluse uuendamise võimaluse sätestamist ECN+ direktiiv aga ei nõua.

Tulenevalt viidatud menetluse uuendamise võimalusest, peab menetlusalune isik, kelle suhtes on konkurentsijärelevamenetlus lõpetatud prioriteetide alusel, taluma ebamääraast olukorda, kus Konkurentsiamet võib tema potentsiaalset rikkumist igal ajal uuesti menetlema hakata. See on aga topeltkaristamise keeluga tugevas vastuolus.

Seletuskirjas, on esitatud väide, et ka kriminaalmenetluses ei välista menetluse lõpetamine selle uuendamist näiteks KrMS § 200¹ lõike 2, § 202 lõigete 6 ja 7 või § 203 lõigete 4 ja 7 alusel.¹⁷⁰ Selline väide on aga eksitav – KrMS § 199 lg 1 punkti 5 kohaselt on kriminaalmenetluse lõpetamise määrus samas süüdistuses kriminaalmenetlust välistavaks asjaoluks. Kriminaalmenetluse uuendamine kui menetlus on lõpetatud Konkurentsiameti prioriteetidele sarnasel alusel, näiteks avaliku menetlushuvi puudumise korral KrMS § 202 alusel, on lubatud vaid siis kui isik ei täida talle pandud kohustusi. Riigikohus on selle osas märkinud, et sellisel juhul on menetluse uuendamine *ne bis in idem* põhimõtte kontekstis lubatud, kuna kohustuste mittetäitmise tõttu ei ole kriminaalmenetluse lõpetamise määrus jõustunud ehk¹⁷¹ käsitatav lõpliku lahendina. Sama analoogia peaks kehtima ka näiteks menetluse lõpetamisele KrMS § 203 alusel ning selle uuendamisele sama sätte lõigete 4-5¹ alusel. Kui aga

¹⁶⁹ RKKKo nr 3-1-1-56-15, p-d 6-7.

¹⁷⁰ Seletuskiri, lk 68.

¹⁷¹ RKKKm nr 3-1-1-87-12, p 14.

Konkurentsiamet lõpetab konkurentsijärelevantsuse menetluse prioriteetide alusel on tegemist lõpliku lahendiga, kuna HMS § 61 kohaselt hakkab menetluse lõpetamise otsus kehtima menetlusalusele isikule teatavaks tegemisest.

3.2.5. Läbiotsimise käigus andmekandjate kaasa võtmisega seonduvad probleemid

EIOK artiklist 6 tuleneva õiguse õiglasele kohtumenetlusele üheks olulisimaks elemendiks on võrdsete relvade põhimõte. Selle üldine sisu on, et menetluse pooltel peavad menetluses olema tagatud võrdsed võimalused ning süüdistajat ei tohi seada võrreldes süüdistatavaga eelispositsiooni.¹⁷²

Eelnõu § 78²³ lg 2 punktiga 2 antakse Konkurentsiametile volitused läbiotsimise käigus kaasa võtta andmekandjaid, millel võib olla menetlusaluse isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteave, mis on vajalik keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks. Seletuskirja kohaselt lähtutakse eeldusest, et kogu ettevõtja äriruumides asuv teave vastab nimetatud kriteeriumile ning seega on Konkurentsiametil õigus see ka edasiseks analüüsiks kaasa võtta.¹⁷³ Eelnõu § 78²² lg 9 kohaselt tagastatakse ära võetud teabekandjad menetlusalusele isikule, kui need ei ole enam menetluses vajalikud. Sisuliselt tähendab see seda, et Konkurentsiametil on õigus läbiotsimisel võtta kaasa kõik ettevõtja arvutid sõltumata neil talletatud teabe tegelikust relevantsusest menetluses ning analüüsida neid järgnevatel kuudel või aastatel Konkurentsiameti ruumides. Lisaks Konkurentsiameti olulisse eelispositsiooni seadmisele võrdsete relvade põhimõtte tähenduses võib viimane vastuolus olla ka PS § 32 tuleneva omandipõhiõiguse ning § 31 sätestatud ettevõtlusvabadusega.

PS § 31 tulenevat ettevõtlusvabadust riivab iga meede, mis takistab või mõjutab ebasoodsalt ettevõtlusega seotud tegevusi.¹⁷⁴ Kui ettevõtjalt võetakse pikemaks perioodiks ära kõik arvutid ning ettevõtlusega seonduvad dokumendid, ei ole tal antud perioodil võimalik oma tegevust jätkata. Seega piiratakse ettevõtja ettevõtlusvabadust ning ka omandipõhiõigust.

On äärmiselt kaheldav, et sellised riivid on proportsionaalsed, arvestades, et Konkurentsiametil oleks võimalus kohapeal tuvastada teatud dokumentide relevantsus või koguni kogu ettevõtja andmekandjatel talletatud teave kopeerida ning võtta kaasa koopiad. Selliselt ei takistataks

¹⁷² EIKo 60802/09, *Mammadov vs. Aserbaidžaan*, p 19.

¹⁷³ Seletuskiri, lk 93.

¹⁷⁴ RKPSJKo nr 3-4-1-3-12, p 41

ettevõtjal majandustegevuse jätkamist, kuid samal ajal oleks endiselt täidetav läbiotsimise eesmärk – keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks vajalike tõendite kogumine. Samal põhimõttel toimivad ka Euroopa Komisjoni läbiotsimised – määruse 1/2003 artikkel 20 lg 2 p c annab komisjonile õiguse teha dokumentidest koopiaid ning koopiaid vajadusel oma ruumides analüüsida,¹⁷⁵ kuid andmekandjate kaasavõtmise õigust komisjonile artikkel 20 ei anna. Ka ECN+ direktiivi artikkel 6 lg 1 ei nõua, et konkurentsiasutustele oleks tagatud volitus võtta kaasa andmekandjaid.

Väärteomenetluses läbiotsimise käigus tõendite kogumise reeglid ettevõtjate põhiõigusi ebaproportsionaalselt ei riiva. VTMS § 2 kohaselt kohaldub väärteomenetluse käigus läbiviidavatele läbiotsimistele KrMS-i asjakohane regulatsioon. KrMS § 91 lg 10 alusel võib läbiotsimise käigus ära võtta kõik objektid, mis on ilmselt menetluses tõendiks. Järelikult võib ära võtta ka andmekandjaid, kuid selleks peab olema teatud ulatuses nende relevantsus menetluses tõendina. Üldjuhul viiakse teabekandjate suhtes vaatlus läbi kohapeal, et välja selekteerida ebarelevantsed andmekandjad. Samal ajal sätestab KrMS § 125 lg 5 koosmõjus lõikega 6, et kui äravõetud objektiks on miski, mida on omanikul edaspidi vaja majandus- või ametitegevuses, või muul olulisel põhjusel, tehakse sellest omanikule koopia. See tähendab, et näiteks juhul, kui on vajalik kaasa võtta ettevõtja arvutid, tehakse talle strateegilistest dokumentidest koopiaid, võimaldamaks majandustegevusega jätkamist. Analoogne säte hetkel eelnõus puudub, kuid tuleks sinna igal juhul lisada.

3.2.6. Menetluskulude hüvitamisega seonduvad probleemid

Haldusmenetluses kehtib läbiv põhimõte, et isik peab olema võimeline end haldusorgani ees ise esindama. HMS § 13 lg 1 näeb ette võimaluse haldusmenetluses esindaja kasutamiseks, kuid seonduvad kulud ei kuulu kulu hüvitamisele. Põhimõte aga repressiivse eesmärgiga konkurentsijärelevamenetlustes rakendamiseks ei sobi.

Konkurentsioiguse rikkumistega seonduvad menetlused on üldreeglina äärmiselt mahukad, keerulised ning nõuavad seeläbi asjakohaseid õiguslikke ja majanduslikke teadmisi. Näiteks võib turgu valitseva seisundi kuritarvitamine seisneda segakomplektmüügis (*mixed bundling*) ehk mitut toodet hõlmavad mahahindluste (*multi-product rebate*) rakendamises. Näide: kruvide tootmise ja müügi kaubaturul turgu valitsevas seisundis olev ettevõtja hakkab komplektina

¹⁷⁵ EKo C-601/18 P, *Prysmian and Prysmian Cavi e Sistemi vs. komisjon* (ECLI:EU:C:2020:751), primaarselt p 71.

pakkuma kruvisid ja kruvikeerajaid odavamalt kui tooteid eraldi. Üldjuhul on tegemist rikkumisega, kui üksnes tooteid eraldi pakuvad tõhusad konkurendid ei suuda komplektiga efektiivselt konkureerida.¹⁷⁶

Viidatud asjaolu tuvastamine sõltub mitmetest erinevatest elementidest, kuid lihtsakoeliselt seletatuna uuritakse, kas täiendav hind, mida kliendid maksavad iga komplektis oleva toote eest on alla keskmise täiendkulu (*LRAIC*) selle toote komplekti lisamise eest.¹⁷⁷ Kui aga ettevõtja konkurendid pakuvad sarnaseid komplekte või suudaksid seda teha oluliste takistusteta, uuritakse, kas komplekti hind tervikuna on õiglane¹⁷⁸ – tegemist on rikkumisega, kui tarbijate poolt makstav komplekti hind on alla komplekti keskmise kogukulu (*ATC*) ning ettevõtjal on eesmärk turult konkurendid välja tõrjuda.¹⁷⁹ Kui komplekti hind on alla keskmiste muutuvkulude (*AVC*), siis nimetatud eesmärki ning selliselt ka turgu valitseva seisundi kuritarvitamist eeldatakse.¹⁸⁰

Ilmselt on ka toodud lihtsustatud näite ning reeglite selgitamise kaudu üheselt mõistetav, et seonduvas menetluses iseenda esindamine väljub keskmise ettevõtja võimetest. Konkurentsiametilt kirja saamisel, millega ettevõtjat teavitatakse konkurentsijärelevamenetluse alustamisest, põhjusel, et teda kahtlustatakse turgu valitseva seisundi kuritarvitamises KonkS § 16 p 1 mõistes, mis seisneb ebaõiglase müügihinna kehtestamises segakomplektmüügi kaudu ning millega palutakse ettevõtjal esitada oma seisukohad, on viimasel tõenäoliselt vajalik lisaks õigusnõustajatele kaasata ka ökonomiste. Eelnevat, et näiteks argumenteerida komplekti õiglase hinnakujunduse kasuks. Vastavalt kaasnevad ettevõtjatele konkurentsioõiguse rikkumistega seonduvate menetlustega tavapäraselt väga suured kulud.

Eelnõu § 78⁴⁰ lõike 3 kohaselt hüvitatakse menetlusalusele isikule vahetult konkurentsijärelevamenetlusega seonduvad põhjendatud menetluskulud, kui menetlus on lõpetatud kuna menetluses ilmnenu teave ei ole keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks piisav ehk eelnõu §78¹⁴ lg 2 p 4 alusel, kuna ettevõtjat on sama keelatud teo eest juba karistatud ehk eelnõu § 78¹⁴ lg 2 p 4 alusel, või on jõustunud kohtuotsus, mille alusel ettevõtja keelatud

¹⁷⁶ Euroopa Komisjoni 24. veebruari 2009 teatis – suunised komisjoni täitetegevuse prioriteetide kohta EÜ asutamislepingu artikli 82 kohaldamisel turgu valitsevate ettevõtjate kuritahtliku konkurente tõrjuva tegevuse suhtes (2009/C 45/02). – ELT C 45, 24.2.2009, lk-d 7–20, p 59.

¹⁷⁷ *Ib.*, p 60.

¹⁷⁸ *Ib.*, p 61.

¹⁷⁹ EKO C-62/86, *AKZO v Commission* (ECLI:EU:C:1991:286), p 72.

¹⁸⁰ *Ib.*, p 71.

tegu toime pannud ei ole. Kui menetlus lõpetatakse näiteks prioriteetide, määruse 1/2003 artikli 11 lg 6 või artikli 13 alusel (paralleelmenetlus Euroopa Komisjonis või teise riigi konkurentsiasutuses), siis menetlusalusele isikule menetluskulusid ei hüvitata. Selline lähenemine ei ole aga õigustatud ning võib põhiseadusega vastuoluliselt riivata isiku põhiõigusi. Nimelt on nii menetlus ise kui ka sellega isikule tekitatud kulud väga intensiivseteks põhiõiguste riiveteks. Kui isiku poolt keelatud teo toimepanemine ei ole tuvastamist leidnud, tuleks vastavad kulud talle ka hüvitada.

KrMS § 183 lg 1 (koosmõjus § 189 lg-ga 1) kohaselt kannab kriminaalmenetluse lõpetamise korral menetluskulud riik ning VTMS § 23 alusel hüvitatakse väärteomenetluse lõpetamisel menetlusalusele isikule tema õigusabikulud mõistlikus ulatuses. Hetkel on keelatud kokkulepe kuritegu (KarS § 400) ning turgu valitseva seisundi kuritarvitamine väärtegu (KonkS § 73⁵). Seega on konkurentsijärelevamenetluse esemeteks olevate tegude uurimise käigus isikule tekkinud kulud menetluse lõpetamisel hetkel KrMS-i või VTMS-i alusel hüvitatavad.

Konkurentsijärelevamenetluse loomisega pandaks ettevõtjad põhjendamatult oluliselt halvemasse positsiooni – rikkumiste eest ähvardavad oluliselt suuremad karistused, kuid menetluse käigus tekkinud kulud ei pruugi alati hüvitatavad olla. Kuivõrd konkurentsijärelevamenetluses kohaldatavad karistused on isegi suuremad kui KarS-i järku karistused, võib konkurentsijärelevales võrreldes KrMS-i menetluskulude hüvitamisega sellise erisuse tegemine olla käsitletav võrdsuspõhiõiguse rikkumisena – tavapärastes kuritegudes kahtlustatavad on oluliselt soodsamas positsioonis kui konkurentsialase keelatud teo toimepanemises kahtlustatavad.¹⁸¹

Samuti jääb arusaamatuks, millist tähendust omab eelnõu § 78⁴⁰ lõikes 3 fraas „vahetult konkurentsijärelevamenetlusega seotud [...] menetluskulud“. Eelnõu seletuskiri selle sisu ei ava. Kuigi seletuskirja kohaselt peaksid menetlusaluse isiku poolt ekspertide kaasamisega tekkinud kulud hüvitamisele kuuluma,¹⁸² esineb oht, et viidatud fraas saab aluseks väidetele, et sellised kulud ei ole menetlusega vahetult seotud ning seega ka hüvitatavad. Kuivõrd KrMS-i ja VTMS-i menetluskulude hüvitamise sätted menetlusega vahetud seost ei nõua ning selle asemel nõuavad vaid kulude põhjendatust, ei ole eelnõus vahetu seose nõude sätestamine mõistlik.

¹⁸¹ Kivioja, A. PSK § 12/1, komm. 21-22.

¹⁸² Seletuskiri, lk 146.

3.2.7. Rikkumise korduvusega seonduvad probleemid

Eelnõu § 78³⁴ lg 2 punkti 2 kohaselt on trahvi kohaldamisel nn raskendavaks asjaoluks rikkumise korduvus. Korduvuse arvestamise sisu ega piiranguid seletuskirjas ei selgitata. Vastavalt võib seda mõista kui nn absoluutse korduvuse arvestamist – raskendava asjaoluga võib arvestada, kui isik on varasemalt konkurentsioiguse rikkumise toime pannud sõltumata rikkumiste esemelisest ja ajalisest seosest.

Selline lähenemine võib aga olla määratletuspõhimõtte, õigusselguse põhimõtte ja asjaomase EK praktikaga vastuolus. Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalus tuginedes õigusnormidele prognoosida avaliku võimu käitumist.¹⁸³ Kuna säte mõjutab otseselt ettevõtjale kohaldatava rahatrahvi suurust, on oluline ka määratletuspõhimõtte, mille kohaselt peab karistusnorm nägema selgelt ette keelatud ja karistatava teo ning keelu rikkumisel ähvardava karistuse, võimaldamaks igapäev oma käitumist vastavalt kujundada.¹⁸⁴ Eelnõukohase nn absoluutse korduvuse, st tuvastamata rikkumiste esemelist ja ajalist seost, arvestamine ei oleks aga viidatud põhimõtetega kooskõlas, kuna sättest ei ole absoluutse korduvuse arvestamine üheselt selge. Sellisel juhul võib eeldada karistusõigusele analoogset käsitlust rikkumise korduvuse arvestamisel.

Ka Euroopa Komisjon ei arvesta rikkumiste korduvust igasuguste piirideta. EK on sedastanud, et rikkumise korduvuse arvestamine on õigustatud, kui varasemad rikkumised demonstreerivad ettevõtja tendentsi konkurentsioiguse reegleid rikkuda. Selleks peab esinema rikkumiste esemeline seos. Kuigi EL-i õigusest ei tulene konkurentsioiguse rikkumiste korduvuse arvestamisele nn aegumistähtaega, peab arvestatavate rikkumiste vahel olema ka teatud ajaline seos.¹⁸⁵ Varasemate rikkumiste arvestamine trahvi suuruse määramisel on õigustatud, kui ettevõtja teguviisist peegeldub lugupidamatus konkurentsioiguse reeglite suhtes ning kalduvus neid rikkuda.

Riigikohus on sedastanud, et isiku varasemaid rikkumisi tohib uue karistuse määramisel arvestada üksnes siis, kui need ei ole karistusregistrist kustutatud ning varasemad rikkumised on uue rikkumisega seotud.¹⁸⁶ Põhimõtte on selgelt sätestatud ka karistusregistri

¹⁸³ RKPJKo nr 3-4-1-2-05, p 31.

¹⁸⁴ RKÜKo nr 3-4-1-16-10, p 50-51.

¹⁸⁵ EKo C-3/06 P, *Groupe Danone vs. Komisjon* (ECLI:EU:C:2007:88), p 39.

¹⁸⁶ RKKKo nr 3-1-1-6-17, p 13.

seaduse (KarRS) § 5 lõikes 1.¹⁸⁷ KarRS § 24 lõike 1 kohaselt kustutatakse karistusregistrist karistusandmed rahatrahvide tasumisest ja rahaliste karistuste otsuste täitmisest ühe kuni kolme aasta möödumisel.

Rikkumise korduvuse arvestamine omab eripreventiivset eesmärki – kuivõrd varasemad karistused ei ole isikut õiguskuulekale teele suunanud, määratakse järgnev karistus rangem. Aegumatult ning esemelise seoseta ettevõtja varasemate konkurentsioiguse rikkumiste arvestamine aga ei oleks korduvuse arvestamise eripreventiivsete eesmärkidega proportsionaalne. Eeskätt oleks küsitav juba meetme vajalikkus, kuivõrd näiteks 20 aastat tagasi toimunud rikkumise arvestamisel jäetaks tähelepanuta ettevõtja vahepealne õiguskuulekas käitumine ning uus rikkumine ei peegeldaks ettevõtja suundumust konkurentsioiguse reegleid rikkuda. Õiguskantsler on toonitanud, et isiku karistatus võib teda jäädavalt saata ainult erandjuhtudel, kui see on proportsionaalne taotletava eesmärgiga.¹⁸⁸ Sellised juhtumid on loetletud ammendavalt KarRS § 5 lõikes 2.

Ka on õiguskantsler juhtinud tähelepanu, et kui ettevõtjate varasemaid konkurentsioiguse rikkumisi ei kavatseta karistusregistrisse kanda, puudub korduvuse arvestamisel vajalik läbipaistvus ning üldiselt tuleks korduvuse arvestamise reegleid seaduses täpsustada.¹⁸⁹ Eelnõus seda aga tehtud ei ole.

3.2.8. Eelnõust nüüdseks kõrvaldatud probleemid

Käesolevas alapeatükis tuuakse näited viiest suurimast probleemist ning vastuoludest erinevate põhiõigustega, mis esinesid eelnõu avalikus versioonis, kuid on eelnõu viimase versioonis korrektselt lahendatud.

Esiteks, eelnõu avaliku versiooni § 78¹⁴ lg 2 punkt 4 lisas topeltkaristamise keelule täiendava tingimuse, et eelnev meede/ sanktsioon peab olema kohaldatud sama õigushüve kaitseks. Topeltkaristamise keelu alused nii Eesti kui ka EL-i õiguses ehk PS § 23 lg 3, EIÕK 7. lisaprotokoll artikkel 4 lg 1 ega ELPH artikkel 50 sellist lisatingimust ei sätesta ning vastavalt oleks sellise lisatingimuse nõudmine konkurentsijärelevamenetluses topeltkaristamise keeluga vastuolus. Sama õigushüve kriteeriumi kohaldamine võib kaasa tuua näiteks olukorra,

¹⁸⁷ Karistusregistri seadus. – RT I, 21.03.2011, 3.

¹⁸⁸ Õiguskantsleri arvamus HalTS eelnõu kohta, p 18.

¹⁸⁹ *Ib.*

kus rikkujat saaks ühe teo eest karistada samaaegselt nii ELTL artikli 102 ja KarS § 400 (KonkS § 16 rikkumine) alusel, kuna üks säte kaitseb EL-i kaubandust, teine Eesti-sisest konkurentsi.

Sama õigushüve kriteerium on EL-i konkurentsiasjades määratletud üksnes abstraktselt ning seda ei ole praktikas kordagi kohaldatud. Kuivõrd asjades, milles EK on topeltkaristamise keelu potentsiaalseid rikkumisi hinnanud, on alati jõutud järeldusele, et tegemist on erinevate tegudega, ei ole EK oma praktikas ka sedastanud, kuidas tuleks kaitstava õigushüve samasust hinnata.¹⁹⁰ Täiendavalt on sama õigushüve kahjustamise kriteeriumi topeltkaristamise keelu kontekstis konkurentsioiguses kritiseerinud kolm kohtujuristi.¹⁹¹ Vastavalt oli äärmiselt kaheldav vajadus sätestada Eesti õiguses topeltkaristamise keelu kohaldumise eeltingimusena EL-i praktikas vaieldava, selgitamata ning kordagi kohaldamata sama õigushüve kahjustamise kriteerium.

Eelnõu viimases versioonis sätestab topeltkaristamise keelu § 78³⁴ lg 1 punkt 3 ning sellest on sama õigushüve kahjustamise kriteerium eemaldatud. Selliselt on kirjeldatud probleem eelnõust kõrvaldatud.

Teiseks, eelnõu avaliku versiooni § 78²⁴ lg 2 kohaselt andis Konkurentsiametile läbiotsimisteks loa määrusega halduskohus. Asjaomane halduskohtu määrus ei olnud aga vaidlustatav ei eraldiseisvalt ega koos lõpliku haldusaktiga. Nimelt ei näinud eelnõukohane KonkS ette sätet, mis annaks läbiotsimise määrusega puudutatud isikule määruskaebeõiguse või sätet, et asjaomast määrust on võimalik vaidlustada koos Konkurentsiameti haldusaktiga. Kuna isik, kelle õigusi läbiotsimine riivab, ei ole läbiotsimiseks loa andmise otsustamisel menetlusosaline, puudub tal ka HKMS § 265 lg 5 kohane õigus määruskaebuse esitamiseks. Vastava erisätte puudumiseta puudub menetlusalusel isikul seega igasugune kaebeõigus läbiotsimiseks loa andmise määruse peale.

¹⁹⁰ EKo C-117/20, *bpost SA vs. Autorité belge de la concurrence*, kohtujurist M. Bobeki ettepanek (ECLI:EU:C:2021:680), p 51.

¹⁹¹ Vt EKo C-17/10, *Toshiba Corporation jt vs. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže*, kohtujurist J. Kokott'i ettepanek (ECLI:EU:C:2011:552), p-d 114–122; EKo C-617/17, *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie S.A vs. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, kohtujurist N. Wahl'i ettepanek (ECLI:EU:C:2018:976), p 45; ja EKo C-10/18 P, *Mowi ASA vs. Euroopa Komisjon*, kohtujurist E. Tanchevi ettepanek (ECLI:EU:C:2019:795), p 95 ning joonealune märkus nr 34.

PS § 24 lg 5 kohaselt on igapähele õigus tema kohta tehtud kohtu otsuse peale kõrgemalseisvale kohtule kaebus esitada. Vastav säte peab silmas ka edasikaebelõigust kohtumääruste peale,¹⁹² eriti arvestades põhiõiguse riive intensiivsust, sealhulgas potentsiaalset läbiotsimise kestvat iseloomu ja Konkurentsiameti õigust esemeid kaasa võtta. Vastavalt võiks asjaolu, et läbiotsimise määrus ei ole isiku poolt, kelle õigusi läbiotsimine riivab, vaidlustatav, olla vastuolus PS § 24 lõikega 5. Riigikohus on analoogselt leidnud, et säte, mis ei võimalda omandiõigust piirava käsutamise keelumärke seadmiseks luba andvat määrust vaidlustada maksukohuslase abikaasal, kes on keelumärke subjektiks oleva kinnistu ühisomanik, on viidatud põhiõigusega vastuolus.¹⁹³

Eelnõu viimasesse versiooni on lisatud § 78²⁴, mille lõige viis annab lisaks menetlusalusele isikule määruskaebelõiguse ka isikule, kelle õigusi määrus puudutab. Selliselt on kirjeldatud probleem eelnõus lahendatud.

Kolmandaks, eelnõu avaliku versiooni § 78³¹ lg 6 punkt 5 nõudis menetlusaluselt isikult kokkuleppe sõlmimise taotluses piiramatut kaebelõigusest loobumist. Eelnev hõlmas endas ka õigust vaidlustada kohaldatavaid konkurentsijärelevemeetmeid. PS § 13-15 kohaselt on igapähele õigus seaduse kaitsele ning õigus pöörduda enda õiguste kaitseks kohtusse. Vastavalt võib selline piiramatu kaebelõigusest loobumine olla viidatud põhiõigustega vastuolus.

Teatud kaebelõigus peaks menetlusalusele isikule säilima selleks, et oleks võimalik kontrollida, kas Konkurentsiamet on kokkuleppe kinnitanud kokkuleppemenetluse norme järgides, sealhulgas kas trahvi on vähendatud kooskõlas eelnõu § 78³¹ lõikega 7. Kokkuleppemenetluse reeglite rikkumine korral peab isikul olema õigus vaidlustada kohaldatavaid ka konkurentsijärelevemeetmeid.

Eelnõu viimasesse versiooni lisatud § 78³¹ lõige 10, mis selgitab, et kinnitus kaebelõigusest loobumise kohta ei pea hõlmama loobumist vaidlustamisõigusest ulatuses, milles meetmed ei vasta Konkurentsiametiga läbiräägitule või trahvi ei ole kokkuleppemenetluse reeglitega kooskõllaliselt vähendatud. Selliselt on kaebelõigusest loobumisega seonduv probleem eelnõust eemaldatud.

¹⁹² Kergandberg, E. PSK § 24/5, kumm. 44.

¹⁹³ RKÜKo nr 3-3-1-82-12, p-d 22-26.

Neljandaks, eelnõu avaliku versiooni § 78²¹ lg 5 võimaldas Konkurentsiametil menetlusaluse isiku eest varjata leebuse kohaldamise taotlusi, kokkuleppe sõlmimise taotlusi, ärisaladusi ning muud konfidentsiaalset teavet kui menetlustoimiku sisu kogu menetluse vältel. Seda isegi juhul, kui menetlusalune isik soovib Konkurentsiameti haldusakti vaidlustada. Samuti ei tulene eelnõust menetlusalusele isikule õigust vaidlustada Konkurentsiameti otsust piirata tema ligipääsu menetlustoimikule. EIÕK artikkel 6 lg 3 punkt b ja ELPH artikkel 48 lõige 2 sätestavad kuriteos süüdistatava isiku õiguse efektiivse kaitse võimalusele. EIK on leidnud, et süüdistatava piiramatu ligipääs menetlustoimikule on efektiivse kaitse võimaluse ning laiemalt õiglase menetluse garantii.¹⁹⁴ Sellist õigust võib küll väga erandlikel juhtudel näiteks riigisaladuse kaitseks, piirata, kuid siis peab piirang olema proportsionaalne taotletava eesmärgiga. Vastavalt võiks konkurentsijärelevamenetluses menetlusaluse isiku eest menetlustoimiku sisu varjamine olla vastuolus isiku õigusega efektiivse kaitse võimalusele.

Võrdluseks, halduskohtumenetluses on menetlusosalisel õigus tutvuda toimikuga HKMS § 88 lg 1 alusel, selline õigus tekib menetlusosalise staatuse omandamise hetkel ehk üldjuhul menetluse algatamisel. Muuhulgas võib seda absoluutset õigust piirata edasikaevatava määrusega ärisaladuse hoidmise eesmärgil. Riigikohus on sedastanud, et vastava õiguse piiramisel tuleb HKMS § 88 lg 3 tulenevalt otsustada, kas on võimalik dokumenti siiski osaliselt kinnikaetuna tutvustada.¹⁹⁵ Vastavalt tagab HKMS meetmed, et menetlusosalise toimikuga tutvumise õiguse piiramine oleks taotletava eesmärgiga proportsionaalne, sealhulgas vähimal võimalikul viisil isiku õigusi piirav ning selle piiramist oleks võimalik vaidlustada. Kuid isegi sellisel juhul ei pruugi HKMS tagada menetlusaluse isiku õigust efektiivsele kaitsele. Selguse huvides, kehtiv HKMS ei peagi seda tegema, sest hetkel ei tegele halduskohtud materiaalses mõttes kriminaalasjade lahendamise. Selliselt viidatud toimikuga piiramatu tutvumise õigus halduskohtumenetluses menetlusosalisele ei laiene.

Näiteks kriminaalmenetluses tagab KrMS § 35 lg 2 süüdistatavale piiramatu õiguse tutvuda kaitsja vahendusel toimikuga, see on üks elementidest, mis tagab kriminaalmenetluses õiguse efektiivse kaitse võimalusele. Vältimaks efektiivse kaitse võimaluse õiguse rikkumist tulnuks vähemalt sarnane õigus sätestada ka menetlusalusele isikule konkurentsijärelevamenetluses.

¹⁹⁴ EIKo 62936/00, *Moiseyev vs. Venemaa*, p 217.

¹⁹⁵ RKHKo nr 3-3-1-8-17, p 19.

Eelnõu uuest versioonist on eemaldatud säte, mis piiraks menetlusaluse isiku ligipääsu menetlustoimikule. Selle asemel on eelnõu § 78²¹ lõikega 1 asetatud menetlustoimikule ligipääsu saanud menetlusalusele isikule saladuse hoidmise kohustus leebuse kohaldamise taotlusest ja kokkuleppe sõlmimise taotlusest saadud teabe osas. Vastavalt on kirjeldatud probleem eelnõust eemaldatud.

Viimasena oli eelnõus valitud lahenduskäigu tõttu piiratud halduskohtu täiemahuline kontroll konkurentsijärelevamenetluste üle. Nimelt piirab HKMS § 158 lg 3 olulisel määral kohtuliku kontrolli ulatust kaalutusõiguse alusel antud haldusaktide üle. Täpsemalt ei tohi halduskohus sellisel juhul piirata haldusorgani kaalutusotsuse otstarbekust ega teostada haldusorgani eest kaalutusõigust (HKMS § 158 lg 3).

EIK on oma praktikas leidnud, et EIÕK artikkel 6 lõike 1 kohaselt peab kriminaalasjas tehtavat otsust kontrollival kohtul olema pädevus teostada täiemahuline kontroll menetluse kõigi asjaolude üle, sealhulgas kontrollida nii faktilisi kui ka õiguslikke küsimusi.¹⁹⁶

Eelnõu avaliku versiooni kohaselt täiendatakse HKMS-i §-ga 280³, mis annab halduskohtutele lisaks HKMS § 5 sätestatud volitustele ka õiguse tühistada trahvi määrav haldusakt osaliselt, vähendades Konkurentsiameti määratud trahvi suurust. Seletuskirja avalikus versioonis sedastatakse, et lisatav HKMS § 280³ annab halduskohtule õiguse trahvi suuruse üle iseseisvalt otsustada ning vastavas ulatuses asendada Konkurentsiameti trahviotsus enda otsusega.¹⁹⁷

Selline järeldus kavandatud HKMS § 280³ osas on aga pigem ekslik, kuivõrd halduskohtu volitusi jääks endiselt piirama HKMS § 158 lg 3. Täpsemalt, kuivõrd HKMS § 158 lg 3 on käesolevalt erinormiks HKMS § 5 ees ning piirab selliselt halduskohtu üldiseid volitusi, piiraks see ka halduskohtu täiendavaid HKMS § 280³ kohaseid volitusi. Selliselt ei oleks tagatud halduskohtu pädevus viia läbi konkurentsijärelevamentluste osas täiemahulisi kontrole ning vastavalt esineks vastuolu EIÕK artikli 6 lõikega 1.

Eelnõu uue versiooni kohaselt HKMS-i § 280³ ei lisata ning selle asemel näeb eelnõu § 78³⁵ lõige 2 ette, et halduskohus teostab rikkumise, sealhulgas keelatud teo, toimepanemise tuvastamise õiguspärasust ja rikkumise eest määratava trahvi õiguspärasust hinnates

¹⁹⁶ EIKo 47650/99, *Silvester's Horeca Service vs. Belgia*, p 25.

¹⁹⁷ Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, seisuga 1. detsember 2021, lk-d 134-135. Kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/12d65d7d-2a83-4f23-9eb7-337d69064a08>, (16.03.2023).

täiemahulise kontrolli. Lõige 3 annab sõnaselgelt halduskohtule õiguse hinnata trahvi otstarbekust ning trahvi vähendada. Kuivõrd tegemist on otsese eriregulatsiooniga HKMS § 158 lg 3 suhtes, ei piira viidatud säte halduskohtu täiemahulist kontrolli konkurentsijärelevamenetluste üle ning elnõust on kirjeldatud probleem eemaldatud.

Ka Euroopa Komisjoni menetluste üle tagab määruse nr 1/2003 artikkel 31 Euroopa Kohtule pädevuse täiemahuliseks kontrolliks. Lisaks on Euroopa Kohtule tagatud õigus komisjoni määratud trahvisummat vähendada, suurendada või tühistada.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli tuvastada ning analüüsida kavandatava ECN+ direktiivi Eesti õigusesse harmoniseerimisega seonduvaid probleeme. Eelnevat esiteks laiemalt ehk konkurentsioiguse rikkumiste menetlemiseks sobiva menetlusliigi valimisega seonduvalt. Täpsemalt kavandatakse Eestis luua konkurentsioiguse valdkonnaspetsiifiline erihaldusmenetlus – konkurentsijärelevamenetlus. Teiseks oli töö eesmärgiks uurida ECN+ direktiivi üle võtmisega seonduvaid probleeme ka kitsamalt, see tähendab tuvastada ja analüüsida spetsiifilisi probleeme seonduvalt hetkel kavandatava ECN+ direktiivi Eesti õigusesse harmoniseeriva eelnõuga. Seda eeskätt seonduvalt erinevate eelnõu põhiõigusi piiravate sätetega. Magistritöös on jõutud järgmistele seisukohtadele.

Töö esimeses peatükis jõuti seisukohale, et ECN+ direktiiv nõuab Eestis kehtiva konkurentsioiguse rikkumiste menetlemise korra muutmist. Nimelt kohustab ECN+ direktiiv liikmesriike oma siseriiklikes regulatsioonides tagama konkurentsiasutustele ELTL-i artiklite 101 ja 102 tulemuslikuks kohaldamiseks ulatuslikud volitused ettevõtjate trahvimisel, läbiotsimistel, ettevõtjalt rikkumise lõpetamise nõudmisel, ajutiste meetmete kohaldamisel, ettevõtjatele siduvate kohustuste kehtestamisel ning menetlusele mittealluvale ettevõtjale sunniraha määramisel. Samuti sätestab ECN+ direktiiv miinimumnõuded konkurentsiasutuste sõltumatusele ja vahenditele ning kohaldatavatele leebusprogrammidele, siseriiklike konkurentsiasutuste koostööle, aegumistähtaegadele rahatrahvide ja sunniraha määramisel. Eesti kehtiv regulatsioon ECN+ direktiiviga kooskõlas ei ole.

Direktiivi ülevõtmise protsessid Eesti naaberriikides ja Saksamaal on olnud mõneti erinevad ning iseloomustavad ECN+ direktiivi poolt liikmesriikidele jäetavat ulatuslikku kaalutusruumi. Lätis, Leedus ja Saksamaal kulges protsess suhteliselt sujuvalt, kuivõrd asjaomased menetluskorrad olid suuremas osas ECN+ direktiiviga kooskõlas juba varasemalt. Samas aga Soome näitel võib järeldada, et direktiivi ülevõtmine haldusmenetluses on pigem keeruline ja aeganõudev protsess.

Varasemad ECN+ direktiivi harmoniseerimise katsed Eestis on ebaõnnestunud. Esmased katsed võtta ECN+ direktiiv üle koos teiste haldustrahve käsitlevate EL-i direktiividega kehtestades haldustrahvimenetluse seadustiku, olid probleemsed, kuna asjaomased eelnõud olid erinevate menetluslike garantiide seisukohalt olulises vastuolus erinevate põhiseaduse sätetega ning erinevate põhiõigusi sätestavate EL-i õigusaktidega. Vastavalt eelnõu kooskõlastusetapist

kaugemale ei jõudnud. Seejärel otsustati vaid ECN+ direktiiv harmoniseerida haldusmenetluses ning võtta teised sarnased direktiivid üle vääртеomenetluses, viies läbi väikesemahulise karistusõiguse reformi. ECN+ direktiivi ülevõtmiseks koostati aga eelnõu, mis täiendaks konkurentsiseadust mõnekümne sättega, mis reguleerivad antud valdkonna haldustrahvimenetlusi.

Töö teises peatükis analüüsiti vajadust võtta Eestis ECN+ direktiiv üle haldustrahvimenetluse loomise teel, mida seinini õiguskord ei tunne, ning jõuti järeldusele, direktiiv tuleks Eesti õigusesse üle võtta siiski vääртеomenetluses. Direktiiv ei nõua halduskaristuste kehtestamist ning selline vajadus ei tulene Eestis ka erinevatest direktiivi nõuetest kehtestavatele siseriiklikele materiaal- ja menetlusnormidele. Kuigi seletuskirjas esitati väide, et ECN+ direktiivi ülevõtmiseks on vajalik luua erihaldusmenetlus neljal põhjusel, jõuti töös seisukohale, et selline järeldus on ebaõige.

Esiteks, konkurentsioiguse subjekti käsitus EL-i praktikas ei ole takistuseks ECN+ direktiivi ülevõtmiseks vääртеomenetluses. Ettevõtja kui majandusüksus saab olla ka Eestis materiaalõiguse subjektiks. Menetlusõigusliku subjektsusega aga probleeme ei esine – ka EL-i konkurentsioiguses on menetlussubjektideks õigussubjektid ehk juriidilised või ka füüsilised isikud. Teiste EL-i direktiivide harmoniseerimiseks tehtud vääртеomenetluse reformi käigus loodud, 1. novembrist 2023 jõustuva KarS § 14 lg 1 punkti 2 teise alternatiivi kaudu on potentsiaalselt võimalik tütarettevõtja konkurentsioiguse rikkumiste eest karistada ka emaettevõtjat. Samuti kõrvaldati reformi raames erinevad vääртеomenetluses karistamise vältimise võimalustega seonduvad probleemid. Nimelt on 1. novembrist 2023 võimalik VTMS § 36 lõike 2 (koosmõjus KrMS § 141⁴ lõikega 1 ning TsMS § 378 lg 1 punktiga 3) alusel vääртеomenetluses kahtlustatavast või süüdistatavast juriidilise isiku ühinemine, jagunemine ja likvideerimine rahatrahvi tagamiseks keelata. See tähendab, et juriidilisel isikul ei ole enam võimalust süüteomenetlusest hoiduda näiteks likvideerumise teel. Samuti võimaldatakse täitemenetluse raames juriidilise isiku lõppemise korral rahatrahvi ja rahalise karistuse sissenõude täitmisele pööramist tema õigusjärglase vastu.

Teiseks, EL-i konkurentsioiguses ning Eesti karistusõiguses sisustatakse mõisteid „tahtlus“ ning „ettevaatamatus“ samasisuliselt. Autori hinnangul võib eelnõu koostajatel olla tekkinud antud mõistetega seonduvalt segadus, kuna EL-i õiguses puudub deliktistruktuur ning selliselt ei saa EK praktikat uurides otsida ühest paralleeli Eesti kolmeastmelise deliktistruktuuriga.

Kolmandaks, ECN+ direktiivi kohased ulatuslikud volitused teabenõueteks, mis on teatud ulatuses vastuolus põhiseadusliku enese mittesüüstamise privileegiga, on Eestis kehtestatavad ka väärteomenetluses. Haldusmenetluse kasuks otsustamine ei vabasta kohustusest tagada menetlusalustele isikutele nende menetluslikud garantiid, kuivõrd sõltumata menetluse formaalsest liigitusest oleks konkurentsijärelevamenetluse näol igal juhul tegemist materiaalses mõttes karistava menetlusega ehk kriminaalmenetlusega. Vastavalt tuleb selles tagada kõik kriminaalmenetluslikud garantiid ning seda ka samas ulatuses, mis tavapärasel kriminaalmenetluseski. Selliselt ei oma erinevad konkurentsiasutuste volitused ning peegelduvad menetluslikud garantiid konkurentsioiguse rikkumiste tarbeks sobiva menetlusliigi valimisel vähimatki tähtsust.

Neljandaks, avalik-õiguslike juriidiliste isikute vastutuse välistamine süütegude eest ei ole ületamatuks takistuseks ECN+ direktiivi ülevõtmisele väärteomenetluses. Äärmisel vajadusel on lihtsasti vastav muudatus karistusõigusesse sisse viidav, kuid konkurentsioiguse rikkumiste eest juriidiliste isikute karistamise vajadus ning tegelik rakenduskord on äärmiselt küsitavad. Eelnevat ei mõjuta, kas viimaseid karistatakse süüteo- või konkurentsijärelevamenetluse raames.

Viimasena, 1. novembril 2023 jõustuva väärteomenetluse reformiga tehakse ära oluline eeltöö hõlbustamaks ECN+ direktiivi ülevõtmist väärteomenetluses. Täpsemalt võimaldatakse KonkS-s direktiivikohase rahatrahvi ülemmäära ning ka viieaastase aegumistähtaaja sätestamist. Reformile eelnevalt ei oleks KarS-i sätted aga eelnevat võimaldanud ning ECN+ direktiivi ülevõtmiseks väärteomenetluses oleks vajalik olnud ka KarS-i muutmine.

Lisaks jõuti töös järeldusele, et ka tulenevalt asjaoludest, et ECN+ direktiiv jätab liikmesriigile menetlusliigi valiku osas kaalutusõiguse, väärteomenetluse reformiga tehti oluline eeltöö ka ECN+ direktiivi ülevõtmiseks, karistava eesmärgiga menetlus ei sobi Eestis haldusmenetlusi reguleerivate õigusaktide raamidega ja ei ole otstarbekas ka asjade menetlemise andmine halduskohtute pädevusse, tuleks Eestis ECN+ direktiiv siiski üle võtta väärteomenetluses. Veelgi enam, et Eestis on jäänud selle harmoniseerimisel olulisse viivitusesse, samal ajal kui probleemideta haldustrahvimenetluse kujundamisele võiks kuluda veel aastaid. Väärteomenetluses ECN+ direktiivi ülevõtmine oleks aga võrdlemisi lihtne. Seda eeskätt, kuna süütemenetluses on tagatud vajalikud menetluslikud garantiid.

Töö kolmandas peatükis uuriti eelnõus esinevaid spetsiifilisi vastuolusid erinevate kriminaalmenetluslike garantiidega. Selle tulemusel jõuti järeldusele, et eelnõu on mitmetest erinevatest aspektidest vastuolus karistusnormi määratletuspõhimõttega, enese mittedüstamise privileegiga ja topeltkaristamise keeluga. Samuti tuvastati eelnõus probleeme seonduvalt rahatrahvide suuruse määramise meetodikaga, läbiotsimise käigus andmekandjate kaasa võtmisega, rikkumiste korduvusega arvestamisega ning menetluskulude hüvitamisega.

Täpsemalt, eelnõu on määratletuspõhimõtte kontekstis olulises osas alareguleeritud – rahatrahvide kohaldamisel tuginetakse laiemalt erinevatele EK praktikast tulenevatele põhimõtetele, kuid neid ei ole seaduse tasandil sätestatud. Selliselt ei ole ettevõtjatele ühiselt mõistetav, milline tegu on keelatud ning milline karistus selle eest ähvardab.

Kuigi enese mittedüstamise privileegi kehteala on konkurentsiasjades EK poolt mõnevõrra õgvendatud, seejuures võrreldes selle põhiseadusliku ulatusega, tuleks asjaomane garantii menetlusalustele isikutele siiski tagada maksimaalses ulatuses, st milliselt on seda tunnustatud EK praktikas. Eelnõu kohaselt on Konkurentsiameti poolt lubatud ülestunnistusele suunavate faktiküsimuste esitamine ning ettevõtjatel on kohustuslik neile vastata, kuivõrd mittevastamisel võib ettevõtjat trahvida. Ülestunnistusele suunavad küsimused on aga EK praktika kohaselt enese mittedüstamise privileegiga hõlmatud – neile võib vastamata jätta.

Topeltkaristamise keeluga on vastuolus eelnõuga Konkurentsiametile antud õigus prioriteetide alusel lõpetatud menetlus omal algatusel uuendada. Kuna ka prioriteetide alusel menetluse lõpetamise otsus on asjas lõplikuks lahendiks, tuleks vastav teo korduv menetlemine välistada. Vastupidine on topeltkaristamise keeluga otseses vastuolus.

Lõpliku trahvisumma määramise meetodika on eelnõus äärmiselt ebaselge ning selle elemendid, sealhulgas trahvi põhiosa arvutuskäik ning põhiosa kohandamisel arvestatavad tegurid, tuleks seaduse tasandil täpsemalt sätestada. Esmalt ei ole selge, kas Konkurentsiamet hakkab trahve määrama selliselt, et trahvi põhiosana võetakse 10% ettevõtja üleilmsest käibest ning seejärel arvestatakse kergendavate ja/või raskendavate asjaoludega, või järgitakse trahvide määramisel Euroopa Komisjoni meetodikat. Samal ajal ei ole aga seaduse tasandil sätestatud kõik kohustuslikud kergendavad/ raskendavad asjaolud, millega Konkurentsiamet trahvide määramisel arvestab. See on ühelt poolt, raskendavate asjaolude kontekstis, vastuolus määratletuspõhimõttega ning teiselt poolt, kergendavate asjaoludega arvestamata jätmise korral, potentsiaalselt vastuolus EIÕK artiklitega 6 ja 7.

Eelnõuga antakse Konkurentsiametile volitused läbiotsimise käigus kaasa võtta sisuliselt kõik ettevõtja andmekandjaid ning hoida neid enda käes kuni need ei ole enam menetluses vajalikud. See seab Konkurentsiameti olulisse eelispositsiooni võrdsete relvade põhimõtte tähenduses ning on potentsiaalselt vastuolus ka PS § 32 tuleneva omandipõhiõiguse ning § 31 sätestatud ettevõtlusvabadusega. Seda seetõttu, et tuvastamata andmete relevantsust ning arvestades, et Konkurentsiametil oleks võimalik andmekandjatel olevast teabest ettevõtjale koopiaid teha jne, ehk ettevõtja põhiõigusi riivata väiksema intensiivsusega, ei ole asjaomased põhiõiguse riived proportsionaalsed.

Eelnõu kohast rikkumise korduvuse arvestamist raskendava asjaoluna võib mõista kui nn absoluutset korduvuse arvestamist – raskendava asjaoluga arvestatakse igal juhul kui isik on varasemalt konkurentsioiguse rikkumise toime pannud. Tuvastamata asjaomaste rikkumiste esemelisi ja ajalisi seoseid, ei ole korduvuse arvestamine kooskõlas EK praktikaga. Seda põhjusel, et korduvuse arvestamine täidab oma eripreventiivset eesmärki vaid juhul, kui isiku teguviisist peegeldub lugupidamatus konkurentsioiguse reeglite suhtes ning kalduvus neid rikkuda. Veelgi enam, korduvuse arvestamise ebaselge regulatsioon võib olla vastuolus määratletuspõhimõttega.

Eelnõu menetluskulude hüvitamise regulatsiooni kohaselt ei hüvitata menetlusalusele isikule menetluskulusid, kui menetlus lõpetatakse näiteks prioriteetide, määruse 1/2003 artikli 11 lg 6 või artikli 13 alusel (paralleelmenetlus Euroopa Komisjonis või teise riigi konkurentsiasutuses). Kuna menetlusega isikule tekitatud kulud on väga intensiivseteks põhiõiguste riiveteks, ei ole selline lähenemine aga õigustatud ning võib olla põhiseadusega vastuolus. Kui isiku poolt keelatud teo toimepanemine ei ole tuvastamist leidnud, tuleks menetluskulud talle ka hüvitada.

Eelnõu mitteametlikust versioonist, mis on käesoleva töö aluseks, on aga mitmed olulised probleemkohad võrreldes selle avaliku versiooniga kõrvaldatud. Täpsemalt eemaldati topeltkaristamise keelust täiendav tingimus, et eelnev meede peab olema kohaldatud sama õigushüve kaitseks. Sellist tingimust PS ega EIÕK ei tunne ning EK ei ole seda kunagi ka tegelikult kohaldanud. Samuti ei nõudnud tingimuse sätestamist ECN+ direktiiv ning sama õigushüve tingimus on saanud mitmetelt EK kohtujuristidelt nende arvamustes olulist kriitikat. Teiseks ei olnud Konkurentsiametile läbiotsimisteks loa andmise halduskohtu määrus vaidlustatav. Kuna põhiseaduslik kohtukaebeõigus hõlmab endast ka edasikaebeõigust kohtumääruste peale, oli selline regulatsioon viidatud põhiõigusega vastuolus. Kolmandaks,

võimaldas eelnõu varasemalt Konkurentsiametil menetluselise isiku eest varjata teatud ulatuses menetlustoimiku sisu kogu menetluse vältel, isegi otsuse vaidlustamisel. Süüdistatava piiramatu ligipääs menetlustoimikule on aga efektiivse kaitse võimaluse ning laiemalt õiglase menetluse garantii, mida võib piirata vaid väga erandlikel juhtudel ning piirang peab olema proportsionaalne. Viimasena oli eelnõus valitud lahenduskäigu tõttu piiratud halduskohtu täiemahuline kontroll nii faktiliste kui ka õiguslike asjaolude osas konkurentsijärelevamenetluste üle, mis on aga õiglase kohtumenetluse üheks oluliseks elemendiks. Varasema lahenduskäigu tõttu oleks HKMS § 158 lg 3 piiranud kohtuliku kontrolli ulatust Konkurentsiameti trahviotsuste üle – halduskohus ei tohi hinnata Konkurentsiameti kaalutusotsuse otstarbekust ega teostada tema eest kaalutusõigust. Nimetatud probleemid on eelnõu viimasest mitteametlikust versioonist kõrvaldatud.

TRANSPOSITION OF THE ECN+ DIRECTIVE IN ESTONIA

Abstract

The aim of the thesis is to identify and analyse the problems related to the harmonisation of ECN+ Directive into Estonian law in the proposed way. Firstly, in a broader sense, i.e., in relation to the choice of the appropriate type of procedure for the handling of competition law infringements. More specifically, it is envisaged in Estonia to create a special administrative procedure specific to the field of competition law – the competition supervision procedure (*konkurentsijärelevemenetus*). Secondly, the aim of the thesis is to examine the problems related to the transposition of the ECN+ Directive in a narrower sense, i.e., to identify and analyse the specific problems related to the draft law that is currently planned to harmonise the ECN+ Directive into Estonian law. In particular, this concerns the various provisions of the draft law that restrict fundamental rights. The thesis has reached the following conclusions.

The first chapter of the thesis came to the conclusion that the ECN+ Directive requires a change in the procedure for competition law infringements in Estonia. Namely because, the ECN+ Directive obliges Member States to ensure in their national regulations that competition authorities have extensive powers to fine undertakings, conduct inspections, require undertakings to bring infringements to an end, apply interim measures, impose binding commitments on undertakings and impose a (periodic) penalty payments on undertakings not compelling to proceedings in order to effectively apply Articles 101 and 102 TFEU. The ECN+ Directive also lays down minimum requirements on the independence and resources of national competition authorities and the leniency programmes to be applied, cooperation between national competition authorities, limitation periods for the imposition of fines and periodic penalty payments. The current Estonian regulation is not in line with the ECN+ Directive.

The transposition processes of the Directive in Estonia's neighbouring countries and in Germany have been somewhat divergent, and are indicative of the wide margin of discretion left to Member States by the ECN+ Directive. In Latvia, Lithuania and Germany, the process was relatively smooth, as the relevant procedures were already largely in line with the ECN+ Directive. However, the example of Finland suggests that the transposition of the Directive through administrative procedures is a rather complex and time-consuming process.

Previous attempts to harmonise the ECN+ Directive in Estonia have failed. Initial attempts to transpose the ECN+ Directive together with other EU directives recommending the use of administrative fines by introducing the Code of Administrative Penalties (*haldustrahvimenetluse seadustik*) were problematic, as the relevant draft laws were in substantial conflict with different constitutional provisions and different EU legislation providing for fundamental rights in terms of procedural guarantees. Accordingly, the relevant draft laws did not progress beyond the coordination stage (the drafts were not submitted to the Riigikogu). Subsequently, it was decided to harmonise only the ECN+ Directive in administrative proceedings and to transpose other similar Directives in misdemeanour proceedings (*väärteomenetlus*), carrying out a small-scale reform of Estonian criminal law. However, in order to transpose the ECN+ Directive, a draft was drawn up to supplement the Competition Act (*konkurentsiseadus*) with a few dozen provisions governing administrative fine procedures in this area.

The second chapter of the thesis analysed the need to transpose the ECN+ Directive in Estonia by creating an administrative fine procedure and came to the conclusion that it should be transposed into Estonian law in misdemeanour proceedings. The Directive does not require the imposition of administrative sanctions and such a need does not arise in Estonia from the different material requirements of the Directive for the relevant national substantive and procedural rules. Although the explanatory memorandum for the draft law argued that the transposition of the ECN+ Directive requires the establishment of a special administrative procedure for four reasons, it was found in this thesis that such a conclusion is incorrect.

Firstly, the treatment of the subject of competition law in EU case law does not constitute an obstacle to the transposition of the ECN+ Directive in misdemeanour proceedings. An undertaking, as an economic entity, can also be subject to substantive law in Estonia. Through the second alternative of § 14(1)(2) of the Penal Code (*karistusseadustik*), which will enter into force on 1 November 2023 and was created in the course of the reform of misdemeanour law to harmonise other EU directives, it is also potentially possible to sanction the parent company for competition law infringements committed by its subsidiary. The reform also eliminated a number of problems related to the possibility of avoiding sanctions in misdemeanour proceedings. Notably, as of 1 November 2023, it will be possible to prohibit the merger, division and liquidation of a legal person suspected or accused of a misdemeanour under Section 36(2) of the Code of Misdemeanour Procedure (*väärteomenetluse seadustik*) (in conjunction with Section 141⁴(1) of the Code of Criminal Procedure (*kriminaalmenetluse*

seadustik) and Section 378(1)(3) of the Code of Civil Procedure (*tsiviilkohtumenetluse seadustik*) in order to secure the fine. This means that a legal person will no longer have the possibility to avoid misdemeanour or criminal proceedings, for example by liquidating the company. Enforcement proceedings will also allow for the enforcement of fines and financial penalties on the successor in title in the event of the dissolution of the legal person.

Secondly, EU competition law and Estonian criminal law define the concepts of "intent (*tahtlus*)" and "negligence (*ettevaatamatus*)" similarly. In the author's opinion, the drafters of the draft law may have been in confusion with regard to these concepts, as there is no tort structure in EU law and thus, when examining the ECJ's practice, one cannot look for a parallel with the Estonian three-tier tort structure.

Thirdly, the extensive powers for requests for information under the ECN+ Directive, which to a certain extent are in conflict with the constitutional privilege against self-incrimination, can also be established in Estonia in misdemeanour proceedings. Opting for an administrative procedure does not relieve the persons subject to the procedure of their procedural safeguards, since, irrespective of the formal classification of the procedure, competition proceedings would in any event be punitive, that is to say, criminal proceedings, in a material sense. Accordingly, all the procedural guarantees of a criminal nature must be guaranteed, and to the same extent as in ordinary criminal proceedings. In this way, the different powers of the competition authorities and the reflecting procedural guarantees are of no relevance whatsoever in the choice of the appropriate type of procedure for competition law infringements.

Fourthly, the exclusion of liability of public legal persons for offences is not an insurmountable obstacle to the transposition of the ECN+ Directive in misdemeanour proceedings. If necessary, it is easy to introduce such a change in criminal law, but the need to punish legal persons for competition law infringements and the practical implementation of procedures are highly questionable. This is without prejudice to whether the latter will be punished in the context of criminal or antitrust proceedings.

Lastly, the reform of the misdemeanour law, which will enter into force on 1 November 2023, will do important preparatory work to facilitate the transposition of the ECN+ Directive in misdemeanour proceedings. More specifically, the Competition Act can introduce a relevant ceiling for fines as well as a five-year limitation period required under the Directive. However, prior to the reform, the provisions of the Penal Code would not have allowed for this, and an

amendment of the Penal Code would have been necessary to transpose the ECN+ Directive in misdemeanour proceedings.

In addition, the thesis concluded that, also due to the fact that the ECN+ Directive leaves discretion to the Member State as to the choice of the type of proceedings, the reform of misdemeanour proceedings was an important preliminary step for the transposition of the ECN+ Directive, the punitive purpose of the proceedings is not compatible with the framework of the legislation regulating administrative proceedings in Estonia and it is not expedient to transfer the proceedings to the competence of administrative courts, the ECN+ Directive should still be transposed in misdemeanour proceedings in Estonia. Moreover, Estonia has been in significant delay in harmonising it, and it could take many years to develop an unproblematic administrative fine procedure. However, transposition of the ECN+ Directive in misdemeanour proceedings would be relatively straightforward. This is in particular because the necessary procedural guarantees are already ensured in misdemeanour proceedings.

The third chapter of the thesis examined the specific inconsistencies between the draft law and the various procedural guarantees in criminal proceedings. This led to the conclusion that, in a number of different respects, the draft law contradicts the principle of the (*määratletuspõhimõte*), the privilege against self-incrimination (*enese mittesüüstamise privileeg*) and the prohibition of double sanctions (*topeltkaristamise keeld*). The draft law also identified problems with the methodology for setting the amount of fines, the taking of data mediums during inspections, the consideration of repeated offences and the reimbursement of procedural costs.

More specifically, the draft is substantially under-regulated in the context of the definition of the offence (*nulla poena sine lege certa*) – the application of fines is broadly based on various principles stemming from ECJ's case-law, but these are not laid down in Estonian law. As a result, there is no common understanding among undertakings as to which conduct is prohibited and what the potential penalties are.

Although the scope of the privilege against self-incrimination (*nemo tenetur se ipsum accusare*) in competition cases has been somewhat narrowed by the ECJ, in comparison with its constitutional scope in Estonia, the relevant guarantee for the participants of the proceedings should nevertheless be guaranteed to the maximum extent, i.e., as recognised in ECJ case-law. Under the draft law, the Competition Authority (*Konkurentsiamet*) is allowed to ask factual

questions leading to an admission, and undertakings are obliged to answer them, as failure to do so may result in a fine. However, according to the ECJ's case-law, leading questions are covered by the privilege against self-incrimination – they may be left unanswered.

The prohibition of double sanctions (*ne bis in idem*) is in contradiction with the right given by the draft law to the Competition Authority to renew on its own initiative a procedure that has been closed on the basis of priorities. As the decision to close a procedure on priorities is also a final decision in the case, the possibility of a repetition of proceeding the same act in question should be excluded. The opposite would be in direct contradiction with the prohibition of double punishment.

The methodology for determining the final amount of the fine is extremely unclear in the draft law and its elements, including the calculation of the basic amount of the fine and the factors to be taken into account for the adjustment of the basic amount, should be set out more precisely at the level of the law. First, it is not clear whether the Competition Authority will determine the fines by taking 10% of the undertaking's global turnover as the basic amount of the fine, and then adjust it by taking into account the mitigating and/or aggravating circumstances, or whether the fines will follow the European Commission's methodology. At the same time, however, not all the mandatory mitigating/ aggravating circumstances that the Competition Authority will take into account when imposing fines are laid down in the law. This is, on the one hand, in the context of aggravating circumstances, contrary to the principle of definition and, on the other hand, in the case of failure to take into account mitigating circumstances, potentially contrary to Articles 6 and 7 of the European Convention on Human Rights.

The draft law would empower the Competition Authority to seize essentially all of the undertaking's data mediums in the course of an inspection and to keep them in its possession until they are no longer necessary for the proceedings. This places the Competition Authority in a significant privileged position within the meaning of the principle of equality of arms, and is also potentially contrary to the fundamental right to property under Article 32 of the the Constitution of the Republic of Estonia (*Eesti Vabariigi põhiseadus*) and the freedom to conduct a business under Article 31. This is because, without establishing the relevance of the data, and given that the Competition Authority would be able to make copies of the information on the data carriers to the undertakings, etc., i.e., to infringe the fundamental rights of the undertakings with a smaller intensity, the infringements of the fundamental rights concerned are not proportionate.

The consideration of repeated infringements as an aggravating circumstance under the draft law can be understood as a so-called absolute consideration repeated infringements – an aggravating circumstance will be taken into account in any case where a person has previously committed a competition law infringement. Without identifying the material and temporal links between the infringements concerned, taking into account the repeated infringements is not in line with ECJ's case-law. The reason is that the taking into account of repeated infringements only serves its specific deterrent purpose (*eripreventiivne eesmärk*) if the conducts of the person concerned reflect a disregard for competition law rules and a tendency to infringe them. Moreover, the unclear regulation of considering repeated infringements may be contrary to the principle of definition.

Under the rules on the reimbursement of procedural costs in the draft law, a party to the proceedings is not entitled to reimbursement if the proceedings are terminated on the basis of, for example, priorities, Article 11(6) or Article 13 of Regulation 1/2003 (parallel proceedings before the European Commission or another national competition authority). However, as the costs incurred to the person concerned as a result of the procedure constitute a very serious infringement of fundamental rights, the approach is not justified and may be unconstitutional. If the person has not been found to have committed a prohibited act, it should also be compensated for the costs of the proceedings.

However, the unofficial version of the draft law, which is the basis for the present thesis, has eliminated a number of important problems compared to the public version of the draft. Specifically, the additional condition that the prior sanction must have been applied to protect the same legal interest (*õigushüve*) has been removed from the prohibition of double sanctions. There is no such condition in the Constitution or in the European Convention on Human Rights, and the ECJ has never actually applied it. Neither does the ECN+ Directive require such a condition to be laid down, and the condition of the same legal interest has been a subject of considerable criticism by several ECJ advocates in their opinions. Secondly, the Administrative Court's (*halduskohus*) order (*määrus*) authorising the Competition Authority to carry out inspections was not subject to appeals. Since the constitutional right of recourse to the courts also includes the right to appeal against court orders, such a regulation was contrary to the fundamental right referred to. Thirdly, the draft law previously allowed the Competition Authority to conceal, to a certain extent, the contents of the case file from the person subject to the proceedings throughout the proceedings, even when appealing the decision. However,

unrestricted access to the case file by the accused is a guarantee of the right for the possibility of an effective defence and, more generally, of a fair trial, which may be limited only in very exceptional cases and must be proportionate. Lastly, the solution chosen in the draft limited the administrative court's full review of both the factual and legal aspects of competition proceedings, which is an essential element of a right to a fair trial. Due to the previous solution, § 158(3) of the Code of Administrative Court Procedure (*halduskohtumenetluse seadustik*) would have limited the scope of judicial review of the Competition Authority's fine decisions – the administrative court may not assess the expediency of the Competition Authority's discretionary decision or exercise discretion on its behalf. These problems have been eliminated in the latest unofficial version of the draft law.

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. 9. juuli 2014. aasta Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule nr COM(2014) 453 final, kümme aastat kartellidevastast võitlust määruse 1/2003 alusel – saavutused ja tulevikuväljavaated, lk 8-10. *Kättesaadav:* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0453&from=EN>, (18.11.2022).
2. Audiitortevõtmise seaduse, finantskriisi ennetamise ja lahendamise seaduse ning teiste seaduste muutmise seadus (finantsvaldkonna väärtetõrjemeetuste reform, EL-i õigusest tulenevad karistused) 111 SE. Eelnõu seisuga 2. detsember 2019.
3. Eesti Reformierakonna, Erakond Eesti 200 ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna valitsusliidu programm aastateks 2023-2027 (Koalitsioonilepe). Tallinn: 2023.
4. Eesti seisukohad tööstusheitedirektiivi muutmise ja Euroopa tööstuskäitiste keskkonnaandmete ja tööstusheite portaali kohta. Seletuskiri, lisa 2 – kaasamistabel. *Kättesaadav:* <https://www.riigikogu.ee/tegevus/dokumendiregister/dokument/c742ea2e-d158-4122-8d35-dc57b296b4bc/eesti-seisukohad-toostusheitedirektiivi-muutmise-ja-euroopa-toostuskaitiste-keskkonnaandmete-ja-toostusheite-portaali-kohta--com2022-156-com2022-157>, (12.03.2023).
5. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.
6. Euroopa Nõukogu ja EIK. Practical Guide on Admissibility Criteria (31.08.2022). *Kättesaadav:* https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf, (31.01.2023).
7. Euroopa Komisjon. Euroopa konkurentsivõrgustik: taust. *Kättesaadav:* https://competition-policy.ec.europa.eu/european-competition-network/background_en, (18.11.2022).
8. Euroopa Komisjoni 1. septembri 2006. aasta suunised määruse (EÜ) nr 1/2003 artikli 23 lõike 2 punkti a kohaselt määratavate trahvide arvutamise meetodi kohta (2006/C 210/02). – ELT C 210, 1.9.2006, lk 2-5.
9. Euroopa Komisjoni 24. veebruari 2009 teatis – suunised komisjoni täitetegevuse prioriteetide kohta EÜ asutamislepingu artikli 82 kohaldamisel turgu valitsevate ettevõtjate kuritahtliku konkurentide tõrjuva tegevuse suhtes (2009/C 45/02). – ELT C 45, 24.2.2009.
10. Göhsl, J-F. Implementation of the ECN+ Directive in Germany: Revolution Postponed but the Devil Is in the Details – European Competition and Regulatory Law Review

- (Special Issue: Implementation of the ECN+ Directive). 2021/3(5). Berlin: The Legal Publisher Lexxion, lk 257.
11. Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu, 19. august 2020. Eelnõude infosüsteem: dokument nr 20-1094/01, justiitsministeerium.
 12. Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu seletuskiri, seisuga 19. august 2020.
 13. Haldustrahviõiguse kontseptsioon, 28. aprill 2020. Eelnõude infosüsteem: dokument nr 20-0541/01, justiitsministeerium.
 14. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) 94 SE. Eelnõu seisuga 14. oktoober 2019.
 15. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (Euroopa Liidu õigusest tulenevad rahatrahvid) eelnõu seletuskiri teiseks lugemiseks (15. veebruar 2023).
 16. Kauranen, S-A. Implementation of the ECN+ Directive in Finland: Delayed Implementation Finally Entered Into Force? – European Competition and Regulatory Law Review (Special Issue: Implementation of the ECN+ Directive). 2021/3(5). Berlin: The Legal Publisher Lexxion.
 17. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, seisuga 5. september 2022. Käesolevale tööle lisatud Lisana 1.
 18. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, seisuga 1. detsember 2021. *Kättesaadav:* <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/12d65d7d-2a83-4f23-9eb7-337d69064a08>, (16.03.2023).
 19. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, seisuga 5. september 2022. Käesolevale tööle lisatud Lisana 2.
 20. Merwin, L. Implementation of the ECN+ Directive in Latvia: Still a Long Way to Go. – European Competition and Regulatory Law Review (Special Issue: Implementation of the ECN+ Directive). 2021/3(5). Berlin: The Legal Publisher Lexxion.
 21. Paukštė, R. Implementation of the ECN+ Directive in Lithuania: Investigative and Sanctioning Powers of the Lithuanian Competition Council – Making a Strong NCA Even Stronger? – European Competition and Regulatory Law Review (Special Issue: Implementation of the ECN+ Directive). 2021/3(5). Berlin: The Legal Publisher Lexxion.
 22. Riigikohtu 17. jaanuari 2022 kiri Justiitsministrile nr 6-6/21-55. – Riigikohtu arvamus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (ECN+ direktiivi ülevõtmine) kohta. *Kättesaadav:* <https://eelnoud.valitsus.ee/main#wpB6r9M0>, (19.01.2023).

23. Soo, A., Lott, A., Kangur, A. (2020) Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool.
24. Soo, A; Kangur, A (koost.). Tartu Ülikooli 7. veebruari 2022 kiri justiitsministeeriumile – Arvamus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise eelnõu kohta.
25. Sootak, J. Kodifitseerimine, õigussüsteem ja terminoloogia karistusõiguse näitel. – *Õiguskeel* 1/2014. *Kättesaadav:* <https://www.just.ee/oigusloome-arendamine/oiguskeel/ajakiri-oiguskeel#item-9>, (26.01.2023).
26. Sootak, J. ja Pikamäe, P (koost.). Karistusseadustik. Komm vlj. 5., täiend. ja ümbertööt. vlj. Tallinn: Juura 2021.
27. Van Rompuy, B. Implementation of the ECN+ Directive in 23 Member States: An Introductory Overview. – *European Competition and Regulatory Law Review (Special Issue: Implementation of the ECN+ Directive)*. 2021/3(5). Berlin: The Legal Publisher Lexxion.
28. Varul, P jt (koost.). Võlaõigusseadus III (§ 422-702). Komm vlj. Tallinn: Juura 2021.
29. Õiguskantsleri 18. novembri 2013 kiri Advokaadibüroole Järvala & Partnerid nr 6-1/120082/1304853. – Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta: Isiku kaasaaitamiskohustus ja enese mittesüstamise õigus maksumenetluses. *Kättesaadav:* <https://www.oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/vastuolu-puudumine-isiku-kaasaaitamiskohustus-ja-enese-mittes%C3%BC%C3%BCstamise-%C3%B5igus>, (31.01.2023).
30. Õiguskantsleri 2. novembri 2020 kiri Justiitsministrile nr 18-2/200821/2005884. – Arvamus haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu kohta. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#tuZqJTkd>, (19.01.2023).
31. Õiguskantsleri 14. veebruari 2022 kiri nr Justiitsministrile 18-2/220230/2200948. – Arvamus konkurentsiseaduse muutmise kohta. *Kättesaadav:* <https://eelvoud.valitsus.ee/main#B7TU6NBU>, (19.01.2023).

Kasutatud õigusaktid

1. 1. märtsi 2020. aasta Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202 7.6.2016, lk 13.
2. 16. detsembri 2002. aasta Euroopa Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta. - ELT L 001, lk 1–25.

3. 26. oktoobri 2012. aasta Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, lk-d 47-390.
4. 26. oktoobri 2012. aasta Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 326, lk-d 391-407.
5. 11. detsembri 2018. aasta Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsiniormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine. – ELT L 11, lk 3–33 (ECN+ direktiiv).
6. Avaliku teabe seadus. – RT I 2000, 92, 597.
7. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349.
8. Eesti Vabariigi põhiseaduse täiendamise seadus. – RT I 2003, 64, 429.
9. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) – 26.06.2013, Bundesgesetzblatt I, 2013, p. 1750, 3245.
10. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 23.02.2011, 3.
11. Haldusmenetluse seadus. – RT I 2001, 58, 354.
12. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.
13. Karistusregistri seadus. – RT I, 21.03.2011, 3.
14. Karistusseadustik. – RT I, 11.03.2023, 10 (jõust. 01.11.2023).
15. Kilpailulaki. – No 948/2011 (01.11.2011).
16. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.
17. Konkurences likums. – Latvijas Vēstnesis, 151, 23.10.2001.; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 22, 22.11.2001.
18. Konkurentsiseadus. – RT I 2001, 56, 332.
19. Korrakaitse seadus. – RT I, 06.08.2022, 16.
20. Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 11.03.2023, 25 (jõust. 01.05.2023).
21. Lietuvos Respublikos Konkurencijos Įstatymas. – Valstybės žinios, 1999-04-02, Nr. 30-856.
22. Maksukorralduse seadus. – RT I 2002, 26, 150.
23. Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) – 19.02.1987, Bundesgesetzblatt I p. 602.
24. Riigivastutuse seadus. – RT I 2001, 47, 260.
25. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I 2005, 26, 197.
26. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I 2002, 35, 216.
27. Täitemenetluse seadustik. – RT I, 11.03.2023, 13 (jõust. 01.11.2023).
28. Võlaõigusseadus. – RT I 2001, 81, 487.
29. Väärteomenetluse seadustik. – RT I 2002, 50, 313.
30. Väärteomenetluse seadustik. – RT I, 11.03.2023, 17 (jõust. 01.11.2023).

Kasutatud kohtulahendid

1. BVerfG. 26. veebruari 1997 otsus nr 1 BvR 2172/96 - https://www.bundesverfassungsgericht.de/e/rs19970226_1bvr217296.html, (09.01.2022).
2. EIKo 18731/91, *Murray vs. Ühendkuningriik*.
3. EIKo 19187/91, *Saunders vs. Ühendkuningriik*.
4. EIKo 31827/96, *J. B. vs. Šveits*.
5. EIKo 34720/97, *Heaney ja McGuinness vs. Iirimaa*.
6. EIKo 42750/09, *Del Río Prada vs. Hispaania*.
7. EIKo 4378/02, *Bykov vs. Venemaa*.
8. EIKo 47650/99, *Silvester's Horeca Service vs. Belgia*.
9. EIKo 5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; ja 5370/72, *Engel jt vs. Madalmaade Kuningriik*.
10. EIKo 60802/09, *Mammadov vs. Aserbaidžaan*.
11. EIKo 62936/00, *Moiseyev vs. Venemaa*.
12. EIKo 8544/79, *Öztürk vs. Saksamaa*.
13. EIKo 9154/10, *Schatschaschwili vs. Saksamaa*.
14. EKO 6&7/73, *Istituto Chemioterapico Italiano ja Commercial Solvents versus komisjon*, kohtujurist J-P. Warneri ettepanek (ECLI:EU:C:1974:5).
15. EKO C-3/06 P, *Groupe Danone vs. Komisjon* (ECLI:EU:C:2007:88).
16. EKO C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft* (ECLI:EU:C:1970:114), p 3.
17. EKO C-15/74, *Centrafarm BV ja Adriaan de Peijper versus Sterling Drug Inc* (ECLI:EU:C:1974:114).
18. EKO C-41/90, *Höfner ja Elser versus Macrotron* (ECLI:EU:C:1991:161).
19. EKO C-48/69, *Imperial Chemical Industries Ltd. versus Euroopa Ühenduste Komisjon* (ECLI:EU:C:1972:70).
20. EKO C-60/91, *Batista Morais* (ECLI:EU:C:1992:140).
21. EKO C-62/86, *AKZO v Commission* (ECLI:EU:C:1991:286).
22. EKO C-117/20, *bpost SA vs. Autorité belge de la concurrence*, kohtujurist M. Bobeki ettepanek (ECLI:EU:C:2021:680).
23. EKO C-170/83, *Hydrotherm Gerätebau GmbH versus Firma Compact del Dott. Ing. Mario Andreoli & C. Sas.* (ECLI:EU:C:1984:271).
24. EKO C-217/05, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio* (ECLI:EU:C:2006:784).

25. EKo C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C 250/99 P kuni C-252/99 P ja C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij jt. versus komisjon* (ECLI:EU:C:2002:582).
26. EKo C-308/19, *Whiteland Import Export* (ECLI:EU:C:2021:47).
27. EKo C-310/16, *Dzivev jt* (ECLI:EU:C:2019:30).
28. EKo C-374/87, *Orkem versus Euroopa Ühenduste Komisjon* (ECLI:EU:C:1989:387).
29. EKo C-382/09, *Stils Met SIA versus Valsts ieņēmumu dienests* (ECLI:EU:C:2010:596).
30. EKo C-601/18 P, *Prysmian and Prysmian Cavi e Sistemi versus komisjon* (ECLI:EU:C:2020:751).
31. EKo C-681/11, *Schenker & Co. jt* (ECLI:EU:C:2013:404).
32. EKo C-681/11, *Schenker & Co. jt*, kohtujurist J. Kokotti ettepanek (ECLI:EU:C:2013:126).
33. EKo C-882/19, *Sumal, S.L. versus Mercedes Benz Trucks España, S.L.*, kohtujurist G. Pituruzzella ettepanek (ECLI:EU:C:2021:293).
34. EKo T-110/07, *Siemens AG vs. Euroopa Komisjon* (ECLI:EU:T:2011:68).
35. RKEKm nr 3-21-924.
36. RKHKo nr 3-17-1329.
37. RKKKm nr 3-1-1-87-12.
38. RKKKo nr 3-1-1-6-17.
39. RKKKo nr 3-1-1-10-11.
40. RKKKo nr 3-1-1-12-11.
41. RKKKo nr 3-1-1-14-14.
42. RKKKo nr 3-1-1-32-10.
43. RKKKo nr 3-1-1-33-16.
44. RKKKo nr 3-1-1-39-05.
45. RKKKo nr 3-1-1-48-05.
46. RKKKo nr 3-1-1-55-09.
47. RKKKo nr 3-1-1-56-15.
48. RKKKo nr 3-1-1-88-02.
49. RKKKo nr 3-1-1-109-16.
50. RKKKo nr 3-1-1-133-13.
51. RKKKo nr 3-1-3-6-03.
52. RKPJKm nr 3-4-1-5-08.
53. RKPJKo nr 3-4-1-2-05.
54. RKPJKo nr 3-4-1-13-15.
55. RKPJKo nr 5-19-45.

56. RKÜKo nr 3-2-1-82-14.
57. RKÜKo nr 3-3-1-75-11.
58. RKÜKo nr 3-3-1-82-12.
59. RKÜKo nr 3-4-1-16-10.

LISAD

- Lisa 1 – Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, seisuga 5. september 2022 (mitteametlik versioon)
- Lisa 2 – Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, seisuga 5. september 2022 (mitteametlik versioon)