



EESTI ADVOKATUUR

KONKURENTSIÕIGUSE KOMISJON

Lp. Liisa-Ly Pakosta

Justiits- ja digiminister

Justiits- ja Digiministeerium

Suur-Ameerika 1, 10122 Tallinn

RE: Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (14. jaanuari 2025 eelnõu)

Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon tänab 15. jaanuaril 2025 edastatud konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (14. jaanuari 2025 eelnõu; „uus ECN+ eelnõu“) edastamise eest. Advokatuuri konkurentsioiguse komisjoni liikmed kindlasti osalevad 20. jaanuari kaasamisüritusel. Võttes arvesse uue ECN+ eelnõu vastuvõtmisega kaasnevat ajasurvet edastame esmased kommentaarid juba hetkel.

Üldine kommentaar – tegemist on olulise sammuga õiges suunas, kuid mitmed menetluslikud küsimused vajavad veel lahendamist

Kahtlemata on tervitatav uues ECN+ eelnõus kajastuv muutus, mille kohaselt väärtekaristuste (rahatrahvide) määramine leiaks aset väärtemenetluses. See on tugev samm õiges suunas. Sealhulgas on kindlasti põhjendatud valik VTMS pt 11. kasuks, st lahenduskäik, kus Konkurentsiamet kohtuvälise menetlejana väärteloosuse ei tee. Selliselt saab mõistlikumalt tagatud nii menetlusaluste ettevõtjate õiguste kaitse, kui ka tekkivast menetluslikust selgusest tagatakse efektiivsem konkurentsioiguse jõustamine. Sellele vaatamata on uues eelnõus mitmeid küsimusi, mis vajavad lahendamist.

Mõned esialgsed sisulised kiirkommentaariid

Samas, uue ECN+ eelnõuga esmaselt tutvudes on tekkinud kommentaare, mida sooviksin jagada. Tulenevalt vähesest ajast tooksime välja kolm esmast teemade ringi, kuid advokatuuri erinevate komisjonide liikmetel on kindlasti täiendavaid tähelepanekuid.

ESITEKS, väärtemenetlus seatakse liigsesse sõltuvusse läbiviidavast järelevalvemenetlusest (peamiselt tulenevalt järelevalvemenetluses kogutud tõendite kontrollita ülekanemisest väärtemenetlusesse). Uues ECN+ eelnõus on sätestatud põhimõte, mille kohaselt on järelevalvemenetluses kogutud tõendid kantavad automaatselt üle väärtemenetlusesse (arusaadavalt ilma võimaluseta kontrollida tõendite kogumise vastavust menetlusreeglitele väärtemenetluses). Lisaks ei ole muudetud tõendite kogumise viise väärtemenetluses, kuid on laiendatud ulatuslikult tõendite kogumise võimalusi järelevalvemenetluses. Antud lahenduskäik on problemaatiline mitmel põhjusel:



EESTI ADVOKATUUR

KONKURENTSIÕIGUSE KOMISJON

* Olemuslikult muutuks järelevalvemenetlus faktiliselt kohustuslikuks vääртеomenetluse n-õ esimeseks astmeks. Eelnev ei ole põhjendatud ning süvendab problemaatilist praktikat, kus juba hetkel viiakse esmalt läbi järelevalvemenetlus ja rikkumise leidmisel vääртеomenetlus. Antud viisil sisuliselt kasutatakse haldusmenetluses haldusorganil olevaid õigusi, et saada eelist süüteomenetluses. Piirideta tõendite ülekandmine ainult suurendab seda ohtu ning põhimõtteliselt tähendaks, et konkurentsisisüütegude uurimine algaks alati järelevalvemenetlusega. Antud tendentsi seadusesse kirjutamise asemel tuleks hoopis valida lahendus, kus järelevalveasutusel oleks motivatsioon koheselt valida sobivaim tööriist. Põhjendatud juhtudel ei peaks loomulikult olema võimatu menetluste vahel liikumine. Samas, järelevalvemenetluse funktsiooniks ei peaks saama karistamiseks vajalike tõendite kohaste tagatisteta kogumiseks. Madala kaitsestandardiga menetluses tõendite eelnev kogumine ja seejärel nende kasutamine kõrgema kaitse standardiga menetluses ei ole meie hinnangul õiguspärane. Lisaks, ei ole välistatud olukorrad, kus üldse ei teki võimalust haldusmenetluses kogutud tõendite õiguspärasuse hindamiseks (näiteks kui tõendid viiakse vääртеomenetlusse üle enne järelevalvemenetluse lõppemist või järelevalvemenetlust lõpetavat haldusakti ei vaidlustata).

* Haldusmenetluse tõendite ülekandmine nn *Engeli* kriteeriumitele vastavasse süüteomenetlusse (milleks vääртеomenetlus kindlasti on) saab olla võimalik ainult juhul, kui tõendite kogumisel on järgitud samu standardeid kui vääртеomenetluses. Selliselt tuleks eelnõukohased järelevalvemenetluses tulevikus tagada samaväärsed tagatised süüteomenetluse olevaga. **Seda eelnõus aga tehtud ei ole.** Veelgi enam, küsitav on, kas järelevalvemenetluste läbiviimisel on alati sedavõrd kõrge standardi seadmine vajalik.

* **ECN+ direktiivi alusel puudub samuti kohustus tagada tõendite kontrollimatu liikumine erinevat liiki siseriiklike menetluste vahel.** Uue ECN+ eelnõu seletuskirjas ei ole seda ka järgitavalt põhjendatud. Sellise kohustuse olemasolu oleks olemuslikult vastuolus ka EIÕK ja Euroopa Kohtu praktikaga.

Võimalikud lahendused: (i) eelnõus toodud laiendatud tõendite kogumise võimalused tuleks sätestada spetsiifilises konkurentsioiguse rikkumisele reageerivas vääртеomenetluses (rakendades kohaseid kaitseõigusi); ja (ii) tõendite ülekanne menetluste vahel peaks olema, kas välistatud või lubatud ainult vääртеoasja menetleva kohtuniku igakordsel loal.

TEISEKS, uues ECN+ eelnõus on endiselt piiratud juriidiliste isikute põhiseaduslikku mitte-süüstamise privileegi viisil, mis on vastuolus nii Euroopa Kohtu praktika kui ka põhiseadusega.

Põhjendamatu on eelnõus vahetegu juriidiliste ning füüsiliste isikute vahel. PS § 9 lg 2 sätestab, et „Põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad



EESTI ADVOKATUUR

KONKURENTSIÕIGUSE KOMISJON

juriidilistele isikutele niivõrd, kui see on kooskõlas juriidiliste isikute üldiste eesmärkide ja selliste õiguste, vabaduste ja kohustuste olemusega.“ Põhiseaduse Assambleel põhjendati seda järgmiselt: „ka juriidiliste isikute kui inimeste kollektiivide, õigused vajavad põhiseaduslikku kaitset.“ⁱ Juriidiliste isikute suhtes laienevad kõik need põhiõigused ja vabadused, mis ei ole olemuslikult omased ainult inimestele,ⁱⁱ nt õigus sünnikodakondsusele (PS § 8 lg 1). Riigikohus on korduvalt kinnitanud, et juriidilistele isikutele laienevad menetluslikud õigused.ⁱⁱⁱ Näiteks on üheks selliseks õiguseks enese mittesüüstamise privileeg.^{iv} Selliselt on vajalik mittesüüstamise privileeg ka uues ECN+ eelnõus kohaselt tagada. Juriidiliste isikute õiguste oluline kitsendamine (eriti arvestades, et see toimuks veel ka ootamatult ja ilma põhjaliku debatita) ei ole meie hinnangul kooskõlas põhiseadusega.

Eelnõus tuleneb probleem ja vastuolu Euroopa Kohtu ning põhiseadusega valitud sõnastusest, et menetlus alust isikut ei tohi „/.../ sundida end keelatud teo toimepanemises süüdi tunnistama /.../“. Valitud sõnastus ei taga EL-i õiguse kohast ega põhiseadusepärast kaitseala:

* Nimelt on Euroopa Kohus EL-i konkurentsioiguses seadnud standardi, et enese mittesüüstamise privileeg laieneb näiteks ka faktiküsimustele, millele vastamine oleks võrdeline ettevõtja ülestunnistusega.^v Eelnev hõlmab ülestunnistust kõigi nn koosseisutunnuste osas: näiteks on leitud, et faktiküsimus kokkuleppe eesmärgi kohta on enese mittesüüstamise privileegi kontekstis lubamatu, kuna võimaliku vastusega tunnistaks teabenõude adressaat oma tahtlust ja kokkuleppe sõlmimise eesmärgi.^{vi}

* Õigusvastase tõlgenduse oht tuleneb eelkõige asjaolust, et Eesti õigussüsteemis on rikkumises süüdi tunnistamine/ süüstamine erinevad mõisted – esimene on piiratum ELi kohtupraktikast, viimane hõlmab kõiki koosseisutunnuseid (nagu ka asjakohane EL-i kohtupraktika). **Seega, on võimalik, et uues ECN+ eelnõu kohases menetluseks hakatakse ELTL-i art-de 101/ 102 menetlustes „süüdi tunnistamise“ all mõistma vaid sõnaselget ülestunnistust, mis omakorda on kitsam kui ELi kohtupraktika ettenähtu.**^{vii} Sellise võimaluse realiseerumine ei ole õiguspärane.

* Veelgi enam, eelnõuga on valitud lahendus, kus samad menetlusreeglid kehtivad ka ainult siseriikliku mõjuga rikkumiste (s.o KonkS §§ 4 ja 16) menetlustele. See on aga potentsiaalselt põhiseadusega vastuolus. EL-i kohtupraktika kitsendab enese mittesüüstamise privileegi kehteala võrreldes selle põhiseadusliku ulatusega.^{viii} Kuivõrd ECN+ direktiivi art 8 (ja pp 35)^{ix} kohustab lähtuma asjaomasest kohtupraktikast, ei ole see ELTL-i art 101 ja 102 menetluste kontekstis välistatud – PSTS § 2 sätestab EL-i õiguse ülimuslikkuse PS-i ees (teatavatel eeltingimustel). ECN+ direktiiv aga ei reguleeri ainult siseriikliku mõjuga konkurentsioiguse rikkumiste (KonkS § 4 ja § 16) menetlusi. Sellises olukorras on kohustuslik lähtuda enese mittesüüstamise privileegi põhiseaduslikust ulatusest. Ka direktiivi tõlgendamisel tuleb valida maksimaalselt põhiseaduskonformne tee. **Põhiseadus ei tee enese mittesüüstamise privileegi osas mõõndusi dokumentide väljaandmisele**



EESTI ADVOKATUUR

KONKURENTSIÕIGUSE KOMISJON

ja faktilisi asjaolusid puudutavate küsimuste osas. Selliselt on uues ECN+ eelnõus endiselt olulised nn ülekuulamise elemendid.

Antud küsimuses on advokatuuri komisjonide tagasisides pakutud varasemalt lahendusvõimalusi, mis sobituks ka siia.

KOLMANDAKS, õigus nõuda, et olulise mõjuga käitumusliku/ struktuurse meetme kohaldamist (uue ECN+ eelnõukohane § 78³³ lg 1) tuleks rakendada vääreomenetluses (spetsiifilise erinormiga sätetades). Eelnevat põhjusel, et meetmete kohaldamisel võib tekkida väga suure mõjuga tagajärg ettevõtjatele (eriti nn struktuursete parandusmeetmetega). See võib ulatuda näiteks kohustuseni ettevõtetel võõrandada osalus äriühingus või äriüksus. Selliseid mõjusid ei ole hiljem võimalik parandada/ kõrvaldada. Arvestades viidatud meetme võimalikku mõju (mis on olemuslikult samaväärne ette nähtavate karistustega), tuleks eelistada lahendust, kus nn *ultima ratio* meetmed lahendatakse ühes menetluses, milleks peaks olema kõrgeimate standarditega menetluses (vääreomenetluses koos võimaliku trahviga). Veelgi enam, sedavõrd ulatusliku mõjuga meetme rakendamise üle peaks kohtul olema võimalik teostada täiemahulist kontrolli ning kohtulik kontroll ei peaks piirduma diskretsiooni korrapärase rakendamisega. Samuti, haldusmenetluses ei mõjuta üldiselt menetlusreeglite rikkumised otsuse ja menetluse õiguspärasus. Sedavõrd olulise ulatusega meetme korral on vajalik rangete menetlusreeglite järgimine ja minetuste sidumine selgete menetluslike tagajärgedega.

Edastatud eelnõu osas on nii konkurentsioiguse komisjonil (kui potentsiaalselt ka teistel advokatuuri komisjonidel) täiendavaid kommentaare. Sellest tulenevalt palume sätetada mõistliku tähtaja sellise tagasiside andmiseks.

Lugupidamisega

Martin Mäesalu, Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjoni esimees

ⁱ Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1021.

ⁱⁱ Albi, K. PSK § 9/2, komm. 23.

ⁱⁱⁱ Albi, K. PSK § 9/2, komm. 25.

^{iv} Kergandberg, E. PSK § 22/3, komm. 40.

^v EKo C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P kuni C-252/99 P ja C-254/99 – *Limburgse Vinyl Maatschappij and Others v Commission*, p 273.

^{vi} EKo C-374/87 – *Orkem v Commission*, p 38.

^{vii} Algselt sisaldus vastavasisuline selgitus ka eelnõu seletuskirjas: „Konkurentsiamet ei saa nõuda, et (menetlusalune) isik tunnistaks keelatud teo toimepanemise sõnaselgelt üles.“ – Konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (15.12.2021), lk 80. *Kättesaadav*: <https://eelnaud.valitsus.ee/main/mount/docList/12d65d7d-2a83-4f23-9eb7-337d69064a08>.

^{viii} EKo C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P kuni C-252/99 P ja C-254/99 – *Limburgse Vinyl Maatschappij and Others v Commission*, p 273.

^{ix} ECN+ direktiivi pp 35: „/---/ Nõuete eesmärk ei tohiks olla kohustada ettevõtjat või ettevõtjate ühendust tunnistama, et nad on rikkumise toime pannud, sest selle tõendamise ülesanne lasub liikmesriigi konkurentsiasutusel. See ei tohiks mõjutada ettevõtjate või ettevõtjate ühenduste kohustust vastata faktiküsimustele ja esitada dokumente. /---/“