

**Lp Mario Kadastik**  
**Lp Kaido Rosin**  
Riigikogu majanduskomisjon  
majanduskomisjon@riigikogu.ee  
mario.kadastik@riigikogu.ee  
kaido.rosin@riigikogu.ee

Teie 02.04.2024 nr 1-1/15-384/10  
Meie 12.04.2024 nr 1-8/188-3

Teadmiseks:

**Lp Priit Lomp**  
priit.lomp@riigikogu.ee

**Lp Hendrik Johannes Terras**  
hendrik.terras@riigikogu.ee

**Lp Eduard Odinets**  
eduard.odinets@riigikogu.ee

### **Arvamus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 384 SE kohta**

Lugupeetud Mario Kadastik,  
Lugupeetud Kaido Rosin

19. veebruaril 2024 algatati Riigikogus konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 384 SE (**eelnõu**). Oma 25. märtsi 2024 e-kirjaga palus Riigikogu majanduskomisjon (eelnõu juhtivkomisjon) eelnõule tagasisidet mh ka Eesti Advokatuurilt ning selle haldusõiguse, konkurentsioiguse ja põhiõiguste kaitse komisjonidelt. Advokatuur tänab Riigikogu majanduskomisjoni 1. aprilli 2024 kirja eest, millega selgitati eelnõule arvamuste ja ettepanekute esitamise korda.

Käesoleva kirjaga esitab Eesti Advokatuur eelnõu kohta oma kokkuvõtliku arvamuse. Advokatuuri haldusõiguse (**lisa 1**), konkurentsioiguse (**lisa 2**) ja põhiõiguste kaitse (**lisa 3**) komisjonide arvamused, milles on detailsemalt selgitatud erinevate eelnõus sisalduvate probleemide olemust, on lisatud käesolevale kirjale.

Esmalt soovib advokatuur välja tuua, et eelnõu on mitmetest aspektidest põhiseaduse ja EL-i õigusest tulenevate põhiõigustega vastuolus (detailsemalt selgitatud käesolevale kirjale lisatud

advokatuuri komisjonide arvamustes, kuid ka juba korduvalt varasemalt esitatud seisukohades). Antud osas sisaldub eelnõu seletuskirjas (lk 8) enese mittesüstamise privileegi näitel viide justkui asjaomased põhiõigused juriidilistele isikutele justkui ei kohalduks. Selline lähenemine ei ole korrektne ning on õigusriigi põhimõtet arvestades äärmiselt problemaatiline. Murekohale on viidanud ka õiguskantsler.<sup>1</sup> PS § 9 lõige 2 sätestab, et „Põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused laienevad 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.“<sup>2</sup> Juriidiliste isikute suhtes laienevad kõik need põhiõigused ja vabadused, mis ei ole olemuslikult omased ainult inimestele.<sup>3</sup> Juriidilistele isikutele võiks olla välistatud näiteks õigus sünnikodakondsusele (PS § 8 lg 1). Riigikohus on aga korduvalt kinnitanud, et juriidilistele isikutele laienevad menetluslikud õigused.<sup>4</sup> Näiteks on üheks selliseks õiguseks enese mittesüstamise privileeg,<sup>5</sup> mis ei ole eelnõus kohaselt tagatud.<sup>6</sup> Enese mittesüstamise privileegi kehtivust juriidilistele isikutele konkurentsioiguse rikkumistega seonduvates menetlustes on korduvalt Euroopa Kohtu praktikas kinnitatud.<sup>7</sup>

Ka EL-i õigusest tulenevad põhi- ja inimõigused laienevad juriidilistele isikutele. Täpsemalt on Euroopa Inimõiguste Kohus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kontekstis sedastanud, et juriidilised isikud on nn isikurühmad konventsiooni artikli 34 mõistes ning vastavalt ka inimõiguste kandjateks.<sup>8</sup> Eelnev põhimõte on sarnane Põhiseaduse Assambleel väljendatule.

Seega on ekslik käsitlus, kus eelnõuga hakatakse piirama juriidiliste isikute põhiõigusi suuremal määral, kui füüsilistel isikutel. Isegi kui selline eesmärk oleks, siis on tegemist olulise muutuse senises Eesti õiguskorras. On küsitav, kas laiem õigusavalikkus on mõistnud, et eelnõul on selline laiem ning põhimõtteline eesmärk.

Teiseks, on Advokatuuri hinnangul eelnõus probleemne advokaadi kutsetagatiste (**LPP**) tagamine konkurentsijärelevamenetluses. Eelnevat on detailsemalt selgitatud konkurentsioiguse komisjoni arvamuses ning<sup>9</sup> kokkuvõtvalt seisneb see järgnevas: 1) eelnõus tehakse põhjendamatu erisusi LPP tagamisel seonduvalt advokaatide ning muude väliste õigusnõustajatega – Euroopa Kohtu praktikas LPP osas selliseid erisusi ette ei nähta;<sup>10</sup> 2) eelnõu näeb ette, et teabe konfidentsiaalsuse osas vaidluse tekkimisel kaasatakse seda lahendama erapooletu isik, kuid antud osas puuduvad igasugused protseduurireeglid; 3) eelnõus jääb ebaselgeks, millisel juhul võib advokaadi valdust läbi otsida ning advokaati kohustada LPP-ga kaitstud teavet välja andma – eelnevat võib teha kui advokaati „kahtlustatakse“ keelatud teo toimepanemise, kuid antud mõiste sisu eelnõus ei avata; 4) eelnõus puudub selge arusaam, millist korda advokaadibüroo läbiotsimisel kohaldatakse –

---

<sup>1</sup> Õiguskantsleri 22. mai 2023 kiri justiitsministrile (nr 18-2/230780/2302740), lk-d 1-2.

<sup>2</sup> Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee, lk 1021.

<sup>3</sup> Albi, K. PSK § 9/2, komm. 23.

<sup>4</sup> Albi, K. PSK § 9/2, komm. 25.

<sup>5</sup> Kergandberg, E. PSK § 22/3, komm. 40.

<sup>6</sup> Vt detailsemalt Lisa 2.

<sup>7</sup> Nt. EKo C-374/87 – *Orkem v Commission*, p 35.

<sup>8</sup> Euroopa Nõukogu ja EIK. Practical Guide on Admissibility Criteria (31.08.2022), p-s 11-15 viidatud praktika. *Kättesaadav*: [https://www.echr.coe.int/documents/admissibility\\_guide\\_eng.pdf](https://www.echr.coe.int/documents/admissibility_guide_eng.pdf), (03.04.2024)

<sup>9</sup> Lisa 2, p (i).

<sup>10</sup> EKo C-694/20 – *Orde van Vlaamse Balies jt*, p-d 27 jj.

eelnõu kohaselt kohaldub advokaadi valduse läbiotsimistele KrMS-i kord eelnõus sätestatud eranditega (selliseid erandeid nimetamata); ja 5) menetluskulude hüvitamise regulatsiooni kaudu survestatakse kaudselt menetlusalust isikut teabe läbivaatamise protsessi esindaja kaasamata jätmisele – eelnõu võimaldab menetlusalusel isikul küll Konkurentsiameti ruumides teabe sõelumise protsessis osaleda, kuid seonduvaid menetluskulusid konkurentsijärelevamenetluses ei hüvitata.

Advokatuur peab antud osas vajalikuks rõhutada, LPP on advokaadi kutseala üheks olulisimaks alustalaks ning selle eelnõukohane piiramine ei ole põhjendatud ega õiguspärane. LPP üheks eesmärgiks on julgustada kliente avaldama advokaadile täit tõde ning tagada seeläbi põhjaliku ja efektiivse õigusteenuse osutamine. Vastavalt on LPP eesmärgiks on julgustada isikuid usaldusel põhineva õigusteenuse kasutamisele. LPP puudulik tagamine, mille tulemina ei pruugi klient julgeda advokaadile avaldada kõiki asjaolusid, raskendab või muudab koguni võimatuks advokaadipoolse põhjaliku ning efektiivse teenuse osutamise. Seega väheneks ka avalikkuse usaldus advokaadi kutse suhtes. LPP ei ole üksnes advokaadi kohustus, vaid on kliendi inimõigus.<sup>11</sup>

Kolmandana, on eelnõu mitmest aspektidest puudulik ega sätesta terviklikku konkurentsijärelevat regulatsiooni. Eelnõu kohaselt hakkab ettevõtjatele ja nende ühendustele konkurentsioiguse rikkumiste eest rahatrahve määrama halduskohus. **Asjaomase kohtumenetluse reguleerimiseks on HKMS-i lisatud vaid kolm paragrahvi.** Nii jäävad ebaselgeks nii kohtu kui ka Konkurentsiameti rollid, pädevus, menetlusaluse isiku õigused ning vaidlustamisvõimalused. Ka sisaldab eelnõu endiselt mitmeid KonkS-i lisatavaid sätteid, mis viitavad justkui määraks keelatud tegude toimepanemise eest rahatrahve Konkurentsiamet. Menetluslike rahatrahvide, mille määramise õigus on jäetud Konkurentsiametile, sätteid viitavad aga senini trahvide määramise korra osas eelnõukohasele KonkS § 78<sup>34</sup>, mis reguleerib hoopis leebusprogramme. Seega ei pea eelnõu kohaselt menetluslike trahvide määramiseks rikkumine olema toime pandud tahtlikult või ettevaatamatusest ning eelnõu on antud osas ECN+ direktiivi artikli 13 lõikega 2 vastuolus. Põhiseaduskomisjonis 1. aprillil 2024 aset leidnud istungil mõõnsid ka Justiitsministeeriumi esindajad, et eelnõu on halduskohtu poolt trahvide määramise osas veel poolik. Selline alles valmimisjärgus eelnõu ei ole seadusena vastuvõtmiseks ega Riigikogus arutamiseks sobilik. Samuti ei ole sellele võimalik esitada terviklikku ning täisväärtuslikku tagasisidet.

Viimasena, trahvide määramine halduskohtu kaudu on küsitava väärtusega lahendus ning advokatuur on seisukohal, et ECN+ direktiiv tuleks Eesti õigusesse üle võtta väärtemenetluses. Haldusmenetlus ning halduskohtumenetlus on mõeldud kaitsmaks isikute õigusi täidesaatva võimu teostamisel,<sup>12</sup> kuid mitte isikutele ulatuslike rahatrahvide määramiseks. Asjaolu, et haldustrahvimenetlus (sh kohtulik) Eesti õiguskorda ei sobitu ega selle loomine ole ka ECN+ direktiivi ülevõtmiseks otstarbekas, sai tegelikult selgeks juba 2020. aastal. Nimelt sedastati justiitsministeeriumi tellimusel valminud Tartu Ülikooli õigusteadlaste uuringus, et: „/.../ halduskaristuste tõstmise väljapoole süüteomenetlust [ei ole] põhjendatud ei õiguskorra läbipaistvuse argumendi tõttu ega ka seetõttu, et selleks puudub mõttekus (milleks töötada välja uus kriminaal- ja väärtemenetlusele sarnaste õiguslike garantiidega menetlus, kui meil kaks sellist juba olemas on).“<sup>13</sup> Samalaadseid seisukohti on eelnõule ning sellele eelnenud eelnõudele laekunud väga suures ulatuses. Oma viimases (eelnõule esitatud)

<sup>11</sup> CCBE harta kommentaar b.

<sup>12</sup> HKMS § 2 lg 1.

<sup>13</sup> Soo, A., Lott, A., Kangur, A. (2020) Euroopa Liidu õiguses sätestatud halduskaristuste kohaldamine Eesti õiguses. Aruanne. Tartu: Tartu Ülikool, lk 150.

seisukohas on õiguskantsler märkinud, et: „Leian, et kohtu poolt trahvi määramise õiguse eelnõusse lisamine kinnitab veelkord, et ECN+ direktiiv oleks kõige sobivam Eesti õiguskorda üle võtta väärteomenetlusena – maakohtu poolt trahvi määramine ei ole Eesti õiguskorras uudne (väärteomenetluse seadustik § 107, § 111). Kokkuvõttes palun uuesti kaaluda direktiivi sätete ülevõtmist väärteomenetluse regulatsiooni abi.“<sup>14</sup> Eesti Advokatuur nõustub ning toetab õiguskantsleri asjaomast seisukohta.

Advokatuuri kinnitab oma jätkuvat valmisolekut eelnõu ja nn ECN+ direktiivi ülevõtmisega seonduvatesse küsimustes panustada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Imbi Jürgen  
Esimees

Lisad:

1. Advokatuuri haldusõiguse komisjoni arvamus 384 SE kohta
2. Advokatuuri konkurentsioiguse komisjoni arvamus 384 SE kohta
3. Advokatuuri põhiõiguste kaitse komisjoni arvamus 384 SE kohta

---

<sup>14</sup> Õiguskantsleri 8. märtsi 2024 arvamus seaduseelnõu 384 SE kohta, lk-d 1-2.