

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Karmel Kristin Einberg

KONKURENTSIÕIGUSE RIKKUMIST TUVASTAVALE OTSUSELE VÄLJASPOOL
RIKKUMISMENETLUST OMISTATUD SIDUVUSE PÕHISEADUSPÄRASUS

Magistritöö

Juhendajad
Prof. Ivo Pilving
Piibe Lehtsaar, MA

Tartu
2021

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Keelatud tegu tuvastav otsus ja selle siduvus teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule	7
1.1. Konkurentsiseaduse § 78 ¹² sisu	7
1.1.1. Keelatud tegu	7
1.1.2. Keelatud teo tuvastamine	12
1.1.3. Keelatud teo tuvastamise siduvus	15
1.2. Eri menetlused keelatud teo tuvastamiseks	20
1.2.1. Keelatud teo tuvastamise menetluse algatamine	20
1.2.2. Tõendite kogumine	22
1.2.3. Menetluspõhimõtted	27
1.2.4. Kohtuliku kontrolli ulatus	32
2. Konkurentsioiguse rikkumisi tuvastavatele otsustele ja ettekirjutustele ühesuguste tagajärgede omistamise põhiseaduspärasus	37
2.1. Asjakohased põhiõigused	37
2.2. Põhiõiguste riive	41
2.3. Riive põhiseaduspärasus	46
2.3.1. Riive legitiimne eesmärk	46
2.3.2. Riive sobivus	49
2.3.3. Riive vajalikkus	50
2.3.4. Mõõdukus	52
3. Võrdlus menetlusega Euroopa Komisjonis ja Saksamaal	56
3.1. Menetlus Euroopa Komisjonis	56
3.2. Menetlus Saksamaal	62
3.3. Ettepanekud Eesti õiguskorra muutmiseks	69
Kokkuvõte	71
Abstract	75
Kasutatud allikad	79

Sissejuhatus

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. novembri 2014. a direktiiviga 2014/104/EL¹ kehtestati Euroopa Liidus konkurentsioiguse eraõigusliku rakendamise reeglid. Direktiivi art 9 lg 1 sätestab, et konkurentsiasutuse või asja läbivaatava kohtu lõplikus otsuses tuvastatud konkurentsioiguse rikkumine loetakse vaieldamatuks Euroopa Liidu Toimimise Lepingu² (ELTL) art 101 või 102 või liikmesriigi konkurentsioiguse alusel esitatud kahju hüvitamise hagi menetlemisel nende liikmesriikide kohtutes. Eesti õigusesse on direktiivi art 9 lg 1 ülevõetud konkurentsiseaduse³ (KonkS) sätetega § 61¹ ja § 78^{12,4}. KonkS § 78¹² lg 1 sätestab, et Konkurentsiameti jõustunud väärteotsuses või jõustunud kohtuotsuses tuvastatud keelatud teo toimepanemine on siduv keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule. Sama sätte lõike 2 kohaselt loetakse siduvaks ka Konkurentsiameti ettekirjutuse resolutiivosas tuvastatud keelatud teo toimepanemine. KonkS § 78¹² tuleb vaadata koos KonkS §-ga 61¹, mis annab Konkurentsiametile aluse ja kohustuse ettekirjutusega tuvastada KonkS 2. või 4. peatükiga või ELTL art-ga 101 või 102 keelatud tegu.⁵

KonkS 2. peatükiga kehtestatakse konkurentsi kahjustavate kokkulepete keeld, mille kohaseid rikkumisi menetletakse kriminaalmenetluses.⁶ KonkS 4. peatükiga sätestatakse turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keeld, mille rikkumisi menetletakse väärteomenetluses.⁷ Paralleelselt on Konkurentsiametil kui konkurentsiseaduse täitmise üle riikliku järelevalve teostajal õigus konkurentsioiguse rikkumisi uurida ka järelevalvemenetluses (haldusmenetlus) ning teha rikkumise tuvastamise korral ettekirjutusi.

Lisaks on Justiitsministeeriumi menetluses haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu⁸, millega Eesti plaanib luua eeldused mh Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. a direktiivi

¹ 26. novembri 2014. a Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/104/EL teatavate eeskirjade kohta, millega reguleeritakse liikmesriikide õiguse kohaseid kahju hüvitamise hagisid liikmesriikide ja Euroopa Liidu konkurentsioiguse rikkumise korral – ELT L 349, 5.12.2014, lk 1—19.

² Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon – ELT C 326, 26.10.2012, lk 47—390.

³ Konkurentsiseadus¹ – RT I, 13.03.2019, 92.

⁴ Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. 386 SE I, lk 15 (edaspidi KonkS SK) – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7355c673-7b94-4538-a1f5-baf20e7bbbce/Konkurentsiseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (28.02.2021).

⁵ Ibid.

⁶ Karistusseadustiku¹ (RT I, 03.03.2021, 3, edaspidi KarS) § 400.

⁷ KonkS § 73⁵.

⁸ Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu. EIS: 20-1094. 11.09.2020. (edaspidi HaltS EN) -

2019/1/EL⁹, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsiniormide täitmine ja siseturu nõuetekohane toimimine, ülevõtmiseks. Direktiiv 2019/1/EL on üks paljudest Euroopa Liidu eri valdkondades vastuvõetud direktiividest, millega kohustatakse liikmesriike kehtestama teatud nõuete rikkumise eest haldustrahve ja -meetmeid. Kõnealused direktiivid näevad ette trahvi ülemmäärad, mis ulatuvad kümnetesse miljonitesse ning ületavad oluliselt Eesti õiguses ettenähtud süütegude eest kohaldatavate trahvide ülemmäärasid.¹⁰ Seetõttu on Justiitsministeeriumi menetluses haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu, millega planeeritakse luua Eesti õiguskorda uus haldussanktsiooni liik Euroopa Liidu õiguses ettenähtud haldustrahvi ülevõtmiseks.¹¹

Käesoleva töö autorile teadaolevalt töötab Justiitsministeerium hetkel ka konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kallal, mille eesmärgiks on luua konkurentsioiguse rikkumiste menetlemiseks eraldi konkurentsijärelevamenetlus. Järelevamenetluse loomisega seoses kaotatakse eelnõu kondikava kohaselt ära KarS § 400 kohane keelatud kokkuleppe kuriteo koosseis (tõenäoliselt ka turgu valitseva seisundi kuritarvitamise väärteokoosseis). Samuti on eelnõu kondikava kohaselt plaanis välistada võimalus menetleda konkurentsioiguse rikkumisi eraldi riiklikus järelevamenetluses, st loodavas konkurentsijärelevamenetluses peaks toimuma nii ettekirjutuste tegemine kui trahvimine. Kuna eelnõu on alles väljatöötamisel ega ole avalikult kättesaadav, siis ei ole seda magistritöös käsitletud.

Käesolevas magistritöös analüüsitakse eri menetlustes (riiklik järelevamenetlus, väärteomenetlus, kriminaalmenetlus ja kavandatav haldustrahvimenetlus) kehtivaid tõendamisstandardeid, menetluslikke garantiisid ja kohtuliku kontrolli ulatust. Eelkõige on magistritöö eesmärk välja selgitada, kas eri menetlustes tuvastatud rikkumistele tsiviilkohtumenetluses ühetaolise siduvuse omistamine on põhiseaduspärane. Täpsemalt analüüsitakse magistritöös seda, kas magistritöö koostamise hetkel kehtiv regulatsioon ning kavandatav haldustrahvimenetluse regulatsioon võivad rikkuda ettevõtjate põhiõigust ausale ja

⁹ 11. detsembri 2018. a Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsiniormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine – ELT L 11, 14.1.2019, lk 3—33.

¹⁰ Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu. Seletuskiri. EIS: 20-1094. 11.09.2020, lk 5. (edaspidi HalTS SK)

¹¹ HalTS SK lk 3.

tõhusale menetlusele [Eesti Vabariigi põhiseaduse¹² (PS) § 15 lg 1]. Püstitatud eesmärgi saavutamiseks tuleb leida vastused järgmistele uurimisküsimustele:

- i. Kuidas tuleks sisustada KonkS § 78¹² mõttes „keelatud tegu“, „otsuse siduvus“ ja „nõuet menetlev kohus“?
- ii. Missugustes menetlustes toimub „keelatud teo“ tuvastamine ning missugused menetlusreeglid ja -tagatised valitsevad asjaomastes menetlustes?
- iii. Kas KonkS § 78¹² on põhiseaduspärane, arvestades rikkumise tuvastamise protsessi iseärasustega haldus-, väärteo-, kriminaal- ja halduskaristusmenetluses? Milliseid põhiõigusi riivab rikkumise tuvastamisele ühesuguse siduvuse omistamine tsiviilkohtumenetluses? Kas riive on põhiseaduspärane?
- iv. Millised oleksid võimalikud lahendused põhiseaduspärasuse saavutamiseks, kui riive ei ole põhiseaduspärane või selle põhiseaduspärasus on vaieldav?

Eeltoodust tulenevalt on magistritöö eesmärgiks kontrollida, kas KonkS § 78¹² kohaselt konkurentsioiguse rikkumisi erinevates menetlustes tuvastavatele otsustele ja ettekirjutustele ühesuguste tagajärgede omistamine on vastuolus põhiseadusega, ja vajadusel pakkuda lahendusi põhiseaduspärasuse saavutamiseks.

Magistritöö teema on aktuaalne, kuna uue haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu menetlemisel ja direktiivi 2019/1/EL ülevõtmisel on seadusandjal võimalik ümber kujundada konkurentsioiguse rikkumiste tuvastamise menetlusi ning nendele siduvuse omistamist ja vajadusel kõrvaldada regulatsiooni vastuolu põhiseadusega. Varasemalt on käesoleva magistritööga puutuvaid teemasid analüüsitud järgmistes magistritöödes. Kerstin Linnart on 2012. aastal oma magistritöös analüüsinud kartellide tõendamise erinevusi Eestis ja Euroopa Komisjonis ning kehtiva regulatsiooni vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega.¹³ Triinu Saar on oma 2017. aasta magistritöös analüüsinud turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemist haldus- ja väärteomenetluses ning Euroopa Komisjoni menetluses.¹⁴ Kristjan Lill on käsitlenud kaasaaitamiskohustust ja enese mittesüüstamise privileegi paralleelmenetluses oma 2018. a magistritöös.¹⁵ Käesolev magistritöö loob varasemate magistritööde kõrval uut väärtust, sest varasemalt pole võrreldud ühe magistritöö

¹² Eesti Vabariigi põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2

¹³ Linnart, K. Kartellide tõendamise erinevused Eestis ning Euroopa Komisjonis ning kehtiva regulatsiooni vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2012.

¹⁴ Saar, T. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine haldus- ja väärteomenetluses ning Euroopa Komisjoni menetluses. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2017.

¹⁵ Lill, K. Kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileeg paralleelmenetluses. Magistritöö. Tallinn: 2018.

raames väärteo-, kriminaal- ja järelevalvemenetlust. Veel enam, kuna haldustrahvimenetluse eelnõu valmis 11.09.2020, pole varasemalt olnud võimalust käsitleda haldustrahvimenetluse potentsiaalset regulatsiooni. Samuti on käesoleva magistritöö puhul uudne, et põhiõiguste võimaliku rikkumisena käsitletakse asjaolu, et eri menetlustes tehtud otsustele omistatakse ühetaoline siduvus hilisemas tsiviilkohtumenetluses. Varasemate tööde autorid on analüüsinud üksnes paralleelmenetluste võimaluse põhiseadusvastasust või keskendunud kitsamalt kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi omavahelisele suhtele paralleelmenetlustes.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on kasutatud kvalitatiivset, võrdlevat ja modelleerivat meetodit. Käesoleva töö autor on kasutanud kvalitatiivset meetodit õigusaktide ja valitseva õiguskirjanduse analüüsimiseks. Võrdlevat meetodit on kasutatud selleks, et võrrelda eri menetlusi omavahel ning Eesti menetluskorda Euroopa Komisjoni ja Saksamaa menetluskorraga. Põhiseaduspärasuse saavutamiseks või kindlustamiseks ettepanekute tegemisel on autor kasutanud modelleerivat meetodit.

Magistritöö eesmärgist ja uurimisküsimustest tulenevalt on magistritöö jagatud kaheks peatükiks. Esimeses peatükis analüüsitakse KonkS § 78¹² sisu ja mõju ning võimalikke eri menetlusi konkurentsialaste rikkumiste menetlemiseks. Esmalt analüüsitakse, mis on keelatud tegu KonkS § 78¹² mõttes, kuidas toimub asjaomaste tegude tuvastamine ning mida tähendab keelatud tegu tuvastavate otsuste siduvus. Seejärel käsitletakse lähemalt kõne alla tulevate eri menetluste regulatsiooni puudutavaid küsimusi – menetluse algatamine, tõendamisküsimused, menetluspõhimõtted ja kohtuliku kontrolli ulatus. Teises peatükis hinnatakse kehtiva ja kavandatava regulatsiooni põhiseaduspärasust. Esmalt tuvastatakse asjaomased põhiõigused ja nende riive ning hinnatakse riive põhiseaduspärasust. Kolmandas peatükis võrreldakse Eesti regulatsiooni Euroopa Komisjoni ja Saksamaa regulatsiooniga, et viimaks, võrdlusele tuginedes, teha ettepanekud põhiseaduspärasuse saavutamiseks või kindlustamiseks.

Magistritöös on põhiliste allikatena kasutatud eri menetluste seadustikke ning nende kommenteeritud väljaandeid, samuti Euroopa Liidu õigusakte ja *soft-law* allikaid ning Saksamaa õigusakte ja nende kommenteeritud väljaandeid. Täiendavalt on tuginetud õiguskirjandusele, Riigikohtu, Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale.

Märksõnad: konkurentsioigus, menetlusõigus, Euroopa Liidu õigus, põhiõigused.

1. Keelatud tegu tuvastav otsus ja selle siduvus teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule

1.1. Konkurentsiseaduse § 78¹² sisu

1.1.1. Keelatud tegu

KonkS § 78¹² lg 1 sätestab, et Konkurentsiameti jõustunud väärteotsuses või jõustunud kohtuotsuses tuvastatud keelatud teo toimepanemine on siduv keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et ka Konkurentsiameti ettekirjutuse resolutiivosas tuvastatud keelatud teo toimepanemine on siduv keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule. KonkS § 61¹ kohaselt on keelatud tegu KonkS 2. või 4. peatükiga või ELTL art-ga 101 või 102 keelatud tegu. KonkS § 78¹² ja § 61¹ tuleb vaadata koostoimes, sest nende sätetega võetakse Eesti siseriiklikku õigusesse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. novembri 2014. a direktiivi 2014/104/EL art 9 lg 1, mis sätestab, et konkurentsiasutuse või asja läbivaatava kohtu lõplikus otsuses tuvastatud konkurentsioiguse rikkumine loetakse vaieldamatuks ELTL art 101 või 102 või liikmesriigi konkurentsioiguse alusel esitatud kahju hüvitamise hagi menetlemisel nende liikmesriikide kohtutes. Direktiivi art 2 p 1 kohaselt on „konkurentsioiguse rikkumine“ ELTL art 101 või 102 rikkumine või liikmesriigi konkurentsioiguse rikkumine. „Liikmesriigi konkurentsioiguse“ all on silmas peetud liikmesriigi õiguse sätteid, mis kuuluvad paralleelselt kohaldamisele ELTL art-ga 101 ja 102. See tähendab, et direktiiv kohaldub üksnes olukordades, kus konkurentsioiguse rikkumine on kvalifitseeritud kas üksnes Euroopa Liidu otsekohalduva õiguse alusel (s.o ELTL artikli 101 või 102 alusel) või paralleelselt nii Euroopa Liidu otsekohalduva õiguse kui ka riigisisese õiguse alusel (s.o ELTL artikli 101 ja konkurentsiseaduse § 4 või ELTL 102 ja konkurentsiseaduse § 16 alusel).¹⁶ Direktiivi ülevõtmisel laiendas seadusandja direktiivi artikli 9 lg 1 kohaldamisala ka olukordadele, kus konkurentsioiguse rikkumine kvalifitseeritakse üksnes riigisisese õiguse rikkumisena.¹⁷

Konkurentsioiguse esmane allikas Euroopa Liidus on Euroopa Liidu Toimimise Leping, põhiliselt selle artiklid 101 (endine Euroopa Ühenduse lepingu art 81) ja 102 (endine EÜ

¹⁶ KonkS SK, lk 2.

¹⁷ Ibid.

lepingu art 82).¹⁸ ELTL artiklile 101 lg-le 1 vastab Eesti õiguses KonkS § 4, mille kohaselt on keelatud konkurentsi kahjustav kokkulepe, kooskõlastatud tegevus ja ettevõtjate ühenduse otsus. Kusjuures konkurentsi kahjustavate kokkulepete keeld on Eesti õiguses sõnastatud vastavalt ELTL artikli 101 lg-le 1.¹⁹ ELTL art-le 102 vastab KonkS § 16, mille kohaselt on keelatud turgu valitseva seisundi kuritarvitamine. KonkS § 16 sõnastamisel on lähtutud ELTL art-st 102.²⁰ Sellest tulenevalt on põhjendatud ka riigisisese õiguse tõlgendamine kooskõlas ELTL artiklitega 101 ja 102, olenemata sellest, kas keelatud tegu omab mõju liikmesriikide vahelisele kaubandusele või mitte. Seda on mitmel korral kinnitanud ka Riigikohus. Näiteks on Riigikohus asunud seisukohale, et KonkS § 4 ja KarS § 400 tõlgendamisel on otstarbekas lähtuda ELTL art 101 lg-st 1 ka juhul, kui rikkumine ei mõjuta liikmesriikidevahelist kaubandust, sest selline käsitlus aitab vältida olukorda, kus ühes riigis kehtivad paralleelselt kaks erinevat konkurentsiõigust reguleerivat õiguskorda. Euroopa Liidu õigusega kooskõlalist tõlgendamist tuleks vältida üksnes juhul, kui seadusandja on kehtestanud riigisisest kaubandust mõjutava ettevõtjatevahelise koostöö reguleerimiseks Euroopa Liidu konkurentsiõigusest erinevad normid. Sellisel juhul on põhjendatud lähtuda üksnes riigisisestest konkurentsieeskirjadest.²¹ Analoogselt on Riigikohus sedastanud, et KonkS § 16 tõlgendamisel on otstarbekas lähtuda Euroopa Liidu kohtupraktikast ELTL art 102 tõlgendamise kohta, kuivõrd KonkS § 16 lähtub suure osas ELTL art-st 102.²²

Veel enam – määruse 1/2003 art 3 lg 1 sätestab, et kui liikmesriikide konkurentsiasutused või kohtud kohaldavad riigisisest konkurentsiõigust ELTL art 101 lg-s 1 või 102 lg-s 1 sätestatud konkurentsieeskirjade rikkumiste osas ning rikkumine omab mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele, peavad liikmesriikide konkurentsiasutused ja kohtud kohaldama paralleelselt riigisisese õigusega vastavalt ELTL artikleid 101 ja 102. Kusjuures õiguskirjanduses on leitud, et enamike konkurentsiõiguse rikkumiste uurimise tulemus on sama, olenemata sellest kas rikkumist on menetletud riigisisese või ELi õiguse kohaselt.²³

ELTL artikleid 101 ja 102 rakendatakse juhul, kui kokkulepe või tegevus omab mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele. Juhtudel, kus mõju liikmesriikide vahelisele

¹⁸ Petr, M. The Right to Fair Trial in Competition Cases. *Common Law Review*, 13, (2014), lk 25.

¹⁹ Konkurentsiõiguse 591 SE I. Seletuskiri, lk 9. (Edaspidi: KonkS 1998 SK) – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4f9cac44-cadf-3c28-ac86-bf99ab169303/Konkurentsiõiguse> (14.04.2021)

²⁰ KonkS 1998 SK, lk 10

²¹ RKKKo 04.05.2011, 3-1-1-12-11, p-d 11-12. / RKKKo 01.07.2011, 3-1-1-10-11, p 12. / RKHKo 25.04.2019, 3-16-1267, p 20.

²² RKTko 13.11.2020, 2-15-505, p 19.1.1.

²³ Whish, R., Bailey, R. *Competition Law*. 9th edition. Oxford University Press 2018. p 75.

kaubandusele puudub, kohaldatakse liikmesriigi riigisisest õigust. Konkurentsi kahjustav kokkulepe või turgu valitseva positsiooni kuritarvitamine omab mõju liikmesriikide vahelisele kaubandusele, kui kokkuleppe või tegevuse mõju puudutab piiriülest kauplemist vähemalt kahe liikmesriigi vahel. Kusjuures ei pea kokkulepe või tegevus mõjutama kaubandust asjaomaste liikmesriikide kui tervikute vahel, piisab kui kaubandus on mõjutatud ainult liikmesriigi mõnes osas. Sealjuures peab mõju olema tuntav. Tähtsust ei oma turu geograafiline määratlus, liikmesriikide vaheline kaubandus võib olla mõjutatud ka juhul, kui asjaomane turg on siseriiklik turg või regionaalne turg.²⁴

ELTL art 101 kohaselt on keelatud sellised kokkulepped, ettevõtjate ühenduste otsused ja kooskõlastatud tegevus, mis võivad mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust ning mille eesmärgiks või tagajärjeks on takistada, piirata või kahjustada konkurentsi siseturu piires, iseäranis kokkulepped, otsused ja tegevused, millega 1) otseselt või kaudselt määratakse kindlaks ostu- või müügihinnad või mis tahes muud tehingutingimused; 2) piiratakse või kontrollitakse tootmist, turge, tehnilist arengut või investeringuid; 3) jagatakse turge või tarneallikaid; 4) rakendatakse võrdväärsete tehingute puhul erinevaid tingimusi, pannes kaubanduspartnerid sellega ebasoodsasse konkurentiolukorda; 5) seatakse lepingu sõlmimise eeltingimuseks teise poole nõusolek võtta endale lisakohustusi, mis oma laadilt või kaubandustavade kohaselt ei ole seotud sellise lepingu objektiga. ELTL art-ga 101 on keelatud nii kokkulepped, mille eesmärk on konkurentsi moonutamine, kui ka kokkulepped, mille tagajärjeks on konkurentsi moonutamine.²⁵ Sealjuures ei ole oluline see, kas pooled on juba asunud kokkulepet täitma või mitte, kuna kokkuleppe sõlmimine on keelatud juba iseeneses.²⁶ Oluline ei ole ka see, et kokkulepe oleks kirjalikult sõlmitud, piisab kui pooled on avaldanud tahet tegutseda kokkulepitud viisil.²⁷ Kui formaalset kokkulepet tõendada ei õnnestu, kuid ettevõtjate tegevusest on võimalik järeldada, et tegevusel on teadlikud koostöö tunnused ka ilma formaalsete kokkulepeteta, on tegemist kooskõlastatud tegevusega.²⁸ Küll aga on kooskõlastatud tegevuse tuvastamine keeruline, sest ettevõtjate ühetaoline käitumine võib olla tingitud ka turu omapärast, ilma ettevõtjate omavahelise kooskõlastuseta.²⁹

²⁴ *Addendum* 30. novembri 2006. aasta Euroopa Liidu Teatajale C 291 (2016/C 384/10). Komisjoni teatis: Suunised EÜ asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud kaubandusmõju mõiste kohta (2006/C 291/17), p-d 21-22 – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC1018\(04\)&rid=10](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC1018(04)&rid=10) (13.04.2021).

²⁵ Farley, M., Slot, P. J. *An Introduction to Competition Law*, 2nd edition. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2017, p 51.

²⁶ Whish, Bailey 2018, p 103.

²⁷ Farley, Slot 2017, pp 48-49.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Farley, Slot 2017, p 50. / Whish, Bailey 2018, p 102.

Riigisiseses õiguses vastab ELTL art 101 lg-le 1 KonkS § 4, mis sätestab, et keelatud on konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheline kokkulepe, kooskõlastatud tegevus ja ettevõtjate ühenduse otsus, sealhulgas: 1) otsene või kaudne kolmandate isikute suhtes hinna- ja muude kauplemistingimuste kindlaksmääramine, sealhulgas kauba hinna, tariifi, tasu, juurde-, alla- või mahahindluse, abonement-, lisa- või täiendava tasu, intressimäära, rendi või üüri määramine; 2) tootmise, teenindamise, kaubaturu, tehnilise arengu või investeerimise piiramine; 3) kaubaturu või varustusallika jagamine, sealhulgas kolmandale isikule kaubaturule pääsu piiramine või püüd teda sealt välja tõrjuda; 4) konkurentsi kahjustava teabe vahetamine; 5) võrdväärsete kokkulepete puhul erinevate tingimuste rakendamises kokkuleppimine, millega äripartnerid pannakse ebasoodsasse konkurentsiolukorda; 6) kolmandale isikule kokkuleppe sõlmimiseks tingimuse seadmine kokkuleppe objektiga mitteseotud lisakohustuse võtmiseks. Lisaks KonkS §-le 4 sisaldab konkurentsi kahjustava kokkuleppe keeldu ka KarS § 400. KarS § 400 on välisviiteline kuriteokoosseis, mida tuleb sisustada kooskõlas konkurentsiseadusega.³⁰

ELTL art-ga 102 on keelatud siseturus või selle olulises osas turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ühe või mitme ettevõtja poolt niivõrd, kuivõrd see võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust. Sealjuures võib kuritarvitus seisneda mh järgmises: 1) ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste tehingutingimuste otseses või kaudses kehtestamises; 2) toodangu, turgude või tehnilise arengu piiramises tarbijate kahjuks; 3) erinevate tingimuste rakendamises võrdväärsete tehingute puhul, pannes kaubanduspartnerid sellega ebasoodsasse konkurentsiolukorda; 4) selles, et lepingu sõlmimise eeltingimuseks seatakse teise poole nõusolek võtta endale lisakohustusi, mis oma laadilt või kaubandustavade kohaselt ei ole seotud lepingu objektiga. ELTL art-s 102 sätestatud loetelu on avatud kataloog, praktikas on esinenud ka muus vormis turgu valitseva seisundi kuritarvitamisi, mille eest on ettevõtjaid vastutusele võetud.³¹ Sarnaselt ELTL art-ga 101 on art 102 eesmärgiks tõhusa konkurentsi säilitamine turul.³² Euroopa Kohus on sedastanud, et turgu valitseva seisundi omamine ise ei ole konkurentsi kahjustamine, küll aga tuleneb turgu valitsevast seisundist ettevõtjale eriline vastutus hoiduda oma käitumisega kahjustamast tõelist moonutamata konkurentsi ühisturul.³³ Euroopa Kohtu praktika kohaselt tuleb turgu valitseva seisundi

³⁰ RKKKo 04.05.2011, 3-1-1-12-11, p 9.

³¹ Farley, Slot 2017, p 109.

³² Eichhorn, K. H., Ginter, C. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus. Tallinn, Brüssel: Juura 2007, lk 75.

³³ Farley, Slot 2017, p 92. / Whish, Bailey 2018, p 198.

hindamisel arvestada järgmiste asjaoludega: ettevõtja turuosa võrreldes tema konkurentidega, tarneallikate mitmekesisust, toote/teenuse homogeenset iseloomu, tootmise ja transpordi korraldust, turundus- ja reklaamikampaaniaid, äritegevuse mitmekülgsust ja ettevõtja vertikaalset integratsiooni. Turgu valitsevaks seisundiks on Euroopa Kohus lugenud seda, kui ettevõtjal on asjaomasel turul selline iseseisvus, mis võimaldab tal takistada tõhusa konkurentsi toimimist.³⁴ Euroopa Liidus eeldatakse ettevõtja turgu valitsevat seisundit, kui ettevõtjale kuulub 50% või rohkem kaubaturust.³⁵

Riigisiseses õiguses on turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keeld sätestatud KonkS §-s 16. KonkS § 16 järgi on keelatud ühe või mitme ettevõtja poolt turgu valitseva seisundi otsene või kaudne kuritarvitamine kaubaturul, sealhulgas: 1) otsene või kaudne ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste äritingimuste kehtestamine või rakendamine; 2) tootmise, teenindamise, kaubaturu, tehnilise arengu või investeerimise piiramine; 3) võrdväärsete kokkulepete korral erinevate tingimuste pakkumine või rakendamine erinevatele äripartneritele, pannes mõne neist sellega ebasoodsasse konkurentsiolukorda; 4) teisele poolele kokkuleppe objektiga mitteseotud lisakohustuse seadmine; 5) ettevõtja sundimine endaga või teise ettevõtjaga koondumiseks, konkurentsi kahjustava kokkuleppe sõlmimiseks, kooskõlastatud tegevuseks või otsuse vastuvõtmiseks; 6) põhjendamatu keeldumine kauba müümisest või ostmisest. KonkS § 16 loetelu sätestab avatud kataloogi juhtudest, millal on tegemist ettevõtja poolt turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega.³⁶ Ettevõtja või mitu samal kaubaturul tegutsevat ettevõtjat omavad turgu valitsevat seisundit, kui tema/nende positsioon võimaldab tal/neil sellel kaubaturul tegutseda arvestataval määral sõltumatult konkurentidest. Eelduslikult omab ettevõtja või omavad mitu samal kaubaturul tegutsevat ettevõtjat turgu valitsevat seisundit juhul, kui talle/neile kuulub vähemalt 40% kaubaturu käibest.³⁷

Niisiis kuulub KonkS § 78¹² kohaldamisele olenemata sellest, kas ettevõtja on rikkunud konkurentsi kahjustavate kokkulepete keeldu riigisisese õiguse kohaselt (KonkS § 4) või Euroopa Liidu õiguse kohaselt (ELTL art 101) või turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keeldu riigisisese õiguse kohaselt (KonkS § 16) või Euroopa Liidu õiguse kohaselt (ELTL art 102). Sealjuures on asjakohane tõlgendada riigisiseseid sätteid kooskõlas Euroopa Liidu

³⁴ EKo 27/76, *United Brands Company and United Brads Continentaal BV v Commission*, ECLI:EU:C:1978:22, p-d 58-59.

³⁵ Farley, Slot 2017, p 100.

³⁶ RKTko 13.11.2020, 2-15-505, p 16.

³⁷ KonkS § 13 lg 1.

õigusega (olenemata liikmesriikide vahelisest mõjust), kuivõrd KonkS §-d 4 ja 16 on ELTL artiga 101 ja 102 samasisulised sätted.

1.1.2. Keelatud teo tuvastamine

KonkS § 78¹² kohaselt on keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule siduv keelatud teo toimepanemine, mis on tuvastatud ettekirjutuse (lg 2), väärteootsuse või kohtuotsusega (lg 1).

Eestis teostab riiklikku järelevalvet konkurentsioiguse järgimise üle Konkurentsiamet.³⁸ Konkurentsiamet on Justiitsministeeriumi valitsusalasse kuuluv juhtimisfunktsiooniga valitsusasutus, kes teostab riiklikku järelevalvet ja kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses ning viib läbi süütegude kohtueelset menetlust.³⁹ Konkurentsiamet vastutab ka ELTL art-de 101 ja 102 kohaldamise eest Eestis ning abistab Komisjoni konkurentsialase järelevalve ja kohapealse kontrolli teostamisel.⁴⁰

KonkS § 78¹² lg-s 2 sätestatud ettekirjutuse teeb Konkurentsiamet riikliku järelevalve korras.⁴¹ Konkurentsiseaduse alusel teostatavale järelevalvele kohaldatakse haldusmenetluse seadust konkurentsiseaduses sätestatud erisustega.⁴² Lisaks kohaldatakse Konkurentsiameti poolt riikliku järelevalve teostamiseks rakendatavatele erimeetmetele korrakaitseaduses sätestatud.⁴³ Kui Konkurentsiamet tuvastab ELTL art 101 või 102 või KonkS § 4 või § 16 rikkumisest tuleneva ohu konkurentsile, teeb Konkurentsiamet ettevõtjale ettekirjutuse rikkumise lõpetamiseks ning kahjulike mõjude kõrvaldamiseks.⁴⁴ KonkS § 61¹ kohaselt peab keelatud teo tuvastamine sisalduma keelatud teo toime pannud ettevõtjale tehtud ettekirjutuse resolutiivosas.

KonkS § 78¹² lg-s 1 sätestatud väärteootsuse teeb Konkurentsiamet väärteomenetluses. KonkS §-s 16 sätestatud turgu valitseva seisundi kuritarvitamine on väärtegu, mida menetleb

³⁸ KonkS § 54.

³⁹ Konkurentsiameti põhimäärus – RT I, 24.01.2017, 15 – § 1.

⁴⁰ KonkS § 56.

⁴¹ KonkS § 54 ja § 63⁶ lg 1.

⁴² KonkS § 1 lg 4.

⁴³ Korrakaitseadus – RT I, 03.03.2021, 4 (KorS) – § 54¹.

⁴⁴ KorS § 28.

Konkurentsiamet väärteo kohtuvälise menetlejana.⁴⁵ Tavaliselt järgneb väärteomenetlus eelmises lõigus kirjeldatud järelevalvemenetlusele, kusjuures on võimalik ka menetluste paralleelsus. Väärtegude kohtuvälisele menetlusele rakendatakse väärteomenetluse seadustikku.⁴⁶ Kusjuures väärtegude menetlemisel tuleb arvestada, et väärteomenetluses kohaldatakse kriminaalmenetluse sätteid, arvestades väärteomenetluse erisusi.⁴⁷ Niisiis on võimalik, et KonkS § 16 rikkumise menetlemisel toimuvad paralleelselt või üksteise järel riiklik järelevalvemenetlus (järgides haldusmenetluse sätteid kooskõlas konkurentsiseaduses ja korrakaitseaduses sätestatud erisustega) ja väärteomenetlus.

Rikkumist tuvastav kohtuotsus KonkS § 78¹² lg 1 mõttes on KonkS §-s 4 sätestatud rikkumist tuvastav kohtuotsus kriminaalmenetluses. KonkS §-s 4 sätestatud rikkumine on KarS § 400 kohaselt kuritegu. Konkurentsialastes kuritegudes on Konkurentsiamet kohtueelse menetleja rollis.⁴⁸ Kuritegude kohtueelsele menetlemisele ning kohtumenetlusele kohaldatakse kriminaalmenetluse seadustikku.⁴⁹ Konkurentsi kahjustava kokkuleppe asjaolude ilmnemisel algatavad Konkurentsiamet ja prokuratuur kriminaalmenetluse.⁵⁰ Seega esineb ka KonkS § 4 rikkumise korral paralleelselt riiklik järelevalvemenetlus ja kriminaalmenetlus. Näiteks on Konkurentsiamet järelevalvemenetluse korras menetlenud, kas Liikluskindlustuste Fondi liikluskindlustuse kalkulaatori näol võib tegemist olla konkurentidevahelise konkurentsi kahjustava teabevahetusega KonkS § 4 mõttes.⁵¹ Samuti menetles Konkurentsiamet järelevalvemenetluse korras Sõprade Takso OÜ, Osühing TON MÄRTS ja Osühingu IDA TAKSO tegevust kui potentsiaalset konkurentsi kahjustavat kooskõlastatud tegevust KonkS § 4 mõttes.⁵² Juhul, kui tegemist on liikmesriikidevahelist kaubandust mõjutava ettevõtjatevahelise kokkuleppega, kooskõlastatud tegevusega või ühenduse otsusega, mis on vastuolus ELTL artiga 101, teavitab Konkurentsiamet sellest Euroopa Komisjoni.⁵³

⁴⁵ KonkS § 73⁵ ja KonkS § 73⁹.

⁴⁶ Väärteomenetluse seadustik – RT I, 10.12.2020, 37 (VTMS) – § 1.

⁴⁷ VTMS § 2.

⁴⁸ Kriminaalmenetluse seadustik¹ – RT I, 29.12.2020, 10 (KrMS) § 212 lg 2 p 5.

⁴⁹ KrMS § 1 lg 1.

⁵⁰ KrMS § 6.

⁵¹ Konkurentsiameti 02.12.2020 teade nr 5-5/2020-043 – https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2020/teade_menetluse_lopetamisest_liikluskalkulaator.pdf (17.04.2021).

⁵² Konkurentsiameti 26.02.2019 seisukoht nr 5-5/2019-013 – https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/konkurentsiameti_seisukoht_ja_menetluse_lopetamine_narva_taksofirmad_260.pdf (17.04.2021).

⁵³ 16. detsembri 2002. a Nõukogu määruse (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta – EÜT L 1, 4.1.2003, lk 1—25 (eestikeelne väljaanne: Peatükk 08 Kõide 002 Lk 205 – 229) art 11 lg 3.

Konkurentsialaseid rikkumisi saab Konkurentsiamet seega uurida riikliku järelevamemenetluse korras (KonkS §-d 4 ja 16, ELTL art-d 101 ja 102), väärteomenetluses (KonkS § 16 ja ELTL art 102 korral) ja kriminaalmenetluses (KonkS § 4 ja ELTL art 101 korral). Lisaks riiklikule järelevamemenetlusele, väärteo- ja kriminaalmenetlusele on asjakohane analüüsida ka kavandatavat haldustrahvimenetlust. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. a direktiivi 2019/1/EL artikli 13 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et nende konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel on võimalik ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määrata täitmise tagamise menetluses tehtud otsusega või nõuda muus kui kriminaalkohtumenetluses, et ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määrataks tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad rahatrahvid, kui ettevõtjad või ettevõtjate ühendused on tahtlikult või ettevaatamatusest rikkunud ELTL art 101 või 102. Sisuliselt on nimetatud rahatrahvide puhul tegemist halduskaristusega.⁵⁴ Haldustrahvi kehtestamise ja määramise menetlus toimuks eelnõu kohaselt haldustrahvimenetluse seaduse alusel, arvestades sealjuures asjaomastes seadustes (s.o konkurentsioiguse rikkumiste puhul konkurentsiseaduses) sätestatud erisustega.⁵⁵ Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu konkurentsioigusele spetsiifiliste küsimustega ei tegele. Eelnõu seletuskirja kohaselt lisatakse haldustrahvimenetluse eriosa sätteid konkurentsiseadusesse, kuid selliseid eriosa sätteid veel menetluses ei ole.⁵⁶ Haldustrahvimenetluses kohaldatakse eelnõu kohaselt mh haldusmenetluse seaduse §-e 3 ja 4, § 5 lõikeid 4 ja 6, § 6, § 7 lõikeid 3 ja 4 ning §-e 8, 10, 12, 45, 54, 58 ja 59.⁵⁷ Sisuliselt on haldustrahvimenetlus planeeritud kombinatsioonina haldus- ja süüteomenetlusest.⁵⁸

Haldustrahvimenetluse seletuskirjast nähtub, et seadusandja on kavandanud haldustrahvimenetluse kehtima paralleelselt riikliku järelevamemenetlusega, s.t eelduslikult loobub seadusandja tulevikus konkurentsioiguse rikkumiste puhul väär- ja kuriteokoosseisudest. Kokkuvõttes on konkurentsikahjustavate kokkulepete keelu rikkumist võimalik menetleda riiklikus järelevamemenetluses ja kriminaalmenetluses (tulevikus kriminaalmenetluse asemel haldustrahvimenetluses) ning turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keelu rikkumist riiklikus järelevamemenetluses ja väärteomenetluses (tulevikus väärteomenetluse asemel haldustrahvimenetluses).

⁵⁴ Soo, A., Lott, A., Kangur, A. Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool 2020, lk 17.

⁵⁵ HalTS EN, § 1. / HalTS EN § 2 lg 3.

⁵⁶ HalTS SK lk 16.

⁵⁷ HalTS EN § 6 lg 7.

⁵⁸ HalTS SK lk 26.

Sellise õigusliku olukorra puhul on tegemist menetluste paralleelsusega või üksteiseks ülekasvamisega.⁵⁹ Paralleelmenetlustega on tegemist olukorras, kus ühe ja sama teo või sündmusega seotud faktilised asjaolud tuvastatakse ning neid hinnatakse teineteisest sõltumatult, samaaegselt või üksteisele järgnevalt nii haldus(kohtu)menetluses kui ka vääртеo- või kriminaalmenetluses (või haldustrahvimenetluses).⁶⁰ Menetlusi on aga oluline eristada, sest süüteomenetlusi viiakse läbi vääртеomenetluse seadustikus ja kriminaalmenetluse seadustikus sätestatud korras ning riiklik järelevalvemenetlus viiakse läbi haldusmenetluse seaduses, korrakaitse seaduses ja konkurentsiseaduses sätestatud korras.⁶¹ Kavandatavat haldustrahvimenetlust viidaks läbi haldustrahvimenetluse seaduses sätestatud korras. Kuigi menetlused toimuvad paralleelselt, on menetlused oma olemuselt erinevad – karistusmenetlus (s.o kriminaalmenetlus, vääртеomenetlus) on repressiivne ning selle eesmärgiks on teo toimepannud isiku karistamine, riiklik järelevalvemenetlus on aga preventiivne eesmärgiga tõrjuda avalikule korrale esinev oht. Kavandatava haldustrahvimenetluse eesmärgiks on konkurentsioigust rikkunud isikute karistamine, samas ka uute rikkumiste ära hoidmine.⁶² Sellisest erinevusest menetluste eesmärkides on tingitud ka menetleja erinev pädevus ja menetlusalusele isikule tagatavad põhiõigused ning nende riive lubatud ulatus eri menetlustes.⁶³

1.1.3. Keelatud teo tuvastamise siduvus

KonkS §-ga 78¹² võeti Eesti õigusesse üle direktiivi 2014/104/EL art 9 lg 1. Direktiivi art 9 lg 1 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et liikmesriigi konkurentsiasutuse või asja läbi vaatava kohtu lõplikus otsuses tuvastatud konkurentsioiguse rikkumine loetakse vaieldamatuks ELTL art 101 või 102 või liikmesriigi konkurentsioiguse alusel esitatud kahju hüvitamise hagi menetlemisel.

Euroopa Liit on sellise regulatsiooni vastu võtnud seetõttu, et reeglina nõuavad konkurentsioiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamise havid keerulist faktilist ja

⁵⁹ Korrakaitse seaduse eelnõu 49 SE I. Seletuskiri, lk 10 (edaspidi: KorS SK) – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitse seadus> (15.03.2021)

⁶⁰ Sarv, J. Mõningatest haldus(kohtu)- menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. - Juridica V/2005, lk 309.

⁶¹ KorS SK lk 10.

⁶² HaltS SK lk 11.

⁶³ KorS SK lk 11.

majanduslikku analüüsi, kus vajalikud tõendid on üksnes vastaspoole või kolmandate isikute valduses ning pole hagejale teada või kättesaadavad.⁶⁴

Direktiivi 2014/104/EL põhjenduspunkti 5 kohaselt on kahju hüvitamise hagi esitamine osa konkurentsioiguse rikkumiste eraõiguslike meetmete käsitlemise tõhusast süsteemist, mida täiendavad alternatiivsed õiguskaitsevahendid (nt vaidluse konsensuslik lahendamine ja avalikõiguslikel meetmetel põhinevad täitmisotsused, mis innustavad pooli kahju hüvitama). Sealjuures on õigus kahju hüvitamisele nii füüsilistel kui ka juriidilistel isikutel (tarbijatel, ettevõtjatel, ametiasutustel), olenemata sellest, kas nad on rikkumise toime pannud ettevõtjaga otseses lepingulises suhtes.⁶⁵ Direktiivi aluseks on ELi lepingu art 19 lg 1 II lõik ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 47 I lõik, mis sätestavad põhimõtte, et igal peab olema õigus tõhusale õiguste kaitsele kohtus.⁶⁶ Ka Euroopa Kohus on selgitanud, et õigus kahju hüvitamisele on „ühenduse õiguse põhimõte“, mida on kohustatud kaitsma nii Euroopa Kohus kui ka riigisisised kohtud.⁶⁷

Direktiivi 2014/104/EL art 9 lg-s 1 sätestatud otsuse siduvus tähendab, et kostjal (ja kaaskostjatel) ei ole võimalust nõuda konkurentsiasutuse poolt läbi viidud menetluses juba käsitletud küsimuste uuesti lahendamist ja seega menetluse jätkamist hilisemas kahju hüvitamise hagis. Sellise regulatsiooni eelduseks on asjaolu, et kostjal on olnud ammendav võimalus rikkumise menetluses tõendada ja vaidlustada rikkumisega seotud asjaolusid.⁶⁸

Direktiivi 2014/104/EL art 9 lg 1 eelkäijaks tuleb pidada määruse 1/2003 art 16 lg-t 1. Euroopa Komisjon on leidnud, et analoogselt sellega, kuidas määruse 1/2003 art 16 lg 1 järgi tuleb kohtul tugineda Komisjoni otsusele kui siduvale tõendile, võiks ka Euroopa konkurentsivõrgustikus osaleva liikmesriigi konkurentsiasutuse otsust käsitleda tõendina hilisemates tsiviilasjades konkurentsioiguse rikkumisest tekkinud kahju hüvitamise kohta.⁶⁹ Sellest tulenevalt kavandati ka direktiivi 2014/104/EL artikli 9 esialgne sõnastus määruse 1/2003 artikli 16 lg 1 järgi.⁷⁰

⁶⁴ Direktiivi 2014/104/EL põhjenduspunkt 14.

⁶⁵ Direktiivi 2014/104/EL põhjenduspunkt 13.

⁶⁶ Direktiivi 2014/104/EL põhjenduspunkt 4.

⁶⁷ EKO C-6/90 ja C-9/90, *Andrea Francovich ja Danila Bonifaci jt versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:1991:428, p-d 31, 37.

⁶⁸ Thiede, T. Private Enforcement of anti-trust damages in Europe – a Germanic perspective on Directive 2014/104/EL/EU – *ELTE Law Journal* 2015/I, lk 161.

⁶⁹ Euroopa Komisjon Valge raamat EÜ konkurentsieeskirjade rikkumisest tekkinud kahju hüvitamise kohta, KOM/2008/0165 lõplik, lk 5-6 (edaspidi: Valge raamat) – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0165>. (29.03.2021)

⁷⁰ Merola, M., Armati, L. The binding effect of NCA decisions under the damages directive: rationale and practical implications. – *Italian Antitrust Review* 1. (2016), lk 97. / Valge raamat lk 6.

Määruse 1/2003 artikli 16 lg 1 kohaselt, kui riigisisised kohtud teevad ELTL art 101 või 102 alusel otsuseid kokkulepete, otsuste või tegevuse kohta, mille kohta on juba olemas komisjoni otsus, ei tohi nende otsused olla vastuolus komisjoni otsusega. Niisiis on tekkinud kahe sätte osas teatud erisus – direktiivi 2014/104/EL kohaselt on rikkumist tuvastav otsus nõuet menetlevale kohtule vaieldamatu, kuid määruse 1/2003 artikli 16 lg 1 puhul on kohtutel keelatud teha otsust, mis oleks vastuolus rikkumist tuvastanud otsusega.⁷¹ Teine erinevus seisneb kahe sätte puhul selles, et direktiiv 2014/104/EL räägib kahju hüvitamise hagi menetlemisest, kuid määruse 1/2003 artikkel 16 lg 1 räägib mis tahes ELTL 101 või 102 alusel toimuvatest menetlustest.

KonkS § 78¹² sõnastus on napp – rikkumist tuvastav otsus on siduv „keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule“ ning siduvaks on kohtule sätte sõnastuse kohaselt „keelatud teo toimepanemine“. Niisiis ei ole KonkS § 78¹² sõnastus piiratud üksnes kahju hüvitamise hagidega, sarnaselt määruse 1/2003 artikliga 16, erinevalt direktiivi artikli 9 lg-st 1. Kuigi sätte sõnastuses on lakooniliselt kirjas „keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule“, nähtub KonkS seletuskirjast, et konkreetselt on siinkohal mõeldud tsiviilkohtuid.⁷² Seega saab siit järeldada, et nõuete all on silmas peetud tsiviilõiguslikke nõudeid. Lisaks on direktiivi 2014/104/EL ülevõtmisega välistatud tsiviilhagide esitamise võimalus kriminaalmenetluse käigus.⁷³ Reeglina on kannatanutel kriminaalmenetluse raames õigus esitada tsiviilhagi korras selliseid nõudeid, mida tavaliselt menetletakse tsiviilkohtumenetluses.⁷⁴ KarS § 400 kohase rikkumise korral on aga tsiviilhagi välistatud ning keelatud teo toimepanemisega tekitatud kahju puudutavad hagid tuleb lahendada tsiviilkohtumenetluses.⁷⁵ Seega on KonkS § 78¹² kohaselt rikkumist tuvastav otsus siduv üksnes tsiviilkohtumenetluse raames lahendatavates kohtuasjades.

Direktiivi 2014/104/EL kohaselt on kahju hüvitamist menetlevale kohtule siduv rikkumismenetluses tuvastatud õigusrikkumise iseloom ning selle sisuline, isikuline, ajaline ja territoriaalne ulatus.⁷⁶ Õiguskirjanduses on leitud, et rikkumise tuvastanud otsus on kohtule siduv üksnes juhul, kui 1) tsiviilõiguslik nõue on esitatud kohtule rikkumise suhtes, mis on tuvastatud ettekirjutuses või kohtu-/väärteotsuse (s.o sisuline kohaldamisala); 2) kostjaks on

⁷¹ Merola, Armati 2016 lk 97.

⁷² KonkS SK, lk 15.

⁷³ KonkS SK lk 15.

⁷⁴ KrMS § 38¹ lg 1.

⁷⁵ KrMS § 38².

⁷⁶ Direktiivi 2014/104/EL põhjenduspunkt 34.

ettevõtja, kes on ettekirjutuse adressaadiks (või ettevõtja õigusjärglane) (s.o isikuline kohaldamisala); ja 3) kahju põhjustati sellisel turul (või turu osas), mis kuulub tuvastatud rikkumise ajalise (s.o ajaline kohaldamisala) ja ruumilisse piiritlusse (territoriaalne kohaldamisala).⁷⁷ Eeltoodust tulenevalt on õiguskirjanduses leitud, et siduvad on kohtule tõenduslikud leiud, mitte otsus ise.⁷⁸ KonkS §-s 78¹² sätestatud „siduvus“ tähendab, et hageja ei pea rikkumise toimepanemist tsiviilkohtus tõendama, sest see loetakse juba tuvastatud asjaoluks.⁷⁹ Sealjuures ei ole täpsustatud, missuguses ulatuses on teo toimepanemise asjaolu nõuet menetlevale kohtule siduv. Seega tuleb siduvuse ulatuse sisustamisel lähtuda direktiivis 2014/104/EL sätestatust. Enne KonkS § 78¹² vastu võtmist käsitleti Konkurentsiameti rikkumist tuvastavat ettekirjutust, väärteo- või kohtuotsust tsiviilõigusliku kahju hüvitamise menetluses pelgalt tõendina, millel puudub ette kindlaks määratud kaal.⁸⁰ Kehtiva regulatsiooni kohaselt on aga rikkumismenetluses tuvastatud teo toimepanemine tsiviilkohtumenetluses siduv asjaolu, mida ei ole võimalik ettevõtjal kui kostjal ümber lükata ega vaidlustada.

Konkurentsiameti väärteotsuses või kohtuotsuses tuvastatud keelatud teo toimepanemine on siduv rikkumisega seotud tsiviilõiguslikku nõuet menetlevale kohtule alates vastava otsuse jõustumisest.⁸¹ Konkurentsiameti järelevalvemenetluses tehtud ettekirjutus on tsiviilõiguslikku nõuet menetlevale kohtule siduv alates hetkest, kui kaebuse esitamise tähtaeg nimetatud ettekirjutuse vaidlustamiseks on möödunud ja ettekirjutust ei ole vaidlustatud või jõustunud on kohtulahend, mille alusel jääb ettekirjutus kehtima.⁸²

Eesti õigussüsteemis ei ole kehtestatud eraldi materiaalõiguslikke sätteid konkurentsialastest rikkumistest tulenevate tsiviilõiguslike nõuete esitamiseks. Konkurentsialaste rikkumistega seotud nõudeid menetletakse tavalises tsiviilkohtumenetluses võlaõigusseaduse alusel.⁸³ Kahju hüvitamise eesmärk on kannatanu asetamine olukorda, kus ta oleks asunud, kui talle poleks kahju tekitatud.⁸⁴ Hüvitamisele kuuluvad kahju liigid on otsene varaline kahju ja saamata

⁷⁷ Garcia-Perrote Martinez, I. Competition authorities' decisions and antitrust damages actions – European Competition and Regulatory Law Review (CoRe), 3(4), 2019, lk 375.

⁷⁸ Pärn-Lee, E. Effect of National Decisions on Actions for Competition Damages in CEE countries. – Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, VOL 2017, 10 (15), lk 183.

⁷⁹ KonkS SK lk 15.

⁸⁰ KonkS SK lk 15. / TsMS § 232 lg 2.

⁸¹ KonkS § 78¹² lg 1.

⁸² KonkS § 78¹² lg 2.

⁸³ Sein, K. Private Enforcement of Competition Law The Case of Estonia – Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 8, 2013, lk 131-132.

⁸⁴ Võlaõigusseadus - RT I, 04.01.2021, 19 (VÕS) § 127 lg 1.

jäänud tulu.⁸⁵ Kahju hüvitamise hagi saab esitada VÕS § 1043 alusel.⁸⁶ Komisjoni töödokumentide kohaselt võiks direktiivi 2014/104/EL art 9 lg 1 järgi kuuluda hüvitamisele järgmised kahju liigid, s.o kogu kantud kahju tegelik väärtus (sh tegelik tekkinud kahju, saamata jäänud tulu ja intressid).⁸⁷ Lisaks kahju hüvitamise nõuetele on Riigikohus tunnustanud ka kolmanda isiku õigust esitada nõue alusetu rikastumise sätete alusel.⁸⁸ See on ka tõenäoliselt peamiseks põhjuseks, miks KonkS § 78¹² viitab laiemalt nõuetele, mitte ainult kahju hüvitamise nõuetele nagu direktiivi 2014/104/EL art 9. Direktiivi 2014/104/EL ülevõtmisel Eesti riigisisesele õigusele märgiti eelnõu seletuskirjas, et direktiivi eesmärk on teatud konkurentsioiguse rikkumisel tekkinud kahju kannatanu asetamine olukorda, kus tal on võimalik saada konkurentsioiguse rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist, mistõttu tuleb direktiivi kohased sätted üle võtta mistahes nõuete puhuks, mis selliste konkurentsioiguse rikkumiste tagajärjel tekkida võivad.⁸⁹

KonkS §-st 78¹² mõttes tähendab „keelatud teo tuvastamise siduvus keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule“, et maakohus, menetledes kahju kannatanu tsiviilõiguslikku kahju hüvitamise või alusetu rikastumise nõuet, on seotud rikkumismenetluses tuvastatud keelatud teo toimepanemisega. Kusjuures kohtule on siduv tuvastatud rikkumise iseloom ja selle esemeline, isikuline, ajaline ja ruumiline kohaldamisala.

Kogu KonkS §-i 78¹² sisu võiks kokku võtta järgmiselt: järelevalvemenetluses tehtud ettekirjutusele, väärteomenetluses tehtud väärteootsusele või kriminaalmenetluses tehtud karistusotsusele, millega on tuvastatud konkurentsi kahjustava kokkuleppe keelu või turgu valitseva positsiooni kuritarvitamise keelu rikkumine, omistatakse siduvus teo toimepanemisest tulenevat tsiviilõigusliku nõuet menetlevale kohtule.

⁸⁵ VÕS § 128 lg 2 .

⁸⁶ Sein 2013, lk 137-138.

⁸⁷ Commission staff working document on the implementation of Directive 2014/104/EL/EU of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union, Brussels, 14.12.2020 SWD(2020) 338 final, p 4.1 – https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/report_on_damages_directive_implementation.pdf (13.04.2021).

⁸⁸ RKTko 13.11.2020, 2-15-505, p 20 jj.

⁸⁹ KonkS SK, lk 3.

1.2. Eri menetlused keelatud teo tuvastamiseks

1.2.1. Keelatud teo tuvastamise menetluse algatamine

Järelevalvemenetlust viib Konkurentsiamet läbi konkurentsiseaduse, haldusmenetluse seaduse ja korrakaitseaduse alusel (1.1.2.). Järelevalvemenetluse alustab Konkurentsiamet kas avalduse alusel⁹⁰ või omal initsiatiivil⁹¹. Konkurentsiamet alustab taotluse alusel menetluse, kui taotlus on esitatud kirjalikult ning sellele on lisatud kättesaadavad tõendid.⁹² Järelevalvemenetluse algatamine on Konkurentsiameti kaalutusotsus HMS § 4 lg 1 mõttes.

Kriminaalmenetlus algab kohtueelse menetlusega, mille käigus kogutakse tõendusteavet ning sätestatakse tingimused kohtumenetluseks.⁹³ Kriminaalmenetluses on Konkurentsiamet kohtueelse menetleja rollis.⁹⁴ Konkurentsiamet peab menetluse alustamisest viivitamata teavitama prokuratuuri.⁹⁵ Kriminaalmenetluses on Konkurentsiameti ülesandeks kriminaalasja kohtueelne uurimine prokuratuuri järelevalve ja kontrolli all, eelkõige tõendite kogumine.⁹⁶ Kriminaalmenetluse algatab uurimisasutus või prokuratuur esimese uurimis- või menetlustoiminguga, kui on olemas kriminaalmenetluse ajend ja alus; ning puuduvad kriminaalmenetlust välistavad asjaolud.⁹⁷ Seega kuriteotunnuste olemasolul ei saa jätta kriminaalmenetlust alustamata otstarbekuse tõttu.⁹⁸ Sealjuures on kriminaalmenetluse alustamine uurimisasutusele või prokuratuurile kohustuslik.⁹⁹

Konkurentsiamet algatab väärteomenetluse väärteoteate alusel¹⁰⁰ või juhul kui ta leiab, et esinevad väärteomenetluse alustamiseks ajend ja alus ning puuduvad menetlust välistavad asjaolud.¹⁰¹ Väärteomenetluse ajendiks on väärteole viitav teave, sh menetleja poolt oma ülesandeid täites saadud väärteole viitav teave. Alus tähendab, et väärteotunnused on sedastatud

⁹⁰ KonkS § 63¹ lg 1.

⁹¹ Haldusmenetluse seadus – RT I, 13.03.2019, 55 (HMS) – § 35 lg 1.

⁹² KonkS § 63¹ lg-d 1 ja 2 / Eichhorn ja Ginter 2007, lk 132.

⁹³ KrMS § 211 lg 1.

⁹⁴ KonkS § 73⁸ lg 2. / KrMS § 31.

⁹⁵ KrMS § 193 lg 2.

⁹⁶ Hagström, M., Rüütel, R. Konkurentsioigus. Tallinn: Advokaadibüroo Teder, Glikman & Partnerid 2010, lk 177.

⁹⁷ KrMS § 193 lg 1.

⁹⁸ KrMS § 194 lg 2. / Kergandberg, E., Sillaots, M. Kriminaalmenetlus. Tallinn: Juura 2006, lk 247.

⁹⁹ KrMS § 6.

¹⁰⁰ VTMS § 59 lg 2.

¹⁰¹ VTMS § 3¹ lg 1.

väärteomenetluse ajendis.¹⁰² Väärteomenetluse algatamine on VTMS § 3¹ lg 1 alusel kohustuslik.

Planeeritava haldustrahvimenetluse algatab menetleja iseseisva haldusmenetlusena või riikliku järelevalve menetluse käigus.¹⁰³ Menetleja algatab haldustrahvimenetluse, kui on ilmnunud asjaolud, mis viitavad õigusrikkumise tunnustega teo toimepanemisele ning menetluse algatamist õigustab eeldatava rikkumise raskus ja avalik menetlushuvi.¹⁰⁴ Sisuliselt on haldustrahvimenetluse algatamiseks kaks võimalust: 1) menetleja võib algatada iseseisva haldustrahvimenetluse, mille läbiviimisel järgitakse haldustrahvimenetluse seaduses ja asjaomases eriseaduses sätestatud nõudeid; või 2) kui menetlejal on pooleli riikliku järelevalve menetlus, võib menetleja algatada haldustrahvimenetluse sellega, et asub käimasoleva menetluse läbiviimisel järgima HalTS-s ja asjaomases eriseaduses sätestatud nõudeid haldustrahvimenetlusele.¹⁰⁵

Haldustrahvimenetluse algatamine on analoogselt järelevalvemenetlusega menetleja kaalutusotsus, mille ametnik teeb HMS § 4 lg 2 kohaselt. Ühesõnaga ei pea menetleja haldustrahvimenetlust algatama, kui ta on veendunud, et isiku võimalikule õigusrikkumisele vaatamata ei oleks talle haldustrahvi määramine põhjendatud.¹⁰⁶ Menetleja võib otstarbekuse kaalutlustel jätta menetluse algatamata või selle lõpetada, kaaludes järgmisi asjaolusid: 1) õigusrikkumise laad, raskus, ulatus, kestus ja tagajärg, sealhulgas mõjutatud subjektide hulk ja neile tekitatud kahju või nende saadud kasu suurus; 2) menetlusaluse isiku süü õigusrikkumise toimepanemisel; 3) menetlusaluse isiku koostöö järelevalveasutusega ja tema võetud meetmed õigusrikkumise ärahoidmiseks või kõrvaldamiseks ning kahju ärahoidmiseks või tekitatud kahju heastamiseks; 4) menetlusaluse isiku varasemad samalaadsed õigusrikkumised ning tema varasem käitumine järelevalvemenetluses; 5) haldustrahvimenetluse läbiviimiseks olemasolev avalik menetlushuvi.¹⁰⁷ Vastupidiselt süüteomenetlustele ei ole haldustrahvimenetluse algatamine menetlejale kohustuslik ning menetleja kaalutusruum menetluse algatamiseks on ulatuslik.¹⁰⁸ Haldustrahvimenetluses on kaalutusõigus ulatuslikum kui süüteomenetluses, kuid

¹⁰² VTMS § 58 lg 1. / Ploom, T. jt. Väärteomenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne. Juura: 2007, lk 99.

¹⁰³ HalTS § 6 lg 2. Haldustrahvi õiguse kontseptsioon. EIS: 20-0541. 05.05.2020 (edasipidi: Haldustrahvi kontseptsioon), lk 1.

¹⁰⁴ HalTS SK lk 26.

¹⁰⁵ Haldustrahvi kontseptsioon, lk 11.

¹⁰⁶ HalTS EN § 6 lg 2. / Haldustrahvi kontseptsioon, lk 11-12.

¹⁰⁷ HalTS SK lk 26.

¹⁰⁸ HalTS SK lk 27.

piiratum kui tavapärasel haldusmenetluses.¹⁰⁹ Haldustrahvimenetlus algab esimese menetlustoiminguga, kusjuures menetlusalust isikut tuleb sellest teavitada.¹¹⁰

Niisiis on järelevalvemenetluses ja haldustrahvimenetluses menetluse algatamine menetleja kaalutusotsus. Väärteo- ja kriminaalmenetluses on aga menetluse algatamine kohustuslik. Kohustuslikkuse ehk legaliteedi põhimõte kriminaalmenetluses tähendab, et kuriteo asjaolude ilmnemisel peavad uurimisasutus ja prokuratuur oma pädevuse piires alustama ja toimetama kriminaalmenetlust sõltumata mis tahes isiku või riigiasutuse arvamusest.¹¹¹ Ka väärteomenetluses on menetluse algatamine menetlejale VTMS § 3¹ lg 1 järgi kohustuslik.

1.2.2. Tõendite kogumine

Järelevalvemenetluses lubatavad tõendid on menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus.¹¹² Sealjuures on Konkurentsiametil õigus nõuda menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mis on vajalikud haldusasja lahendamiseks.¹¹³

Tõendite kogumisel järelevalvemenetluses on Konkurentsiametil lubatud:

- 1) isikuid küsitleda ja nõuda neilt dokumentide väljaandmist (KorS § 30);
- 2) kutsuda isikuid ametiruumidesse ning kohaldada nende suhtes sundkohaletoomist (KorS § 31);
- 3) tuvastada isikusamasus (KorS § 32);
- 4) vallaasja läbi vaadata (KorS § 49);
- 5) valdusesse siseneda (KorS § 50);
- 6) valdust läbi vaadata (KorS § 51).¹¹⁴

Haldusmenetluses ei ole kogutud tõenditel kvalitatiivset erinevust – ükski tõendiliik ei ole usaldusväärsem kui teine. Tõendite vasturääkivuse korral ei saa eelistada üht tõendit teisele, kui siis üksnes juhul, kui tõendi eelistamine on ratsionaalselt põhjendatav (kusjuures see peab nähtuma ka haldusakti motivatsiooni osast). Asjaolu saab lugeda tõendatuks, kui vastupidine

¹⁰⁹ HalTS SK lk 32.

¹¹⁰ HalTS EN § 12 lg-d 1-2.

¹¹¹ Kergandberg, Sillaots 2006, lk 44.

¹¹² HMS § 38 lg 2.

¹¹³ HMS § 38 lg 1.

¹¹⁴ KonkS § 54¹.

võimalus (s.o tuvastava asjaolu puudumine) on juhtumi asjaolusid mõistlikult kaaludes praktiliselt välistatud. Kui tõendite vasturääkivus või puudumine annavad alust kahelda otsuse õiguspärasus, tuleb haldusorganil jätkata tõendite kogumist.¹¹⁵

Järelevalvemenetluses tehtud ettekirjutuse või vaideotsuste peale esitatakse kaebused halduskohtule.¹¹⁶ Halduskohtumenetluses on tõendina lubatud igasugune teave, mis on seaduses sätestatud protsessivormis ja mille alusel kohus seaduses sätestatud korras teeb kindlaks poolte nõudeid ja vastuväiteid põhjendavad asjaolud või nende puudumise, samuti muud asja õigeks lahendamiseks tähtsad asjaolud.¹¹⁷ Näiteks on võimalikud tõendid tunnistaja ütlus, menetlusosalise vande all antud seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, vaatlus ning eksperdiarvamus.¹¹⁸ Halduskohtumenetluses ei ole tõenditel kindlalt ettemääratud jõudu, kuivõrd kohus hindab kõiki tõendeid nende kogumis ja vastastikkuses seoses. Kohus hindab tõendeid igakülgselt, täielikult ja objektiivselt, juhindudes seadusest ning oma siseveendumusest.¹¹⁹

Väärteo- ja kriminaalmenetluses on tõendina lubatud kahtlustatava, süüdistatava, kannatanu, tunnistaja või asjatundja ütlus, ekspertiisiakt, eksperdi antud ütlus ekspertiisiakti selgitamisel, asitõend, uurimistoimingu, kohtuistung ja jälitustoimingu protokoll¹²⁰ või videosalvestis, samuti muu dokument ning foto või film või muu teabetalletus.¹²¹ KrMS § 63 lg 1 nimetatud tõendite loetelu ei ole aga kinnine.¹²² Selliste tõendite puhul on tegemist nn rangete tõenditega. Lisaks rangetele tõenditele on kriminaalmenetluses lubatud ka vabatõendid menetluse kulgu puudutavate asjaolude tuvastamiseks. Vabatõenditeks on mistahes andmekandjal asuv tõend, mida KrMS § 63 ei nimeta.¹²³

Tõendite kogumiseks lubatud menetlustoimingud väärteo- ja kriminaalmenetluses on:

- 1) tunnistaja/kahtlustatava ülekuulamine (KrMS § 66 ja KrMS § 75);
- 2) vastastamine (KrMS § 77);
- 3) ütluste seostamine olustikuga (KrMS § 79);

¹¹⁵ Aedmaa, A., jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 175.

¹¹⁶ HMS § 71 lg 1 ja § 87 lg 1.

¹¹⁷ Aedmaa jt 2004, lk 177.

¹¹⁸ Halduskohtumenetluse seadustik – RT I, 13.03.2019, 54 (HKMS) – § 56 lg 1 ja lg 2. / TsMS § 251 jj.

¹¹⁹ HKMS § 61 lg 1 ja 2.

¹²⁰ Väärteomenetluses on jälitustoimingu tõendina kasutamine lubatud üksnes VTMS § 32 lg-s 2 sätestatud juhul.

¹²¹ KrMS § 63 lg 1.

¹²² Kergandberg, E. KrMS § 63/4. Kriminaalmenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2020.

¹²³ Kergandberg, E., jt. Kohtumenetlus. Tallinn: Juura 2008, lk 284-285 / Kergandberg, Sillaots 2006, lk 170.

- 4) äratundmiseks esitamine (KrMS § 81);
- 5) vaatlus (KrMS § 83);
- 6) läbiotsimine (KrMS § 91); – Väärteomenetluses on kohtuvälisel menetlejal VTMS § 35 kohaselt vaja läbiotsimiseks maakohtu luba.
- 7) uurimiseksperiment (KrMS § 93);
- 8) isiku läbivaatus (KrMS § 88); – Kusjuures väärteomenetluse puhul võib isiku läbivaatust teostada üksnes kohtuvälise menetleja ametnik, kellel on ka isiku kinnipidamise õigus. Sellised kohtuvälised menetlejad on nimetatud VTMS § 45 lg-s 1. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt, tuleb kohtuvälise menetleja ametnikul, kellel ei ole isiku kinnipidamise õigust, esitada taotlus Politsei- ja Piirivalveametile isiku kinnipidamisele politseiametniku kaasamiseks.¹²⁴
- 9) ekspertiisi tellimine (KrMS § 95 jj).

Kriminaalmenetluses on lisaks eeltoodule lubatavaks tõendite kogumise toiminguks ka jälitustoiming.¹²⁵ Väärteomenetluses on kahtlusaluste suhtes jälitustoimingute läbiviimine keelatud.¹²⁶ Selline kaalutus põhineb asjaolul, et kuritegudega kahjustatakse palju olulisemaid õigushüvesid, millest tulenevalt on jälitustoimingute läbiviimine proportsionaalne. Kuivõrd väärteod kujutavad endast väiksemaid õigushüvede riiveid, ei oleks väärtegude puhul jälitustoimingute läbiviimine kahtlustatava suhtes proportsionaalne.¹²⁷ Lisaks on kriminaalmenetluses lubatud anonüümsete tunnistajate kasutamine¹²⁸, mis väärteomenetluses on keelatud.¹²⁹

Väärteo- ja kriminaalmenetluses pole tõenditel sarnaselt haldusmenetlusega kindlaksmääratud jõudu¹³⁰ ning kõiki tõendeid tuleb hinnata kogumis¹³¹. Kehtib tõendite vaba ehk siseveendumusele tugineva hindamise põhimõte.¹³² Kusjuures tõendeid tuleb tõlgendada süüdistatava kasuks.¹³³ Haldusmenetluses tõendite tõlgendamise puhul ei ole aga kindlat isiku

¹²⁴ VTMS § 34.

¹²⁵ KrMS § 126¹ jj.

¹²⁶ VTMS § 65 ja KrMS § 75 lg 2. / VTMS. Komm vlj, lk 107.

¹²⁷ VTMS. Komm vlj, lk 47.

¹²⁸ KrMS § 67.

¹²⁹ VTMS § 33. / Kergandberg jt 2008, lk 335.

¹³⁰ KrMS § 63 lg 1.

¹³¹ KrMS § 61 lg 2.

¹³² Kergandberg, KrMS § 61/3.

¹³³ Kergandberg jt 2008, lk 309. / KrMS § 7 lg 3.

kasuks tõlgendamise reeglit, tõendeid tuleb tõlgendada objektiivselt, kaldumata kummagi poole kasuks.¹³⁴

Planeeritavas haldustrahvimenetluses on tõendiks mistahes teave, mille alusel saab menetleja kindlaks teha asja õigeks lahendamiseks olulised, nii süüstavad kui õigustavad, asjaolud või nende puudumise.¹³⁵ Eelnõu kohaselt on lubatavateks tõenditeks HMS § 38 lg-s 2 sätestatud tõendid.¹³⁶ Niisiis ei ole haldustrahvimenetluses tehtud lubatavate tõendite osas haldusmenetlusest erisusi. Küll aga on haldusmenetluses erinev regulatsioon tõendite kogumiseks, haldustrahvimenetluses on kavandatud menetlejale täiendavaid menetlustoiminguid tõendite kogumiseks, mida järelevalvemenetluses pole.

Tõendite kogumisel haldustrahvimenetluses on menetlejal eelnõu kohaselt lubatud¹³⁷:

- 1) isikuid küsitleda ja nõuda neilt dokumentide väljaandmist (KorS § 30);
- 2) kutsuda isikuid ametiruumidesse ning kohaldada nende suhtes sundkohaletoomist (KorS § 31 lg 1); – Käesoleva meetme kohaldamisel tuleb lähtuda KorS § 31 lg-s 2 sätestatust.¹³⁸
- 3) tuvastada isikusamasus (KorS § 32);
- 4) kohaldada isiku suhtes viibimiskeeldu (KorS § 44); – Sealjuures võib haldustrahvimenetluses ametnik pitseerida ruumi, selle osa või asja, kuid võimaluse korral tuleks säilitada isiku juurdepääs tema elu- või tööruumile.¹³⁹
- 5) vallasasja läbi vaadata (KorS § 49);
- 6) valdusesse siseneda (KorS § 50);
- 7) valdust läbi vaadata (KorS § 51); – Enne valduse läbivaatust peaks menetleja hankima läbivaadatava ruumi asukohajärgse halduskohtu loa. Juhul kui loa taotlemine ei ole menetlustoimingu kiireloomulisuse tõttu võimalik, on lubatud teostada toiming ilma eelneva loata, kuid luba tuleb sellisel juhul taotleda viivitamatult tagantjärele.¹⁴⁰
- 8) võtta vallasasi hoiule KorS § 52 lg 1 p-s 5 sätestatud tingimustel; – Lisaks KorS § 52 lg 1 p-s 5 sätestatud tingimustele võib menetleja võtta vallasasja läbivaatuseks hoiule dokumendid, arvuti ja muud esemed juhul, kui asja õigeks lahendamiseks oluliste

¹³⁴ Aedmaa, jt 2004, lk 178.

¹³⁵ HalTS EN § 8 lg 1.

¹³⁶ HalTS SK lk 35.

¹³⁷ HalTS EN § 14 lg 1.

¹³⁸ HalTS EN § 14 lg 2.

¹³⁹ HalTS EN § 14 lg 3.

¹⁴⁰ HalTS EN § 14 lg 4.

asjaolude tuvastamine või andmete või tõendi saamine ei ole kohapeal võimalik või on oluliselt raskendatud. Vallasasi tuleb pärast tõendi saamist viivitamatult tagastada.¹⁴¹

Õiguskirjanduses on leitud, et faktiliste asjaolude tuvastamine/tõendatuks lugemine võib sõltuda järgmistest teguritest: 1) lubatud tõendite ring; 2) tõendamiskoormuse regulatsioon – kes ja missuguseid asjaolusid peab tõendama, ning tõendamiskohustuse jaotus menetlusosaliste vahel; 3) tõendamisstandard ehk kohtupraktikas faktiliste asjaolude tuvastamisel nõutava põhjalikkuse määr. Kusjuures erinevus nimetatud tegurites võib kaasa tuua selle, et ühe ja sama sündmuse osas ei ole eri menetlustes tuvastatu omavahel kooskõlas.¹⁴²

Tõendite kogumiseks lubatavad menetlustoimingud järelevalvemenetluses ning kavandatavas haldustrahvimenetluses tulenevad korrakaitseesadusest. Järelevalvemenetluses ja kavandatavas haldustrahvimenetluses on menetleja käsutuses valdavalt samad menetlustoimingud, täiendavalt on haldustrahvimenetluses lubatud isikute suhtes kohaldada viibimiskeeldu (KorS § 44) ja vallasasja hoiule võtta (KorS § 52 lg 1 p 5). Käesoleva töö autor on seisukohal, et haldustrahvimenetluses täiendavalt lubatud toiminguid on konkurentsioiguse rikkumise menetluses äärmiselt kasulikud. Kui menetleja pädevuses on isikul keelata teatud ruumides viibimine või võtta vallasasja hoiule, on rikkuja jaoks oluliselt raskem asitõendite varjamine menetleja eest. Kui menetlejal on haldustrahvimenetluses parem ligipääs tõenditele, on tõenäolisem jõuda ka rikkumise tuvastamiseni.

Süüteomenetlustes lubatavad menetlustoimingud on sätestatud aga kriminaalmenetluseseadustikus. Esmapilgul näib, et menetlustoimingud järelevalvemenetluse (ja kavandatava haldustrahvimenetluse) puhul on oluliselt erinevad kui süüteomenetlustes. Samas esineb mitmeid samasisulisi toiminguid, näiteks süüteomenetluses kehtivale ülekuulamise toimingule vastab järelevalvemenetluses ütluste võtmine, vaatlusele ja läbiotsimisele vastab järelevalvemenetluses valduse ja vallasasja läbivaatus. Üheks oluliseks erinevuseks aga tõendite kogumisel on kriminaalmenetluses lubatav jälitustoiming, mis on teistes menetlustes keelatud.

¹⁴¹ HalTS EN § 14 lg 5.

¹⁴² Sarv 2005, lk 310.

1.2.3. Menetluspõhimõtted

Haldusmenetluse üks kesksemaid põhimõtteid on uurimispõhimõte (HMS § 6). Uurimispõhimõtte sisuks on haldusorgani kohustus välja selgitada kõik haldusmenetluses tähtsust omavad asjaolud, kusjuures haldusorganil on kohustus välja selgitada isikule nii soodsad kui ka ebasoodsad asjaolud – need on õiguspärase otsuse tegemise eelduseks.¹⁴³ Uurimispõhimõte tugineb asjaolule, et haldusorgan esindab haldusmenetluses avalikku huvi ning avaliku huvi sfääri kuulub õigete haldusaktide väljaandmine.¹⁴⁴ Kuid uurimispõhimõte ei puuduta üksnes haldusorganit – haldusorganil on volitus nõuda tõendite esitamist nii menetlusosaliselt kui ka menetlusväliselt isikult.¹⁴⁵

Seega on uurimispõhimõttega tihedalt seotud menetlusosalise kaasaaitamiskohustus. HMS § 38 lõike 1 kohaselt on haldusorganil õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud. Kuna haldusmenetluse asjaolusid puudutav teave on tihtipeale just menetlusosaliste valduses, siis kehtib haldusmenetluses menetlusosaliste aktiivne osalemise kohustus. Ennekõike tähendab aktiivne osalus HMS § 38 lg-s 3 väljendatud kohustust esitada haldusorganile isikule teadaolevaid, menetluses tähtsust omavaid asjaolusid ja tõendeid.¹⁴⁶ Sealjuures on haldusorganil võimalik tagada menetlusosalise aktiivset osalust negatiivsete meetmetega – nt rakendades sunniraha või haldussundi või koormava haldusakti andmisel lugedes tuvastatud asjaolud tõendatuks menetlusosalisele kahjulikus suunas (eeldusel, et selline tõlgendus ei ole vastuolus teiste tõenditega).¹⁴⁷

Tõendamiskoormus halduskohtumenetluses on jaotatud menetlusosaliste vahel nii, et iga menetlusosaline peab üldjuhul tõendama neid asjaolusid, millele tuginevad tema väited, kuid kohtul on õigus nõuda, et menetlusosaline tõendaks ka neid asjaolusid, mille puhul võib eeldada, et just temal on vastavatele tõenditele juurdepääs.¹⁴⁸ Kui menetlusosaliste esitatud tõendid on ebapiisavad, saab kohus teha menetlusosalistele ettepaneku esitada täiendavaid

¹⁴³ Annus, R. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. – *Juridica* VII/2008, lk 500.

¹⁴⁴ Aedmaa jt 2004, lk 181.

¹⁴⁵ Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – *Juridica* 2002/2, lk 113.

¹⁴⁶ Aedmaa jt 2004, lk 187.

¹⁴⁷ Aedmaa jt 2004, lk 187.

¹⁴⁸ HKMS § 59 lg 1.

tõendeid või saab sootuks ise tõendeid koguda.¹⁴⁹ Muu hulgas saab kohus tõendite kogumiseks esitada teabenõudeid menetlusosalistele, menetlusvälistele haldusorganitele, menetlusosalise tööandjale, kindlustusseltsile või krediitiasutusele. Sealjuures on kohtul võimalik trahvida isikut, kes ettenähtud tähtaja jooksul teabenõudele ei vasta.¹⁵⁰

Uurimispõhimõttega kooskäiv kaasaaitamiskohustus on vastassuunaline enese mittesüüstamise privileegiga. HMS, KonkS ja KorS ei sätesta erinevalt maksukorralduse seadusest menetlusosalise õigust keelduda teabe andmisest ja tõendite esitamisest küsimustes, millele vastamine tähendaks enda või lähedase isiku õigusrikkumises süüditunnistamist (MKS § 64 lg 1 p 6). Enese mittesüüstamise privileegile on haldusmenetluses kaudne viide üksnes seoses ekspertide ja tunnistajatega.¹⁵¹ Seega peavad menetlusosalised riiklikus järelevalvemenetluses kaasaaitamiskohustuse piiramiseks tuginema otse põhiseaduse § 22 lg-le 3 ja seda tõlgendavale kohtupraktikale. Riigikohtu kriminaalkolleegium on kinnitanud, et õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile ei sõltu isiku formaalsest menetluslikust seisundist ega ka sellest, kas asjaolude suhtes, mille kohta isikult tõendeid nõutakse, on kriminaalmenetlust alustatud. Oluline on isikult nõutava tõendusteabe faktiline iseloom – kas see viitab isiku poolt toime pandud kuriteole või mitte.¹⁵² Samas on selge, et haldusmenetluses ei ole enese mittesüüstamise privileeg samasuguse ulatusega nagu süüteo menetluses.¹⁵³

Süüteo menetlust iseloomustavad põhimõtted on süütuse presumptsioon, enese mittesüüstamise privileeg, *in dubio pro reo* põhimõte. Nende põhimõtete allikaks on põhiseaduse § 22 ning sisuliselt on enese mittesüüstamise privileeg ja *in dubio pro reo* põhimõte osad süütuse presumptsioonist.¹⁵⁴

Süütuse presumptsioon on sätestatud KrMS § 7 lg-s 1, mille kohaselt ei käsitata kedagi kuriteos süüdiolavana enne, kui tema kohta on jõustunud süüdimõistev kohtuotsus. Süütuse presumptsiooni sisustamise puhul on oluline ka põhimõte, et keegi ei ole kohustatud tõestama oma süütust (KrMS § 7 lg 2). Sellest tulenevalt lasub tõendamiskoormus süütegu menetleval asutusel. KrMS § 7 allikaks on PS § 22 lg-d 1 ja 2. Lisaks on süütuse presumptsiooniga tihedalt seotud *in dubio pro reo* põhimõte, mille kohaselt tuleb asjaolusid tõlgendada kahtlustatava

¹⁴⁹ HKMS § 59 lg 3. / Kergandberg jt 2008, lk 214.

¹⁵⁰ HKMS § 58.

¹⁵¹ TsMS § 257 lg 1 p 1 ja lg 2, HMS § 39 lg 3.

¹⁵² RKKKo 01.06.2005, 3-1-1-39-05, p 14.

¹⁵³ TlnRnKo 23.11.2011, 3-10-33-21, p 19.

¹⁵⁴ Lõhmus, U. Põhiõigused kriminaalmenetluses. Tallinn: Juura 2019, lk 108, 124. / Kergandberg, KrMS § 7/2. / Sepp, Kergandberg, PS § 22/35. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj, 5. vlj. Tallinn: Iuridicum 2020.

kasuks (KrMS § 7 lg 3).¹⁵⁵ *In dubio pro reo* põhimõtte kohaselt ei tule tõlgendada süüdistatava kasuks mitte mistahes isiku süüdioleku suhtes tekkivat kahtlust, vaid üksnes kõrvaldamata kahtlusi.¹⁵⁶ Õiguskirjanduses on leitud, et *in dubio pro reo* põhimõte on seotud ka KrMS §-s 14 sätestatud kohtumenetluse võistlevuse printsiibiga.¹⁵⁷ Niisiis kehtib kriminaalmenetluses haldus(kohtu)menetluse uurimisprintsiibile vastassuunaline printsiip – kohtumenetluse võistlevus. See tähendab, et tõendite kogumisega tegelevad üksnes kriminaalmenetluse pooled ning kohus säilitab kohtuasja erapooletu lahendamise rolli.¹⁵⁸

Enese mittesüüstamise privileeg tähendab, et kedagi ei tohi sundida tunnistama iseenda või oma lähedaste vastu (PS § 22 lg 3).¹⁵⁹ Enese mittesüüstamise privileegi sisu kannavad KrMS § 34 lg 1 p 1 (kahtlustatava õigus teada kahtluse sisu ja anda selle kohta ütlusi või keelduda ütluste andmisest), KrMS § 66 lg 3 (tunnistajana ütluste andmisest keeldumise üldklausel), KrMS § 71 (lähedaste isikute ring, kes on õigustatud keelduma ütluste andmisest) ja KrMS § 287¹ lg 5 (kaastäideviija või osavõtja õigus keelduda ütluste andmisest).¹⁶⁰ Kusjuures enese mittesüüstamise privileeg kehtib ka juriidiliste isikute suhtes.¹⁶¹

Siinkohal on asjakohane analüüsida ka määruse 1/2003 artiklis 2 ja KonkS § 6 lg-s 2 sätestatud ümberpööratud tõendamiskoormust. Riigikohus on sedastanud, et selline ümberpööratud tõendamiskoormus saab kõne alla tulla ainult juhul, kui KonkS §-s 4 või ELTL art-s 101 sätestatud rikkumise menetlemine ei toimu kriminaalmenetluses. Kuivõrd Eestis menetletakse KonkS §-s 4 sätestatud rikkumist kriminaalmenetluses, tuleb järgida üldiseid tõendamispõhimõtteid, mille kohaselt ei ole keegi kohustatud kriminaalmenetluses tõendama oma süütust (PS § 22 lg 2 ja KrMS § 7 lg 2).¹⁶²

Eeltoodust tulenevalt kujuneb asjaolude tõendamine kriminaalmenetluses oluliselt erinevalt konkurentsioiguse järelevõlvementlusest: menetlusalusel isikul on kriminaalmenetluses õigus keelduda ütluste andmisest (enamgi veel, keelatud on kahtlustatava mõjutamine sunnivahenditega) ning asjaolude tõendamise kahtluse korral tõlgendatakse asjaolusid kahtlusaluse kasuks (*in dubio-pro reo*).

¹⁵⁵ Sepp, Kergandberg, PS § 22/2.

¹⁵⁶ Sepp, Kergandberg, PS § 22/32.

¹⁵⁷ Sepp, Kergandberg, PS § 22/35.

¹⁵⁸ Kergandberg, Sillaots 2006, lk 77.

¹⁵⁹ Sepp, Kergandberg, PS § 22/36.

¹⁶⁰ Sepp, Kergandberg, PS § 22/37.

¹⁶¹ Sepp, Kergandberg, PS § 22/40.

¹⁶² RKKKo 04.05.2011, 3-1-1-12-11, p 25.3 / Sepp, Kergandberg, PS § 22/39.

PS §-s 22 sätestatud põhimõtted kehtivad ka väärteomenetluses. VTMS § 4 sätestab, et kedagi ei tohi käsitada väärteo toimepanemises enne, kui on jõustunud väärteootsus. Kuigi VTMS § 4 sätestab sõnaselgelt üksnes süütuse presumptsiooni, laienevad ka väärteomenetlusele nii *in dubio pro reo* põhimõtte kui ka enese mittesüüstamise privileeg.¹⁶³ PS kommentaaride kohaselt kehtib PS § 22 sätestatud süütuse presumptsioon süüteomenetluses.¹⁶⁴ Süütegude alla kuuluvad nii väärteod kui kuriteod, seega kohalduvad PS § 22 põhimõtted ka väärteomenetlusele. Lisaks kuuluvad PS § 22 isikulisse kaitsealasse nii kriminaalmenetluse kui ka väärteomenetluse subjektid.¹⁶⁵ Seega toimub tõendamiskoormuse jagunemine ja asjaolude tõendamine väärteomenetluses sarnaselt kriminaalmenetlusega. Küll aga esineb erinevus kohtumenetluse võistlevuse põhimõttes. Kui kriminaalmenetluses täidab prokuratuur süüdistusfunktsiooni, kaitsja täidab kaitsefunktsiooni ning kohus täidab erapooletu lahendamise funktsiooni¹⁶⁶, siis väärteomenetluses on kohtul õigus kohtuliku uurimise raames omal algatusel toimetada asitõendi või sündmuskoha vaatlust või määrata ekspertiis.¹⁶⁷ Selline aktiivsus ei ole kohtu puhul kriminaalmenetluses lubatud.

Erinevad põhimõtted puudutavad ka väärteo kohtuvälist menetlust. Sarnaselt haldus(kohtu)menetlusega kehtib ka väärteo kohtuvälises menetluses uurimispõhimõtte. Kuigi väärteomenetluse seadustikus pole uurimispõhimõtet sõnaselgelt kirjas, esineb seaduses mitmeid viiteid sellele, et väärteomenetluses kehtib uurimispõhimõtte, mitte võistlevuse põhimõtte. Sellele viitab mh asjaolu, et VTMS-is on tõendite uurimise regulatsioon erinev kriminaalmenetluse regulatsioonist, sealjuures on VTMS-i regulatsioon piisavalt detailne, et puuduks põhjus rakendada VTMS §-i 2, mille kohaselt lähtutakse väärteomenetluse puhul kriminaalmenetluse sätetest, kui VTMS-ist ei tulene teistsugust regulatsiooni.¹⁶⁸ Lisaks on väärteo kohtuvälise menetluse puhul nii tõendite koguja, tõendaja kui ka hindaja sama kohtuväline menetleja ning otsustamine toimub kirjalikus menetluses, mis iseloomustab pigem uurimisprintsipi ning on vastuolus võistlevuse põhimõttega.¹⁶⁹ Samas kehtib väärteomenetluses uurimisprintsip selle reservatsiooniga, et uurimisprintsibiiga ei kaasne menetlusaluse isiku kaasaitamiskohustust, sest see oleks vastuolus enese mittesüüstamise privileegiga.

¹⁶³ VTMS. Komm vlj, lk 6.

¹⁶⁴ Sepp, Kergandberg, PS § 22/2.

¹⁶⁵ Sepp, Kergandberg, PS § 22/39.

¹⁶⁶ Kergandberg, KrMS § 14/1.

¹⁶⁷ VTMS § 101 lg 1 ja § 102 lg 1. / Kergandberg jt 2008, lk 336.

¹⁶⁸ Kergandberg jt 2008, lk 309.

¹⁶⁹ Kergandberg jt 2008, lk 310.

HalTS seletuskirjas on sedastatud, et haldustrahvi karistuslikust iseloomust tulenevalt peavad isikule olema tagatud EIÕK art 6 lg-st 2 ja PS § 22 lg-st 1 tulenevad põhiõigused (s.o süütuse presumpatsioon). Sellest tulenevalt ei pea isik oma süütust tõendama ning tõendamiskoormus lasub menetlejal.¹⁷⁰ Seletuskirjas on väljatoodud ka isiku õigus keelduda süüstavate ütluste/tõendite andmisest (s.o enese mittesüüstamise privileeg). Kuivõrd Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas on üksnes väljakujunenud füüsilise isiku õigus enese mittesüüstamise privileegile ning puudub praktika privileegi laienemise kohta juriidilistele isikule, on HalTS eelnõus sätestatud süüteomenetlusega sarnane enese mittesüüstamise privileeg üksnes füüsilistele isikutele (§ 9 lg 5).¹⁷¹ Samas on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et juriidilist isikut ei või järelevalvemenetluses kohustada andma vastuseid, millega ta tunnistaks õigusrikkumise asetleidmist. Sellele põhimõttele tuginedes on ka koostatud eelnõu § 9 lg 7, mille kohaselt ei või menetleja tõendite kogumisel sundida menetlusalust isikut õigusrikkumist omaks võtma. Täiendavalt on Euroopa Kohus leidnud, et konkurentsiasjades ei saa ettevõtja enese mittesüüstamise privileegile tuginedes keelduda teabe andmisest ja enda valduses olevate dokumentide esitamisest, isegi kui nende alusel on tuvastatav tema enda või teise isiku õigusrikkumine.¹⁷² Niisiis on planeeritavas haldustrahvimenetluses juriidilise isiku enese mittesüüstamise privileeg oluliselt piiratud – sunnivahendite abil saab nõuda ettevõtjalt dokumentide ja tõendite väljaandmist, kuid tõendite kogumisel ei tohi juriidilist isikut kohustada andma vastuseid, millega ta tunnistaks õigusrikkumise asetleidmist. Eeltoodust tulenevalt on mõjutatud ka tõendamiskoormus planeeritavas halduskaristusmenetluses. HalTS EN § 9 lg-st 6 tuleneb, et majandus- ja kutsetegevust puudutavatele õigustavatele väidetele tuginedes peab isik oma väiteid tõendama, kui tõendid on talle mõistliku pingutusega kättesaadavad, või viitama tõendi asukohale (see põhimõte on kohtupraktikas tuntud ka kui ümberpööratud tõendamiskoormus¹⁷³).

Niisiis kehtivad järelevalvemenetluses ja väärteo-/kriminaalmenetluses erinevad põhimõtted. Kui järelevalvemenetluses kehtib menetlusaluse isiku kohustus teha menetlejaga tõendite kogumisel koostööd, siis väärteo- ja kriminaalmenetluses on kahtlustataval õigus enese mittesüüstamise privileegile tuginedes igasugusest koostööst keelduda. Planeeritavas haldustrahvimenetluses on kavandatud süüteomenetlusega sarnase ulatusega enese

¹⁷⁰ HalTS SK lk 36.

¹⁷¹ HalTS SK lk 37.

¹⁷² HalTS SK lk 37.

¹⁷³ Soo, Lott, Kangur 2020, lk 83-84.

mittesüüstimise privileeg üksnes füüsilistele isikutele, juriidiliste isikute osas on enese mittedüüstimise privileeg planeeritud oluliselt piirataval kujul kui kehtivates süüteo menetlustes.

1.2.4. Kohtuliku kontrolli ulatus

Kui Konkurentsiamet tuvastab järelevalvemenetluses konkurentsioiguse rikkumise, teeb ta ettevõtjale ettekirjutuse.¹⁷⁴ Ettekirjutus on haldusakt HMS § 51 lg 1 mõttes. Haldusakti vaidlustamiseks on haldusakti subjektile tavaliselt kaks võimalust: 1) esitada vaie (HMS § 71 lg 1 järgi) või 2) esitada kaebus halduskohtusse (HKMS § 37 lg 2 järgi).¹⁷⁵ Vaie esitatakse HMS § 73 lg 2 järgi Konkurentsiametile. Vaidemenetluses saab nõuda haldusakti või selle osa kehtetuks tunnistamist, nõuda ettekirjutuse tegemist haldusakti andmiseks, asja uueks otsustamiseks või toimingu sooritamiseks.¹⁷⁶ Järelevalvet teostaval haldusorganil on vaide läbivaatamisel õigus rahuldada vaie ja tunnistada haldusakt kas täielikult või osaliselt kehtetuks ning kõrvaldada haldusakti faktilised tagajärjed, teha ettekirjutus haldusakti andmiseks, toimingu sooritamiseks või asja uueks otsustamiseks, teha ettekirjutus toimingu tagasitaitmiseks, või jätta vaie rahuldamata.¹⁷⁷ Seega on võimalik esitada Konkurentsiameti rikkumist tuvastava ettekirjutuse peale vaie ettekirjutuse või selle osa kehtetuks tunnistamiseks.

Halduskohtusse on võimalik pöörduda otse ettekirjutuse peale kaebuse esitamisega või vaidemenetluses tehtud vaide rahuldamata jätmise otsuse (HMS § 85 p 4) peale kaebuse esitamisega.¹⁷⁸ HKMS § 37 lg 1 kohaselt algab halduskohtumenetlus kohtule kaebuse esitamisega. Sealjuures saab kaebusega nõuda haldusakti osalist või täielikku tühistamist (tühistamiskaebus), haldusakti andmist või toimingu tegemist (kohustamiskaebus), haldusakti andmise või toimingu tegemise keelamist (keelamiskaebus), avalik-õiguslikus suhtes tekitatud kahju hüvitamist (hüvitamiskaebus), haldusakti või toimingu õigusvastaste tagajärgede kõrvaldamist (heastamiskaebus), haldusakti tühisuse, haldusakti või toimingu õigusvastasuse või muu avalik-õiguslikus suhtes tähtsust omava faktilise asjaolu kindlakstegemist (tuvastamiskaebus).¹⁷⁹

¹⁷⁴ KonkS § 61¹.

¹⁷⁵ Aedmaa jt 2004, lk 31-32.

¹⁷⁶ HMS § 72.

¹⁷⁷ HMS § 85.

¹⁷⁸ HMS § 87 lg 1 ja HKMS § 37 lg 1.

¹⁷⁹ HKMS § 37 lg 2.

Tühistamiskaebuse korral on halduskohtul volitus tühistada haldusakt (s.o Konkurentsiameti ettekirjutus) osaliselt või täielikult.¹⁸⁰ Tühistamisega lõpetab kohus ettekirjutuse kui haldusakti kehtivuse – lõpeb ettekirjutuse võime luua õiguslikke tagajärgi, mille loomisele on ettekirjutus suunatud. Tuvastava haldusakti (s.o ettekirjutus) puhul ei ole kindlaks tehtud asjaolud enam kellegi jaoks siduvad.¹⁸¹ Tühistamise puhul muutub haldusakt kehtetuks tagasiulatuvalt – fiktiivses mõttes pole haldusakt kunagi kehtinudki. Sealjuures on haldusakti tühistav otsus siduv igapähele – menetlusosalistele, menetlusse kaasamata isikutele ja kohtutele.¹⁸² Kohtuliku kontrolli käigus hindab halduskohus tõendeid ning otsustab, millised asjaolud on tuvastatud, millist õigusakti tuleb asjas kohaldada ja kas kaebus kuulub rahuldamisele (HKMS § 158 lg 1). Sealjuures ei ole kohus seotud haldusorgani (s.o Konkurentsiameti) faktilise hinnanguga.¹⁸³

Konkurentsiameti ettekirjutuse kohtuliku kontrolli osas asus Riigikohus oma 2002. a otsuses 3-3-1-66-02 seisukohale, et Konkurentsiameti rikkumist tuvastava otsuse tegemisel rakendab Konkurentsiamet kaalutusõigust, mistõttu on kohtuliku kontrolli ulatus piiratud üksnes kaalutusõiguse õiguspärase teostamise kontrollimisega (vt HKMS § 158 lg 3).¹⁸⁴ Siiski on Riigikohus oma hilisemas praktikas leidnud, et isegi kui haldusorgan tegeleb määratlemata õigusmõiste sisustamisega, „ei ole tegemist täidesaatvale riigivõimule reserveeritud otsustuspädevusega, vaid seaduse tõlgendamisega ja seega ka õigusemõistmise küsimusega“.¹⁸⁵ Sarnaselt on Riigikohus sedastanud, et õigusmõistete sisustamine ja faktiliste olukordade hindamine on kohtuvõimu põhifunktsioon, mitte täidesaatva riigivõimu monopol.¹⁸⁶ ELTL art 101 ja 102 ning KonkS § 4 ja § 16 kohased keelatud tegude kirjeldused sisaldavad mitmeid määratlemata õigusmõisteid, näiteks „konkurentsi kahjustav“, „turgu valitsev seisund“, „kuritarvitamine“. Seega on põhjendatud käsitlus, et Konkurentsiameti ettekirjutuse resolutiivosas keelatud teo tuvastamine ei ole kaalutusotsus ja see on täies ulatuses kohtulikult kontrollitav. Samas vajaks viidatud Riigikohtu 2002. aasta otsuses väljendatud ekslik seisukoht vähemalt sama sõnaselget ümberlõkkamist just konkurentsioiguse rikkumiste kontekstis, sest viited Konkurentsiameti kaalutusõigusele määratlemata õigusmõistete sisustamisel ei ole kohtupraktikast kadunud. Näiteks viitas Tallinna Halduskohus 25.11.2016 otsuses asjas 3-16-

¹⁸⁰ HKMS § 5 lg 1 p 1.

¹⁸¹ Merusk, Pilving, HKMS § 5/lk 50. Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013.

¹⁸² Merusk, Pilving, HKMS § 5/lk 51.

¹⁸³ Merusk, Pilving, HKMS § 158/lk 528.

¹⁸⁴ RKHKo 18.12.2002, 3-3-1-66-02, p 25.

¹⁸⁵ RKHKo 20.04.2018, 3-15-443, p 28.

¹⁸⁶ RKHKo 19.02.2019, 3-17-1545, p 26.

1267, et ebamõistliku hinna kui määratlemata õiguspõhiste sisustab Konkurentsiamet, kes on vaba valima ka kasutatava meetoodika, kuna seda pole kehtivas õiguses ette kirjutatud.¹⁸⁷

Väärteomenetluse kohtueelses üldmenetluses koostatakse väärteoprotokoll, millele isik saab esitada vastulause. Väärteoprotokoll on analoogne kriminaalmenetluse süüdistusaktiga. 30 päeva jooksul väärteoprotokolli kättemisest teeb kohtuvälise menetleja ametnik kirjalikus menetluses otsuse.¹⁸⁸ Väärteomenetluses on otsuse peale edasikaebamise võimalused piiratumad kui teistes menetlustes. Kui karistusotsuse teeb kohtuvälise menetleja, saab selle peale kaevata esmalt maakohtule ja seejärel Riigikohtule, kaebemenetlus ringkonnakohtus jääb aga vahele. Kui karistusotsus tehakse maakohtus, saab otsuse edasi kaevata ringkonnakohtusse ning seejärel Riigikohtusse.¹⁸⁹ Kui kohtuvälises menetluses tehtud otsuse peale ei esitata ettenähtud tähtaja jooksul kaebust, jõustub kohtuvälises menetluses tehtud väärteotsus.¹⁹⁰

Väärteotsuse peale esitatakse kaebus VMS § 114 alusel. Maakohtu volitused kaebuse lahendamisel on jätta kohtuvälise menetleja otsus muutmata ja kaebus rahuldamata, tühistada kohtuvälise menetleja otsus täies ulatuses või osaliselt ja teha uus otsus, tühistada kohtuvälise menetleja otsus ja lõpetada väärteomenetlus.¹⁹¹ Kaebuse lahendamisel selgitab kohus mh välja järgmise: ega ei esine väärteomenetlust välistavaid asjaolusid (VTMS § 29), kas tegu, milles menetlusalust isiku süüdistatakse, on aset leidnud, kas teo on toimepannud menetlusalune isik, kas tegu kvalifitseerub väärteoks, kas kohtuvälise menetleja oli pädev karistust määrama, kas kohtuvälise menetleja on järginud väärteomenetluse õigust, kas isiku karistamine on toimunud kooskõlas karistuse kohaldamise alustega, kas tuleks menetlus lõpetada otstarbekuse kaalutlustel.¹⁹²

Kriminaalmenetluses väärteomenetlusega analoogset kohtuvälist menetlust ei ole, kriminaalmenetluse puhul saab rääkida üksnes kohtueelsest menetlusest.¹⁹³ Kriminaalmenetlus algab esimese uurimis- või menetlustoiminguga.¹⁹⁴ Kohtueelse menetluse käigus kogub Konkurentsiamet tõendid, kui Konkurentsiamet on veendunud, et kriminaalasjas vajalikud

¹⁸⁷ RKHKo 25.04.2019, 3-16-1267, p 6.4.

¹⁸⁸ Kergandberg jt 2008, lk 315.

¹⁸⁹ Kergandberg jt 2008, lk 316.

¹⁹⁰ VTMS § 199.

¹⁹¹ VTMS § 132.

¹⁹² VTMS § 133.

¹⁹³ VTMS Komm vlj., § 2.

¹⁹⁴ KrMS § 199 lg 1.

tõendid on kogutud, edastab ta prokuratuurile kriminaaltoimiku.¹⁹⁵ Prokuratuur esitab süüdistustoimiku maakohtule, mille alusel algatab kohus kohtumenetluse.¹⁹⁶ Kohtumenetluses lahendab kohus mh järgmised küsimused: kas tegu, milles süüdistatavat süüdistatakse, leidis aset, kas teo on toime pannud süüdistatav, kas tegu kvalifitseerub kuriteona, kas süüdistatav on teotoimepanemises süüdi, kas esineb kergendavaid ja raskendavaid asjaolusid, milline karistus tuleb mõista, kas ja millises ulatus rahuldada tsiviilhagi või hüvitada kuriteoga tekitatud kahju. Maakohtu otsuse üle teostab täielikku kohtulikku kontrolli ringkonnakohus. Ringkonnakohus võib mh maakohtu otsuse tühistada osaliselt või täies ulatuses ning teha uue kohtuotsuse.¹⁹⁷

Haldustrahvimenetluses tehtud haldustrahviotsuste peale esitatud kaebusi on eelnõu kohaselt plaanis hakata menetlema halduskohtumenetluses.¹⁹⁸ Haldusmenetlusele tavapäraselt vaidemenetlust ei ole haldustrahvimenetluses eelnõu kohaselt plaanis kehtestada¹⁹⁹, selle asemel tagatakse isikule kolmeastmeline kohtumenetlus: 1) halduskohus; 2) ringkonnakohus; ja 3) Riigikohus.²⁰⁰ Kuna haldustrahvid on isiku õiguseid ja vabadusi intensiivselt riivavad karistusotsused, on HalTS eelnõus leitud, et isiku õiguste piisavaks kaitseks on vajalik kohtulik kontroll.²⁰¹ Seetõttu on seadusandja kavandanud HalTS eelnõu §-ga 25 täienduse HKMS §-le 5. Eelnõu kohaselt täiendatakse HKMS § 5 lõikega 2¹ sõnastuses: „Kui kohus tühistab haldustrahviotsuse osaliselt või täielikult, võib ta koos haldusakti tühistamisega teha ise haldustrahviotsuse. Kohus arvestab haldustrahvimenetluse seaduses sätestatud“. Sealjuures luuakse erisus kehtivast halduskohtumenetlusest – halduskohtule antakse võimalus teha menetleja asemel ise uus otsus. Haldustrahvi kohtulik menetlus erineb ka väärteomenetlusest, mille kohtulikus kaebemenetluses on ettenähtud üksnes kaebus kohtuvälise menetleja otsuse peale maakohtule ning maakohtu otsuse peale kassatsioonikaebus Riigikohtule.²⁰²

Kriminaalmenetlus toimub täielikult kohtuliku kontrolli raames, kuivõrd kohtuvälise menetlust kriminaalasjades ei toimu. Väärteomenetluses ja haldustrahvimenetluses on tagatud ulatuslik kohtulik kontroll, s.t kohtul on võimalik menetleja asemel teha sisuline uus otsus, asendada menetleja otsus enda omaga. Kuigi järelevalvemenetluse puhul halduskohus Konkurentsiameti ettekirjutuse asemel uut otsust teha ei saa, saab halduskohus tühistada Konkurentsiameti

¹⁹⁵ KrMS § 222 lg 1

¹⁹⁶ KrMS § 257 lg 1.

¹⁹⁷ KrMS § 337.

¹⁹⁸ HalTS EN § 18 lg 1.

¹⁹⁹ HalTS SK lk 58.

²⁰⁰ Haldustrahvi kontseptsioon, lk 23. / HalTS SK lk 25.

²⁰¹ HalTS SK lk 58.

²⁰² HalTS SK lk 59.

ettekirjutuse. Sellest tulenevalt lakkab ettekirjutus kehtimast selle tegemisest alates. Kohtupraktika ei ole üheselt selge ettekirjutuste kohtuliku kontrolli ulatuse osas, kuid keelatud teo tuvastamine ettekirjutuse resolutiivosas peaks igal juhul alluma täielikule kohtulikule kontrollile.

2. Konkurentsioiguse rikkumisi tuvastavatele otsustele ja ettekirjutustele ühesuguste tagajärgede omistamise põhiseaduspärasus

2.1. Asjakohased põhiõigused

KonkS § 78¹² kohaselt on rikkumismenetluses tuvastatud keelatud teo toimepanemine siduv teo toimepanemisest tekkinud tsiviilõiguslikku nõuet menetlevale kohtule. Tsiviilõiguslikke nõudeid vaatab läbi maakohus tsiviilkohtumenetluses.²⁰³ Tsiviilkohtumenetluse kord ja põhimõtted ning poolte menetluslikud tagatised on sätestatud tsiviilkohtumenetluse seadustikus.²⁰⁴ TsMS § 5 lg 1 sätestab, et hagi menetletakse poolte esitatud asjaolude ja taotluste alusel, lähtudes nõudest. Sama sätte lõike 2 kohaselt peab pooltel olema võrdne õigus ja võimalus oma nõuet põhjendada ja vastaspoolle esitatut ümber lükata või sellele vastu vaielda, sealjuures peab poolel olema õigus valida, mis asjaolud ta oma nõude põhjendamiseks esitab ja milliste tõenditega neid asjaolusid tõendab. Õiguskirjanduses nimetatakse TsMS § 5 lg-tes 1 ja 2 sätestatud põhimõtteid kohtumenetluse võistlevuse põhimõtteks.²⁰⁵ Kohtumenetluse võistlevuse põhimõtte hõlmab kahte aspekti: 1) kuivõrd hagimenetlus teenib isikute erahuve, peaksid pooled vastutama asja lahendamiseks vajalike asjaolude kohtule teatavaks tegemise ja tõendamise eest (see vastandub halduskohtumenetluse uurimispõhimõttele) ja 2) pooltele tuleb tagada võrdsed võimalused.²⁰⁶

Rikkumismenetluses tuvastatud keelatud teo toimepanemine loetakse lõplikult siduvaks järgnevas tsiviilkohtumenetluses – see tähendab, et 1) hagejal ei ole vaja enam tõendada teo toimepanemise asjaolu ja 2) kostjal ei ole võimalust teo toimepanemist ümber kummutada. Sellises olukorras ei ole pooltele tagatud võrdsed võimalused oma positsiooni kaitsmiseks tsiviilkohtumenetluses. Tsiviilkohtumenetluse poolte võrdsust on tunnustatud kui osa ausa kohtumenetluse põhimõttest EIÕK art 6 lg 1 mõttes ka Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas (*equality of arms*).²⁰⁷ Näiteks on EIK leidnud, et art 6 lg 1 kohaselt ei ole poolte võrdsust

²⁰³ Tsiviilkohtumenetluse seadustik¹ – RT I, 04.01.2021, 41 – (TsMS) § 1, § 9.

²⁰⁴ TsMS § 8 lg 1.

²⁰⁵ Kõve, Järvekülg, TsMS § 5/1. Tsiviilkohtumenetluse seadustik I Komm vlj. Tallinn: Juura 2017.

²⁰⁶ Kõve, Järvekülg, TsMS § 5/3.1

²⁰⁷ Kõve, Järvekülg, TsMS § 5/3.1 / EIKo 35289/11, *Regner v Czech Republic*, p 146.

tsiviilkohtumenetluses tagatud, kui mõlemale poolele ei ole antud mõistlikku võimalust oma seisukohtade esitamiseks, sh tõendamiseks.²⁰⁸

EIÕK art-s 6 nähakse ette minimaalsed tagatised – lisaks sellele, mis on EIÕK art-s 6 *expressis verbis* kirjas, hõlmab EIÕK art 6 muid õigusi, mis on tuletatud Euroopa Inimõiguste Komisjoni ja Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohtadest. Need õigused on mh õigus pöörduda kohtusse; õigus olla kohal asja arutamisel võistlevas protsessis; õigus poolte võrdsusele; õigus ausale tõendite esitamisele.²⁰⁹ Viimaste puhul tuleb arvestada reservatsiooniga, et õiguse piiramine ei ole automaatselt art 6 rikkumine, vaid nimetatud asjaolusid hinnatakse menetluse kui terviku kogumis – kas menetlus oli õiglane.²¹⁰

EIÕK art 6 lg 1 sätestab, et igaühel peab olema oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Teisi sõnu on tegemist õigusega õiglasele kohtumenetlusele.²¹¹ Eesti põhiseaduses on õiglast kohtumenetlust reguleerivad sätted PS § 15, § 22 ja § 24. Euroopa Liidu põhiõiguste hartas on vastavad sätted harta art-d 47 ja 48. Eesti põhiseaduse sätete tõlgendamisel on asjakohane tugineda ka teiste rahvusvaheliste lepingute (sh EIÕK) kohaldamise praktikale.²¹²

Antud juhul on asjassepuutuvavaks põhiõiguseks PS § 15 lg-s 1 sätestatud üldine kohtupõhiõigus. PS § 15 lg 1 sätestab, et igaühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse (s.o üldine kohtupõhiõigus²¹³). PS § 15 lg-s 1 sätestatud üldise kohtu põhiõiguse puhul on tegemist põhiseaduse aluspõhimõttega. Põhiseaduse aluspõhimõtted on õiguskorrale „eksistentsiaalselt olulised struktuuripõhimõtted“, mis tagavad ka õigusriigi toimimise. Kohtupõhiõigus on niivõrd oluline osa õigusriigi põhimõttest, et kujutab endast aluspõhimõtete nurgakivi.²¹⁴

²⁰⁸ EIKo 14448/88, *Dombo Beheer B.V v the Netherlands*, p 33.

²⁰⁹ Lõhmus 2003, lk 148.

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ Lõhmus 2003, lk 140.

²¹² Ibid.

²¹³ Pilving, PS § 15/1.

²¹⁴ Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli kirjastus: 2011, lk 34.

Üldise kohtupõhiõiguse sisuks on tagada kohase kohtumenetluse kaudu muude õiguste lünkadeta ja tõhus kaitse²¹⁵. Kusjuures ei piisa isikule üksnes kohtule juurdepääsu tagamisest, kohtumenetlus peab tagama ka tulemusliku õiguskaitse ja ausa menetluse.²¹⁶ Õigus nõuda seadusandjalt ja kohtult õiglast menetlust tuleneb PS § 15 lg 1 esimesest lausest koosmõjus §-ga 14. PS § 15 lg-st 1 tulenev õigus ausale kohtumenetlusele tähendab isiku õigust sõltumatule, erapooletule ja seaduse alusel moodustatud kohtule ning poolte protsessuaalset võrdsust, s.t poolte võrdseid võimalusi kohtu siseveendumuse mõjutamiseks.²¹⁷

Ausa ja tõhusa kohtuliku kaitse oluline osa on menetlusosalise õigus esitada kohtule seisukohti ja tõendeid ning vaielda vastu teistele menetlusosalistele. Sellest tuleneb ka poolte võrdsuse põhimõte.²¹⁸ Poolte võrdsuse põhimõte kuulub ausa kohtumenetluse all-tagatiste hulka, mis tuleb tagada tsiviilkohtumenetluses.²¹⁹ Sealjuures on PS § 15 kaitsealasse on hõlmatud ka sellised menetlusseadustikes sätestatud ausa ja tõhusa kohtupidamise tagatised, mille kehtestamise kohustus ei tulenenud põhiseadusest vältimatult.²²⁰ Seega on TsMS §-s 5 sedastatud poolte võrdsuse põhimõtte puhul tegemist osaga PS § 15 sätestatud ausa kohtumenetluse põhiõigusest.

Tegemist on soorituspõhiõigusega, s.t põhiõiguse kandjal on õigus nõuda, et riik tagaks kohtuasutuste võrgustiku ning vajalikud menetlused. Kusjuures saab nõuda õiguskaitset põhiseadusvastaselt välistava normi kohaldamata jätmist ning kaitse tagamist seda võimaldavate sätete alusel.²²¹ Kohtupõhiõiguse kandjaks võib olla iga põhiõigusvõimeline isik (sh juriidiline isik PS § 9 lg 1).²²² Põhiõiguse esemelisse kaitsealasse kuuluvad olukorrad, kus isiku subjektiivne õigus ausale ja tõhusale kohtumenetlusele võib saada rikutud, olenemata, kas isik on ise pöördunud kohtusse, soovib isik kohtumenetluses osaleda hagile või kaebusele vastuvaidlemiseks või on isik kaasatud menetlusse kohtu initsiatiivil.²²³

Kuivõrd KonkS §-ga 78¹² loetakse rikkumist tuvastav otsus tsiviilkohtule siduvaks ühetaoliselt, olenemata sellest, missuguses menetluses rikkumine tuvastati, on asjakohane analüüsida ka

²¹⁵ Pilving, PS § 15/44-45.

²¹⁶ Pilving, PS § 15/1.

²¹⁷ Pilving, PS § 15/56

²¹⁸ Pilving, PS § 15/58.

²¹⁹ Kõve, Järvekül. TsMS Komm. vlj lk 39.

²²⁰ Pilving, PS § 15/92.

²²¹ Pilving, PS § 15/5.

²²² Pilving, PS § 15/15.

²²³ Pilving, PS § 15/23.

KonkS §-i 78¹² kooskõla PS § 12 lg-s 1 sätestatud võrdsuspõhiõigusega. Ennekõike tekib küsimus, kas ettevõtjatele, kelle osas on eri menetlustes tuvastatud keelatud teo toimepanemine, on võrdväärselt tagatud tõhusa ja ausa kohtumenetluse põhiõigus (PS § 15 lg 1) ning sellega hõlmatud poolte võrdsuse põhimõte (TsMS § 5). Lisaks tuleks võrdlusesse kaasata ka ettevõtjad, kelle vastu esitatakse tsiviilõiguslik hagi konkurentsioiguse rikkumisest tuleneva kahju hüvitamiseks, kuid kelle suhtes pole läbi viidud rikkumist tuvastavat menetlust KonkS § 78¹² mõttes. Seega kuulub PS § 12 lg 1 kohaldamisele aktsessoorselt PS § 15 lg-s 1 sätestatud kohtupõhiõigusega. Võrdsuspõhiõiguse aktsessoorse kohaldamise puhul rakendatakse võrdsuspõhiõigust koos mõne teise põhiõigusega.²²⁴ Iseenesest on PS § 12 lg-s 1 sätestatud üldine võrdsuspõhiõigus eraldiseisev põhiõigus, mida on võimalik kohaldada olenemata sellest, kas riivatud on ka mõni teine põhiseaduses sätestatud põhiõigus või mitte.²²⁵ Kuid Riigikohus on leidnud, et võrdsuspõhiõiguse riive kontroll ei ole vajalik, kui sellega saab arvestada mõne teise põhiõiguse hindamise raames.²²⁶

PS § 12 lg 1 ls 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mis hõlmab kõiki eluvaldkondi ning kõiki isikuid (sh juriidilisi isikuid tulenevalt PS § 9 lg-st 2).²²⁷ Võrdsuspõhiõigus on oma sõnastuselt objektiivne õigus. Kuid Eesti põhiseadus tugineb subjektiveerimise teesile, s.t põhiõiguste peatükis leiduvatele riigi kohustustele vastavad kodanike subjektiivised õigused.²²⁸ Seega annab PS § 12 lg 1 ls 1 isikule subjektiiitse õiguse nõuda riigilt võrdsuspõhiõiguse tagamist.

PS § 12 lg 1 tähendab kohustust kohaldada seadusi kõikide isikute suhtes ühtemoodi, kuid mitte üksnes – võrdsuspõhiõigus sisaldab ka kohustust seadusi luues ja kehtestades tagada võrdse kohtlemise põhimõte.²²⁹ Viimane ei nähtu küll PS § 12 lg 1 sõnastustest, kuid seda on sedastanud Põhiseaduslik Assamblee põhiseaduse kirjutamisel ning Riigikohus oma praktikas.²³⁰

²²⁴ Ernits, M. The principle of equality in the estonian constitution: systematic perspective. *European Constitutional Law Review*, 10(3), 2014, lk 472.

²²⁵ Kivioja, Muller, Oja PS § 12/9.

²²⁶ RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13, p 114. / RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09, p-d 64-65. / RKÜKo 13.11.2012, 3-1-1-45-12, p 29.

²²⁷ Kivioja, Muller, Oja, PS § 12/5.

²²⁸ Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Justiitsministeerium: 1997, lk 67.

²²⁹ Kivioja, Muller, Oja. PS § 12/10.

²³⁰ Kivioja, Muller, Oja. PS § 12/11.

2.2. Põhiõiguste riive

Põhiõiguste riive on põhiõiguse kaitseala või sinna kuuluva õigusliku positsiooni mistahes ebasoodne mõjutamine.²³¹ Kohtupõhiõiguse riivega on tegemist juhul, kui isiku õiguskaitse välistatakse, seda piiratakse või raskendatakse. Kohtupõhiõiguse üksikasjad sõltuvad seadusandja kujundusõigusest, mida seadusandja ei tohi meelevaldselt kasutada – seniste menetlusnormide muutmisel ja varem tagatud õiguskaitse taseme alandamisel peab seadusandja tagama, et tegemist ei oleks meelevaldsete muudatustega. Kusjuures, kord juba kehtestatud menetluslikud tagatised kuuluvad kohtupõhiõiguse alla, olenemata sellest, kas seadusandjal oli selliste menetluslike tagatiste kehtestamise kohustus või mitte.²³²

Eeltoodust tulenevalt analüüsib käesoleva töö autor järgnevalt 1) kas KonkS § 78¹² iseeneses kujutab endast põhiõiguste riivet, alandades seni kehtinud menetluslikke garantiisid (PS § 15 lg 1) ning 2) kas KonkS 78¹² ja konkurentsioiguse rikkumist tuvastavate menetluste paljususe koostoime kujutab võrdsuspõhiõiguse riivet (aktseessoorselt PS § 15 lg 1 ja PS § 12 lg 1), tulenevalt eri menetlustes kehtivast menetluskorrast.

Tuvastamaks, kas KonkS § 78¹², mis omistab rikkumismenetluses tuvastatud otsusele siduvuse hilisemas tsiviilkohtumenetluses, alandab seni tagatud õiguskaitset ning kujutab seetõttu kohtupõhiõiguse riivet, on asjakohane võrrelda KonkS § 78¹² vastuvõtmise eelset olukorda ning selle järgset olukorda. KonkS 78¹² eelselt oli rikkumise tõendamine tsiviilkohtumenetluses puhtalt hageja ülesanne.²³³ Sealjuures ei olnud kostjal kohustust tõendamisele kaasa aidata, v.a juhul kui hageja oli taotlenud kohtult konkreetsete tõendite kogumist.²³⁴ KonkS § 6 lg 2 kohaselt oli kostja kohustus tõendada KonkS §-s 4 sätestatud keelu kohaldamist välistavaid asjaolusid. Samas ei tõusetunud selline tõendamisvajadus enne, kui teine pool oli eelnevalt ära tõendanud, et KonkS § 4 koosseisuline tegu oli toimepandud. Kostjal oli aga võimalus hageja seisukohtade kummutamiseks esitada omalt poolt tõendeid. Seeläbi oli tagatud kohtumenetluse poolte võrdsus TsMS § 5 ja PS § 15 lg 1 tähenduses, kuivõrd mõlemal poolel oli võimalus oma seisukohtade esitamiseks ja tõendamiseks. Sealjuures käsitleti rikkumist tuvastavat

²³¹ Ernits 2011, lk 170.

²³² Pilving, PS § 15/92.

²³³ TsMS § 236 lg 1 I ls.

²³⁴ TsMS § 236 lg 2.

ettekirjutust, väärteo- või kohtuotsust tsiviilõigusliku nõude menetluses pelgalt tõendina, millel puudub eelnevalt kindlaks määratud õigusjõud.

KonkS § 78¹² järgselt, kui rikkumist tuvastavale otsusele on omistatud siduvus, on teo toimepanemise tõendamiskoormus viidud hagejalt ära. Kui varasemalt oli hageja kohustus keelatud teo toimepanemist tõendada ja selleks vajalikke tõendeid koguda, teeb KonkS § 78¹² järgselt selle töö ära Konkurentsiamet järelevalve-, väärteo- või kriminaalmenetluses. Siinkohal tuleb arvestada ka asjaoluga, et Konkurentsiameti pädevuses on erinevalt hagejast hulgaliselt menetlustoiminguid tõendite kogumiseks, olenemata sellest, kas tegemist on järelevalve-, väärteo- või kriminaalmenetlusega. Näiteks on menetlejal võimalik süüteo menetlus kuulata üle kahtlustatav, vastastada, seostada ütlusi olustikuga, äratundmiseks esitada, vaatlust läbi viia, läbi otsida, uurimiseksperiment teostada, isiku läbivaatus teostada või ekspertiisi tellida. Kriminaalmenetluses on lubatud läbi viia isegi jälitustoiminguid. Järelevalvemenetluses on oluline tõendite kogumise vahend aga ettevõtja kaasaaitamiskohustus – ettevõtjal tuleb tõendid menetlejale välja anda.²³⁵ Seega on Konkurentsiametil oluliselt paremad vahendid tõendite kogumiseks kui hagejal, mistõttu omistades rikkumist tuvastavale otsusele siduvus hilisemas tsiviilkohtumenetluses, on oluliselt edendatud hageja positsiooni ning oluliselt kahjustatud kostja positsiooni. Seega on riivatud kohtupõhiõigust tsiviilkohtumenetluses, sest seni kehtinud menetluslikke garantiisid on KonkS §-ga 78¹² alandatud.

See, millised võimalused olid kostjal keelatud teo toimepanemist tuvastava otsuse vaidlustamiseks rikkumismenetluses, ei välista kohtupõhiõiguse riive olemasolu tsiviilkohtumenetluses. Esiteks oli kostjal enne KonkS § 78¹² kehtestamist võimalik esitada tsiviilkohtumenetluses keelatud teo toimepanemise osas vastuväiteid ja vastuväiteid toetavaid tõendeid. KonkS § 78¹² jättis kostja sellest õigusest ilma. Teiseks lähtub kostja rikkumismenetluses oma õiguste, sh vaidlustamisvõimaluste kasutamisel eelkõige rikkumismenetluse otsestest tagajärgedest – ettekirjutus või karistus, mitte raskesti prognoositavast võimalusest, et kolmandad isikud võivad tulevikus esitada tsiviilõiguslikke nõudeid. Kolmandaks ei toimu keelatud teo toimepanemise tuvastamine rikkumismenetluses erinevalt tsiviilkohtumenetlusest privaatautonomia põhimõttel, vaid tõendeid kogub hageja eest kolmas isik (menetleja), mis aitab hagejal kokku hoida kulusid ning sealjuures on menetleja kasutada tõendite kogumiseks vahendeid, mida hagejal tsiviilkohtumenetluses ei ole.

²³⁵ V.t ptk 1.2.2.

KonkS § 78¹² kohaselt on siduvad Konkurentsiameti ettekirjutus, väärteotsus või kohtuotsus. Kõik otsused võetakse vastu eri menetlustes. Seega tõusetub küsimus ka isikute võrdse kohtlemise osas. Võrdsuspõhiõigus kaitseb isikute õiguslikku võrdsust, s.t seadus kohtleb sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.²³⁶ Seega esineb võrdsuspõhiõiguse riive juhul, kui sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse erinevalt. Käesoleva töö autor leiab, et kuivõrd keelatud teo toimepanemist on võimalik tuvastada eri menetlustes, kuid tuvastamine loetakse tsiviilkohtumenetluses ühtviisi siduvaks, on ettevõtjatele ebavõrdselt tagatud põhiõigus ausale ja õiglasele tsiviilkohtumenetlusele. Kuivõrd keelatud teo tuvastamine rikkumismenetluses on tsiviilkohtumenetluses kohtule siduv ning see mõjutab oluliselt tsiviilkohtumenetluse käiku, omab eri menetlustes erinevate menetlusreeglite järgi keelatud teo tuvastamine (s.o menetluste paljusus) mõju ettevõtjate põhiõiguste tagamisele tsiviilkohtumenetluses. Tsiviilkohtumenetluses siduvana käsitletav asjaolu selgitatakse välja eelnenud rikkumismenetluses (olgu see siis järelevalve-, väärteo- või kriminaalmenetlus). Seega omab rikkumismenetlus otseselt mõju tsiviilkohtumenetluse tulemusele. Kuna rikkumismenetlust on võimalik viia läbi eri menetlustes (järelevalve-, väärteo- või kriminaalmenetluses), kusjuures võimalik on menetluste paralleelsus ning menetluste üksteiseks ülekasvamine, tuleb analüüsida, kas ettevõtjale tsiviilkohtumenetluses tagatud poolte võrdsuse põhimõte on riivatud erineva intensiivsusega, olenevalt menetleja valitud rikkumismenetluse liigist. Sellisel juhul on riivatud ettevõtjate õigust võrdsele kohtlemisele PS § 12 lg 1 mõttes.

Võrdsuspõhiõiguse rikkumise kontroll algab lähtekoha paika panemisest – mille alusel ja keda omavahel võrreldakse ning välja tuleb tuua, milles seisneb erinev kohtlemine ehk milles seisneb võrdsuspõhiõiguse riive.²³⁷ Lähtekoht on valitud õigesti juhul, kui erinevalt koheldavad grupid on diferentseerimise põhimõttest lähtuvalt analoogses olukorras. Diferentseerimiseks tuleb tuvastada võrreldavate gruppide ühine soomõiste.²³⁸ Õiguskirjanduses on leitud, et Riigikohus ei ole jõudnud ühesele seisukohale, kuidas peaks toimuma võrreldavate gruppide moodustamine. Riigikohus on praktikas asunud seisukohale, et omavahel saab võrrelda üksnes isikuid, kes asuvad diferentseerimise aspektist võetuna sarnases olukorras (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05). Samas on riigikohtunik Jüri Põld asunud eriarvamusele ning leidnud, et kuna esineb ka võrdlusgrupe, mis on nii erakordsed, et on seetõttu võrreldamatud teiste isikute/gruppidega, tuleb asuda seisukohale, et tegelikult on iga isik võrreldav mõne teise

²³⁶ Kivioja, Muller, Oja. PS § 12/14.

²³⁷ Kivioja, Muller, Oja. PS § 12/20.

²³⁸ Kivioja, Muller, Oja. PS § 12/20.

isikuga (RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06 kohtunik Jüri Põld eriarvamus). Kohtuasjas 3-3-1-101-06 tehtud eriarvamuse järgselt võttis selle seisukoha omaks ka põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium ning nõustus, et printsiiabis on iga isik võrreldav teise isikuga ning loobus diferentseerimise teooriast (RKPJKo 20.09.2009, 3-4-1-8-08). Vastuoluliselt on aga Riigikohtu üldkogu jätkanud siiski diferentseerimise põhimõttele tuginemisega (RKÜKo 07.12.2009, 3-3-1-5-09, RKÜKo 06.01.2015, 3-4-1-18-14).²³⁹ Võrdlusgruppide moodustamisel tuleb aga silmas pidada, et mida erinevamad on võrreldavad grupid, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda.²⁴⁰ Nagu näha ei ole võrdlusgruppide moodustamine mitte lihtne ülesanne ning selles seoses leidub omajagu erinevaid käsitlusi.

Eeltoodust tulenevalt peab põhiseaduspärasuse analüüsiks moodustama võrdlusgrupid ettevõtjatest, kelle suhtes on eri menetlustes tehtud keelatud teo toimepanemist tuvastav otsus, ning kontrollima, kas neile on tagatud võrdselt tsiviilkohtumenetluslikud tagatised. KonkS § 78¹² sätestab Konkurentsiameti ettekirjutuse resolutiivosas, vääртеootsuses või jõustunud kohtuotsuses tuvastatud keelatud teo toimepanemise siduvuse tsiviilnõuet menetlevale kohtule. KonkS § 78 kohaselt saavad kahju kannatanud keelatud teo toimepannud ettevõtjate vastu esitada tsiviilõigusliku hagi.

Sarnaseid isikuid on eelduslikult koheldud erinevalt, kui isikud on toime pannud sama liiki teo, mille suhtes on läbi viidud erinevad rikkumist tuvastavad menetlused, kuid menetlustes tehtud otsustele on tsiviilkohtumenetluses omistatud ühetaoline siduvus. Keelatud teo liigi alusel on võimalik eristada kahte isikute gruppi: 1) isikud, kes on rikkunud konkurentsi kahjustavate kokkulepete keeldu ja 2) isikud, kes on kuritarvitanud turgu valitsevat seisundit. Esimesel juhul on sarnased isikud ettevõtjad, kes on rikkunud konkurentsi kahjustavate kokkulepete keeldu, kelle vastu on esitatud tsiviilõiguslik hagi – kuigi isikud on toimepannud ühe ja sama liiki teo, omistatakse tsiviilkohtumenetluses siduvus ühe puhul keelatud teo toimepanemise tuvastamisele Konkurentsiameti järelevalvemenetluses tehtud ettekirjutuses ja teise puhul kriminaalmenetluses tehtud kohtuotsuses. Teisel juhul on sarnased isikud ettevõtjad, kes on kuritarvitanud turgu valitsevat seisundit, kelle vastu on esitatud tsiviilõiguslik hagi. Isikute erinev kohtlemine seisneb selles, et isikud on toime pannud sama liiki teo, aga tsiviilkohtumenetluses omistatakse siduvus keelatud teo toimepanemise tuvastamisele ühe

²³⁹ Ernits 2014, lk 464.

²⁴⁰ RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 47.

puhul Konkurentsiameti järelevalvemenetluses tehtud ettekirjutuses ja teise puhul väärteomenetluses tehtud otsuses.

Seega moodustuvad võrdlusgrupid järgmiselt:

- Esimesel juhul kuuluvad ühte võrdlusgruppi ettevõtjad, kelle suhtes on tuvastatud konkurentsi kahjustava kokkuleppe keelu rikkumine järelevalvemenetluses. Teise võrdlusgruppi kuuluvad ettevõtjad, kelle suhtes on tuvastatud konkurentsi kahjustava kokkuleppe keelu rikkumine kriminaalmenetluses.
- Teisel juhul kuuluvad ühte võrdlusgruppi ettevõtjad, kelle suhtes on tuvastatud turgu valitseva seisundi kuritarvitamine järelevalvemenetluses. Teise võrdlusgruppi kuuluvad ettevõtjad, kelle suhtes on tuvastatud turgu valitseva seisundi kuritarvitamine väärteomenetluses.

Seadusloome ebavõrdsusega on tegemist juhul, kui sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse ebavõrdselt.²⁴¹ Ebavõrdsuse kohtlemisega on tegemist juhul, kui tsiviilkohtumenetlusele eelnenud rikkumismenetluse liik mõjutab tsiviilkohtumenetluses kostja kohtupõhiõigust erineva intensiivsusega. Süüteomenetluste ja järelevalvemenetluse puhul esinevad järgmised erinevused, mis võivad menetluskäiku mõjutada (ning seeläbi omada ka mõju hilisemale tsiviilkohtumenetlusele): järelevalvemenetluses kehtib tõendamise puhul ettevõtja kaasaaitamiskohustus ning ettevõtjal tuleb dokumendid ja tõendid menetlejale üle anda, sealjuures on menetlejal võimalik rakendada ka haldussundi. Süüteomenetluses kehtib seevastu enese mittesüüstamise privileeg. Tõendite tõlgendamise puhul lähtutakse süüteomenetluses *in dubio pro reo* põhimõttest, millest tulenevalt tuleb tõendeid tõlgendada kahtlustatava kasuks. Järelevalvemenetluses sellist põhimõtet ei ole ja keelatud teo tuvastamise tõendamisstandard on madalam.²⁴² Kriminaalmenetlus erineb järelevalvemenetlusest oluliselt sellepoolest, et kriminaalmenetluses on lubatud jälitustoimingute läbi viimine, mida järelevalvemenetluses lubatud ei ole.

Seega esinevad eri menetluste puhul mõned märkimisväärsed erisused, mis samas mõjutavad kogu asjaomase menetluse käiku. Menetlusekäik omab olulist mõju aga järgnevale tsiviilkohtumenetlusele, sest rikkumismenetluse tulemusena tuvastatud keelatud teo toimepanemine on siduv tsiviilõiguslikku nõuet menetlevale kohtule. Kuigi KonkS § 78¹² omab

²⁴¹ RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9, p 35.

²⁴² RKHKo 04.06.2013, 3-3-1-15-13, p 13.

iseeneses mõju TsMS § 5 kohasele poolte võrdsusele, tekib KonkS § 78¹² ja menetluste paljususe koostoimes olukord, kus TsMS § 5 ja PS § 15 lg 1 riive on isiku suhtes erinev, olenevalt sellest, missuguses rikkumismenetluses on teo toimepanemine tuvastatud. Seega kohtleb KonkS § 78¹² sarnaseid isikud erinevalt.

2.3. Riive põhiseaduspärasus

2.3.1. Riive legitiimne eesmärk

Riive iseeneses ei kujuta endast põhiõiguste rikkumist. Riive on üksnes avaliku võimu abinõu, millega piiratakse põhiõigust. Põhiõiguse piiramine on lubatud, kui see on põhiseaduslikult põhjendatud. Sealjuures peavad põhjused olema ülekaalukad.²⁴³ PS § 11 sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Sealjuures peavad piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Niisiis tuleneb põhiseadusest ja Riigikohtu praktikast, et riive ei ole õigusvastane, kui riivel on legitiimne eesmärk ja riive on proportsionaalne. Vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kontrollib Riigikohus kolmeastmeliselt – s.o sobivust, vajalikkust ja mõõdukust.²⁴⁴ Eeltoodust tulenevalt peab riive vastama järgmistele kumulatiivsetele eeldustele: 1) riivel on legitiimne eesmärk, 2) abinõu on sobiv eesmärgi saavutamiseks (sobivus), 3) abinõu on vajalik (vajalikkus) ja 4) abinõu on mõõdukas.

Legitiimne eesmärk on põhiõiguse piiramise õigustus. Riigikohtu praktika kohaselt õigustavad isiku põhiõiguste piiramist üksnes teised põhiõigused või põhiseaduslikud väärtused.²⁴⁵ Kuigi EIK praktikas on käsitlus legitiimsest eesmärgist napolisõnalisem kui Riigikohtu praktikas, kehtib ka EIK praktikas põhimõte, et isiku vabaduse piiramiseks on vajalik õiguslik alus. EIK praktikas on legitiimsusega vastuolus olevaks peetud seadusandja pahausksust, tegeliku ja lubatud eesmärgi varjamist või võimu väärkasutust.²⁴⁶

PS § 15 lõike 1 esimeses lauses sätestatud põhiõiguse puhul on tegemist ilma seadusereservatsioonita põhiõigusega, mille piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi

²⁴³ Ernits 2011, lk 170.

²⁴⁴ Kalmo, Kask. PS Komm vlj, lk 78. / Kalmo, Kask, § 11/31. / Ernits 2011, lk 174-175.

²⁴⁵ Kalmo, Kask, PS § 11/11.

²⁴⁶ Kalmo, Kask, PS § 11/18.

põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi.²⁴⁷ Võrdsuspõhiõiguse riive on üldiselt lubatud lihtsa seadusereservatsiooniga.²⁴⁸ Lihtsa seadusereservatsiooni puhul lubab PS otsesõnu põhiõigust piirata seadusega, sealjuures täpsustamata eesmärgi, mis piiramist õigustavad.²⁴⁹ Kui aga võrdsuspõhiõigust rakendatakse kooskõlas teiste põhiõiguste või -vabadustega, siis tuleb riive lubatavuse hindamisel lähtuda teise põhiõiguse puhul lubatavast põhiõiguse reservatsioonist.²⁵⁰ Kuna käesoleval juhul kohaldab töö autor PS § 12 lg-t 1 aktsessoorselt koos PS § 15 lg-ga 1, tuleb lähtuda PS § 15 puhul kehtivast riive lubatavuse hindamise skeemist. Niisiis on antud juhul riive lubatav üksnes juhul, kui selle eesmärgiks on kaitsta teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi.

Riive legitiimsust tuleb analüüsida kahest aspektist: 1) kas KonkS §-st 78¹² iseeneses põhjustatud riivel on legitiimne eesmärk ja 2) kas KonkS § 78¹² ühes menetluste paljususega tingitud riivel on legitiimne eesmärk.

KonkS § 78¹² võtab Eesti õigusesse üle direktiivi 2014/104 art 9 lg 1.²⁵¹ Sellest tulenevalt on sätte eesmärgi legitiimsuse hindamisel asjakohane lähtuda direktiivi 2014/104 eesmärkidest. Direktiivi 2014/104 eesmärk on soodustada kahju kannatanutele hagide esitamise ja tõendamise võimalust konkurentsioiguse rikkumise toime pannud isikute vastu. Konkurentsioiguse rikkumisega seotud kahju hüvitamise hagid eeldavad tavaliselt keerulist faktilist ja majanduslikku analüüsi. Sealjuures esineb poolte (hageja ja kostja) vahel ebavõrdsus andmete valdamisel, sest tõendid on enamasti kostja või kolmandate isikute valduses ega ole hagejale teada ega kättesaadavad. Seetõttu on hagejate jaoks keeruline iseseisvalt tõendada konkurentsioiguse rikkumise toimumist ja sellega seotud kahju suurust.²⁵² Direktiivi 2014/104 eesmärk on tagada isikute põhiõigust kahju hüvitamisele ja tulemuslikule õiguskaitsele, mis on tagatud Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lg-s 1 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 lg-s 1.²⁵³

Tegemist on kahju kannatajate põhiõiguste kaitsmisega, mis vastab põhiseaduslikele väärtustele ning on seega lubatav legitiimne eesmärk. Lisaks on Riigikohus pidanud PS § 15 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse riive legitiimseks eesmärgiks mh menetlusökoonomia

²⁴⁷ RKÜKo, 06.03.2012, 3-2-1-67-11, p 25.1. / RKÜKo 15.05.2008, 3-1-1-88-07, p 43.

²⁴⁸ Ernits 2014, lk 463.

²⁴⁹ Kalmo, Kask, PS § 11/8.

²⁵⁰ Ernits 2014, lk 463.

²⁵¹ KonkS EN SK, lk 11.

²⁵² Direktiivi 2014/104/EL pp-d 14 ja 15.

²⁵³ Direktiivi 2014/104/EL pp 4.

põhimõtet.²⁵⁴ Vaatamata sellele, et ükski PS-i paragrahv ei maini menetlusökonomiat otsesõnu, on Riigikohus korduvalt asunud seisukohale, et see väärtus tuleb PS-i 13. peatükist.²⁵⁵ Käesoleva töö autor leiab, et KonkS § 78¹² ja direktiivi 2014/104/EL art 9 lg 1 eesmärgiga edendada kahju kannatanute põhiõigusi tõhusale kahjuhüvitise menetlusele kaasneb ka menetlusökonomia põhimõtte edendamine. Ka see vastab põhiõiguste riive legitiimsele eesmärgile.

KonkS § 78¹² põhjustab ka võrdse kohtlemise põhimõtte riive koostoimes asjaoluga, et rikkumist on võimalik tuvastada paralleelselt eri menetlustes. Kuivõrd KonkS §-i 78¹² legitiimne eesmärk on väljaselgitatud, tuleks järgnevalt välja selgitada ka keelatud teo tuvastamiseks olemasolevate eri menetluste ning nende paralleelsuse eesmärk, et hilisemas meetme vajalikkuse ning tõhususe analüüsis hinnata, millised alternatiivsed meetmed lähtuvalt KonkS § 78¹² ja menetluste paljususe eesmärgist kõne alla tuleksid.

Riigisisese konkurentsipoliitika kehtestamise eesmärk on olnud vältida siseturul konkurentsi moonutamist, sel otstarbel on kehtestatud konkurentsiseadusega konkurentsireeglid.²⁵⁶ Väärteo- ja kriminaalmenetluse eesmärk on teo toimepannud isiku karistamine. Järelevalvemenetluse eesmärk on avaliku korra osaks olevate õigushüvede ennetav kaitsmine kahju tekkimise vastu, juba tekkinud kahju suurenemise vältimine ja korrarikkumise kõrvaldamine.²⁵⁷ Järelevalvemenetluse raames on Konkurentsiameti eesmärk ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine.²⁵⁸

Vaba konkurents on PS §-ga 31 kaitstav õigushüve. Isiku ettevõtlusvabadusele vastab riigi kohustus tagada selline õiguslik keskkond, mis võimaldab vaba turu toimimist, et kaitsta ettevõtjat teiste ettevõtjate õigusvastase tegevuse eest konkurentsi takistamisel või äritegevuse kahjustamisel.²⁵⁹ Kuivõrd konkurentsioiguse regulatsiooni ning selle jõustamiseks vajalike süüteo menetluste ja järelevalvemenetluse kehtestamise eesmärk on tagada vaba konkurentsi toimimist, tuleb järeldada, et tegemist on legitiimse eesmärgiga.

²⁵⁴ RKPJKo 18.12.2021, 3-4-1-24-12, p 21.

²⁵⁵ Kalmo, Kask, PS § 11/14.

²⁵⁶ KonkS 1998 SK lk 1.

²⁵⁷ Laaring, M. § 1/4. Laaring, M. jt. Korrakaitseadus. Komm vlj. Sisekaitseakadeemia: 2017.

²⁵⁸ KorS § 2 lg 3.

²⁵⁹ Kask, Ehrlich, Henberg, PS § 31/5.

Kokkuvõttes esineb nii KonkS § 78¹² iseseisva riive kui ka KonkS § 78¹² koostoimes menetluste paljususega tingitud riive õigustuseks legitiimne eesmärk.

2.3.2. Riive sobivus

Põhiõigusi riivav meede on proportsionaalne, kui see on sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobivus tähendab, et põhiõigusi riivav abinõu on selline, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist, on ebaproportsionaalne abinõu.²⁶⁰ Sobivuse nõue kaitseb isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.²⁶¹

KonkS § 78¹² muudab keelatud teo toimepanemise tuvastamise rikkumismenetluses siduvaks kohtule, kes menetleb rikkumisest tulenevat tsiviilõiguslikku nõuet. See lihtsustab hageja tõendamiskoormust, kuna teo toimepanemine loetakse juba tõendatuks. Niisiis on hagejal varasemaga võrreldes lihtsam minna oma õiguste kaitseks kohtusse. Kui KonkS §-le 78¹² eelnevalt esines tõendite osas ebavõrdne olukord, sest rikkumist puudutavad tõendid olid enamasti kostjate valduses, on selline ebavõrdsus nüüd kõrvaldatud. Seega tuleb järeldada, et meede on sobiv saavutamaks soovitud eesmärki.

Eelnevalt leidis käesoleva töö autor, et lisaks KonkS § 78¹² iseseisvalt põhjustatud riivele põhjustab võrdsuspõhiõigusega seotud riivet ka KonkS § 78¹² koostoimes paralleelmenetlustega. Käesolevat põhiõiguste riivet on seaduseandja pidanud sobivaks meetmeks, et 1) kaitsta tõhusat konkurentsi (selle jaoks on seaduseandja kehtestanud erinevad menetlused konkurentsiõiguse rikkumise tuvastamiseks ja peatamiseks) ja 2) tagada kahju kannatanute põhiõigus kahju tõhusale hüvitamise menetlusele (selle jaoks on seadusandja omistanud siduvuse eri menetlustes tuvastatud konkurentsiõiguse rikkumise asjaolule). Kuivõrd järelevalvemenetlus võimaldab ennetada ja peatada konkurentsiõiguse rikkumist ning süüteomenetlused võimaldavad isikut rikkumise eest karistada, on tegemist sobiva meetmega, et kaitsta tõhusat konkurentsi. Vaatamata sellele, et meede on sobiv, tuleb analüüsida ega pole teisi sama tõhusaid meetmeid, mis piiraksid isiku põhiõigusi vähem. Niisiis peab sobiv meede olema ühtlasi ka vajalik.²⁶²

²⁶⁰ Ernits 2011, lk 175.

²⁶¹ Kalmo, Kask, PS § 11/36.

²⁶² Kalmo, Kask, PS § 11/45.

2.3.3. Riive vajalikkus

Vajalikkus tähendab Riigikohtu praktika kohaselt, et eesmärki ei ole võimalik sama tõhusalt saavutada mõne teise, isiku õigusi vähem riivava abinõuga. Sealjuures arvestatakse, kas alternatiivne abinõu oleks sama efektiivne kui esimene.²⁶³ Samuti tuleb arvestada kuivõrd koormavad on alternatiivsed abinõud kolmandate isikute ja riigi jaoks (sh kulutused riigile).²⁶⁴

Siinkohal on asjakohane analüüsida, kas esineb eesmärkide saavutamiseks alternatiivseid sama tõhusaid meetmeid, mis riivavad isiku põhiõigusi vähem. Üks alternatiivne meede oleks keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks võimalike paralleelmenetluste kaotamine, mis võimaldaks siduvuse omistada keelatud teo toimepanemise tuvastamisele ühes konkreetses menetluses. Kui konkurentsioiguse rikkumiste menetlemiseks oleks ainult üks menetlusliik, mille käigus keelatud teo toimepanemise tuvastamine on siduv rikkumisest tulenevat nõuet menetlevale kohtule, ei esineks olukorda, kus ettevõtjatele on erinevate menetlusreeglite tõttu rikkumismenetluses ebavõrdselt tagatud kohtupõhiõigus järgnevas tsiviilkohtumenetluses.

Siinkohal tekib küsimus, kas alternatiivne meede oleks ka sama tõhus. Ennekõike tekib menetluste kaotamise tõhususe osas küsimus seetõttu, et igal menetlusel on oma eesmärk väljaspool KonkS § 78¹² regulatsiooni. Näiteks on ohu tõrjumiseks avalikule korrale vajalik, et järelevalvemenetluses ettekirjutuse tegemine oleks kiire. Süüteomenetluste eesmärgiks on jällegi isiku karistamine. Tulenevalt menetluste erinevatest eesmärkidest, on eri menetlustes ette nähtud menetluse otstarbest ja eesmärgist lähtuvad menetlustoimingud ja menetluslikud põhimõtted. Tõenäoliselt ei oleks alternatiivne meede tõhus, kui see ei võimalda arvestada eri menetluste eesmärkide ja olemusega.

Alljärgnevalt võrdleb käesoleva töö autor kehtivat regulatsiooni (nn riivav meede) alternatiivse meetmega. KonkS (RT I, 26.05.2017, 1) redaktsiooni eelnõu seletuskirjas²⁶⁵ ei ole analüüsitud erinevates menetlustes tegu tuvastavatele otsustele ühesuguste tagajärgede omistamise mõju (s.o KonkS § 78¹²) paralleelmenetluste esinemise korral. Konkurentsioiguse rikkumise väärteo- ja kuriteokoosseisud on välja kujunenud aja jooksul, näiteks Eesti Vabariigi esimene

²⁶³ Ernits 2011, lk 176.

²⁶⁴ RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 15. / RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04, p 31. / RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09, p 24.

²⁶⁵ KonkS SK.

konkurentsiseadus väärteo- ega kuriteokoosseisu konkurentsioiguse rikkumise eest ette ei näinud.

Eesti Vabariigi esimene²⁶⁶ ja teine²⁶⁷ konkurentsiseadus nägid konkurentsialaste rikkumiste eest ette üksnes ettevõtja haldusõigusliku vastutuse. 01.09.2002²⁶⁸ alates karistusseadustiku jõustumisest kaotati ära haldusõigusrikkumiste regulatsioon. 01.09.2002-01.08.2004²⁶⁹ olid nii turgu valitseva seisundi kuritarvitamine kui konkurentsi kahjustavad kokkulepped kuriteod. 01.08.2004-31.12.2014 oli turgu valitseva seisundi esmakordne kuritarvitamine väärtegu ja korduv kuritarvitamine kuritegu. Alates 01.01.2015²⁷⁰ on turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ainult väärtegu. Seega ei ole Eesti seadusandja alati käsitlenud konkurentsi kahjustava kokkuleppe keelu ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamist väär- ja kuritegudena.

Näiteks esineb ka mitmeid Euroopa Liidu liikmesriike, kus konkurentsioiguse rikkumisi menetletakse üksnes haldusmenetluses: Soome, Bulgaaria, Leedu, Slovakkia, Tšehhi, Itaalia, Läti, Rootsi, Belgia ja Holland.²⁷¹ Samamoodi menetleb konkurentsioiguse rikkumisi üksnes haldusmenetluses Euroopa Komisjon.²⁷² Lisaks on Eesti õiguskirjanduses juba 2004. aastal leitud, et konkurentsi kaitsmise eesmärki oleks võimalik süüteomenetluste asemel saavutada haldusmeetmetega (rahatrahvi määramisega).²⁷³ Niisiis poleks konkurentsioiguse rikkumiste menetlemine ühes menetlusvormis (nt järelevalvemenetluses) ennekuulmatu.

Alternatiivse meetme efektiivsuse hindamisel tuleks arvestada ka asjaoluga, et Justiitsministeerium tegeleb hetkel direktiivi 2019/1/EL ülevõtmiseks konkurentsijärelevalvemenetluse regulatsiooni loomisega, mis on planeeritud konkurentsioiguse rikkumiste menetlemiseks samuti loomisel oleva haldustrahvimenetluse asemel. Konkurentsijärelevalvemenetluse loomisega kaalutakse mh konkurentsialastest väärteo- ja kuriteokoosseisudest ning eraldi riiklikust järelevalvemenetlusest loobumist. Seega

²⁶⁶ RT I 1998, 30, 410.

²⁶⁷ RT I 2001, 56, 332.

²⁶⁸ Karistusseadustik – RT I 2001, 61, 364.

²⁶⁹ Konkurentsiseaduse ja karistusseadustiku muutmise seadus – RT I 2004, 56, 401.

²⁷⁰ Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus – RT I, 12.07.2014, 1.

²⁷¹ Commission staff working document impact assessment accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the council to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market, Brussels, XXX SWD(2017) 114, lk 21 (edaspidi Commission WD Impact Assessment) – https://ec.europa.eu/competition/antitrust/impact_assessment_report_en.pdf (18.04.2021)

²⁷² V.t. ptk 3.1.

²⁷³ Frolov, R., Sild, T., Ustav, U. Vastutus konkurentsinoormide rikkumise eest: *de lege lata* ja *de lege ferenda*. Juridica IX/2004, lk 641.

võiks konkurentsijärelevemenetluse loomine võimaldada omistada siduvuse ainult konkurentsijärelevemenetluses tuvastatud keelatud teo toimepanemistele, mis võimaldab KonkS § 78¹² legitiimset eesmärki saavutada sama tõhusalt, kuid riivaks isikute õigust võrdsetele menetlustagatistele vähem kui hetkel kehtiv KonkS § 78¹². Alternatiivse meetme tõhusus väljaspool KonkS § 78¹² eesmärki sõltub oluliselt sellest, kas konkurentsijärelevemenetlus on võimalik kujundada selliselt, et see tagab nii tänase riikliku järelevemenetluse kui ka süüteomenetluste eesmärkide saavutamise, alandamata menetlusaluste isikute põhiõiguste kaitse taset.

2.3.4. Mõõdukus

Mõõdukuse kriteeriumi hindamisel tuleb kaaluda isiku põhiõiguste riive intensiivsust ja saavutatava eesmärgi tähtsust – mida intensiivsem on riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.²⁷⁴ Mõõdukuse kriteeriumiga tagatakse, et põhiõigusi ei ohverdataks selleks, et „kasinal määral“ edendada legitiimseid eesmärke. Mõõdukuse kontroll on proportsionaalsuse kontroll kitsamas mõttes, s.t kasutatav riive peab olema proportsionaalne saavutatava legitiimse eesmärgi suhtes.²⁷⁵

Seega tuleb alustada riive intensiivsuse hindamisest. Kuigi KonkS § 78¹² kohaselt eri menetlustes tuvastatud teo toimepanemisele ühetaolise siduvuse omistamine kujutab endast põhiõiguste riivet, ei ole antud riive tingimata intensiivne. KonkS §-st 78¹² tulenevalt loetakse hageja kasuks tõendatuks keelatud teo toimepanemise asjaolu ning kostjal ei ole võimalik seda tsiviilkohtumenetluses kummutada. Samas ei tohi tähelepanuta jätta asjaolu, et asjaomasel ettevõtjal on keelatud teo toimepanemise tuvastamise otsust võimalik vaidlustada eelnenud järelevalve-, väärteo- või kriminaalmenetluses.

Õiguskirjanduses on vaidlustamisvõimaluste olemasolu ja ulatust rikkumismenetluses loetud direktiivi 2014/104 art 9 lg 1 kooskõla hindamisel kostja menetluslike põhiõigustega, mida tagavad Euroopa Liidu põhiõiguste harta art 47 ja EIÕK art 6, keskseks küsimuseks.²⁷⁶

²⁷⁴ Ernits 2011, lk 177.

²⁷⁵ Kalmo, Kask, PS § 11/51.

²⁷⁶ Wright, K. The Ambit of Judicial Competence After the EU Antitrust Damages Directive. Legal Issues of Economic Integration. (2016) pp. 15-40. lk 4 / Frese, M. J. Harmonisation of antitrust damages procedures in the eu and the binding effect of administrative decisions. – Review of European Administrative Law, 8(1), 2015, 27-50. lk 42 / Garcia-Perrote Martinez, I. Competition authorities' decisions and antitrust damages actions – European

Valdavalt on asunud seisukohale, et menetluslike põhiõiguste rikkumist ei esine eeldusel, et kostjal on olnud eelnenud rikkumismenetluses võimalik konkurentsiasutuse otsuse peale kaevata ja tagatud on keelatud tegu tuvastava otsuse täieliku kohtuliku kontrolli võimalus.²⁷⁷ Analüüsitud on direktiivi 2014/104 art 9 lg 1 mõju võimude lahususele ja kohtu iseseisvusele. EIK praktika kohaselt seisneb kohtute iseseisvus EIÕK art 6 mõttes järgmises: 1) kohtunikul on pädevus hinnata kõiki asjaolusid ja õiguslikke küsimusi, mis on kohtuasjas tõusetunud; ja 2) kohtunik hindab asjaolusid ja õiguslikke küsimusi ilma välise surveta. Siinkohal on õiguskirjanduses leitud, et kui rikkumismenetluses on isikule tagatud täielik kohtulik kontroll, ei esine vastuolu kostja menetluspõhiõigustega järgnevas tsiviilkohtumenetluses.²⁷⁸

Analoogselt saab argumenteerida, et KonkS §-st 78¹² tulenev kohtupõhiõiguse riive ei ole intensiivne, sest kõigi rikkumismenetluste raames on tagatud rikkumist tuvastava otsuse täieliku kohtuliku kontrolli võimalus. Samas teostavad kohtulikku kontrolli Eestis sõltuvalt rikkumismenetluse liigist erinevad kohtud erinevate menetlusreeglite alusel.

KonkS § 78¹² ja paralleelmenetlustest tingitud riive puhul tuleb nentida, et tõenäoliselt pole siinkohal samuti põhiõiguste riive kuigi intensiivne. Kuigi iga menetluse puhul esineb iseärasusi, mida teiste menetluste puhul ei esine, on menetluse kui terviku puhul tagatud aus ja tõhus kohtumenetlus. Näiteks lihtsustab järelevalvemenetluses tõendite kogumist oluliselt menetlusosalise kaasaaitamiskohustus, mis süüteomenetlustes ei kehti. Samas on kriminaalmenetluse erisuseks menetleja pädevus viia läbi jälitustoiminguid, mis on samuti kasulik abivahend tõendite kogumiseks. Samas esineb kriminaalmenetluse puhul vastukaaluks enese mittesüüstamise privileeg ning *in dubio pro reo* põhimõte.

Kuigi tõendite kogumiseks lubatavad toimingud on sätestatud eri seadustes, esineb eri menetlustes mitmeid samasisulisi menetlustoiminguid. Näiteks vastab süüteomenetluses ülekuulamise toimingule järelevalvemenetluses seletuste võtmise toiming. Läbiotsimisega on sarnase sisuga toiminguteks järelevalvemenetluses vallasasja läbivaatamine, valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatamine. Kokkuvõttes on kõik rikkumist tuvastavad menetlused tervikuna ausad ja tõhusad menetlused, mille käigus on ettevõtjal võimalik enda seisukohti tõendada ja otsuseid vaidlustada. Seetõttu pole põhjustatud riive kuigi intensiivne.

Competition and Regulatory Law Review (CoRe), 3(4), 2019, 371-379. – lk 375 / Vese, D. Judicial Review of the NCA's Decisions: Some Problematic Aspects of the EU Damages Directive in the Context of Italian Law. – European Public Law 26, no. 4 (2020): 961–986 - lk 963-965.

²⁷⁷ Frese 2015, lk 42. / Garcia-Perrote Martinez 2019, lk 375.

²⁷⁸ Wright 2016, lk 4.

Järgnevalt tuleks kaaluda riive intensiivsust saavutatava eesmärgi tähtsusega. Ennekõike tekib küsimus, kas on proportsionaalne jääda paralleelmenetluste juurde olukorras, kus see põhjustab keelatud teo toimepanemise tuvastamise kontekstis võrdsuspõhiõiguse riive.

Enamike Euroopa Liidu liikmesriikide praktikas paralleelmenetluste regulatsiooni konkurentsioiguse rikkumiste menetlemiseks ei esine.²⁷⁹ Samuti esineb Euroopa Komisjoni poolt läbiviidavas konkurentsioiguse rikkumise menetluses ainult üks menetlusliik kõigi asjaomaste toimingute läbiviimiseks.²⁸⁰ Lisaks on Euroopa Komisjon oma uurimiste käigus ka tuvastanud, et 2004-2013 perioodil määrati trahve ELTL 101 või 102 rikkumiste eest vähem sellistel riikides, kus konkurentsioiguse rikkumise eest ettenähtud trahvid on karistusõigusliku iseloomuga.²⁸¹ See asjaolu julgustab ka konkurentsioiguse rikkumisega seotud väärteo- ja kriminaalmenetlusest loobuma. Kuivõrd on konkurentsioiguse süüteo koosseisude eesmärgiks tagada tõhusat konkurentsi ja ettevõtlusvabadust, ei tasu seadusandjal karta, et süüteomenetlustes loobumine võiks nõrgendada tõhusa konkurentsi kaitset. Komisjon uurimine viitab pigem vastupidisele.

Siinkohal tuleks arvestada ka asjaoluga, et varasemates magistritöödes²⁸² on leitud, et paralleelmenetlused on iseeneses (KonkS § 78¹² väliselt) juba probleemsed. Käesoleva töö autor leiab, et seda enam on põhjendatud paralleelmenetluste revisjon, kui nähtub, et paralleelmenetlused põhjustavad KonkS § 78¹² regulatsioon all võrdsuspõhiõiguse riivet ka järgnevas tsiviilkohtumenetluses.

Kokkuvõttes leiab käesoleva töö autor kindlusega, et KonkS § 78¹² iseseisvalt põhjustatud riive on põhiseaduspärane. KonkS § 78¹² ühes menetluste paralleelsusega põhjustatud riive puhul ei ole riive põhiseaduspärasus niivõrd selge, sest ühest küljest ei ole riive kuigi intensiivne ning alternatiivne meede tähendaks konkurentsioiguse rikkumiste ümber kujundamist. Teisest küljest tuleb direktiivi 2019/1/EL ülevõtmisega nii kui nii ümber kujundada konkurentsioiguse menetlus. Isegi kui asuda seisukohale, et KonkS § 78¹² ja paralleelmenetlused endast intensiivset põhiõiguste riivet ei kujuta, on käesoleva töö autor seisukohal, et sellegi poolest

²⁷⁹ Commission WD Impact Assessment, lk 21.

²⁸⁰ V.t ptk 3.1.

²⁸¹ Commission WD Impact Assessment, lk 22.

²⁸² Linnart 2012.

tuleks kaaluda paralleelmenetluste loobumist, sest niimoodi lõpeks KonkS § 78¹² põhjustatud ebavõrdse kohtlemise riive sootuks.

3. Võrdlus menetlusega Euroopa Komisjonis ja Saksamaal

3.1. Menetlus Euroopa Komisjonis

Euroopa Liidus konkurentsioiguse rikkumise menetlus ja menetluses tuvastatud rikkumisele siduvuse omistamine ei tekita Eestiga sarnast küsimust ebavõrdsest kohtlemisest, sest erinevalt Eesti Konkurentsiametist uurib Euroopa Komisjon konkurentsioiguse rikkumisi ühetaoliste menetlusreeglite järgi haldusmenetluses.²⁸³ Kuigi KonkS § 78¹² koos paralleelmenetlustega ei pruugi kujutada endast põhiõiguste rikkumist, võrdleb käesoleva töö autor Euroopa Komisjoni ja Eesti õiguse regulatsiooni, et selgitada välja, kas paralleelmenetlustes loobumine oleks kostja põhiõigusi vähem riivav alternatiiv.

Euroopa Liidus vastutab konkurentsipoliitika täideviimise ja järelevalve eest Euroopa Komisjon.²⁸⁴ Euroopa Komisjoni kuulub konkurentsivolinik, kes on volitatud Komisjoni nimel menetlusotsuseid vastu võtma. See tähendab, et ka ELTL artiklite 101 ja 102 raames menetluse algatamine, tõendite kogumine ning ettevõtjatele korralduste andmine kuulub konkurentsivoliniku pädevusse. ELTL art 101 ja 102 rikkumiste üle otsustab volinike kolleegium, konkurentsivoliniku ettepanekul.²⁸⁵

Euroopa Komisjon võib konkurentsi järelevalve käigus võtta vastu järgmisi otsuseid:

- 1) otsus ELTL art 101 või 102 kohase rikkumise lõpetamise kohta (määrus 2003/1 art 7);
- 2) otsus ajutiste meetmete kehtestamise kohta (määrus 2003/1 art 8);
- 3) otsus ettevõtjate kohustuste siduvuse kohta (määrus 2003/1 art 9);
- 4) otsus ELTL art 101 või art 102 kohaldamatuks tunnistamise kohta (määrus 2003/1 art 10);
- 5) otsus trahvi määramise kohta (määrus 2003/1 art 23);
- 6) otsus karistusmaksete kehtestamise kohta (määrus 2003/1 art 24);

²⁸³ Varga, S. The administrative procedure for the enforcement of the eu antitrust law. Review of European Law, 7(2-3), 2005, lk 33.

²⁸⁴ Dieckmann, Wiedemann, Kartellrecht. § 41/1a – Wiedemann, G. (koost). Handbuch des Kartellrechts. 4. Auflage. C. H. Beck: München 2020.

/ 7. aprilli 2004. a Komisjoni määrus, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82 kohaste menetluste teostamist komisjonis EMPs kohaldatav tekst – ELT L 123, 27.4.2004, lk 18–24, põhjenduspunkt 1.

²⁸⁵ Komisjoni teatis, mis käsitleb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitega 101 ja 102 seotud menetluste läbiviimise parimaid tavaid, 2011/C 308/06, p 145.

7) otsus erandimäärusega antud erandi tühistamise kohta (määrus 2003/1 art 29).²⁸⁶

Siit nähtub, et Euroopa Komisjon rakendab nii preventiivseid meetmeid (määruse 2003/1 art 7, art 8 ja art 9 kohased otsused) kui ka repressiivseid meetmeid (määruse 2003/1 art 23 ja 24) ühe menetluse raames.

Euroopa Komisjonis on konkurentsialase rikkumise menetluse alustamiseks kaks võimalust, üks on kaebuse esitamisega Komisjonile määruse 1/2003 art 7 lg 2 kohaselt²⁸⁷, teisel juhul alustab Komisjon menetlust omal initsiatiivil kui liikmesriikidevahelise kaubanduse suundumuse, hindade jäikuse või muude asjaolude põhjal võib oletada, et konkurentsi ühisturul on piiratud või moonutatud.²⁸⁸ Komisjon võib menetluse algatada kaalutusotsusel ka juhul, kui tema tähelepanu on juhitud asjaoludele, mis viitavad konkurentsiõiguse rikkumisele või viitavad sellele sektoripõhised uurimised, majandussektori esindajatega toimunud mitteametlikud kohtumised võid turujärelevalve raames kohatud või Euroopa konkurentsivõrgustikus või kolmandate riikide konkurentsiasutustega vahetatud teave.²⁸⁹ Euroopa Komisjoni menetlus toimub haldusmenetluse vormis.²⁹⁰ Kusjuures on konkurentsirikkumise menetluses Komisjoni nii menetluseelse tõendite koguja, menetleja kui ka õiguse mõistja rollis.²⁹¹

Erinevalt Komisjonist, kes menetleb konkurentsiõiguse rikkumisi ühe menetlusvormis, on Eesti Konkurentsiametil võimalik menetlust läbi viia haldusmenetluses ja väärteo-/kriminaalmenetluses (tulevikus haldustrahvimenetluses). Sarnaselt Konkurentsiameti haldusmenetlusega (ja kavandatava haldustrahvimenetlusega), on menetluse algatamine Komisjoni kaalutusotsus. Eestis kehtib aga väärteo- ja kriminaalmenetluses legaliteedi põhimõte, st süüteo tunnuste ilmnemisel on menetlejal kohustus algatada isiku vastu süüteomenetluse. Sellist kohustust Komisjonil ei lasu. Komisjoni roll konkurentsimenetluses sarnaneb aga Konkurentsiameti ameti rollile väärteomenetluses, kus Konkurentsiametil on pädevus koguda tõendeid, väärtegu menetleda ning väärteootsus langetada.

²⁸⁶ Antitrust Manual of Procedures: Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU. November 2019, ptk 1.2.1. p 17. – https://ec.europa.eu/competition/antitrust/information_en.html) (04.03.2021)

²⁸⁷ Commission Notice on the handling of complaints by the Commission under Articles 81 and 82 of the EC Treaty (2004/C 101/05) p 3-4.

²⁸⁸ Määrus 1/2003 art 17.

²⁸⁹ Komisjoni teatis 2011/C 308/06, p 11.

²⁹⁰ Varga 2005, lk 33.

²⁹¹ Slater, D., Thomas, S., Waelbroeck, D. Competition law proceedings before the european commission and the right to fair trial: No need for reform. European Competition Journal, 5(1), 2009, lk 129.

Komisjoni ametnikel on õigus uurimise käigus läbi viia järgmisi toiminguid:

- 1) siseneda ettevõtjate ja ettevõtjate ühenduste kõikidesse ruumidesse, territooriumile ja transpordivahenditesse;
- 2) kontrollida raamatupidamis- ja muid äridokumente olenemata sellest, millisel andmekandjal neid hoitakse;
- 3) teha või saada mis tahes kujul koopiaid või väljavõtteid sellistest raamatupidamis- ja muudest dokumentidest;
- 4) pitseerida äriruume ning raamatupidamis- ja muid dokumente sellise aja jooksul ja sellises ulatuses, mis on vajalik kontrolli läbiviimiseks;
- 5) paluda ettevõtja või ettevõtjate ühenduse esindajalt või töötajalt uurimise eesmärgil selgitusi uuritava küsimusega seotud asjaolude või dokumentide kohta ning registreerida vastused.²⁹²

Kusjuures kasutab Euroopa Komisjon samu menetlustoiminguid nii preventiivsete kui ka repressiivsete meetmete rakendamiseks.

Lisaks on Euroopa Komisjoni käsutuses tõendite kogumiseks teabenõuete esitamine.²⁹³ Teabenõude saab Komisjon esitada tavalise teabenõudena (kiri)²⁹⁴ või otsusena²⁹⁵. Sealjuures peab Komisjon teabenõudes kindlaks määrama teabenõude ulatuse ja vormi.²⁹⁶ Teabenõuete esitamine on üks kesksemaid ja enimkasutatud menetlustoiminguid tõendite kogumiseks. Kuid siinkohal tuleb silmas pidada, et Komisjoni menetluses kehtib enese mittesüstamise õigus, mis tähendab, et rikkumises kahtlustatavatel ettevõtjatel on õigus teabe andmisest keelduda.²⁹⁷ Sellest tulenevalt tuleb teabenõudes ettevõtjat teavitada asjaolust, et kui uuritava tegevuse toimumine leiab kinnitust, võib see kujutada endast ELTL art 101 ja/või 102 rikkumist.²⁹⁸ Kui teabenõue on esitatud otsusena, tuleb ettevõtjal teabenõudele vastata, sealjuures on keelatud esitada valeinformatsiooni.²⁹⁹ Teiseks saab Komisjon tõendite kogumisel küsida teavet liikmesriikide konkurentsiasutustelt määruse 1/2003 art 12 kohaselt. Artikli 12 kohaselt küsitud

²⁹² Määrus 1/2003 art 20 lg 1.

²⁹³ Määrus 1/2003 art 18.

²⁹⁴ Määrus 1/2003 art 18 lg 2.

²⁹⁵ Määrus 1/2003 art 18 lg 3.

²⁹⁶ Komisjoni teatis 2011/C 308/06, p 34.

²⁹⁷ Wijckmans, F., Tuytschaever, F. (editors). *Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law*. Oxford University Press 2015, lk 100. / *Antitrust Manual of Procedures*, ptk 6.2.6. p 45-46.

²⁹⁸ Komisjoni teatis 2011/C 308/06, p 15.

²⁹⁹ Wijckmans, Tuytschaever 2015, lk 100.

teabe kasutamiseks on piirangud: kõnealust teavet võib kasutada tõendusmaterjalina üksnes ELTL art 101 või 102 kohaldamisel ning küsimuses, mille jaoks teabe esitanud asutus on selle hankinud.³⁰⁰ Määrus 1/2003 nimetab ka Komisjoni ütluste võtmise õiguse, s.t õiguse küsitleda füüsilisi ja juriidilisi isikuid (kes küsitlemisega nõustuvad). Küll aga on see toiming seotud pigem majandussektoriga seotud uurimistega, sest ütluste andmine on vabatahtlik. Selliste intervjuude käigus antud informatsioon on pigem üldise iseloomuga ning pole otseselt seotud ühegi konkreetse rikkumismenetlusega.³⁰¹

Eestis järelevalvemenetluses kehtib kaasaaitamiskohustus, s.t menetlejal on õigus küsida kogu menetlusaluse isiku käsutuses olevat teavet, olenemata sellest, kas teave võib menetlusalust isiku süüstada või mitte. Väärteo- ja kriminaalmenetluses menetlejal sellist võimalust ei ole, sest menetlusalusel isikul on õigus keelduda teabe välja andmisest. Kavandatavas haldustrahvimenetluses on teabe esitamise nõue kõige sarnasem Euroopa Komisjoni menetlusega – isikul esineb teatud kaasaaitamiskohustus, kuid see on piiratum kui järelevalvemenetluses.

Kui Komisjonil on alust arvata, et rikkumisega seotud raamatupidamis- ja muid äridokumente hoitakse mujal ruumides, territooriumil või transpordivahendites, sealhulgas ettevõtjate ja asjaomaste ettevõtjate ühenduste juhatajate, tegevjuhtide või teiste töötajate kodus, võib Komisjon oma otsusega nõuda selliste muude ruumide, territooriumide ja transpordivahendite kontrollimist.³⁰² Tõendite kogumisel on Komisjonil kohustus koguda nii süüstavaid kui mittesüüstavaid tõendeid. Kui Komisjon tuvastab ettevõtjat mittesüüstavaid tõendeid, tuleb tal need avaldada ning sealjuures on ettevõtjal õigus nendele tõenditele tugineda.³⁰³

Eestis ei ole riigisisese järelevalvemenetluses menetlejal õigust teostada füüsiliste isikute kodude läbivaatust. Väärteomenetluses (ja kavandatavas haldustrahvimenetluses) on see menetlejale lubatud kohtu eelneval loal. Kriminaalmenetluses on sarnaselt Komisjoni menetlusega menetlejal lubatud läbi otsida ka füüsiliste isikute kodusid. Sarnane on riigisisese järelevalvemenetluse ja Komisjoni menetluse puhul aga see, et mõlemal juhul on menetlejal kohustus koguda nii süüstavaid kui ma mittesüüstavaid tõendeid.

³⁰⁰ Määrus 1/2003 art 12 lg 2. / Antitrust Manual of Procedures, ptk 6.6.2. p 97.

³⁰¹ Määrus 1/2003 art 19 lg 1. / Antitrust Manual of Procedures, ptk 8.2. pp 4-5.

³⁰² Määrus 1/2003 art 21 lg 1.

³⁰³ Wijckmans, Tuytschaever, 2015, lk 15.

ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumise tõendamiskoormus lasub Komisjonil või kolmandal isikul, kes väidab, et asjaomane rikkumine on toimunud.³⁰⁴ Samas tuleb tõendada ettevõtjal asjaolud, mille alusel saaks tunnistada konkurentsi kahjustavate kokkulepete keelu kohaldamatuks.³⁰⁵ Kui mõlemad pooled on oma tõendid esitanud, kuid asjaolude tõendatuse osas esineb kahtlusi, tuleb tõendeid *in dubio pro reo* põhimõtte kohaselt tõlgendada ettevõtja kasuks.³⁰⁶

Eesti riigisiseses järelevamenetluses ja väärteomenetluses kehtib uurimispõhimõte. Samas kaasneb järelevamenetlusega kaasaaitamiskohustus, mida väärteomenetluses tulenevalt enese mittesüüstamise privileegist ei kehti. Enese mittesüüstamise privileeg kehtib sealjuures ka kriminaalmenetluses. Komisjoni menetlus sarnaneb järelevalve- ja väärteomenetlusega selle poolest, et menetluste puhul kehtib uurimispõhimõte, kus menetlejal on kohustus koguda nii süüstavad kui leevendavaid asjaolusid. Sarnane on Komisjoni menetlus järelevamenetlusele veel selle poolest, et menetlustes kehtib ümberpööratud tõendamiskoormus. Riigisisestes süüteomenetlustes on samas ümberpööratud tõendamiskoormus välistatud süütuse presumptsiooni põhimõtte tõttu.

Eelnevalt sai põgusalt mainitud, et Komisjoni menetluses kehtib enese mittesüüstamise põhimõte. Asjakohane on aga analüüsida ka enese mittesüüstamise privileegi kohaldamise ulatust. Vaatamata sellele, et määruse 2003/1 art 23 lg 5 sätestab, et Komisjoni määratavad trahvid ei ole kriminaalõiguslikud, on Euroopa Komisjoni menetluse puhul tegemist kvaasi-karistusõigusliku menetlusega, mistõttu tuleb menetlusalustele isikutele tagada EIÕK art-ga 6 garanteeritud menetluslikud õigused, ennekõike enese mittesüüstamise õigus.³⁰⁷ Enese mittesüüstamise põhimõte kaitseb ettevõtjaid vastamise eest küsimustele, millega kaasneks ettevõtja süüstamine, s.t ELi konkurentsiõiguse rikkumise ülestunnistamine.³⁰⁸ See tähendab üheltpoolt, et ettevõtjal on õigus vastata Euroopa Komisjonile, et ta keeldub teabenõudele vastamast, teiselt poolt tähendab see Komisjoni kohustust mitte esitada teabenõudes selliseid küsimusi, mis suunaksid ettevõtja enesesüüstamisele.³⁰⁹ Euroopa Kohus on piiranud enese mittesüüstamise privileegi juriidiliste isikute osas – enese mittesüüstamise privileeg ei kehti

³⁰⁴ Whish, Bailey 2018, lk 118. / Wijckmans, Tuytschaever 2015, lk 14 / Lenaerts, K. Some thoughts on evidence and procedure in european community competition law. – Fordham International Law Journal, 30(5) 2017, lk 1471.

³⁰⁵ Määrus 1/2003 art 2.

³⁰⁶ Wijckmans, Tuytschaever 2015, lk 15. / Lenaerts 2017, lk 1472.

³⁰⁷ Petr 2014, lk 26. / Slater, Thomas, Waelbroeck 2009, lk 101-103. / EIKo 3127/09, *Flisar v Slovenia*, p 33. / EIKo 8544/79, *Öztürk v Germany*, p 54-56.

³⁰⁸ Antitrust Manual for Procedures, ptk 6.5.1. p 71.

³⁰⁹ Antitrust Manual for Procedures, ptk 6.2.6. pp 46-47.

süüstavate dokumentide väljaandmise osas, üksnes süüstavate ütluste andmise osas.³¹⁰ Euroopa Kohus on oma praktikas leidnud, et art 18 lg 3 kohaselt on võimalik adressaatidelt nõuda olemasolevate dokumentide (nt kartellikohtumiste protokollide) esitamist, isegi juhul kui need võivad tõendada isiku süüd.³¹¹ Seega kokkuvõttes, seisneb enese mittesüüstamise õigus Euroopa Komisjoni menetluse puhul selles, et isik ei pea vastama teabenõudes sellisele küsimusele, mille vastuseks oleks keelatud teo toimepanemise ülestunnistamine. Ka varasemates magistritöodes on jõutud järeldusele, et Euroopa Komisjoni poolt konkurentsialaste rikkumiste puhul on privileegi tunduvalt rohkem kitsendatud kui EIK praktikas.³¹²

Selline enese mittesüüstamise privileegi käsitlus on riigisisese süüteomenetluse ja järelevahtemenetluse vahepealne käsitlus. Järelevahtemenetluses kehtib enese mittesüüstamise privileegi asemel kaasaaitamiskohustus. Süütegude menetluses esineb aga laiaulatuslik enese mittesüüstamise õiguse põhimõte, mis laieneb ka juriidilistele isikutele täies ulatuses. Kavandatava haldustrahvimenetluse puhul on ettenähtud enese mittesüüstamise privileeg sarnases ulatuses nagu Komisjoni menetluses.

Kohtuliku kontrolli ulatuse suhtes on EIK asunud seisukohale, et ettevõtjatele EIÕK art-st 6 tulenevate põhiõiguste tagamiseks, peavad Komisjoni rikkumisi tuvastavad otsused olema allutatud täielikule kohtulikule kontrollile. Täieliku kohtuliku kontrolli raames peab kohtul olema pädevus hinnata 1) asjaolusid ja kohalduvat õigust ning 2) määratud sanktsiooni proportsionaalsust (sh pädevus määrata ise Komisjoni asemel sanktsioon).³¹³ Täielikule kohtulikule kontrollile peavad alluma kõik „karistuslikud“ otsused, mis on tehtud institutsiooni poolt, kes ise ei vasta EIÕK art 6 lg 1 kohasele „kohtu“ definitsioonile.³¹⁴ Seega peavad Komisjoni poolt tehtud otsused art 101 ja/või 102 rikkumiste kohta kuuluma täieliku kohtuliku kontrolli alla.³¹⁵ ELTL art 261 ja määruse 1/2003 art 31 kohaselt on kohtutel piiramatu kontroll ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumistega seotud trahvide üle, s.t kohtutel on pädevus tühistada, vähendada või suurendada trahve või perioodilist makset, mis on määratud Komisjoni poolt. Esimese astme kohtuna mõistab õigust Euroopa Liidu Üldkohus, kelle otsuste peale saab kaevata teises astmes Euroopa Kohtule.³¹⁶ Samas annab määruse 1/2003 art 31 kohtule

³¹⁰ EKo C-374/87, *Orkem vs. Euroopa Komisjon*, ECLI:EU:C:1989:387, p-d 34–35.

³¹¹ EKo C-301/04, *SGL vs Euroopa Komisjon*, ECLI:EU:C:2006:432, p-d 44, 48.

³¹² Lill 2018, lk 51.

³¹³ Farley, Slot 2017, lk 233.

³¹⁴ EIKo 5556/10, *SA-Capital Oy v. Finland*, p 47.

³¹⁵ Wijckmans, Tuytschaever 2015, lk 270. / Slater, Thomas, Waelbroeck 2009, lk 138-140.

³¹⁶ Wijckmans, Tuytschaever 2015, lk 271.

võimaluse teostada Komisjoni otsuste üle täielikku kontrolli. Seega on nõutav kohtuliku kontrolli ulatus tagatud ELTL art 261 ja määruse 1/2003 art 31 koostoimes.³¹⁷

Oluline aspekt Euroopa Komisjoni menetluse puhul on asjaolu, et konkurentsioiguse rikkumisi menetletakse ühes menetlusvormis, erinevalt Eesti riigisisest õiguskorrast. Niisiis, ei teki, Komisjoni rikkumist tuvastavatele otsustele siduvuse omistamise korral küsimust, kas ettevõtjatel, kelle suhtes rikkumist tuvastatakse on võrdsed võimalused rikkumist tuvastava otsuse vaidlustamiseks enne, kui otsus järgnevas tsiviilõiguslikus menetluses siduvaks muutub. Ühesõnaga võrdsekohtlemise põhiõiguse riivet ei teki.

3.2. Menetlus Saksamaal

Euroopa Liidu liikmesriikides määratakse konkurentsioiguse eeskirjade rikkumise eest trahve haldusmenetluses (konkurentsiasutuste poolt), tsiviilkohtumenetluses (kohtute poolt), kriminaalmenetluses (kohtute poolt) või väärteomenetluses (kohtute või konkurentsiasutuste poolt). Enamikes liikmesriikides määratakse trahve haldusmenetluses. Kolmes liikmesriigis (Austria, Soome, Rootsi) määratakse trahve tsiviilkohtumenetluses. Kriminaalmenetluses võidakse trahve määrata Taanis, Iirimaa, Eestis (ELTL art 101 lg 1, KonkS § 4) ja Saksamaal. Väärteomenetluses määratakse trahve Eestis (ELTL art 102 lg 1, KonkS § 16) ja Sloveenias.³¹⁸

Vastukaaluks Euroopa Komisjoni menetlusele, kus esineb üks menetlusliik, võrdleb käesoleva töö autor järgmisena Eesti menetluskorda Saksamaa konkurentsioiguse menetlusliku korraga, kus esinevad sarnaselt Eestiga eri menetlused paralleelselt. Erinevalt Eestist oli Saksamaal juba direktiivi 2014/104/EL eelselt olemas seadus, mis reguleeris konkurentsiasutuste rikkumist tuvastava otsuse siduvust rikkumisest tulenevat nõuet menetlevale kohtule.³¹⁹ Niisiis on Saksamaal konkurentsiasutuste otsustele omistatud siduvust juba 2005. a alates ning seega on Saksamaal sellise käsitluse osas pikk kogemus. Seetõttu leiab käesoleva töö autor, et asjakohane oleks võrrelda Eesti ja Saksa konkurentsioiguse asjaomast regulatsiooni.

Saksamaal on konkurentsioiguse allikaks Saksa konkurentsiseadus (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB³²⁰). Direktiivi 2014/104/EL art 9 lg 1 on GWB-sse üle

³¹⁷ Wijckmans, Tuytschaever 2015, lk 283.

³¹⁸ Commission Staff WD Impact Assessment, lk 21.

³¹⁹ Pärn-Lee 2017, lk 181-182.

³²⁰ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - Federal Law Gazette I p. 1750, 3245, June 26, 2013.

võetud §-s 33b, mille kohaselt on kohtutele siduv konkurentsiasutuse, Euroopa Komisjoni või teise liikmesriigi konkurentsiasutuse poolt lõplikes otsustes tuvastatud GWB kohased või ELTL artiklite 101 ja 102 kohased rikkumised.³²¹ GWB § 33b järgi on siduvad otsused, mis tuvastavad konkurentsioiguse rikkumise. Need otsused on 1) otsus, millega kohustatakse ettevõtjat lõpetama GWB või ELTL art 101 või 102 kohast rikkumist (GWB § 32); 2) otsus, millega võetakse ettevõtjalt ära grupierandi kaitse (GWB § 32d); 3) otsus, millega määratakse ettevõtjale haldustrahv GWB-s sätestatud konkurentsioiguse või ELTL art 101 või 102 rikkumise eest (GWB § 81).³²² Otsus saab siduvaks selle jõustumise hetkest, s.t otsuse adressaat on ammendanud kõik võimalikud õiguskaitsevahendid või kaebuse esitamise tähtaeg on möödunud.³²³ Sellised otsused on siduvad kohtutele, kes menetlevad kahju hüvitamise hagnosis. GWB § 33b mõttes on „kohus“ riigisisene kohus, mis vastab ELTL art-s 267 sätestatud kohtu definitsioonile, s.t kõne alla ei tule *ad hoc* arbitraažikohtud.³²⁴ Sarnaselt direktiivi 2014/104/EL artikli 9 lg-le 1 on rikkumist tuvastav otsus siduv üksnes kahju nõuete hagnosis, kusjuures muudes menetlustes kui kahju hüvitamise nõuete menetluses saab rääkida rikkumist tuvastavast otsusest kui *prima facie* tõendist või madala õigusjõuga tõendist.³²⁵ Selline käsitlus erineb Eesti käsitlusest, kus rikkumist tuvastav otsus on ühtmoodi siduv nii kahju hüvitamise hagnosis kui ka alusetu rikastumise hagnosis.

GWB § 33b sätestatud siduvus kehtib üksnes teo toimepanemise osas, näiteks ei teki siduvust teo toimepanemise ja kahju kausaalsuse ega süü küsimuste osas. Põhimõtteliselt on otsus siduv ka keelatud teo toimepanemise ajalise kestvuse osas.³²⁶ GWB § 33b omistab rikkumist tuvastavatele otsustele siduvuse konkurentsiasutuse poolt tuvastatud keelatud teo iseloomu ja selle sisulise, isikulise, ajalise ja territoriaalse ulatuse osas.³²⁷ Selline käsitlus vastab ka direktiivi 2014/104/EL põhjenduspunktis 34 sätestatule. Otsuse siduvus puudutab üksnes keelatud teo toimepanemise tuvastamist, s.t siduvad ei ole menetlusosaliste ütlused, kahju tekkimine ega selle ulatus.³²⁸

³²¹ Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 33b Rn. 3 – Immenga, Mestmäcker. Wettbewerbsrecht, Band 2: GWB. Kommentar zum Deutschen Kartellrecht. 6. Aufl. C. H. Beck: 2020.

³²² Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 33b Rn. 10.

³²³ Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 33b Rn. 11.

³²⁴ Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 33b Rn. 24.

³²⁵ Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 33b Rn. 25.

³²⁶ LMRKM / Kersting, 4. Aufl. 2020, GWB § 33b Rn. 11-13 – Loewenheim, Meessen, Riesenkampff, Kersting, Meyer-Lindemann. Kartellrecht. 4. Aufl. C. H. Beck: 2020.

³²⁷ Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 33b Rn. 26.

³²⁸ Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 33b Rn. 22.

Otsuse „siduvus“ tähendab, et keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule on siduvad nii otsuses tuvastatud asjaolud, mida käsitletakse tõenditena tsiviilkohtumenetluse seadustiku (Zivilprozessordnung, ZPO³²⁹) mõttes, kui ka õiguslikud hinnangud, s.t kohus ei tohi asjaolude pinnalt anda asjaomasele teole teistsugust õiguslikku hinnangut.³³⁰ Otsuse siduvuse eelduseks on asjaolu, et keelatud tegu on tuvastatud ja hagi on esitatud samade asjaolude pinnalt, mis veel tähtsam, et rikkuja, kelle vastu hagi esitatakse, on sama isik, kelle suhtes on konkurentsiasutuse otsusega rikkumine tuvastatud. Kusjuures hagimenetluses on otsus siduv üksnes selle isiku suhtes, kes on rikkumist tuvastava otsuse adressaadiks – seega kui konkurentsiasutus on oma otsuses tuvastanud rikkumise ka teiste ettevõtjate poolt, kes ei ole otsuse adressaadiks, ei ole asjaomane otsus nende ettevõtjate suhtes siduv. Teiste isikute suhtes otsuse siduvust ei teki, olenemata sellest, kas isiku rikkumine nähtub otsuse põhjendustest. Samas on otsus siduv ka otsuse adressaadi õigusjärglaste suhtes.³³¹

Üldjoontes näib, et GWB § 33b sisu on üldjoontes sarnane KonkS § 78¹² sisuga. Erinevustena saab välja tuua, et KonkS § 78¹² sõnastuse puhul ei tsiviilõiguslik nõue piiratud üksnes kahju hüvitamise hagiga. Eesti õiguspraktika kohaselt tuleb konkurentsioiguse rikkumiste puhul kõne alla ka alusetu rikastumise nõue.

GWB § 32 kohaselt teeb konkurentsiasutus otsuseid, millega kohustatakse ettevõtjat lõpetama GWB-s või ELTL art-s 101 või 102 sätestatud rikkumist, haldusmenetluses.³³² Menetlusele kohalduvad GWB ja Saksa haldusmenetluse seadus (Verwaltungsverfahrensgesetz, VwVfG³³³). Haldusmenetluse raames tuleb tagada menetlusosaliste õigus olla ära kuulatud. Otsus peab olema põhjendatud. Menetluse algatab konkurentsiasutus kaebuse alusel või omal initsiatiivil. Mõlemal juhul on menetluse algatamine konkurentsiasutuse kaalutusotsus.³³⁴ Sarnaselt Saksamaa regulatsiooniga on Eesti järelevalvemenetluse (ja kavandatava haldustrahvimenetluse) algatamine menetleja kaalutusotsus. Eesti süüteomenetluste puhul aga kehtib legaliteedi põhimõte.

³²⁹ Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), die zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3320) geändert worden ist.

³³⁰ Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 33b Rn. 15-16.

³³¹ Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 33b Rn. 20 / LMRKM/Kersting, 4. Aufl. 2020, GWB § 33b Rn. 16.

³³² LMRKM/Otto, 4. Aufl. 2020, GWB § 32 Rn. 5.

³³³ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist.

³³⁴ Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 33b Rn. 14.

GWB § 32d kohaselt teeb konkurentsiasutus otsuseid, millega võetakse ettevõtjalt ära grupierandi kaitse. GWB § 32d sätestatud otsuseid menetleb konkurentsiasutus samas menetluslikus korras kui GWB §-s 32 sätestatud otsuseid.³³⁵ GWB § 81 sätestab konkurentsioiguse rikkumise eest haldustrahvide määramise korra. Haldustrahviotsuseid menetleb konkurentsiasutus haldustrahvimenetluse korras, s.t lisaks GWB sätetele kohalduvad ka haldustrahvimenetluse seadustiku (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, OWiG³³⁶) sätted.³³⁷ Kõne alla tuleb ka kriminaalmenetlus. Nimelt kujuneb haldustrahvimenetlus üle kriminaalkohtumenetluseks haldustrahvi vaidlustamise korral.³³⁸

Siinkohal on sarnased Eesti ja Saksamaa regulatsioonid, kus preventiivsete meetmete (GWB § 32 ja § 32d kohased otsused) rakendamine toimub haldusmenetluse (vrdl Eesti järelevaevemenetluse) vormis ning repressiivsete meetmete (GWB § 81 kohane otsus) rakendamine toimub haldustrahvimenetluses (Eestis hetkel süüteomenetlused).

Kokkuvõttes, hilisemas kahju hüvitamise menetluses loetakse siduvaks Saksamaa riigisisese konkurentsioiguse või ELTL art-de 101 või 102 rikkumist tuvastav otsus, mis on tehtud haldusmenetluses või haldustrahvimenetluses (või haldustrahvi edasikaebamise korral kriminaalkohtumenetluses). Eestis võivad paralleelselt toimuda haldusmenetlus ja väärteomenetlus või haldusmenetlus ja kriminaalmenetlus. Hetkel puudub selgus, kas tulevikus asendaks haldustrahvimenetlus süüteomenetlused ning jääks kehtima paralleelselt järelevaevemenetlusega (sarnaselt Saksamaaga) või loobutakse paralleelsetes menetlustest täielikult ning moodustatakse üks konkurentsijärelevaevemenetlus (sarnaselt Komisjoni menetlusega).

Konkurentsioiguse rikkumist tuvastavas menetluses on Saksamaal lubatavateks tõenditeks tunnistajate ja ekspertide ütlused, dokumentaalsed tõendid ja vaatlusega kogutud tõendid – olenemata sellest, kas tegemist on haldusmenetluse, haldustrahvimenetlusega või kriminaalmenetlusega.³³⁹ Konkurentsiasutuse käsutuses on üldiselt samasugused menetlustoimingud nagu prokuratuuril kriminaalmenetluses, mõne erandiga:

³³⁵ Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 32d Rn. 19.

³³⁶ Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), das zuletzt durch Artikel 9a des Gesetzes vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 448) geändert worden ist.

³³⁷ LMRKM / Meyer-Lindemann, 4. Aufl. 2020, GWB § 81 Rn. 12-14.

³³⁸ Commission Staff WD Impact Assessment, Annex IX.

³³⁹ Klusmann /Wiedemann, Kartellrecht, 4. Aufl. 2020, GWB § 57 Rn. 14. / Burrichter, J., Logemann, H. Evaluation of Evidence in National Courts: Reflections from the German Perspective. European Competition Law Annual, 2009, p 693.

konkurentsiasutused ei saa isikuid vahistada, jälgida isikute kirjavahetust ega nõuda informatsiooni, mis on kaitstud sõnumisaladusega. Kõik konkurentsiasutuse poolt rakendatavad menetlustoimingud peavad olema proportsionaalsed menetlusaluse isiku õiguste suhtes.³⁴⁰

Siinkohal erineb Saksamaa regulatsioon Eesti omast. Eesti menetluste puhul on näiteks järelevalvemenetluses lubatavad tõendid esitatud kinnise loeteluna, kriminaalmenetluses on samas lubatud vabatõendid, mida seadus ei nimeta. Saksamaal on otsustatud, aga konkurentsioiguse rikkumise menetlustes lubatavate tõendite puhul lähtuda ühetaolisest käsitlusest, olenemata sellest, kas menetlust viiakse läbi haldusmenetluse või haldustrahvimenetluse korras.

Saksamaa haldustrahvimenetluses lasub tõendamiskoormus konkurentsiasutusel, sealjuures tuleb koguda nii süüstavaid kui ka süüst vabastavaid tõendeid (nii kahjustavaid kui ka soodustavaid tõendeid), sh tuleb konkurentsiasutusel tõendada ka ELTL art 101 lg-s 3 sätestatud leevendavad asjaolud.³⁴¹ Saksamaa haldusmenetluses kehtivad valdavalt sarnased põhimõtted tõendamiskoormuse jaotuse osas. Menetlusalustel isikutel ei tulene seadusest kohustust tõendada süüdvälistavaid asjaolusid, kuid praktikas teevad ettevõtjad menetlejaga koostööd süüd leevendavate asjaolude tõendamisel.³⁴² Eestis tuleb järelevalvemenetluses ja väärteomenetluses sarnaselt Saksamaaga menetlejal koguda nii süüstavaid kui süüst vabastavaid tõendeid.

Tõendeid hinnatakse haldustrahvi- ja kriminaalmenetluses samadel põhimõtetel. Haldustrahviotsuse saab menetleja langetada, kui rikkumine on piisavalt tõendatud. Kahtluse korral tuleb tõendeid hinnata süüdistatava kasuks (*in dubio pro reo*) ning menetlus lõpetada. Lisaks on keelatud tõendite blanketne hindamine, kuivõrd tõendeid tuleb hinnata iga rikkumise põhiselt.³⁴³

Haldustrahve määratakse kvaasi-karistusõiguslike tegude eest.³⁴⁴ Haldustrahvimenetlus on üldjoontes kujundatud sarnaselt kriminaalmenetlusega ning suures osas kohalduvadki

³⁴⁰ Klusmann /Wiedemann, Kartellrecht, 4. Aufl. 2020, GWB § 57 Rn. 14.

³⁴¹ Burrichter, Logemann 2009, lk 685.

³⁴² Burrichter, Logemann 2009, lk 686.

³⁴³ Klusmann /Wiedemann, Kartellrecht, 4. Aufl. 2020, GWB § 57 Rn. 70.

³⁴⁴ Burrichter, Logemann 2009, lk 683.

kriminaalmenetluse seadustiku (Strafprozessordnung, StPO³⁴⁵) sätteid, eriti olulisel kohal on süütuse presumptsioon.³⁴⁶ Sellest tulenevalt on füüsilistele isikutele tagatud enese mittesüüstamise privileeg. Menetlusalused isikud ja tunnistajad võivad keelduda ütluste andmisest, kui see võib süüstada neid või nende lähedasi isikuid.³⁴⁷ Selline põhimõte ei kehti aga juriidiliste isikute suhtes. Juriidiliste isikute õigus keelduda teabe või dokumentide üleandmisest on äärmiselt piiratud. Juriidilise isiku enese mittesüüstamise põhimõtte sisustamisel Saksa õiguses lähtutakse EIKi seisukohtadest, s.o menetlusaluselt isikuid ei või küsida küsimusi, millele vastamisega tunnistaks isik keelatud teotoimepanemist. Lisaks on õigus keelduda andmete ja dokumentide väljaandmisest juriidilise isiku juhtorganitel, kuivõrd süüstavate dokumentide üleandmine võib endaga kaasa tuua kriminaalmenetluse juhtorgani liikmete kui füüsiliste isikute vastu.³⁴⁸

Saksamaa haldusmenetluses kehtib kaasaaitamiskohustus³⁴⁹, sarnaselt Eesti järelevalvemenetlusega. Näib, et ka Eesti haldustrahvimenetlust kavandatakse sarnaselt Saksamaa haldustrahvimenetluse ja Euroopa Komisjoni menetluses. Kuigi asjaomaste menetluste puhul kehtib ka juriidilise isiku enese mittesüüstamise privileeg, on seda oluliselt piiratud võrreldes füüsiliste isikutega. Eesti väärteo- ja kriminaalmenetluses kehtib seevastu ulatuslik enese mittesüüstamise põhimõte, olenemata sellest kas tegemist on füüsiliste või juriidiliste isikutega.

Konkurentsiasutuse kaalutusõiguse teostamine allub kohtulikule kontrollile, kui menetlusosaline peaks sellekohase kaebuse kohtule esitama.³⁵⁰ Konkurentsioiguse menetluste puhul on võimalik nii haldusmenetluse ülekasvamine haldustrahvimenetluseks kui ka menetluste paralleelsus.³⁵¹ Nimetatud otsuse peale on menetlusosalistel võimalik esitada kaebus. Haldusmenetluses ja haldustrahvimenetluses tehtud otsuste puhul on kohtul võimalik otsus tühistada või see kehtima jätta, kuid kohtul pole võimalik asendada konkurentsiasutuse otsust enda omaga.³⁵² Selline regulatsioon on sarnane Eesti halduskohtumenetluse regulatsiooniga, kuivõrd on halduskohtul pädevus tühistada Konkurentsiameti ettekirjutus, kui

³⁴⁵ Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 448) geändert worden ist.

³⁴⁶ Burrichter, Logemann 2009, lk 683-684.

³⁴⁷ Klusmann /Wiedemann, Kartellrecht, 4. Aufl. 2020, GWB § 57 Rn. 44.

³⁴⁸ Klusmann /Wiedemann, Kartellrecht, 4. Aufl. 2020, GWB § 57 Rn. 47.

³⁴⁹ VwVfG § 26 lg 1.

³⁵⁰ Immenga/Mestmäcker/Emmerich, 6. Aufl. 2020, GWB § 32 Rn. 14.

³⁵¹ Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 32 Rn. 21.

³⁵² Immenga/Mestmäcker/Franck, 6. Aufl. 2020, GWB § 32 Rn. 23. / Burrichter, Logemann 2009, p 696.

ei asenda seda enda omaga. Samas erineb Saksamaa haldustrahvimenetlusest Eestis kavandatud haldustrahvimenetlus sellepoolest, et Eestis on kavandatud halduskohtule võimalus asendada Konkurentsiameti haldustrahvi otsus enda omaga. Selline käsitlus HaltS eelnõus erineb n-ö tavapärasest halduskohtumenetluses kehtivast põhimõttest, et kohus ei asenda halduse otsust enda omaga. Saksamaal on selles osas käsitlus ühtlasem, sest kohtulik kontroll rikkumist tuvastava otsuse üle on samasugune, olenemata sellest, kas otsus tuvastati haldusmenetluses või haldustrahvimenetluses.

Kokkuvõttes näib, et kuigi Saksamaal esineb konkurentsioiguse rikkumiste menetlemiseks kaks menetlust, s.o haldusmenetlus ja haldustrahvimenetlus, omavad need menetlused hulga sarnasusi. Näiteks toimub mõlema menetluse algatamine menetleja kaalutusotsuse alusel. Tõendite kogumiseks lubatavad toimingud ja lubatavad tõendiliigid on samuti kahe menetluse puhul kattuvad. Sealjuures toimub kohtulik kontroll kummaski menetluses tehtud otsuse üle sama – kohus saab otsuse tühistada, kuid enda omaga halduse otsust ei asenda. Kahe menetluse erinevusena paistab silma asjaolu, et haldusmenetluses kehtib kaasaaitamiskohustus, kuid haldustrahvimenetluses on kaasaaitamiskohustust mõnevõrra piiratud enese mittesüüstamise privileegiga. Samas tuleks siinkohal rõhutada, et Saksamaa haldustrahvimenetluse puhul on oluliselt enese mittesüüstamise privileegi piiratud – s.t juriidilisel isiku tuleb siiski dokumendid menetlejale üle anda, olenemata sellest, kas dokumendid võivad isikut süüstada või mitte.

Kuigi nii Eestis kui Saksamaal esinevad eri konkurentsioiguse rikkumist tuvastavad menetlused paralleelselt, ei esine Saksamaa paralleelmenetluste puhul selliseid väljajoonistuvad erisusi nagu Eesti paralleelmenetlustes. Eesti kehtiva õiguse kohaselt on paralleelselt võimalik konkurentsioiguse rikkumisi menetleda järelevalvemenetluses ja süüteomenetluses. Järelevalve- ja süüteomenetluse vahel esineb erinevusi, mida Saksamaa haldus- ja haldustrahvi menetluse puhul ei esinenud: näiteks menetluse algatamine on järelevalvemenetluses menetleja kaalutus, kuid süüteomenetluses on see kohustuslik. Järelevalvemenetluse puhul on lubatavad tõendid esitatud suletud kataloogina, kuid kriminaalmenetluses on lubatud ka vabatõendid. Kuigi valdav osa tõendite kogumiseks lubatavatest toimingutest on samasisulised, tõuseb esile kriminaalmenetluses lubatav jälitustoiming, mis teistes menetlustes on keelatud. Sarnaselt Saksamaaga esineb erinevus kaasaaitamiskohustuse puhul ka Eesti paralleelmenetlustes. Kuid siinkohal leiab käesoleva töö autor, et Eesti paralleelmenetluse puhul on probleem teravam – Eesti süüteomenetluses tagatud enese mittesüüstamise privileeg tagab ka juriidilistele isikutele laiaulatusliku kaitse, s.t isikul on õigus keelduda dokumentida väljaandmisest, kui need võivad teda süüstada. Seega on Eesti järelevalvemenetluse kaasaaitamiskohustuse ja süüteomenetluse

enese mittesüüstimise privileeg kontrastsem kui Saksamaa haldusmenetluse kaasaaitamiskohustuse ja haldustrahvimenetluse enese mittesüüstimise privileeg.

3.3. Ettepanekud Eesti õiguskorra muutmiseks

KonkS § 78¹² osas leidis käesoleva töö autor kindlusega, et põhiõiguste õigusvastast riivet ei esine. KonkS § 78¹² ja paralleelmentlustega tingitud riive puhul on põhiõiguste riive põhiseaduspärasus vaieldav. Lisaks on käesoleva töö autor seisukohal, et sisuliselt oleks võimalik kujundada selline menetlus konkurentsioiguse rikkumiste uurimiseks, mille puhul ei tooks KonkS § 78¹² kohaselt rikkumist tuvastavale otsusele siduvuse omistamine endaga kaasa ebavõrdset kohtlemist, s.t kõnealust riivet ei esinekski.

Ebavõrdse kohtlemise küsimust ei teki olukorras, kus kõiki konkurentsioiguse rikkumisi menetletakse ühes menetlusvormis, nagu teeb seda Euroopa Komisjon. Euroopa Komisjonis menetletakse konkurentsioigusega seotud rikkumisi ühes menetlusvormis, s.o haldusmenetluses, olenemata sellest, kas Komisjon määrab konkurentsioiguse rikkumise eest trahvi (repressiivne meede) või teeb ettekirjutuse konkurentsioigust rikkuva tegevuse lõpetamiseks (preventiivne meede). Eesti riigisisese õiguse puhul on rikkumist põhjustava tegevuse lõpetamise kohustamiseks ette nähtud järelevalvemenetlus, mille tulemusel tehakse ettevõtjale ettekirjutus rikkuva tegevuse lõpetamiseks (preventiivne meede). Konkurentsioiguse rikkumise eest karistamiseks on võimalik teha väärteo- või karistusotsus (repressiivne meede). Kaalukas argument paralleelmenetluste kasuks on see, et eri menetlustel on erinevad eesmärgid (preventiivne vs repressiivne meede), millest tulenevalt on õigustatud erinevad menetlusnormid. Samas on Euroopa Komisjoni menetluse puhul edukalt integreeritud eri eesmärkidega (preventiivsed vs repressiivsed) toimingud ühe menetluse alla. Eeltoodud analüüsist nähtub, et Euroopa Komisjoni menetlus vastab sealjuures EIÕK art 6 sätestatud ausa ja tõhusa kohtumenetluse põhimõtetele. Analoogselt Komisjoni menetlusega võiks Eesti seaduseandja kaaluda ühetaoliste menetlusnormide kohaldamist nii preventiivsete kui ka repressiivsete abinõude rakendamiseks.

Seda enam, et käimas on direktiivi 2019/1/EL riigisisese õigusesse ülevõtmise protsess ning sealjuures kaalutakse ühe konkurentsijärelevalvemenetluse loomist konkurentsioiguse rikkumiste uurimiseks. Käesoleva töö autor toetab seisukohta, et konkurentsioiguse rikkumiste uurimiseks võiks luua ühe menetlusliigi, mis asendaks kõik tänased paralleelmenetlused.

Kujundades Eesti paralleelmenetlused ümber üheks konkurentsijärelevamenetluseks, oleks välistatud ka isikute ebavõrdse kohtlemise probleem, mis tuleneb eri menetlustes tehtud otsustele ühesuguse siduvuse omistamisest.

Kui Eesti seadusandja peaks minema direktiivi 2019/1/EL ülevõtmisel seda teed, et loobub süüteo menetlustest, kuid jätab paralleelselt kehtima järelevalve- ja haldustrahvimenetlused, võiks need menetlused kujundada Saksamaa menetluste eeskujul üksteise sarnaseks niivõrd, kui võrd menetluste eesmärgid seda võimaldavad. Sellisel juhul oleks eri menetlustes tehtud otsustele ühesuguse siduvuse omistamisest tingitud riive isikute võrdse kohtlemise suhtes vähem intensiivne.

Viimaks tuleks rõhutada, et õiguskirjandusest nähtus³⁵³, et direktiivi 2014/104/EL art 9 lg 1 ülevõtmine riigisisesse õigusesse ei riku isikute menetluspõhiõigusi juhul, kui isikutele on tagatud rikkumismenetluse raames täielik kohtulik kontroll. Seega peab käesoleva töö autor oluliseks, et direktiivi 2019/1/EL riigisisesse õigusesse ülevõtmisel ja uue menetlusliigi loomisel tagataks rikkumismenetluse raames isikutele selgesõnaliselt täielik kohtulik kontroll.

³⁵³ Vese 2020 lk 963-965, 976.

Kokkuvõte

KonkS §-s 78¹² viidatud keelatud tegu on konkurentsi kahjustavate kokkulepete keeldu rikkuv tegu või turgu valitsevat seisundit kuritarvitav tegu. Konkurentsi kahjustavate kokkulepete keeld on sätestatud riigisiseses õiguses KonkS §-s 4 ja Euroopa Liidu õiguses ELTL art-s 101. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keeld tuleneb riigisiseses õiguses KonkS §-st 16 ja Euroopa Liidu õiguses ELTL art-st 102. Sealjuures tõlgendatakse riigisiseseid sätteid kooskõlas Euroopa Liidu õigusega (olenemata mõjust liikmesriikidevahelisele kaubandusele).

KonkS §-st 78¹² mõttes tähendab „keelatud teo tuvastamise siduvus keelatud teo toimepanemisest tekkinud nõuet menetlevale kohtule“, et maakohus, menetledes kahju kannatanu tsiviilõiguslikku kahju hüvitamise või alusetu rikastumise nõuet, on seotud rikkumismenetluses tuvastatud keelatud teo toimepanemisega. Kusjuures kohtule on siduv tuvastatud rikkumise iseloom ja selle esemeline, isikuline, ajaline ja ruumiline kohaldamisala.

Keelatud teo tuvastamine saab toimuda riiklikus järelevõlvementluses (KonkS §-d 4 ja 16, ELTL art-d 101 ja 102), väärteomenetluses (KonkS § 16 ja ELTL art 102 korral) ja kriminaalmenetluses (KonkS § 4 ja ELTL art 101 korral). Direktiivi 2019/1/EL ülevõtmise järel hakatakse konkurentsiõiguse rikkumisi praeguse plaani kohaselt menetlema haldustrahvimentluses.

Keelatud teo toimepanemist tuvastava menetluse algatamine on järelevõlvementluses menetleja kaalutusotsus. Väärteo- ja kriminaalmenetluse puhul on menetluse algatamine kohustuslik, kui ilmnevad süüteoile viitavad asjaolud. Kavandatavas haldustrahvimentluses oleks menetluse algatamine sarnaselt järelevõlvementlusega menetleja kaalutusotsus.

Järelevõlvementluses ning kavandatavas haldustrahvimentluses tulenevad tõendite kogumiseks lubatavad menetlustoimingud korraaitseadusest. Järelevõlvementluses ja kavandatavas haldustrahvimentluses on menetleja käsutuses valdavalt samad menetlustoimingud, haldustrahvimentluses on plaanide kohaselt täiendavalt lubatud isikute suhtes kohaldada viibimiskeeldu (KorS § 44) ja vallasasja hoiule võtta (KorS § 52 lg 1 p 5). Süüteomenetlustes lubatavad menetlustoimingud on sätestatud kriminaalmenetluse seadustikus. Väärteo- ja kriminaalmenetluses lubatavad menetlustoimingud on valdavalt samad

välja arvatud üks erand – kriminaalmenetluses on lubatud jälitustoimingute läbiviimine, mis on teistes menetlustes keelatud.

Järelevalvemenetluses ja süüteomenetlustes kehtivad erinevad menetluspõhimõtted. Järelevalvemenetluses on kesksseteks põhimõteteks uurimisprintsip ning sellega kaasnev menetlusosalise kaasaaitamiskohustus. Ka väärteomenetluses kehtib uurimisprintsip, kuid sellega ei kaasne järelevalvemenetlusele sarnast kaasaaitamiskohustust, sest väärteomenetluses kehtib enese mittesüüstamise privileeg. Süüteomenetlustes on olulisel kohal enese mittesüüstamise privileeg ja *in dubio pro reo* põhimõte. Kusjuures välistab süüteomenetlustes *in dubio pro reo* põhimõte ümberpööratud tõendamiskoormuse rakendamise, mida rakendatakse järelevalvemenetluses (ja kavandatakse ka haldustrahvimenetlusesse). Kuigi haldustrahvimenetluse puhul kehtib sarnaselt süüteomenetlustega enese mittesüüstamise privileeg, on seda juriidiliste isikute puhul oluliselt piiratud – ettevõtjal tuleb anda menetlejale üle dokumendid olenemata, kas need võivad ettevõtjat süüstada või mitte.

Kriminaalmenetlus toimub täielikult kohtumenetluses, kuivõrd kohtuvälist menetlust kriminaalasjades ei toimu. Väärteomenetluses ja haldustrahvimenetluses on tagatud täielik kohtulik kontroll ja kohtul on võimalik menetleja asemel teha uus sisuline otsus, asendada menetleja otsus enda omaga. Kuigi järelevalvemenetluse puhul halduskohus Konkurentsiameti ettekirjutuse asemel uut otsust teha ei saa, saab halduskohus tühistada Konkurentsiameti ettekirjutuse ja tagatud peaks olema keelatud teo toimepanemise tuvastamise täielik kohtulik kontroll.

KonkS § 78¹² kujutab endast riivet kostja (ettevõtja) menetluslikele põhiõigustele rikkumismenetlusele järgnevas tsiviilkohtumenetluses. PS §-st 15 tulenevalt on kohtupõhiõiguse osaks poolte võrdsus kohtumenetluses. TsMS § 5 rõhutab seda omakorda tsiviilkohtumenetluse puhul. Poolte võrdsust on riivatud, kui pooltel pole tsiviilkohtumenetluses võrdseid võimalusi asjaolude tõendamiseks. Kuivõrd KonkS § 78¹² omistab siduvuse konkurentsi õiguse rikkumise toimepanemisele, asjaolule, mida reeglina peaks tõendama hageja, edendab KonkS § 78¹² oluliselt hageja positsiooni tsiviilkohtumenetluses. Sealjuures on kostja positsiooni tehtud kehvemaks, kuivõrd on välistatud kostja võimalus tõendada tsiviilkohtumenetluses, et rikkumise tegu ei ole toimepandud. KonkS § 78¹² põhjustatud riive analüüsist aga nähtus, et riivet õigustab selle legitiimne eesmärk ning, et riivet põhjustav abinõu on proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas).

KonkS § 78¹² kujutab aga endast täiendavat põhiõiguste riivet koostoimes menetluste paralleelsusega. Nimelt, eri menetlustes tehtud rikkumist tuvastavatele otsustele ühetaoliste siduvuse omistamine põhjustab ebavõrdse kohtlemise (PS § 12 lg 1). Ebavõrdne kohtlemine seisneb selles, et ettevõtjatele (kostjatele) on järgenas tsiviilkohtumenetluses tagatud erinevalt kohtumenetluse poolte võrdsuse põhimõte (PS § 15 lg 1 ja TsMS § 5). Poolte võrdsuse põhimõte tsiviilkohtumenetluses on seda vähem riivatud, mida paremad menetluslikud võimalused olid ettevõtjale tagatud tsiviilkohtumenetlusele eelnenud rikkumismenetluses. Kuna eri menetluste puhul on menetluste algatamine, tõendite kogumine ja menetluslikud põhimõtted erinevad, riivab rikkumismenetluses tehtud otsusele siduvuse omistamine isikute poolte võrdsuse õigust tsiviilkohtumenetluses erinevalt.

Kui KonkS § 78¹² iseseisvalt põhjustatud riive puhul võis kindlusega asuda seisukohale, et riive ei ole põhiseadusvastane, ei saa seda sama kindlalt väita KonkS § 78¹² ja menetluste paralleelsusega põhjustatud riive kohta. Kuigi riivel esineb legitiimne eesmärk ning meede on sobiv, on vaieldav see, kas riive on proportsionaasuse testist lähtuvalt ka vajalik ja mõõdukas.

Põhiseaduspärasuse analüüsile järgnevalt analüüsis käesoleva töö autor konkurentsioiguse rikkumisi menetlusi Euroopa Liidus ja Saksamaal. Euroopa Liidus menetleb konkurentsioiguse rikkumisi Euroopa Komisjon haldusmenetluse vormis, olenemata sellest, kas Komisjon teeb otsuse kohustamiseks ettevõtjat konkurentsioiguse rikkumise lõpetamiseks (preventiivne meede) või määrab ta rikkumise eest trahvi (repressiivne meede). Euroopa Komisjoni menetluses kehtib uurimispõhimõtte sarnaselt Eesti järelevalve- ja väärteomenetlusega. Samas kehtib ka enese mittesüstamise privileeg, kuid selle kaitse on piiratum kui riigisisese süüteomenetluse puhul. Enese mittesüstamise õigus Komisjoni menetluses tähendab ennekõike, et ettevõtja võib keelduda vastamast küsimusele, millega tunnistaks teo toimepanemist, samas tuleb ettevõtjal kaasaaitamiskohustusest tulenevalt anda välja ettevõtja valduses olevad dokumendid olenemata, kas dokumendid võivad olla teda süüstavad. Komisjoni menetlus allub täielikult kohtulikule kontrollile ning vastab seega EIÕK art-s 6 sätestatud ausa kohtumenetluse põhimõttele.

Saksamaal toimub konkurentsioiguse rikkumiste menetlemine haldusmenetluses ja haldustrahvimenetluses. Haldusmenetluses kohustatakse ettevõtjat konkurentsioiguse rikkumist lõpetama (preventiivne meede), haldustrahvimenetluses määratakse rikkumise eest trahve (repressiivne meede). Kuigi Saksamaal esineb kaks menetlust paralleelselt, nähtus

menetluste analüüsist, et kahe menetluse puhul on suur ühisosa. Näiteks toimub mõlema menetluse algatamine menetleja kaalutusotsuse alusel. Tõendite kogumiseks lubatavad toimingud ja lubatavad tõendiliigid on samuti kahe menetluse puhul kattuvad. Sealjuures toimub kohtulik kontroll kummaski menetluses tehtud otsuse üle sama – kohus saab otsuse tühistada, kuid enda omaga halduse otsust ei asenda. Oluline vahe seisnes haldus- ja haldustrahvimenetluse puhul selles, et haldustrahvimenetluses kehtib enese mittesüstamise privileeg, mis on vastassuunaline põhimõtte haldusmenetluses kehtiva kaasaaitamiskohustusega. Samas on enese mittesüstamise privileegi juriidiliste isikute suhtes oluliselt piiratud. Sarnaselt Euroopa Komisjoni menetlusega tuleb dokumendid menetlejale üle anda olenemata sellest, kas need võivad isikut süüstada või mitte.

Viimaks tegi käesoleva töö autor eeltoodule tuginedes ettepaneku, et direktiivi 2019/1/EL ülevõtmisel riigisisisesse õigusesse võiks kaaluda paralleelsete menetluste kaotamise võimalust ning kujundada üks menetlusliik nagu Euroopa Komisjoni menetluses. Eestis rakendatakse preventiivseid meetmeid järelevalvemenetluses ja repressiivseid meetmeid süüteomenetluses, Euroopa Komisjon menetleb nii repressiivseid kui preventiivseid meetmeid ühes menetlusvormis. Eesti võiks analoogselt Komisjoniga koondada kõik konkurentsioiguse rikkumise tuvastamise, ärahoidmise ja karistamisega seotud toimingud ühe menetlusliigi alla. Vaatamata sellele, et KonkS § 78¹² ja paralleelmenetluste riive põhiseaduspärasus on vaieldav, oleks paralleelmenetluste kaotamisega võimalik KonkS § 78¹² ja paralleelmenetlustest tingitud riivist sootuks vabaneda.

Täiendava ettepanekuna tõi käesoleva töö autor välja, et kui direktiivi 2019/1/EL ülevõtmisel otsustakse jätta järelevalvemenetlus ja haldustrahvimenetlus paralleelselt kehtima. Võiks menetlused kohandada võimalikult üksteise sarnaseks Saksamaa paralleelmenetluste näitel. Sellisel juhul ei kaoks KonkS § 78¹² ja paralleelmenetluste riive täielikult, kuid riive oleks siiski vähem intensiivne.

THE CONSTITUTIONALITY OF DEEMING A DECISION DETERMINING AN INFRINGEMENT OF COMPETITION LAW BINDING OUTSIDE THE INFRINGEMENT PROCEEDINGS

Abstract

The Article 9 of the Directive 2014/104/EU of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union, has been transposed into Estonian law with KonkS § 78¹². KonkS § 78¹² that a precept or a judgment in a misdemeanour matter by the Estonian Competition Authority or a court decision is deemed binding for a court conducting the proceedings of a claim arising from the commitment of an infringement of competition law.

The competition law infringement under KonkS § 78¹² is a breach of Article 101 (1) of Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) or KonkS § 4 i.e., prohibited agreements which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the internal market, also Article 102 (1) of TFEU and KonkS § 16, which stipulate the prohibition to abuse a dominant position.

Infringement of the prohibited agreements can be proceeded under Estonian law in administrative supervision proceedings (concluding in precept) or in criminal proceedings (concluding with a court decision). Infringement of the prohibition to abuse a dominant position can be proceeded in administrative supervision proceedings or misdemeanour proceedings (concluding with a misdemeanour judgement). In addition, Estonia is currently proceeding the transposition of Directive (EU) 2019/1 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market. The transposition of this directive could bring about a new form of proceedings – administrative fine proceedings. Adopting a new administrative proceeding could possibly involve the renunciation of the current misdemeanour proceeding and the criminal proceeding. However, this remains unsure for the current time being.

These proceedings can be conducted in parallel, however, the procedural aspects of the proceedings are different – in terms of collecting evidence, the standard of proof, burden of proof, and the general principles prevailing in the specific proceedings, etc. To name a few, in the administrative supervision proceeding the participant in the proceeding is obliged to cooperate regarding the collection of evidence. This means that the participant is obliged to provide information, even if the corresponding information could indicate the existence of an infringement. In criminal and misdemeanour proceedings, however, the prevailing principles are the privilege against self-incrimination and the principle of *in dubio pro reo*.

The decision determining an infringement of competition law is binding to courts proceeding a claim arising from the commitment of an infringement of competition law. In particular, this means that the decision is binding in civil actions with claims for damages or a claim arising from unjustified enrichment. Such claims are proceeded in civil proceedings. In Estonian civil procedure, a principle of equality of arms applies. Equality of arms belongs under constitutional protection (§ 15 (1) of the Estonian Constitution). Moreover, the equality of arms also falls within the protection of Article 6 (1) of the European Convention on Human Rights (ECHR).

KonkS § 78¹² itself poses a threat to the equality of arms. Since committing an infringement is something that ordinarily should be evidenced by the plaintiff. Deeming the infringement binding to a court proceeding the civil claim, relieves the plaintiff from the obligation to evidence that the infringement has been committed by the defendant. Moreover, the defendant has no options for refuting the commitment of the infringement in the civil proceeding. In addition, KonkS § 78¹² in conjunction with the plurality of proceedings poses a threat of unequal treatment of the companies – the same infringement committed by companies, can be proceeded under different proceedings. For example, two companies have committed an infringement of the prohibited agreements, one's infringement is being proceeded in the administrative misdemeanour proceeding, second's infringement is being proceeded in the criminal proceeding. Now, the company's equality of arms in the follow-on civil procedure is dependent on the course of the previous infringement proceedings. Deeming the decisions of both proceedings homogenously binding in follow-on civil proceedings, constitutes unequal protection of equality of arms principle in the civil proceedings for the defendant. Therefore, the KonkS § 78¹² and the plurality of proceedings in conjunction could pose a threat to the constitutional rights of a company.

However, every threat is not automatically a violation of constitutional rights. The Estonian Constitutional Review Court analyses the following aspects of the threat in order to determine whether it is a violation or not: 1) there is a legitimate purpose for the threat, and the measure posing a threat is 2) suitable, meaning that the measure is suitable for achieving the legitimate purpose, 3) necessary, meaning that there are no other alternative measures that are as effective for achieving the legitimate purpose, 4) the threat that the measure poses is proportionate with the effect that measure achieves.

With confidence, it can be concluded, that even though KonkS § 78¹² poses a threat to the constitutional rights of the defendant, the threat is not unconstitutional. However, it is not so simple with the constitutional threat posed by KonkS § 78¹² in conjunction with the plurality of proceedings. With the threat that KonkS § 78¹² poses individually, it is clear that the measure is suitable, necessary and proportionate. In terms of KonkS § 78¹² and plurality of proceedings, it is not so clear that the threat is also necessary and proportionate. Meaning that it could be argued that there are alternative measures the achieve the legitimate purpose that is currently achieved by KonkS § 78¹² and plurality of measures.

The plurality of measures exists due to the fact that the legislator has deemed it necessary to provide separate proceedings for enforcing repressive measures and for enforcing preventive measures. To expand on that, under administrative supervision proceedings the Competition Authority enforces preventive measures to stop and infringement of competition law, under criminal and misdemeanour proceedings, however, the objective is to punish or penalize the persons who have committed a competition law infringement. However, it is not ruled out, that both – preventive and repressive – measures are enforced under the same proceedings.

A great example of this is the proceeding for competition law infringements in the European Union. In the European Union, competition law supervision is conducted by the European Commission. European Commission can adopt decisions that order a company infringing on competition law to stop the infringement (preventive measures), as well as impose penalties for competition law infringements (repressive measures). The same procedural rules and principles apply whether the Competition is enforcing preventive measures or repressive measures.

Creating a one proceeding for both repressive and preventive measures in Estonia on the example of the European Commission's proceedings would remove the question of unequal treatment of persons brought about by KonkS § 78¹² and possibility parallel procedures.

This author suggests that this fact should be taken into account when transposing the directive 2019/1/EU and adopting a new administrative fine procedure for competition law. This author encourages the renunciation of the current misdemeanour procedure and suggests that the administrative supervision procedure and the administrative fine procedure would be combined into one proceeding on the example of the European Commission's proceeding.

Should the directive 2019/1/EU be transposed to Estonian law in a manner, that the misdemeanour procedure and criminal procedure shall be renounced but administrative fine procedure is adopted to exist in parallel with the administrative supervision procedure, this author suggests, it would be done similarly to the parallel proceedings that exist in Germany.

In Germany, two proceedings exist in parallel – an administrative procedure to enforce preventive measures and an administrative fine procedure to enforce repressive measures. These procedures, however, are quite similar to each other. The most prominent difference is that in administrative procedure the participant is obliged to cooperate but in administrative fine procedure the cooperation is limited with the right to not self-criminate. However, the protection of right to not self-criminate is very restricted for legal persons, meaning that the person cannot object to handing over documents, that could criminate the person. Therefore, the parallel procedures in Germany are much similar to each other than is Estonia. This author believes that the similarity alleviates the threat that is posed by KonkS § 78¹². Therefore, the author suggests that when Estonia decides to have parallel administrative supervision and administrative fine procedures, these procedures to be made as similar to each other as possible, to prevent unequal treatment.

Kasutatud allikad

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, A., jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. Alexy, R. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Justiitsministeerium: 1997.
3. Annus, R. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. – *Juridica* VII/2008, 499-506.
4. Burrecht, J., Logemann, H. Evaluation of Evidence in National Courts: Reflections from the German Perspective. *European Competition Law Annual*, 2009, 683-696.
5. Eichhorn, K. H., Ginter, C. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus. Tallinn, Brüssel: Juura 2007.
6. Ernits, M. Põhiõigused, demokraatia, õigusriik. Tartu Ülikooli kirjastus: 2011.
7. Ernits, M. The principle of equality in the estonian constitution: systematic perspective. *European Constitutional Law Review*, 10(3), 2014, 444-480.
8. Farley, M., Slot, P. J. An Introduction to Competition Law, 2nd edition. Oxford and Portland, Oregon: Hart Publishing 2017.
9. Frese, M. J. Harmonisation of antitrust damages procedures in the eu and the binding effect of administrative decisions. – *Review of European Administrative Law*, 8(1), 2015, 27-50.
10. Frolov, R., Sild, T., Ustav, U. Vastutus konkurentsinoormide rikkumise eest: *de lege lata* ja *de lege ferenda*. *Juridica* IX/2004, 636-647.
11. Garcia-Perrote Martinez, I. Competition authorities' decisions and antitrust damages actions – *European Competition and Regulatory Law Review (CoRe)*, 3(4), 2019, 371-379.
12. Hagström, M., Rützel, R. Konkurentsioigus. Tallinn: Advokaadibüroo Teder, Glikman & Partnerid 2010.
13. Haldustrahvi õiguse kontseptsioon. EIS: 20-0541. 05.05.2020.
14. Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu. EIS: 20-1094. 11.09.2020.
15. Haldustrahvimenetluse seaduse eelnõu. Seletuskiri. EIS: 20-1094. 11.09.2020
16. Immenga, Mestmäcker. Wettbewerbsrecht, Band 2: GWB. Kommentar zum Deutschen Kartellrecht. 6. Aufl. C. H. Beck: 2020.
17. Kergandberg, E., jt. Kohtumenetlus. Tallinn: Juura 2008.
18. Kergandberg, E., Sillaots, M. Kriminaalmenetlus. Tallinn: Juura 2006.

19. Kergendberg, E. (koost) Kriminaalmenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2020.
20. Konkurentsiseadus 591 SE I. Seletuskiri – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/4f9cac44-cadf-3c28-ac86-bf99ab169303/Konkurentsiseadus> (14.04.2021).
21. Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 386 SE I. Seletuskiri – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/7355c673-7b94-4538-a1f5-baf20e7bbbce/Konkurentsiseaduse%20muutmise%20ja%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus> (28.02.2021).
22. Korrakaitseaduse eelnõu 49 SE I. Seletuskiri – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseadus> (15.03.2021).
23. Kõve, V. jt. Tsiviilkohtumenetluse seadustik I Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2017.
24. Laaring, M. jt. Korrakaitseadus. Kommenteeritud väljaanne. Sisekaitseakadeemia: 2017.
25. Lenaerts, K. Some thoughts on evidence and procedure in european community competition law. – Fordham International Law Journal, 30(5) 2017, 1463-1495.
26. Lill, K. Kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüstamise privileeg paralleelmenetluses. Magistritöö. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool 2018.
27. Linnart, K. Kartellide tõendamise erinevused Eestis ning Euroopa Komisjonis ning kehtiva regulatsiooni vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2012.
28. Loewenheim, Meessen, Riesenkampff, Kersting, Meyer-Lindemann. Kartellrecht. 4. Aufl. C. H. Beck: 2020.
29. Lõhmus, U. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele – Lõhmus, U. (koost) Inimõigused ja nende kaitse Euroopas, Tartu: Iuridicum 2003, lk 139-183.
30. Madise, Ü. jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 5., parand. ja täiend. vlj. Tallinn: Iuridicum 2020.
31. Merola, M., Armati, L. The binding effect of NCA decisions under the damages directive: rationale and practical implications. – Italian Antitrust Review 1. (2016), lk 87-108.
32. Merusk, K., Pilving, I. (koost.) Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013.

33. Petr, M. The Right to Fair Trial in Competition Cases. *Common Law Review*, 13, (2014), 25-28.
34. Pilving, I. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. – *Juridica* 2002/2, 106-120.
35. Ploom, T. jt. Väärteomenetluse seadustik: kommenteeritud väljaanne. Juura: 2007.
36. Pärn-Lee, E. Effect of National Decisions on Actions for Competition Damages in CEE countries. – *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, VOL 2017, 10 (15), 177-196.
37. Saar, T. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine haldus- ja väärteomenetluses ning Euroopa Komisjoni menetluses. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool 2017.
38. Sarv, J. Mõningatest haldus(kohtu)- menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. - *Juridica* V/2005, 308-320.
39. Sein, K. Private Enforcement of Competition Law The Case of Estonia – *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 8, 2013, 129-140.
40. Slater, D., Thomas, S., Waelbroeck, D. Competition law proceedings before the european commission and the right to fair trial: No need for reform. *European Competition Journal*, 5(1), 2009, 97-144.
41. Soo, A., Lott, A., Kangur, A. Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool 2020.
42. Thiede, T. Private Enforcement of anti-trust damages in Europe – a Germanic perspective on Directive 2014/104/EL/EU – *ELTE Law Journal* 2015/I, 147-174.
43. Varga, S. The administrative procedure for the enforcement of the eu antitrust law. *Review of European Law*, 7(2-3), 2005, 33-50.
44. Vese, D. Judicial Review of the NCA's Decisions: Some Problematic Aspects of the EU Damages Directive in the Context of Italian Law. – *European Public Law* 26, no. 4 (2020), 961–986.
45. Whish, R., Bailey, R. *Competition Law*. 9th edition. Oxford University Press 2018.
46. Wiedemann, G. (koost). *Handbuch des Kartellrechts*. 4. Auflage. C. H. Beck: München 2020.
47. Wijckmans, F., Tuytschaever, F. (editors). *Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law*. Oxford University Press 2015.
48. Wright, K. The Ambit of Judicial Competence After the EU Antitrust Damages Directive. *Legal Issues of Economic Integration*. (2016), 15-40.

Kasutatud lahendid

Euroopa Kohtu lahendid

49. EKo 27/76, *United Brands Company and United Brads Continentaal BV v Commission*, ECLI:EU:C:1978:22.
50. EKo C-374/87, *Orkem vs. Euroopa Komisjon*, ECLI:EU:C:1989:387.
51. EKo C-301/04, *SGL vs Euroopa Komisjon*, ECLI:EU:C:2006:432.
52. EKo C-6/90 ja C-9/90, *Andrea Francovich ja Danila Bonifaci jt versus Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:1991:428.

Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid

53. EIKo 14448/88, *Dombo Beheer B.V v the Netherlands*.
54. EIKo 3127/09, *Flisar v Slovenia*.
55. EIKo 35289/11, *Regner v Czech Republic*.
56. EIKo 5556/10, *SA-Capital Oy v. Finland*,
57. EIKo 8544/79, *Öztürk v Germany*.

Riigikohtu lahendid

58. RKHKo 04.06.2013, 3-3-1-15-13.
59. RKHKo 18.12.2002, 3-3-1-66-02.
60. RKHKo 19.02.2019, 3-17-1545.
61. RKHKo 20.04.2018, 3-15-443.
62. RKHKo 25.04.2019, 3-16-1267.
63. RKHKo 25.04.2019, 3-16-1267.
64. RKKKo 01.06.2005, 3-1-1-39-05.
65. RKKKo 01.07.2011, 3-1-1-10-11.
66. RKKKo 04.05.2011, 3-1-1-12-11.
67. RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02.
68. RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9.
69. RKPJKo 15.12.2009, 3-4-1-25-09.
70. RKPJKo 18.12.2021, 3-4-1-24-12.
71. RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13.
72. RKPJKo 30.04.2004, 3-4-1-3-04.
73. RKTKo 13.11.2020, 2-15-505.
74. RKÜKo 09.12.2013, 3-4-1-2-13.

75. RKÜKo 13.11.2012, 3-1-1-45-12.
76. RKÜKo 15.05.2008, 3-1-1-88-07.
77. RKÜKo 31.03.2011, 3-3-1-69-09.
78. RKÜKo, 06.03.2012, 3-2-1-67-11.

Esimese ja teise astme kohtute lahendid

79. TlnRnKo 23.11.2011, 3-10-33-21.

Konkurentsiameti otsused

80. Konkurentsiameti 26.02.2019 seisukoht nr 5-5/2019-013 – https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/konkurentsiameti_seisukoht_ja_menetluse_lopetamine_narva_taksofirmad_260.pdf (17.04.2021).
81. Konkurentsiameti 02.12.2020 teade nr 5-5/2020-043 – https://www.konkurentsiamet.ee/sites/default/files/juhtumid/2020/teade_menetluse_lopetamisest_liikluskalkulaator.pdf (17.04.2021).

Kasutatud õigusaktid

Euroopa Liidu õigusaktid

82. 26. novembri 2014. a Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/104/EL teatavate eeskirjade kohta, millega reguleeritakse liikmesriikide õiguse kohaseid kahju hüvitamise hagsid liikmesriikide ja Euroopa Liidu konkurentsioiguse rikkumise korral – ELT L 349, 5.12.2014, lk 1—19.
83. 11. detsembri 2018. a Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsινόrmide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine – ELT L 11, 14.1.2019, lk 3—33.
84. 7. aprilli 2004. a Komisjoni määrus, mis käsitleb EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82 kohaste menetluste teostamist komisjonis – ELT L 123, 27.4.2004, lk 18–24.
85. Euroopa Liidu Toimise Lepingu konsolideeritud versioon. 26.10.2012 – ET 2012/C 326/01.
86. 16. detsembri 2002. a Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003 asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieskirjade rakendamise kohta – EÜT L 1, 4.1.2003, lk 1—25.

Euroopa Liidu *soft-law* aktid

87. *Addendum* 30. novembri 2006. aasta Euroopa Liidu Teatajale C 291 (2016/C 384/10). Komisjoni teatis: Suunised EÜ asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud kaubandusmõju mõiste kohta (2006/C 291/17) – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC1018\(04\)&rid=10](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC1018(04)&rid=10) (13.04.2021).
88. Antitrust Manual of Procedures: Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU. November 2019. – https://ec.europa.eu/competition/antitrust/information_en.html (03.03.2021).
89. Commission Notice on the handling of complaints by the Commission under Articles 81 and 82 of the EC Treaty (2004/C 101/05) – <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:101:0065:0077:EN:PDF> (28.03.2021).
90. Commission Staff Working Document Impact Assessment. Accompanying the Document Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council to empower the competition authorities of the member states to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market. Brussels, XXX SWD(2017) 114. – https://ec.europa.eu/competition/antitrust/impact_assessment_report_en.pdf (14.04.2021).
91. Commission staff working document on the implementation of Directive 2014/104/EL/EU of the European Parliament and of the Council of 26 November 2014 on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union, Brussels, 14.12.2020 SWD(2020) 338 final – https://ec.europa.eu/competition/antitrust/actionsdamages/report_on_damages_directive_implementation.pdf (13.04.2021).
92. Euroopa Komisjon Valge raamat EÜ konkurentsieeskirjade rikkumisest tekkinud kahju hüvitamise kohta, KOM/2008/0165 lõplik – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52008DC0165> (29.03.2021).
93. Komisjoni teatis, mis käsitleb Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklitega 101 ja 102 seotud menetluste läbiviimise parimaid tavasid, 2011/C 308/06. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=OJ:C:2011:308:TOC> (28.03.2021).

Eesti Vabariigi õigusaktid

94. Eesti Vabariigi põhiseadus - RT I, 15.05.2015, 2

95. Halduskohtumenetluse seadustik – RT I, 13.03.2019, 54
96. Haldusmenetluse seadus – RT I, 13.03.2019, 55
97. Karistusseadustik – RT I 2001, 61, 364.
98. Karistusseadustik¹ – RT I, 03.03.2021, 3
99. Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus – RT I, 12.07.2014, 1.
100. Konkurentsiameti põhimäärus – RT I, 15.11.2017, 2.
101. Konkurentsiameti põhimäärus – RT I, 24.01.2017, 15
102. Konkurentsiseadus – RT I 1998, 30, 410.
103. Konkurentsiseadus – RT I 2001, 56, 332.
104. Konkurentsiseadus¹ – RT I, 13.03.2019, 92
105. Konkurentsiseaduse ja karistusseadustiku muutmise seadus – RT I 2004, 56, 401.
106. Korrakaitse seadus – RT I, 03.03.2021, 4
107. Kriminaalmenetluse seadustik¹ – RT I, 29.12.2020, 10
108. Tsiviilkohtumenetluse seadustik¹ – RT I, 04.01.2021, 41
109. Võlaõigusseadus - RT I, 04.01.2021, 19
110. Väärteomenetluse seadustik – RT I, 10.12.2020, 37

Saksamaa õigusaktid

111. Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen - Federal Law Gazette I p. 1750, 3245, June 26, 2013.
112. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), das zuletzt durch Artikel 9a des Gesetzes vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 448) geändert worden ist.
113. Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 30. März 2021 (BGBl. I S. 448) geändert worden ist.
114. Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), die zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3320) geändert worden ist.
115. Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 25 des Gesetzes vom 21. Juni 2019 (BGBl. I S. 846) geändert worden ist.