



EESTI ADVOKATUUR

KONKURENTSIÕIGUSE KOMISJON

Marek Reinaas
Riigikogu majanduskomisjoni esimees ning
majanduskomisjoni esindaja seonduvalt 609 SE-ga
Riigikogu majanduskomisjon
Lossi plats 1a
15165 Tallinn

koopia: Piia Schults
Riigikogu majanduskomisjoni nõunik
Suur-Ameerika 1
10122 Tallinn

edastatud e-kirjaga: majanduskomisjon@riigikogu.ee; piia.schults@riigikogu.ee
marek.reinaas@riigikogu.ee

8. mai 2025. a

Riigikogu menetluses oleva konkurentsiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (609 SE) muutmise ettepanekud

Lugupeetud Marek Reinaas

Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon tänab võimaluse eest avaldada seisukohta seonduvalt konkurentsiseaduse muutmise eelnõuga (nn eelnõu 609 SE). Eelkõige tervitame lahendust, kus on loobutud haldustrahvide kontseptsioonist ning menetluslike isikute karistamine leiab aset selleks kohases vääртеomenetluses.

Tulenevalt eelnõu viimase versiooni valmimisega kiirustamisest rõhutame eraldiseisvalt, et eelnõu vajab tõenäoliselt ka rakendamise järgselt täiendamist. Võttes siiski arvesse nn ECN+ direktiivi ülevõtmisega viivituses olemist ning jooksvat igapäevast trahvisummat on arusaadav eelnõu võimalikult kiire menetlus Riigikogus. Eelnevast kantult kaasneb eelnõu vastuvõtmisega ka tõenäoliselt arvestatav ring menetluslike vaidlusi, mille tulemeid tuleks seadusloomes ka edaspidi arvesse võtta.

Sellele vaatamata soovime esitada mõned üldisemad kommentaarid (kuhu hetkel ei ole võimalik muudatusettepanekuid esitada, vajadusel oleme siiski valmis ka võimalikud muudatusettepanekud võimalikult kiirelt esitama). Selle järel toome konkreetseid muudatusettepanekuid, koos põhjendustega, et lihtsustada nende võimalikult lihtsat rakendamist Riigikogus. Kumbki ring kommentaare/ muudatusi ei ole nn lõplik, vaid kujutab endast kitsas ajaraamis ilmnenu küsimusi.

Üldised kommentaarid

ECN+ direktiivi kehtivusala on piiratud üksnes piiriülest mõju omavate konkurentsioiguse rikkumiste (st ELTL-i artiklite 101 ja 102) menetlustele. Eelnõus valitud lahenduse kohaselt laieneb see aga kõigile menetlustele

(sh ka ainult siseriikliku mõju omavad kaasused). Sellega tuleb edaspidiselt arvestada konkurentsijärelevalve menetlustes ning konkreetsed kohalduvad reeglid võivad olulisel määral erineda.

ECN+ direktiivist tulenevad nõuded kohalduvad üksnes konkurentsioiguse rikkumiste, millel on piiriülene mõju (st ELTLi artiklite 101-102 rikkumiste), menetlustele.¹ Eelnõu kohaselt rakendatakse direktiivi kohaseid volitusi ja erinevaid menetlusaluste isikute õiguste kitsendusi ka üksnes siseriikliku mõjuga (KonkS § 4 ja § 16) rikkumiste menetlemisel.² See tekitab aga tõenäoliselt vastuolusid põhiseadusega, kus ei ole ka võimalik tugineda ELi õiguse ülimuslikkuse väidetele. Seletuskirjas on sedastatud, et ECN+ direktiivi ülevõtmisel põhiõigustega seonduvaid küsimusi ei lahendata EL-i õigus ülimuslikkusse tõttu üksnes PS-i järgi.³ Selle valguses on aga jäetud arvestamata, et eelnõuga sätestatakse samad nõuded ka koosseisude (nt KonkS § 4 ja § 16 rikkumised), mille osas ECN+ direktiiv Eestile kohustusi ei aseta, menetlustele. Asjaomaste menetluskordade sätestamisel peab lähtuma üksnes PS-s sätestatud põhiõiguste ulatusest.

Seletuskirjas on selgitatud, et eri menetluskordi ei saa luua, kuna menetluse alustamisel pruugi olla üheselt selge, kas rikkumisel on/ ei ole piiriülene mõju.⁴ Selline selgitus aga võimalikke vastuolusid PS-ga ei kõrvalda ega õigusta. Seda kuna eri menetluskordade sätestamine Konkurentsiameti menetluste tõhustust ei pärsiks:

- Kui Konkurentsiametil on põhjendatud kahtlus, et rikkumine omab piiriülest mõju, tuleks alustada ELTL art 101/ 102 menetlust vastavalt eelnõukohasele (ECN+ direktiiviga kooskõlalisele) menetluskorrale;
- Kui selline põhjendatud kahtlus puudub, tuleks rikkumisi menetleda siseriikliku korra järgi, mis on PS-ga täies ulatuses kooskõlas (ECN+ kohaste volituste jms kohaldamine on lubatud üksnes ulatuses, milles need on PS-ga kooskõlas).⁵

Hetkel aga antud asjaoludega arvestatud ei ole. Mõõname, et hetkel ei ole ajaliselt ka võimalik enam erisuste eelnõusse kirjutamiseks. Samas, tuleb sellega menetlustes kindlasti arvestada. Lisaks, tuleks eelnõu mõjude hindamisel eraldiseisvalt tulevikus kaaluda, kas viidatud erisustest kantud probleemid on ilmnenud või mitte.

Käitumuslike ja struktuursete ning ajutiste meetmete (nn *ultima ratio* meetmed) rakendamine peaks toimuma väärteomenetluses tagamaks kõige olulisemate otsuste ühetaoline lahendus. Käitumuslik/ struktuurne meede (mida kohaldatakse ettevõtjale rikkumise lõpetamiseks KonkS § 78³³ alusel) võib seisneda näiteks kohustuses võõrandada osalus äriühingus. Tegemist on intensiivse ettevõtlusvabaduse (PS § 31), omandipõhiõiguse (PS § 32) jt põhiõiguste riivega. Sellisel meetmel on raske tagajärg (suur negatiivne

¹ Vt ECN+ direktiiv, art 1.

² Vt eelnõukohane KonkS § 78 lg 1; ja § 78¹³ lg 3.

³ 609 SE seletuskiri, lk-d 7-8.

⁴ 609 SE seletuskiri, lk-d 10-11.

⁵ Selline menetluskord hetkel puudub.

majanduslik mõju ettevõtjale), mida ei ole hiljem võimalik parandada/ kõrvaldada. Vastavalt on olemuslikult tegemist karistusega (rahatrahviga) samaväärse või koguni raskema mõjuga meetmega ehk sisuliselt *ultima ratio* ehk nn viimase abinõu meetmega (seda on tõdetud Seletuskirjas endas)⁶. *Ultima ratio* meetmeid tuleks rakendada üksnes karistusõiguslikus menetluses, milles on tagatud kriminaalmenetluslikud garantiid. Ajutine meede (mida ettevõtjale kohaldataks KonkS § 78²⁶ alusel) võib omakorda samuti seisneda kohustuses teha teatud tegu või sellest hoiduda. Kohustuse täitmisega võib ettevõtjale kaasneda oluline negatiivne mõju, mis ei pruugi tagantjärele heastatav olla.

Niivõrd raskete meetmete puhul peaks kohtul olema pädevus teostada täiemahuline kontroll (nagu vääртеomenetluses) ning seotud vaidlus tuleks lahendada koos rahatrahviga seotud vaidlusega. Kohtulik kontroll ei saa kindlasti piirduda üksnes diskretsiooni õiguspärasuse kontrolliga (sh hindamata meetme võtmise otstarbekust) nagu halduskohtumenetluses.⁷ Saame aru, et konkurentsijärelevamenetluses on halduskohtu pädevust laiendatud (KonkS § 78³⁴ lg 2). Tagamaks igakülgne kaitseõiguse kaitse tuleks viidatud sätet igal juhul tõlgendada viisil, kus halduskohtul tekib selle normi alusel ka pädevus hinnata Konkurentsiameti otsuse otstarbekust (nt menetluse perspektiive ajutise meetme rakendamisel).

Kindlasti oleks eelistatum asjaomaste meetmete rakendamine **viia vääртеomenetlusse**, milles kohtul on juba varasemast praktikast kantud täieulatuslik pädevus meetme rakendamise lubatavust ja põhjendatust analüüsida. Käitumuslike/ struktuursete meetmete vääртеomenetluses rakendamine ei oleks karistusõiguses midagi enneolematut. KarS (7. ptk) sisaldab ka käesolevalt erinevaid mõjutusvahendeid, mida ei käsitata formaalses mõttes karistusena. Et hoida ära võimalike pöördumatute tagajärgede tekkimist peaks meetmete rakendamine **alluma maakohtu eelkontrollile** (st meetme rakendamine peaks toimuma maakohtu loa alusel). Süüteomenetlustes on vastav kord kasutusel menetlusluse isiku õigusi intensiivselt riivavate meetmete rakendamisel (nt jälitustoimingud)⁸.

Eraldiseisvalt, arvestades (eelkõige käitumuslike ja struktuursete) meetmete võimalikku raskust, võib nende rakendamise võimalus tuua kaasa kavandatud konkurentsijärelevamenetluse käsitamise nn *Engeli* kriteeriumitele vastava menetlusena (materiaalses mõttes kriminaalmenetlusena), milles tuleb igal juhul menetluslusele isikule tagada kriminaalmenetluslikud garantiid. Eelnevat, kuivõrd ka seletuskirjas endas on tõdetud, et struktuursete meetmete näol on tegemist *ultima ratio* meetmetega, */.../ mis oma intensiivsusest on võrreldavad karistusõiguslike sanktsioonidega*.⁹ Vastavalt tuleks tulevikus

⁶ 609 SE seletuskiri, lk 136.

⁷ Vt HKMS § 158 lg 3.

⁸ Vt KrMS § 126⁴.

⁹ 609 SE seletuskiri, lk 136.

konkurentsijärelevalvemenetlustes igal juhul rakendada kõrgemat kaitsestandardit võrreldes tavapärase haldusmenetlusega ning tõenäoliselt ka võrreldes hetkel kavandatud konkurentsijärelevalvemenetlusega.

Alternatiivselt võiks käitumuslike ja struktuursete ning ajutiste meetmete kohaldamine alluda halduskohtu eelkontrollile. Hetkel kavandatud korraga seonduvaid probleeme on kirjeldatud vahetult ülalpool. Ettevõtjale kahjulike pöördumatute tagajärgede põhjustamise vältimiseks peaks meetmete rakendamine toimuma halduskohtu loal (mis antakse haldustoiminguks loa andmise sätete)¹⁰. Arusaadavalt on samal eesmärgil kavandatud KonkS § 78³⁷ – konkurentsijärelevalve tagamise meetmeid rakendatakse halduskohtu loal.¹¹ Käitumuslike ja struktuursete ning ajutise meetme rakendamise sisu võib olla olemuselt sama kui menetluse tagamise meetmetel – erinevad üksnes nende rakendamise eesmärgid. Vastavalt ei ole eelnõus valitud lahendus proportsionaalne ning kõigi niivõrd intensiivsete meetmete rakendamine peaks toimuma üksnes kohtu eelneval loal. Selguse huvides, asjaomane alternatiiv ei oleks siiski eelistatud nn *ultima ratio* meetmete rakendamisele üksnes süüteomenetluses.

Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjoni konkreetsed muudatusettepanekud 609 SE-le

1) Eelnõu § 1 punkt 24 kustutada;

Selgitus: Kavandatavad KonkS § 73⁷ (olulist vahendit omava ettevõtja kohustuste täitmata jätmise ja § 73⁸ (raamatupidamise erinõude täitmata jätmise) ei seonu ECN+ direktiivi ülevõtmisega. Tegemist on konkurentsiseaduses sätestatud Eesti õiguse erikoosseisudega. Samuti ei ole rikkumistel võrreldavat kahjulikku mõju ühiskonnale, majandusele ja konkurentsile, mis õigustaks asjaomaste rikkumiste suhtes ECN+ direktiivile vastava range menetluse läbiviimist ning rahatrahvi ülemmäära 10% ettevõtja kogukäibest sätestamist. Eelnevat eriti raamatupidamise erinõudega seotud sätte osas. Olulist vahendit omava ettevõtja kohustuse täitmata jätmise koosseisu täitmise võib tuua kaasa märkimisväärselt vähetähtsam rikkumine kui turgu valitseva seisundi kuritarvitamine. Veelgi enam raamatupidamise erinõude (KonkS § 18¹) täitmata jätmise eest samaväärse (kui turgu valitseva seisundi kuritarvitamine) sanktsiooni ettenägemist ei saa õigustada väidetega, et eelneva kaudu on isikul võimalik turgu valitseva seisundi kuritarvitamist varjata. Õigusriigi põhimõttega ei sobitu kaudne järeldus, et võimalik raamatupidamislik eksimus on tegelikkuses tahtlik konkurentsioiguse rikkumise varjamine. Veelgi enam ei saa selle pinnalt järeldada konkurentsioiguse rikkumise enda toimepanemist. Eelnõu järgselt on Konkurentsiametil laiad volitused andmete kogumiseks, mis omakorda võimaldab tulevikus tõendada võimalikku rikkumist. Ka ei ole

¹⁰ Sarnaselt nt eelnõukohasele läbiotsimise loale (vt eelnõukohane KonkS § 78²⁴).

¹¹ Vt Lisa 609 SE juurde (muudatuste ja ettepanekute tabel), vastus Tallinna Halduskohtu ettepanekule rakendada konkurentsijärelevalvemenetluse tagamise meetmetele halduskohtu järelekontrolli.

Eesti praktikas teada kaasuseid, kus viidatud norme oleks praktikas rakendatud, sh on Konkurentsiamet ka võimalike olulise vahendi omajatega seotud küsimusi menetlenud konkurentsioiguslike üldnormide alusel. Muudatuse tulemina kohalduksid hetkel kehtivad rahatrahvide ülemmäärad – KonkS § 73⁷ lg 2 – juriidilisele isikule kuni 400 000 eurot ja KonkS § 73⁸ lg 2 – juriidilisele isikule kuni 32 000 eurot.

Kommentaar: alternatiivselt võiks kaaluda konkurentsiseadusest §§ 73⁷ ja 73⁸ eemaldamist tervikuna. Antud normide praktiline tähtsus on seni olnud küsitav ega ole näha ka nende koosseisude tähtsuse kasvu tulevikus.

- 2)** Muuta eelnõu § 1 punktiga 26 lisatava § 73¹⁸ lõikeid 1-2, 4-6 ja 8 ning sõnastada need järgmiselt:

„(1) Käesoleva seaduse §-des 73⁶–73¹² sätestatud väärtegude aegumistähtaeg on kolm aastat.”;

Selgitus: vt ülal muudatusettepanekut 1) – nimetatud koosseisude suhtes ei ole põhjendatud ka viieaastase aegumistähtaaja kohaldamine.

„(2) Käesoleva seaduse §-des 73⁵ ja 73¹³–73¹⁴ sätestatud väärtegude aegumistähtaeg on viis aastat. Nimetatud väärtegude aegumine peatub väärteo kohtumenetluse ajaks, samuti selle keelatud teo suhtes teise liikmesriigi konkurentsiasutuse või Euroopa Komisjoni menetluse ajaks alates menetlusaluse isiku teavitamisest esimesest ametlikust uurimistoimingust kuni vastava menetluse lõpetamiseni. Isikut ei tohi väärteos siiski süüdi mõista ega karistada, kui väärteo lõpuleviimisest kuni selle kohta tehtud kohtuotsuse jõustumiseni on möödunud selle teo aegumistähtjaks sätestatust viie aasta võrra pikem aeg.

Selgitus: muudatus esimeses lauses on tehniline muudatus, mis seondub sama paragrahvi 1 lõike muudatusega. Teise lause muudatuse eesmärgiks on viia aegumise peatumise regulatsioon kooskõlla ECN+ direktiivi art 29 lõigetega 1-2. Eelkõige, eelnõu praeguse sätte kohaselt ei peatuks aegumine teise liikmesriigi/ Euroopa Komisjoni menetluse ajaks, vaid menetluse lõpetamisest kuni selle jõustumiseni. Arusaadavalt on ECN+ art 29 lg 1 tekstiosa „täitmise tagamise menetlus” mõistetud valesti – selle all mõeldakse ELTL-i art 101/102 täitmise tagamise menetlust ehk konkurentsioiguse rikkumise menetlust ennast. Vastavalt on inglisekeelses originaaltekstis kasutatud tekstiosa „enforcement proceedings”.

„(4) Käesoleva seaduse §-des 73⁵–73⁶, 73¹⁰ ja 73¹³–73¹⁴ sätestatud väärtegu arutab maakohus.”

Selgitus: vt ülal muudatusettepanek 1) – nimetatud koosseisude suhtes (kui ECN+ direktiivi n-ö ülekuldavalt Eesti õigusesse ülevõtmisest hoidutakse) ei ole põhjendatud ka konkurentsiväärteomenetlustele kohalduva menetluskorra (sh nn kohtuliku trahvimenetluse) kohaldamine.

„(5) Väärteomenetlust ei alustata ja alustatud väärteomenetlus lõpetatakse lisaks väärteomenetluse seadustiku § 29 lõikes 1 toodud alustele ka juhul, kui

1) konkurentsijärelevamenetlus lõpetati käesoleva seaduse §-s 78³¹ sätestatud kokkuleppega, milles järelevaalse isikuga lepidi kokku parandusliku makse tasumises;

2) ettevõtja suhtes otsustati kohaldada leebust ja ei esine käesoleva seaduse § 73¹⁹ lõikes 3 nimetatud asjaolusid;

3) konkurentsijärelevamenetluses kiidetakse heaks ettevõtja poolt kohustuste võtmine käesoleva seaduse § 78³⁰ lõike 4 kohaselt.

Selgitus: Ettevõtja poolt kohustuse võtmise heakskiitmine peab olema kohustuslik väärtemenetluse lõpetamise alus (mitte Konkurentsiameti diskretsiooniotsus). ECN+ direktiiv nõuab, et kohustuse heakskiitmise järgselt ettevõtja suhtes enam meetmeid ei võeta (sh ei määrata rahatrahvi). Täpsemalt sätestab ECN+ direktiivi art 12(1), et: /.../ Such a decision /.../ shall conclude that there are no longer grounds for action by the national competition authority concerned. Selguse huvides, kui kohustuse võtmisega soovitakse siiski ettevõtjat ka rahaliselt nn karistada, on kohustuse võtmise heakskiitmine võimalik siduda nn parandusliku makse regulatsiooniga – st kohustuse võtmisel lepitakse ka nn trahvisummas kokku. Vajadusel oleme valmis antud osas muudatusettepaneku välja pakkuma (hetkel oleme sellest hoidunud). Eraldiseisvalt, kui siiski säilitatakse võimalus kohustuse võtmise järgselt väärtemenetlust läbi viia (ja ettevõtjale rahatrahvi kohaldada) peaks kohustuse võtmine olema vähemalt sätestatud kergendava asjaoluna – st tegemist peab olema trahvisumma vähendamise kohustusliku alusega.

„(6) Väärtemenetluse võib käesolevas seaduses sätestatud väärtete suhtes jätta alustamata ja konkurentsiamet võib alustatud väärtemenetluse lõpetada lisaks väärtemenetluse seadustikus toodud alustele, kui Konkurentsiameti hinnangul ei ole väärtemenetluse toimetamine konkurentsinoormide täitmise tagamise seisukohalt prioriteetne.“

Selgitus: tehniline muudatus- mis seondub eelneva muudatusega – kohustuse võtmise heakskiitmine sätestatakse kohustusliku väärtemenetlust välistava asjaoluna.

„(8) Käesoleva seaduse paragrahvides 73⁵-73⁶, 73¹⁰ ja 73¹³-73¹⁴ sätestatud väärtete töendamisel on Konkurentsiametil lubatud kasutada ka konkurentsijärelevamenetluses seaduslikult kogutud tõendeid, mille kohus loeb väärtemenetluses lubatavaks. Teise liikmesriigi konkurentsiasutuse kogutud tõendid on väärtemenetluses lubatavad, kui neid kogudes ei ole rikutud Eesti konkurentsijärelevamenetluse põhimõtteid. Füüsilise isiku väärteteasjas ei ole lubatud tema süü töendamisel kasutada teavet, mille see füüsiline isik oli sunnitud avaldama vastusena teabenõudele.“

Selgitus: tehniline muudatus, mis seondub muudatusettepanekuga 1) – kuivõrd nimetatud koosseisude suhtes ei ole põhjendatud ECN+ direktiivi kohase menetluse (sh kohtuliku trahvimenetluse) kohaldamine, ei kohaldu nende suhtes ka tõendite ülekandumist lubav säte.

- 3)** Muuta eelnõu § 1 punktiga 46 lisatava § 78¹⁴ lõiget 6 ja sõnastada see järgmiselt:

„(6) Kui käesoleva paragrahvi lõike 2 punktides 2–3 nimetatud konkurentsijärelevamenetluse lõpetamise alus on ära langenud, võib Konkurentsiamet omal algatusel või haldusmenetluse seaduse § 44 lõikes 1 sätestatud tingimustel menetlusosalise taotluse alusel menetluse uuendada.“
Selgitus: Eemaldatakse prioriteetide alusel lõpetatud menetluse uuendamise võimalus. Eelnev oleks topeltkaristamise keeluga (PS § 23 lg 3) vastuolus, kuna vastav menetluse lõpetamise otsus on käsitatav asjas tehtava lõpliku lahendina. Sama seisukohta on väljendanud ka õiguskantsler.¹² Ka oleks tegemist nn ülekuldamisega (gold-plating) – ECN+ direktiiv (art 4(5) nõuab, et Konkurentsiametil oleks võimalus prioriteetide alusel menetlus alustamata jätta. See ei nõua, et prioriteetide alusel lõpetatud menetlusi uuesti alustada saama peaks. Seega ei saa ka vastuolu PS-ga õigustada väidetega EL-i õiguse ülemlikkusest. Õigusrahu saavutamise huvides on mõistlik vältida olukordi, kus pärast menetluse lõpetamist jääks kehtvalt alles võimalus, et sama isiku osas ja samas asjas jätkataks menetlusega.

- 4) Muuta eelnõu § 1 punktiga 46 lisatava § 78²³ lõikeid 4-6 ja lõikeid 10 ning sõnastada need järgmiselt:
- „(4) Kui halduskohus on Konkurentsiametile andnud läbiotsimiseks loa, on Konkurentsiametil õigus:
- 1) ette teatamata siseneda läbiotsimise loas nimetatud kohta ning seal toimetada otsinguid läbiotsimise loas märgitud tõendite leidmiseks;
 - 2) võtta pitseeritult kaasa läbiotsitavas kohas olevaid asitõendite koopiaid, mis on vajalikud keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks;
 - 3) võtta pitseeritult kaasa käesoleva lõike punktis 2 nimetatud asitõendite originaale, kui asitõendite kopeerimine ei ole tehnilistel põhjustel mõistlikult teostatav;
 - 4) kopeerida andmekandjaid ja võtta pitseeritult kaasa andmekandjate koopiaid, millel võib olla järelevaalu isikuga seotud äri- ja raamatupidamisteave, mis on vajalik keelatud teo toimepanemise tuvastamiseks, kui andmekandjate läbivaatamine Konkurentsiameti ruumides on objektiivselt põhjendatud ning selline jätkamine ei too kaasa kaitseõiguste rikkumist ega kujuta endast ettevõtja õiguste täiendavat kahjustamist, võrreldes sellega, mis kaasneb andmekandjate läbivaatamisega ettevõtja ruumides;
 - 5) võtta pitseeritult kaasa läbiotsitavas kohas olevaid andmekandjate originaale, kui asitõendite kopeerimine ei ole tehnilistel põhjustel mõistlikult teostatav ning on täidetud käesoleva lõike punktis 4 sätestatud tingimused;
 - 6) saada juurdepääs läbiotsimisele allutatud isikule arvutivõrgu vahendusel kättesaadavatele andmetele, kui halduskohus on seda oma loas märkinud, ja läbiotsimisel leitud andmekandjatel olevatele andmetele, ning seal sisalduvat teavet talletada;

¹² Õiguskantsler: Arvamus konkurentsiseaduse muutmise seaduse kohta (14.02.2022), p-d 18-19.
Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Arvamus%20konkurentsiseaduse%20muutmise%20seaduse%20kohta.pdf>, (25.04.2025).

7) pitseerida järelevalvealuse isiku äriruumi või selle osa, selles oleva teabekandja või muu eseme enda määratud tähtjaks, samuti keelata läbiotsimisele allutatud isikul käesoleva lõike punktis 3 nimetatud teabe muutmine ja hävitamine ning teabele juurdepääs ja sellele juurdepääsu takistamine;

8) kohustada läbiotsimise käigus järelevalvealust isikut või muud isikut viibima läbiotsimise juures ja nõuda neilt teavet käesoleva seaduse § 78²⁵ tingimustel ja korras, sealhulgas võib Konkurentsiamet isiku kohale kutsuda telefoni teel või muu tehnilise sidevahendi kaudu, andes kohale ilmuniseks piisava ajavaru;

Selgitus: Sisuliselt muudetakse üksnes käesoleva lõike punkti 2 – sätestatakse uued punktid 2-5. Teisi punkte sisuliselt ei muudeta. Esiteks, punktides 2-3 sätestatakse põhimõtte, et üldjuhul võib Konkurentsiamet kaasa võtta vaid asitõendite (nt raamatupidamisdokumentide) koopiaid. Seda põhjusel, et ettevõtjal on originaaldokumente vaja oma äritegevuse tarbeks ning selliselt välditakse põhjendamatuid omandipõhiõiguse riiveid ja ettevõtja majandustegevuse takistamist. Originaalide kaasavõtmine on lubatud juhul, kui kopeerimine ei ole tehnilistel põhjustel teostatav. Selle eesmärk on vältida põhjendamatut tõendite läbiotsimise käigus kaasa võtmist, kui tehniliselt on olemas vähem koormavad meetmed. Teiseks, sätestatakse (punktiga 4) põhimõtte, et üldjuhul peab Konkurentsiamet andmekandjatelt relevantseid ja kaasa võetavad dokumendid välja sõeluma ettevõtja ruumides. Andmekandjate kaasavõtmine on lubatud üksnes juhul, kui see on objektiivselt põhjendatud (nt vältimaks põhjendamatut ettevõtja majandustegevusse sekkumist Konkurentsiameti ametnike pikaajalise sealviibimise kaudu) ning sellega ei kaasne täiendavat ettevõtja kaitseõiguste kahjustamist. Eelnev võtab üle Euroopa Kohtu sätestatud põhimõtte, et „/.../ [S]elleks, et komisjon saaks jätkata /.../ kontrolli ettevõtja raamatupidamis- ja muude äridokumentide üle oma ruumides /.../, [peab] olema kindlaks tehtud, et selline jätkamine ei too kaasa kaitseõiguste rikkumist ega kujuta endast asjaomaste ettevõtjate õiguste täiendavat kahjustamist, võrreldes sellega, mis kaasneb kontrolli läbiviimisega nende ettevõtjate ruumides.”¹³ Antud punkti alusel ei ole välistatud, et menetlusalune isik nõustub andmete kaasa võtmisega ning hilisema sõelumisega Konkurentsiameti ruumides, kuid lähtuvalt vajadusest tagada kaitseõiguse teostamine peab see üldjuhul jääma menetlusaluse isiku otsustada. Viimasena, samalaadselt asitõenditele sätestatakse punktiga 5, et (kui andmekandjate koopiade kaasavõtmine on eelnimetatud tingimustel lubatud) tohib Konkurentsiamet andmekandjate originaale kaasa võtta üksnes juhul kui nende kopeerimine ei ole tehnilistel põhjustel mõistlikult teostatav.

„(6) Kui Konkurentsiameti ja läbiotsimisele allutatud isiku vahel tekib vaidlus teabe konfidentsiaalsuse või asjakohasuse üle, lahendab vaidluse halduskohus oma määrusega Konkurentsiameti või läbiotsimisele allutatud

¹³ EKo-d C-601/18 P – *Prysmian and Prysmian Cavi e Sistemi v Commission*, p 73; ja C-606/18 P – *Nexans France and Nexans v Commission*, p 90.

isiku taotlusel, kuulates ära Konkurentsiameti ja läbiotsimisele allutatud isiku seisukohad ning tutvudes vaidlusaluse teabega ja vajadusel menetlustoimiku materjalidega. Halduskohtu määruse peale esitatud määruskaebuse lahendamisel tehtud ringkonnakohtu määruse peale ei saa edasi kaevata."

Selgitus: Esmalt asendatakse käesolevas lõikes tekstiosa(d) „teabevahetuse” tekstiosaga „teabe”. Eelnevat põhjusel, et konfidentsiaalne võib olla ka teave, mis ei kvalifitseeru teabevahetuseks (nt ettevõtja arvutisse salvestatud/ paberandjal välise õigusnõustaja õigusarvamus). Kuigi ka mõistet teabevahetus võib pigem tõlgendada laiendavalt (hõlmamaks näiteks õigusarvamusi, lepinguid vms), siis võimaliku vaidluse vältimiseks on põhjendatud laiema mõiste kasutusele võtmine. Teisena laiendatakse sätte kehtivusala ka teabe asjakohasuse üle tekkinud vaidlustele – hetkel ei paku eelnõu lahendust olukorrale, kui Konkurentsiameti ja ettevõtja vahel tekib vaidlus teabe asjakohasuse üle. Kolmandana antakse läbiotsimisele allutatud isikule halduskohtusse pöördumise õigus, kui selle ja Konkurentsiameti vahel tekib vaidlus teabe konfidentsiaalsuse/ asjakohasuse üle. Hetkel on kohtusse pöördumise õigus üksnes Konkurentsiametil ning eelnõu ei paku lahendust olukorrale, kui vaidluse tekkel Konkurentsiamet halduskohtule taotlust ei esita. Alternatiivselt võib isikule halduskohtusse pöördumise õiguse andmise asemel sätestada üldreegli, et kui on tekkinud vaidlus ja Konkurentsiamet halduskohtusse ei pöördunud, ei ole sellel lubatud asjaomase teabega tutvuda ega seda menetluses kasutada. Vajadust tagada võimalus vaidlustada kogutavate tõendite asjakohasus rõhutab olemuslikult ka Euroopa Inimõiguste Kohtu 4. aprilli 2023 lahend asjas UAB Kesko Senukai Lithuania vs Lithuania, kus vaidlustati tõendite kogumise õiguspärasus olukorras, kus selleks sisulist võimalust Leedu Konkurentsiameti menetluses ei avanenud. Tagamaks tõendite kogumise vaidlustamise võimalus tulekski võimaldada vaidlustada läbivalt ka menetlusaluse isiku vaidlustamise õigus või alternatiivselt Konkurentsiameti ja menetlusaluse isiku vahel tõendi lubatavusega tekkiva vaidluse korral mitte-võimaldada selle kasutamist menetluses.

„(10) Käesoleva paragrahvi lõike 4 punktides 1-5 ja 7 sätestatud meetmete kohaldamiseks võib politsei kasutada vahetut sundi nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu. Vahetut sundi kohaldab politsei oma kaalutlusel korrakaitseseaduses sätestatud korras, arvestades käesoleva peatüki erisusi.

Selgitus: Tehniline muudatus seonduvalt eelmise muudatusega – lisandusid täiendavad punktid.

„(11) Edasilükkamatul juhul, kui taotluse kirjalik vormistamine ei ole õigel ajal võimalik, võib Konkurentsiamet taotluse halduskohtule läbiotsimiseks esitada muus taasesitatavas vormis. Käesoleva lõike alusel esitatavas taotluses tuleb põhjendada, miks taotlus on edasilükkamatu."

Selgitus: tehniline muudatus – senises eelnõus oli kaks lg-t 10. Sisulisi muudatusi ei tehtud.

- 5) Täiendada eelnõu § 1 punktiga 46 lisatavat § 78²⁴ lõikega 7 ja sõnastada see järgmiselt:

„(7) Käesolevas paragrahvis nimetatud taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise määru peale võib haldustoiminguks loa andmise menetluses lisaks menetlusosalisele määruskaebuse esitada ka isik, kelle õigusi määrus puudutab.“

Selgitus: PS § 24 lg 5 kohaselt on igaühel õigus tema kohta tehtud kohtu otsuse peale kõrgemalseisvale kohtule kaebus esitada. Vastav säte peab silmas ka edasikaebeõigust kohtumääruste peale.¹⁴ Eelnevat eriti käesoleval juhul arvestades läbiotsimisega kaasneva põhiõigustee riive intensiivsust, sealhulgas potentsiaalset läbiotsimise kestvat iseloomu ja Konkurentsiameti õigust teavet kaasa võtta. Eelnõu kohaselt antaks Konkurentsiametile läbiotsimiseks luba HKMS-i haldustoiminguks loa andmise sätete järgi (§ 78²⁴ lg 1) ehk halduskohtu määru (HKMS § 265 lg 1). Määru peale võib kaebuse esitada üksnes menetlusosaline (HKMS § 265 lg 5). Järelevalvealune isik läbiotsimise loa andmise menetluses menetlusosaliseks ei ole, kuna HKMS § 264 lg 3 kohaselt on loa andmise otsustamisel menetlusosalisteks taotleja ja seaduses sätestatud juhtudel isik, kelle suhtes loa andmist taotletakse. Hetkel läbiotsimisele allutatud isikule menetlusosalise staatust ei anta (st seaduses ei ole sätestatud, et isik, kelle suhtes loa andmist taotletakse, oleks menetlusosaliseks). Vastavalt on võimalik ka väita, et tal puudub määruskaebeõigus. See on PS § 24 lõikega 5 vastuolus – sama seisukohta on väljendanud ka õiguskantsler.¹⁵ Advokatuur on probleemile varasemalt korduvalt osutanud ning selle tulemina anti menetlusosalisele isikule määruskaebeõigus käesolevale eelnõule eelnenud eelnõus (vt 384SE kohane KonkS § 78²⁴ lg 5), kuid kahetsusväärset on asjaomane säte praegusest eelnõust versioonist välja jäänud.

- 6) Eelnõu § 1 punktiga 46 lisatava § 78²⁵ lõige 8 kustutada;

Selgitus: Eemaldatakse füüsilise isiku (sh nt järelevalvealuse isiku töötajatele)¹⁶ poolt teabenõudele vastamata jätmisel põhjendamatu sunniraha kohaldamise võimalus (nn ülekuldamine). ECN+ direktiiv nõuab, et teabenõude täitmata jätmise korral oleks sunniraha võimalik rakendada ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele. Füüsilistele isikutele sunniraha kohaldamise võimalust direktiiv ei nõua. Täpsemalt, ECN+ direktiivi art 16(1) sätestab: Liikmesriigid tagavad, et nende konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel on võimalik otsusega määrata **ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele** tulemusliku, proportsionaalse ja hoiatava sunniraha maksmise kohustus. Reguleerimise muutmata jätmise tekitab võimaluse volituste kuritarvitamiseks ning enese mittesüstamise privileegist kõrvaldamiseks – Konkurentsiamet saaks ettevõtja töötajalt nõuda

¹⁴ Kergandberg, E. PSK § 24/5, komm. 44.

¹⁵ Õiguskantsler: Arvamus konkurentsiseaduse muutmise seaduse kohta (14.02.2022), p 32. Kättesaadav: <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Arvamus%20konkurentsiseaduse%20muutmise%20seaduse%20kohta.pdf>, (25.04.2025).

¹⁶ Seletuskiri, lk 109.

sunniraha ähvardusel ettevõtja poolt enese mittesüüstamise privileegiga kaetud teavet, kuid töötaja ei saa privileegile tuginedes vastamisest keelduda (ta ei süüstaks ennast, vaid tööandjat).

- 7)** Muuta eelnõu § 1 punktiga 46 lisatava § 78³⁵ lõikeid 3-4 ning sõnastada need järgmiselt:

„(3) Sunnirahahoiatuses märgib Konkurentsiamet sunniraha päevamäära ülempiiri, mis ei tohi ületada käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud maksimaalset päevamäära. Konkurentsiamet võib uue hoiatuse tegemisega sunniraha päevamäära tõsta kuni käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud maksimaalse päevamäärani.“

Selgitus: Hetkel on viidatud säte sõnastuslikult ebaselge. Primaarselt on ei ole lõpuni arusaadav, mida on mõeldud „eelnimetatud sunnirahahoiatuse all“. Eelduslikult on sellena käsitletud sunnirahahoiatuses märgitud päevamäära ülempiir. Tõlgendus, et mõeldud on hoopis lõikes 1 sätestatud maksimaalset päevamäära võiks viia olukorrani, kus Konkurentsiamet võib potentsiaalselt rakendada sunniraha kõrgemas määras, kui on märgitud isikule tehtud hoiatuses, ei ole sunniraha rakendamise põhimõtetega (ATSS) ega ka haldusmenetluse üldpõhimõtetega kooskõlas. Sellist sunniraha rakendamise korda ei nõua ka ECN+ direktiiv (artikkel 16). Kui eelnõud ei soovita antud osas muuta, siis peaks kaaluma seletuskirja täpsustamist.

„(4) Konkurentsiamet võib sunniraha rakendada hoiatuses märgitud vabatahtliku täitmise tähtaja möödumisest kuni kohustuse täitmiseni ja märgib selle sunniraha rakendamise aktis.“

Selgitus: Hetkel sätestatu, kus Konkurentsiamet võib sunniraha rakendada ka isiku poolt kohustuse täitmise järgselt (ehk tagasiulatuvalt), ei ole sunniraha rakendamise põhimõtetega (ATSS) kooskõlas. Sunniraha eesmärgiks on isiku suunamine mingit tegu tegema/ selle tegemisest hoiduma. Kui isik on teo juba teinud, ei ole sunnirahaga taotletav eesmärk enam saavutatav. Selle asemel toimuks eelnõukohase sunniraha määramisega isiku karistamine. Lisaks eelnevale oleks tegemist ka põhjendamatu ülekuldamisega – ECN+ direktiiv ei nõua sunniraha kohaldamise võimalust tagasiulatuvalt. Seda ei saa ka tuletada ECN+ artikkel 16 lõigetest 1-2 tulenevast kohustusest, et sunniraha peab olema tõhus, proportsionaalne ja hoiatav. Eelnev puudutab sunniraha päevamäärde suurus, mis on eelnõus samad, mis Euroopa Komisjoni menetlusteski (ning vastavalt eeltoodud nõudega kooskõlas). Kui ka seadusandja peaks soovima sätestada ATSS kohasest sunnirahast täiesti eraldiseisvat instituuti, millele kohalduvad teistsugused põhimõtted (mis ei ole põhjendatud), tuleks loodav instituut ka teisti nimetada (nt „karistusmakse“).

- 8)** Eelnõu § 1 punktiga 46 lisatava § 78³⁵ lõige 5 kustutada.

Selgitus: Eemaldatakse sunniraha tagasiulatuva kohaldamise võimalus. Eelnevat on detailsemalt põhjendatud ülalpool punktis 7)7).

- 9) Täiendada Eelnõu § 1 punktiga 46 lisatavat §-i 78³⁶ lõikega 3 ning sõnastada see järgmiselt:

„(3) Riik hüvitab menetlusalusele isikule konkurentsijärelevamenetlusega seotud põhjendatud menetluskulud, sealhulgas õigusabi-, tõlke- ja ekspertide kaasamisega seotud kulud, kui:

1) konkurentsijärelevamenetlus on lõppenud käesoleva seaduse § 78¹⁴ lõike 2 punktis 3 või 4 sätestatud alusel;

2) jõustunud on kohtuotsus, mille kohaselt ei ole menetlusaluse isiku poolt moodustatud ettevõtja või ettevõtjate ühendus keelatud tegu toime pannud.”

Selgitus: Konkurentsioigus on materiaalsoiguslikult keeruline ning isikutel on oma õiguste kaitseks on tihtipeale vajalik kaasata väliseid eksperte. See võib osutuda kulukaks. Arvestades, et eelnõukohane konkurentsijärelevamenetlus saab tõenäoliselt sisuliselt olema väärtemenetluse eelmenetluseks, kus ettevõtjat ähvardab väga oluline rahatrahv, on oma õiguste kaitseks võetavate kulude ettevõtjale hüvitamata jätmine (kui menetlus lõppeb muul alusel kui rikkumise tuvastamine) teda ebaproportsionaalselt koormav. See võib tõenäoliselt olla käsitatav koguni tõhusa kaitseõiguse teostamise takistamisena ning vastavalt vastuolus Euroopa Inimõiguste Konventsiooni artikliga 6 (õiglase kohtumenetluse põhimõte). Seetõttu lisatakse käesolevaga konkurentsijärelevamenetluses menetlusalusele isikule menetluskulude hüvitamist reguleeriv säte. Konkurentsijäreleva osas on vajalik pidada ka silmas, et üldreeglina eeldab antud menetlus ettevõtte-välise õigusnõustajate ning ekspertide kaasamist, kuna vajalik on tagada õigusliku privileegi rakendumine (mis ei ulatu ettevõtte-siseste juristideni) ning Eesti igapäevases praktikas ei ole ettevõtjatel ka ettevõtte-siseseid juriste, kes oleksid keskendunud konkurentsioigusega seotud küsimustele. Vastavalt, kui peetakse vajalikuks avalik-õiguslikku sekkumist isiku põhiõigustesse läbi menetluse, siis rikkumist mitte-tuvastava menetluse korral on kindlasti vajalik ka seotud kulutuste hüvitamine. Analoogne säte sisaldus ka käesolevale eelnõule eelnenud eelnõus (vt 384 SE § 78³⁸ lg 3), kuid kahetsusväärset on see käesolevast eelnõust eemaldatud.

- 10) Muuta eelnõu § 1 punktiga 46 lisatava § 78³⁷ lõiget 3 ning sõnastada see järgmiselt:

„(3) Kohus lahendab taotluse konkurentsijärelevamenetluse tagamiseks halduskohtumenetluse seadustiku 27. peatüki sätete kohaselt. Käesolevas paragrahvis nimetatud taotluse rahuldamise või rahuldamata jätmise määruse peale võib haldustoiminguks loa andmise menetluses lisaks menetlusosalisele määruskaebuse esitada ka isik, kelle õigusi määrus puudutab.”

Selgitus: Eelnõu kohaselt käib konkurentsijärelevamenetluse tagamine (nagu ka läbiotsimiseks loa andmine) haldustoiminguks loa andmise sätete järgi. Konkurentsijärelevamenetluse tagamiseks ei anna kohus

Konkurentsiametile luba, vaid tagab selle ise oma määrusega.¹⁷ Järelevalvealune isik asjaomases kohtumenetluses menetlusosaliseks.¹⁸ See on põhiseadusega vastuolus – eelnevat on detailsemalt selgitatud ülalpool, läbiotsimiseks loa andmise kontekstis (vt ülal p 5). Vastavalt lisatakse eelnõusse säte, mis annab menetlusalusele isikule asjaomases kohtumenetluses menetlusosalise staatuse ning vastavalt ka (määrus)kaebeõiguse.

- 11)** Täiendada eelnõud §-ga 13 ning sõnastada see järgmiselt:

„§ 13. Seaduse jõustumine

Käesolev seadus jõustub 2026. aasta 1. jaanuaril.“

Selgitus: Käesolevalt tehakse ettepanek sätestada seaduse jõustumisajana 1. jaanuar 2026, et puudutatud isikutele oleks tagatud mõistlik aeg uue korraga tutvumiseks. Eelnõu kohaselt jõustuks seadus üldkorras. Arvestades, et tegemist on Eesti õiguskorra märkimisväärse muutmisega peaks seaduse hõljumisaeg olema vähemalt kuus kuud (kui mitte rohkem). Nii ettevõtjatele kui ka Konkurentsiametile on vajalik tagada piisav aeg uue menetluskorraga tutvumiseks. Väited, et nn seaduse hõljumisaega ei ole vaja, kuna materiaalõigust ei muudeta ning ametile antakse uue menetluskorraga pigem rohkem õigusi kui kohustusi,¹⁹ ei päde. Kui seaduse vastuvõtmine peaks sattuma viivitusse, võib olla vajalik vacatio legis´e pikendamine 1. jaanuarist 2026 kaugemale.

Kokkuvõtvalt on Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon seisukohal, et eelnõuga (609 SE) valitud lahendus kohaldada konkurentsioiguse rikkujatele kohtuliku väärteomenetluse kaudu, on korrektne ja igati tervitatav lahendus. Siiski sisaldab eelnõu veel puudusi. Käesolevas dokumendis on arvestades tagasiside andmise lühikest tähtaega nendest esile toodud üksnes olulisemad vajakajäämised. Samas on asjaomaseid puuduseid võimalik kõrvaldada nii käesoleva eelnõu menetlemise raames (sh käesolevate muudatuste eelnõu teksti viimise kaudu) kui ka eelnõu seadusena vastuvõtmise järgselt (täiendavate muutmiseseaduste kaudu).

Käesolevaga kinnitab Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon jätkuvat valmisolekut ECN+ direktiivi ülevõtmisega seonduvatesse küsimustesse panustada.

/allkirjastatud digitaalselt/

Eesti Advokatuuri konkurentsioiguse komisjon

¹⁷ Seletuskiri, lk-d 141-142.

¹⁸ HKMS § 264 lg 3.

¹⁹ Seletuskiri, lk 180.