Seletuskiri
riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu

1. Sissejuhatus

Riigikaitsekomisjon otsustas 2026. aasta 24. novembri ühisel istungil majanduskomisjoniga konsensuslikult algatada riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu. Eelnõu ja seletuskirja teksti täpsustas riigikaitsekomisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja.

1.1 Sisukokkuvõte

Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõuga täiendatakse riigihangete seadust (edaspidi ka **RHS**) regulatsiooniga, mis puudutab tööstuskoostööd riigikaitsega seotud teatud asjade, teenuste või ehitustööde tellimisel.

Tööstuskoostöö on asjade, teenuste või ehitustööde tellimisel rakendatav kohustus, mille alusel peab lepingu täitja lepingus kindlaks määratud ulatuses kaasama Eestis tegutsevaid ettevõtjaid või looma Eestisse võimekuse, mis on vajalik tellitavate asjade, teenuste või ehitustööde elutsükli tagamiseks. Tööstuskoostöö meetme täpse sisu ja ulatuse määratleb hankija, kes asju, teenuseid või ehitustöid tellib. Eelnõuga nähakse ette volitusnorm valdkonna eest vastutavale ministrile, millega viimane võib määrusega täpsustada tööstuskoostöö meetmete sisu ja ulatust.

Tööstuskoostöö meedet saab kohaldada selliste asjade, teenuste või ehitustööde tellimiseks, mille kategooriad on loetletud Euroopa Liidu nõukogu 15.04.1958 otsuses nr 255/58. Viidatud otsuses on loetletud kokku 15 kategooriat sõjalist varustust.[1] Arvestades teiste liikmesriikide kogemust ja Euroopa Komisjoni tõlgendusi, siis on viidatud nimekirja praktikas tõlgendatud laiendavalt nii, et see hõlmaks ka tänapäeval kasutusel olevat sõjalist varustust.

Tööstuskoostöö meetmete kohaldamise õigus tuleneb otseselt Euroopa Liidu esmasest õigusest, täpsemalt öeldes Euroopa Liidu toimimise lepingu (edaspidi **ELTL**) artikli 346 lõike 1 punktist b, mis näeb liikmeriikidele õiguse kohaldada mistahes meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks ja mis on seotud relvade, laskemoona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega, mille kategooriad on loetletud eelviidatud otsuses nr 255/58.

Eelnõu kohaselt on tööstuskoostöö meetme kohaldamine hankijale kohustuslik siis, kui lepingu eeldatav maksumus ületab 10 miljonit eurot. Hankijatele nähakse eelnõuga ette ka võimalus tööstuskoostöö meedet põhjendatud juhtudel mitte kohaldada või kohaldata seda ka siis, kui seadus hankijat selleks ei kohusta.

Kehtivas õiguses ei ole sätestatud hankija kohustust tööstuskoostöö meetmeid kohaldada, vaid siiani on selliste meetmete kohaldamine toimunud juhuslikult hankijate äranägemise kohaselt. Kaitseministeerium on oma valitsemisala tarbeks koostanud juhendi, milles nähakse ette selliste meetmete kohaldamist, kuid tegemist ei ole regulatiivse dokumendiga. Eelnõu näeb seaduse tasandil ette tööstuskoostöö meetmete rakendamise, luues sellega esialgu piisava regulatiivse

[1] Käsitulirelvad ja automaatrelvad; suurtükid, suitsu-, gaasi- ja leegiheitjarelvad; laskemoon; pommid, torpeedod, raketid ja juhitavad tiibraketid; sõjaline tulejuhtimisvarustus; tankid ja lahingumasinad; mürgised või radioaktiivsed ained; püssirohi, lõhkeained ja raketikütused; sõjalaevad ja nende erivarustus; sõjalennukid ja nende varustus; sõjaline elektroonikavarustus; sõjaliseks otstarbeks kohandatud kaamerad; muu erivarustus; spetsiaalsed osad ja komponendid, mis on olemuselt sõjalised; masinad ja seadmed, mis on ette nähtud eranditult sõjalise varustuse tootmiseks või kontrolliks.

keskkonna meetmete kohaldamiseks, mis ei sõltu valitsusasutuste juhenditest ega soovist nendes sätestatut kohaldada.

1.2 Märkused

Eelnõu ei ole seotud teiste Riigikogu menetluses olevate seaduseelnõudega.

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga, mille punkti 47 "Riigivalitsemine" alapunktis 3 "Riigikaitse" on sätestatud eesmärk suurendada tehnoloogiasiiret ja tootmist Eestis, rakendades kaitsehangetes lokaliseerimise põhimõtet, sealhulgas vastuoste Eesti kaitsetööstuselt, ning muutes riigihangete seadust kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandite kasutamise võimaluste osas.

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õiguse kohaldamisega, täpsemalt ELTL artikli 346 lõike 1 punktiga b (ELTL) ja Euroopa Liidu Nõukogu 15.04.1958. a otsusega nr 255/58.

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

Eelnõuga muudetakse RHS-i 14. juunil 2026 vastu võetud redaktsiooni, mille terviktekst on avaldatud märkega RT I, 03.07.2026, 7 ja mis jõustub 1. novembril 2026.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthäälte enamust (riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 78 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse § 73).

2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärk on täiendada riigihangete seadust peatükiga 6^2 "Tööstuskoostöö rakendamine", millega nähakse ette tööstuskoostöö meede ja selle kohaldamise tingimused. Nõnda nähakse seaduse tasandil ette selge õigus ja kohustus tööstuskoostöö meetmeid teatud asjade, teenuste või ehitustööde tellimisel kohaldada.

Tööstuskoostöö meede on kohustus, mille kohaselt peab teatud asjade, teenuste või ehitustööde tellimisel hankija ette nägema tööstuskoostöö meetme, millega kaasatakse lepingu täitmisel Eestis tegutsevaid ettevõtjaid või luuakse Eestisse võimekus, mis on vajalik tellitavate asjade, teenuste või ehitustööde elutsükli tagamiseks.

Tööstuskoostöö meedet rakendatakse, kui hankija kohaldab asjade, teenuste või ehitustööde tellimisel ELTL artikli 346 lõike 1 punkti b, tellitavate asjade, teenuste või ehitustööde kategooriad on loetletud Euroopa Liidu Nõukogu 15. aprilli 1958. a otsuses nr 255/58 ning sõlmitava lepingu eeldatav maksumus on vähemalt kümme miljonit eurot. Viidatud tingimused on kumulatiivsed.

Kehtiv Eesti õigus ei sätesta, kas ja kuidas võiksid hankijad selliseid meetmeid kohaldada, kuid praktikas on sarnaseid meetmeid rakendatud hankijate igakordse äranägemise kohaselt. Võttes arvesse, et sellised hanked ei ole üldjuhul avalikud, ei ole laiemale avalikkusele ka teada, kas ja milliseid meetmeid on sellistes varasemates hangetes kohaldatud. Eelnõuga luuakse sellistes hangetes kohane õiguslik alus tööstuskoostöö meetmete rakendamiseks ja põhimõtted, mis nende rakendamist reguleerivad.

Eelnõu ettevalmistajatele teadaolevalt on Kaitseministeerium koostanud oma valitsemisalale juhise, kuidas analoogseid meetmeid kohaldada.[2] Küll aga ei ole viidatud juhis regulatiivne dokument ja kohaldub lõppastmes üksnes Kaitseministeeriumi valitsemisala asutustele, mitte aga kõigile hankijatele, kelle võimuseks oleks tööstuskoostöö meetmeid kohaldada.

Seega ei ole Eestis senist õiguslikku regulatsiooni, mida eelnõu sisu selgitamisel kirjeldada, kuid analoogseid meetmeid on suure tõenäosusega praktikas rakendatud või rakendatakse neid lähitulevikus Kaitseministeeriumi valitsemisala juhise kaudu.

Eelnõule ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust ega kontseptsiooni.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb ühest paragrahvist ja kahest punktist. Esimese punktiga muudetakse RHS § 1 lõiget 1 ja teise punktiga nähakse RHS-is ette uus peatükk 6^2.

Eelnõu paragrahv 1 punkt 1 – RHS § 1 lg 1 muutmine

Eelnõu paragrahvi 1 punktiga 1 muudetakse RHS § 1 lõiget 1, täiendades seaduse reguleerimisala viitega tööstuskoostöö rakendamisele ELTL artikli 346 lõike 1 punkti b alusel. Kehtiva õiguse kohaselt sätestab RHS riigihanke korraldamise reeglid, riigihankega seotud isikute õigused ja kohustused, riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve tegemise, vaidlustuste lahendamise korra ning vastutuse seaduse rikkumise eest. Muudatusega lisatakse sellesse loetellu tööstuskoostöö rakendamine.

Muudatuse eesmärk on tagada, et RHS reguleerimisala säte kajastaks kõiki seadusega reguleeritavaid olulisemaid õigusinstituute, sealhulgas eelnõuga lisatavat peatükki 6^2.

Õiguskirjanduses on Eesti kehtiva õiguse kohta märgitud, et RHS § 170 lõike 1 punkti 8 ja ELTL artikli 346 alusel riigihanke kohustusest erandi tegemine on Eesti praktikas osutunud problemaatiliseks küsimuseks.[3] Tööstuskoostöö meetme rakendumise eelduseks on eelnõuga kehtestatava RHS § 179^4 kohaselt just see, et hankija tugineb ELTL artikli 346 lõike 1 punktile b, mis kehtiva kohtupraktika kohaselt üldjuhul tähendab, et RHS tervikuna, mitte üksnes direktiivi menetlusnormid, sellisele hankele ei kohaldu.

Käesoleva § 1 lõike 1 muudatuse eesmärk on tagada, et riigihangete seaduse peatükk 6^2 kohalduks selles viidatud soetustele sõltumata sellest, kas RHS sellisele soetusele kohaldub või mitte. Oma olemuses on tegemist õigustehnilise täiendusega, mis tagab, et RHS-is sätestatav uus õigusinstituut vastab seaduse kohaldamisalale.

Eelnõu paragrahv 1 punkt 2 – RHS-i täiendamine peatükiga 6^2.

Eelnõu paragrahvi 1 punktiga 2 täiendatakse RHS-i uue peatükiga 6^2 „Tööstuskoostöö rakendamine“.

Kavandatav RHS § 179^3 määratleb termini „tööstuskoostöö meede“. Tegemist on kohustusega, mille kohaselt peab lepingu täitja asjade, teenuste või ehitustööde tellimiseks sõlmitud lepingu täitmisel lepingus kindlaks määratud ulatuses kaasama Eestis tegutsevaid ettevõtjaid või looma Eestisse võimekus, mis on vajalik tellitavate asjade, teenuste või ehitustööde elutsükli

[2] Kõnealust juhist ei ole eelnõu ettevalmistajate valduses.

[3] Simovart, M. A., Soloveicik, D., Väljaots, T. Aktuaalsed õigusküsimused Eesti ja Leedu kaitse- ja julgeolekuhangetes. - Juridica 2025/6-7, lk 402.

tagamiseks. Eelduslikult võib hinnata, et selliseid hankeid välisriigi ettevõtetega tuleb Eestis aastas ligikaudu kümme, kuid täpne arv sõltub konkreetsest Kaitseväe vajadusest ja sellest kas Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 346 lõike 1 punkti b kohaldamine on võimalik. Tänaseks on rakendatud tööstuskoostöö nõuet mitmetes erinevates hangetes, mille kogumaht ületab ühte miljardit eurot.

Kohaldatav tööstuskoostöö meede või meetmed on hankija otsustada, lähtudes konkreetse lepinguga seotud vajadustest. Meetme täpne sisu ja ulatus määratakse konkreetse soetuse puhul kindlaks kavandatava RHS § 179[5] kohaselt, mille hankija määratleb alusdokumentides, kui alusdokumendid koostatakse ning sätestab hankelepingus.

Mõiste „elutsükkel" on kooskõlas riigihangete seaduse § 169 lõike 1 punktis 3 juba kasutatava terminoloogiaga, kus seda kasutatakse kaitse- ja julgeolekuotstarbeliste asjadega otseselt seotud ja nende elutsükli etappide jaoks vajalike asjade ostmise ning teenuste või ehitustööde tellimise kontekstis. Eelnõu ei sätesta selle mõiste kohta uut määratlust.

Kavandatav RHS § 179[4] lg 1 sätestab eeldused, mil tööstuskoostöö meetme kohaldamine on hankija jaoks kohustuslik ning erisused, millal meetmeid ei pea kohaldama.

Lõige 1 sätestab kolm kumulatiivset tingimust, mil tööstuskoostöö meedet kohaldatakse:

1) hankija kohaldab Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 346 lõike 1 punkti b;
2) tellitavad asjad, teenused või ehitustööd kuuluvad kategooriatesse, mis on loetletud Euroopa Liidu Nõukogu 15. aprilli 1958. a otsuses nr 255/58;
3) lepingu eeldatav maksumus on vähemalt 10 000 000 eurot.

Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 346 on Euroopa Liidu esmase õiguse säte, mis näeb liikmesriikidele ette kaks alust kõrvale kalduda Euroopa Liidu õigusest. Artikli 346 lõike 1 punkt a käesolevat ettenõu vahetult ei puuduta, mistõttu seletuskirjas sellel ka ei peatuta.

Sama artikli lõike 1 punkt b sätestab, et iga liikmesriik võib võtta selliseid meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks ja mis on seotud relvade, laskemoona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega; need meetmed ei või avaldada ebasoovitavat mõju selliste toodete konkurentsitingimustele siseturus, mis ei ole mõeldud spetsiaalselt sõjaliseks otstarbeks. Artikli lõige 2 määratleb, et lõike 1 punktis b sätestatut kohaldatakse toodetele, mis on kantud 15. aprillil 1958 nimekirjas esitatud kategooriatesse.

Tegemist on sellist liiki erandiga, mis võimaldab jätta kohaldamata mitte üksnes kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete direktiivi 2009/81/EÜ või muu riigihankeid käsitleva direktiivi, vaid ka Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted ja alusreegleid tervikuna.

Viidatud ELTL-i säte annab õiguse erinevate meetmete kohaldamiseks – näiteks otsustada hanke korraldamise või selle tingimuste üle viisil, mis tavapäraseid riigihanke reegleid järgides ei oleks lubatud. Euroopa Kohtu praktikas on kinnitatud, et „meede" võib hõlmata väga laia spektrit – alates õigusloomest kuni üksikute hankeotsusteni.[4] Näiteks on Euroopa Kohtus ELTL art 346 lg 1 punkti b raames arutatud nii relvade käitleja juhatuse liikme kodakondsusnõuet[5] kui ka riigihanke menetluse läbiviimata jätmist. Seega võib ka üksiku hankija otsus või tingimus olla käsitletav liikmesriigi „meetmena" artikli 346 tähenduses.[6]

[4] Pärn, S. Kaitseerandi rakendamise piirid ja tingimused Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtupraktika näitel. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2025, lk 17.
[5] EKo C-474/12, *Schiebel Aircraft*,
[6] EKo C-615/10, *Insinööritoimisto InsTiimi*.

Eelnõus viidatud tööstuskoostöö meetmed on seega oma olemuselt ka liikmesriigi meetmed ELTL art 346 lg 1 punkti b tähenduses. Hankija on Euroopa Liidu õiguses võrdsustatav liikmesriigiga, mis tähendab, et liikmesriigile laienevad õigused ja kohustused kohalduvad ka igale üksikule liikmesriigi hankijale.

Eelnõus ei ole kavandatud tänasest erandite kohaldamise praktikast erinevat regulatsiooni, mis seoks ELTL art 346 lg 1 punkti b kohaldamise mingite administratiivsete eeldustega, näiteks mõne teise asutuse heakskiidu või kooskõlastamisega. Lihtsamalt öeldes, kui hankija leiab, et ELTL art 346 lg 1 punkti b kohaldamise eeldused on täidetud ja hankija soovib seda kohaldada, siis ta ei pea selleks kelleltki vähemalt seaduse alusel heakskiitu küsima. Sama süsteem kehtib ka RHS-is sätestatud erandite kohaldamisel puhul (vt RHS § 11, § 12, § 153), milles seadus ise ei näe nn administratiivseid kooskõlastuse mehhanisme ette.

Mõistagi oleks teoreetiliselt võimalik luua ka süsteem, milles hankija peab ELTL art 346 lg 1 punkti b kohaldamise eeldusena kelleltki heakskiidu saama, nagu on praktika mõnedes teistes liikmesriikides. Selline lahendus eeldaks aga oluliselt komplekssemat ja keerulisemat õigusakti.

Artiklis 346 lg 1 punktis b toodud mõisted „relvad, laskemoon ja sõjavarustus“ tulenevad 15. aprilli 1958. aasta EL-i Nõukogu otsusest, kus loetletakse kategooriad, millele antud erandit rakendada saab. Nimekiri hõlmab laias laastus kõikvõimalikke relvasüsteeme – alates tankidest ja suurtükkidest kuni laskemoona ja relvade testimiseks mõeldud varustuse lisa- ja koostisosadeni. Siiski tuleb tähele panna, et tegu ei ole EL-i sõjaliste kaupade ühise nimekirjaga ning tegu on ainukese õiguslikult siduva nimekirjaga ELTL art 346 lg 1 punkt b kohaldamisel.

Nimekirja ei ole selle kehtestamisest alates uuendatud, kuid Euroopa Komisjoni on 2023. aastal selgitanud, et 1958. aasta loetelu tuleb tõlgendada ajakohaselt ning et see ei ole ammendav. Komisjon viitab, et eelnevalt mainitud sõjaliste kaupade ühine nimekiri võib olla abistavaks vahendiks hindamaks, kas konkreetne toode kuulub artikli 346 lg 1 punkti b kohaldamisalasse.[7]

Kolmas eeldus – lepingu eeldatav maksumus alates 10 miljonist eurost on ette nähtud eesmärgil, et hõlmata võimalike tööstuskoostöö meetmete kohustusega just olulisemaid lepinguid, mille suhtes on riigi oluline julgeolekuhuvi ka tõenäoliselt suurem. Terminit eeldatav maksumus tuleb sisustada samamoodi nagu RHS-is juba kasutatavat mõistet eeldatav maksumus. Teisiti öeldes hinnatakse tööstuskoostöö meetme kohaldamise kohustust lihtsustatult selle alusel, mida lepingu ese turutingimustel maksta võiks ja seda etteulatuvalt. Seega ei ole tegemist lepingu tegeliku maksumusega.

Eeldatavast maksumusest lähtumine on oluline ka selleks, et hankija töötaks juba asjaomase soetuse ettevalmistamisel välja vajalikud tööstuskoostöö meetmed, mida pakkujad saaksid oma pakkumuste koostamisel arvestada. Hankija kaalutlusruum on siinkohal laiaulatuslik, nõnda võib hankija etteulatuvalt määratleda, milliseid tööstuskoostöö meetmeid ta kindlasti soovib kohaldada, kui ka paluda pakkujatel hankijale võimalikke meetmeid pakkuda, mida võidakse pärast näiteks hinnata. Eelnõuga hankija sellesse kaalutlusruumi ei sekkuta ning see oleks ka võimalike eluliste olukordade rohkuse tõttu komplitseeritud.

Kavandatav RHS § 179[4] lg 2 sätestab, et hankija võib tööstuskoostöö meedet rakendada ka siis, kui lepingu eeldatav maksumus on väiksem, kui 10 miljonit eurot. Elulised olukorrad on erinevad, mistõttu ei saa välistada, et mõne väiksema eeldatava maksumusega lepingu puhul on riigi julgeolekuhuvi sedavõrd oluline, et tööstuskoostöö meede võiks osutuda vajalikuks.

[7] Directorate General Internal Market and Services, Directive 2009/81/EC on the award of contracts in the fields of defence and security. Guidance note. Field of application, lk 4 ja 11-12.

Tööstuskoostöö meetmete osas võib võrdluspraktikana välja tuua, et sarnast mehhanismi rakendab Leedu, kuid eraldi selle tarbeks loodud kaitse- ja julgeolekutööstuse seaduse alusel. Viidatud õigusakt kehtestab tööstuskoostöö kohustuse hankelepingutele, mille väärtus ületab 5 miljonit eurot, piirates kohustuse väärtust kuni 30 protsendini hankelepingu maksumusest.[8] Leedu tööstuskoostöö kohustus rakendub õiguskirjanduse andmetel valdavalt tavapärase, direktiivipõhise hankemenetluse raames, sest Leedu ametiasutuste teatel korraldatakse enamik kaitsehankeid tavapäraste hankemenetlustena, mitte otsese ELTL artikli 346 erandi alusel.[9]

Käesoleva eelnõuga kavandatud tööstuskoostöö meetme rakendumise eeldus on see, et hankija tugineb juba niigi ELTL artikli 346 lõike 1 punktile b, mitte see, et kohustus lisandub tavapärase, direktiivipõhise hankemenetluse siseselt. See on kooskõlas eespool kirjeldatud § 1 lõike 1 muudatuse eesmärgiga, mille kohaselt on peatükk 6^2 on mõeldud kohalduma just ja ainult neile hangetele, kus hankija tugineb ELTL artikli 346 lõike 1 punkti b erandile. Eelnõu ettevalmistajatele teadaolevalt lähtutakse sellisest eeldusest ka Kaitseministeeriumi juhises.

Eeltoodu ei tähenda, et tööstuskoostöö meetmeid ei oleks sisuliselt võimalik kohaldada täna ka tavapärastes kaitse- ja julgeolekuhangetes, mida korraldatakse RHS-i 6. peatüki kohaselt. Ka selliste tavapärasemate hangete puhul on analoogsed meetmed võimalikud, kuid nende õiguslik alus ei ole ELTL artikli 346 lõike 1 punkt b, vaid selliste meetmete kohaldamise õiguspärasus sõltub sellest, mida võimaldab kaitse- ja julgeolekudirektiiv ja RHS, sh selle 6. peatükk.

Nii on tööstuskoostöö meetmete kohaldamine kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankemenetlustes ka täna võimalik, kuid piiravamas raamistikus, kui võimaldab ELTL artikli 346 lõike 1 punkt b. Kuivõrd see raamistik tuleneb omakorda Euroopa Liidu teisesest õigusest (direktiivist), siis ei saa siseriikliku õigusega seda ka muuta. Kui hankija soovib kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankemenetluses tööstuskoostöö meetmele sarnast või analoogset tingimust rakendada, siis on tegu üldistatult hankelepingu täitmise tingimustega, mille õiguspärasust hinnatakse niikuinii RHS-i §-s 3 sätestatud üldpõhimõtete raames. Kui kõnealune tingimus või tingimuste pakett nendele tingimustele vastab, siis saab hankija tööstuskoostöö meetmeid kasutada ka kaitse- ja julgeoleku hankemenetluses, õigusakte selle jaoks täiendada ega muuta ei ole vaja.

Lõike 3 kohaselt võib hankija tööstuskoostöö meetme jätta rakendamata või rakendada seda väiksemas mahus kui käesoleva peatüki § 179^5 lõikes 3 sätestatud minimaalne maht, kui hankija esitab selleks põhjendatud otsuse enne meetme rakendamata jätmist või väiksemas mahus rakendamist valdkonna eest vastutavale ministrile seisukoha võtmiseks.

Sätte eesmärk on ühelt poolt võimaldada tööstuskoostöö meetmete rakendamata jätmist, kui lõike 1 kohaselt oleks see kohustuslik või kohaldada seda väiksemas mahus, kui kavandatavas RHS § 179^5 lg-s 3 sätestatud. Eeltoodu võimaldab hankijale teatavat paindlikkust, kuid sellise erandi kohaldamise eelduseks on, et hankija koostab enne tööstuskoostöö meetme kohaldamata jätmist või vähemas mahus kohaldamise otsustamist vastava otsuse, mille edastab valdkonna eest vastutavale ministrile seisukoha võtmiseks.

Selle eesmärk on omakorda vältida hankija kergekäelisi otsuseid tööstuskoostöö meetme kohaldamata jätmiseks või selle vähemas mahus kohaldamiseks. Eelnõu ettevalmistajad ei pea vajalikuks asuda täiendavalt reguleerima hankija ja valdkonna eest vastutava ministri sisesuhet

[8] Simovart, M. A., Soloveicik, D., Väljaots, T. Aktuaalsed õigusküsimused Eesti ja Leedu kaitse- ja julgeolekuhangetes. – Juridica 2025/6-7.
[9] Simovart, M. A., Soloveicik, D., Väljaots, T. Aktuaalsed õigusküsimused Eesti ja Leedu kaitse- ja julgeolekuhangetes. – Juridica 2025/6-7.

küsimuses, kas ja millised volitused on ministril vastava seisukoha võtmisel, see jääb igal juhul tuleviku halduspraktika sisustada.

Kavandatava RHS §-ga 179[5] sätestatakse tööstuskoostöö meetme sisu määratlemise korraldus, meetmete võimaliku sisu näidisloetelu, meetmete minimaalne maht ja mahu muutmise alused lepingu maksumuse muutumisel.

Lõike 1 kohaselt määratleb hankija tööstuskoostöö meetme sisu tellitava asja, teenuse või ehitustöö tellimise alusdokumentides ja sätestab selle täitmise kohustuse sõlmitavas lepingus.

Kõnealuse lõike eesmärk on esmalt hea seista selle eest, et hankija mõtestaks lahti, milliseid tööstuskoostöö meetmeid kohaldada. See peaks üldjuhul väljenduma alusdokumentides, milles hankija võib määratleda sobivad tööstuskoostöö meetmed. Nagu eespool välja toodud, võib hankija oma kaalutlusruumi raames otsustada ka selle, et võimalikke tööstuskoostöö meetmeid saavad välja pakkuda ka pakkujad, kuid sellegi eelduseks on, et säärane õigus oleks eelnevalt alusdokumentides määratletud.

Tööstuskoostöö meede ja selle täitmise kohustus tuleb sätestada ka sõlmitavas lepingus.

Lõike 2 kohaselt võib tööstuskoostöö meede hõlmata näiteks alltöövõtu kohustust, Eesti päritolu asjade, teenuste või ehitustööde tellimist, investeeringuid, tehnoloogiasiiret, tootmissiiret, hooldus- ja remondivõimekuse loomist Eestisse, tarneahela julgeoleku meetmete rakendamist, Eestis registreeritud ettevõtja lisamist rahvusvahelisse tarneahelasse või muid Eesti kaitsetööstuse võimekust edendavaid meetmeid. Loetelu on näitlik, mitte ammendav, mis annab hankijale paindlikkuse määratleda või leppida kokku konkreetsetele asjaoludele vastavas tööstuskoostöö sisus.

Lõike 3 kohaselt on tööstuskoostöö meetme minimaalne maht 30 protsenti lepingu algsest maksumusest. Sätte eesmärk on tagada, et tööstuskoostöö meede oleks sisuline ja hõlmaks olulist osa lepingu mahust. Mõistet algne maksumus tuleb mõista analoogselt RHS-is kasutatud samasisulise terminiga, ehk tegemist on maksumusega, milles lepingut sõlmides kokku lepiti.

Lõike 4 kohaselt võivad hankija ja lepingu täitja kokku leppida tööstuskoostöö meetme mahu muutmises vastavalt lepingu maksumuse muutumise proportsioonile, kui lepingu maksumus lepingu täitmise ajal muutub.

Selle normi eesmärgiks on tagada tööstuskoostöö meetme kohandamine muutunud oludega. Kuna ELTL artikli 346 lõike 1 punkti b kohane leping sõlmitakse piltlikult väljaspool RHS-i kohaldamisala, siis ei kohaldu selle muutmisele ka RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtted ega ka RHS §-s 123 ette nähtud lepingu muutmise piirangud. Paratamatult võib pikaajalise lepingu korral tõusetuda vajadusi muuta nii selle maksumust kui ka skoopi, mida on sellise lepingu puhul ka õiguslikult lihtsam teostada. Tagamaks seda, et tööstuskoostöö meetme maht vastaks muutunud oludele, ongi lõikes 4 ette nähtud võimalus meetme mahu muuta. See võib tähendada nii tööstuskoostöö meetme mahu suurenemist kui ka vähenemist.

Lõige 5 annab valdkonna eest vastutavale ministrile volitusnormi kehtestada määrusega täpsemad tingimused tööstuskoostöö meetmete sisule ja mahule. Volitusnormi täitmine on ministri õigus, mitte kohustus. Selle võimalusega tagatakse täitevvõimule õigus määratleda ja kujundada tööstuskoostöö meetmete sisu, mahtu ja kohaldamist täpsemalt, kui seaduse abstraktne normistik. Kuna tegemist ei ole nn kohustusliku volitusnormiga, siis ei ole eelnõule lisatud ka ministri määruse kavandit.

Kavandatav RHS § 179[6] sätestab tööstuskoostöö meetme täitmata jätmise õiguslikud tagajärjed.

Lõike 1 kohaselt loetakse tööstuskoostöö meetme täitmata jätmine lepingu täitja poolt lepingu oluliseks rikkumiseks.

Lõike 2 kohaselt võib hankija sellist rikkumist käsitleda olulise või pideva eelnevalt sõlmitud hankelepingu olulise tingimuse rikkumisena RHS § 95 lõike 4 punkti 8 tähenduses. Kui viidatud säte tehingu olemusest tulenevalt ei kohaldu, võib hankija sellist rikkumist arvestada ettevõtja usaldusväärsuse hindamisel või tema kõrvaldamise või kõrvaldamata jätmise üle otsustamisel, näiteks järgmistel juhtudel, kui ELTL artikli 346 lõike 1 punkti b kohast lepingut sõlmitakse.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga võetakse riigihangete seaduses kasutusele uus termin „tööstuskoostöö meede“, mille sisu on selgitatud käesolevas seletuskirjas eespool. Mõistete kasutamisel on lähtutud osaliselt RHS-is kasutatavatest terminitest ning osaliselt kasutatud muid üldisemaid termineid.

Põhjus selleks peitub tõsiasjas, et RHS on siiani olnud õigusakt, milles reguleeritakse ainult riigihanke menetlusi, mida korraldatakse piltlikult Euroopa Liidu riigihankedirektiivide alusel. Seetõttu on seaduses kasutatavatel terminitel ka enamasti just nende direktiividega seotud sisu. Riigihangete seadus ei ole siiani reguleerinud ainsatki erandi alusel korraldatavat menetlust, sh sellise menetlusega seotud õigusinstituute.

Eelnõuga reguleeritakse tööstuskoostöö meetmeid olustikus, milles korraldatav menetlus ise ei järgi RHS-is sätestatud menetlusreegleid. Seetõttu on teadlikult välditud ka selliste terminite kasutamist, millel on RHS-i mõttes kindlaks määratud sisu (näiteks hankeleping, riigihanke menetlus, riigihanke alusdokumendid). Selle asemel on kasutatud nendega sarnaseid termineid nagu näiteks leping, tellimine või alusdokumendid. See võib muuta eelnõu küll keerulisemaks, kuid peaks tagama eelnõukohase seaduse korrektse tõlgendamise ja kohaldamise. Erisuseks on siinkohal mõiste hankija, kuivõrd ka tööstuskoostöö meetmeid kohaldavad eelkõige hankijad RHS-i mõttes.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on seotud Euroopa Liidu õiguse kohaldamisega, täpsemalt ELTL artikli 346 lõike 1 punktiga b ja Euroopa Liidu Nõukogu 15. aprilli 1958. a otsusega nr 255/58.

ELTL artikli 346 lõike 1 punkt b võimaldab liikmesriigil võtta meetmeid, mida peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks relvade, laskemoona ja sõjavarustuse tootmise või kaubandusega seotud teabe puhul, tingimusel et need meetmed ei mõjuta ebasoodsalt siseturu konkurentsitingimusi toodete puhul, mis ei ole ette nähtud eranditult sõjalistel eesmärkidel. Sätte kohaldamine on seotud Euroopa Liidu Nõukogu 15. aprilli 1958. a otsuses nr 255/58 loetletud kaupade kategooriatega.

Riigihangete seaduse kehtiv 6. peatükk reguleerib kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid ning selle § 170 lõike 1 punkt 8 sätestab ELTL artiklist 346 tuleneva erandi riigihangete seaduse kohaldamisest. Õiguskirjanduses on märgitud, et selle sätte kohaldamine on Eesti praktikas osutunud problemaatiliseks küsimuseks.[10] Eelnõuga kavandatud tööstuskoostöö meede on seotud just selle erandi kohaldamisega ning selle rakendamise täpsustamisega.

[10] Simovart, M. A., Soloveicik, D., Väljaots, T. Aktuaalsed õigusküsimused Eesti ja Leedu kaitse- ja julgeolekuhangetes. – Juridica 2025/6-7, lk 402.

Kui hankija kohaldab ELTL artikli 346 lõike 1 punkti b, siis vaidluse korral selle kohaldamise eelduste üle, peab hankija kandma ka vastavat tõendamiskoormist.[11]

6. Seaduse mõjud

Eelnõuga kavandatav tööstuskoostöö meede mõjutab eelduslikult järgmisi valdkondi ja sihtrühmi.

Mõju riigi kaitsevõimele ja kaitsetööstuse arengule. Tööstuskoostöö meetmega kohustatakse hankijaid kohaldama meetmeid, mis on ühelt poolt riigi olulistes julgeoleku huvides ja teiselt poolt kaasavad Eestis tegutsevaid ettevõtjaid või loovad Eestisse võimekuse, mis on vajalik tellitavate asjade, teenuste või ehitustööde elutsükli tagamiseks.

Eelnõu ettevalmistajatele ei ole täpselt teada, kui palju riik kavandab tulevikus selliseid soetusi, mille suhtes tahab ELTL artikli 346 lõike 1 punkti b kohaldada. Seetõttu ei saa eelnõu koostajad ka võimalikke mõjusid kvantifitseerida. Tõenäoliselt puudutaksid tööstuskoostöö meetmed just suuremaid, keerulisemad ja riigi julgeoleku huvides olulisemaid lepinguid.

Eelnõul saab olema mõju ettevõtjatele, kes sellistes menetlustes osalevad, kuivõrd peavad edukaks osutumiseks arvestama tööstuskoostöö meetmega. Tõenäoliselt ei tule selliste isikute jaoks võimalikud meetmed üllatusena, kuivõrd teistes liikmesriikides on sarnased instrumendid olnud mõnevõrra pikemalt kasutuses või vähemasti õiguskorras ette nähtud.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad tulud ja kulud

Eelnõu rakendamine eeldab valdkonna eest vastutava ministri täiendavat tegevust, kuna § 179⁴ lõike 3 kohaselt tuleb hankija põhjendatud otsus tööstuskoostöö meetme rakendamata jätmise või vähendatud mahus rakendamise kohta esitada ministrile seisukoha võtmiseks. Tõenäoliselt on selliseks ministriks kaitseminister ning tegevused ja kulud sõltuvad peaasjalikult sellest, kas ja mitmel puhul hankijad RHS § 179⁴ lõike 3 kohast võimalust kasutaksid. Suure tõenäosusega ei saa need kulud valdkonna eest vastutava ministri valitsemisalas olla märkimisväärsed.

Kohaliku omavalitsuse üksuste tegevusi eelnõu eelduslikult ei mõjuta, kuna tööstuskoostöö meede on suunatud soetustele, mille teeb riik oma osisteks olevate hankijate kaudu.

8. Rakendusaktid

Seaduse vastuvõtmisega nähakse ette volitusnorm, millega valdkonna eest vastutav minister võib kehtestada määruse, millega minister võib kehtestada täpsemad tingimused tööstuskoostöö meetmete sisule ja mahule.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Algatab riigikaitsekomisjon 26.11.2026.

(allkirjastatud digitaalselt)
Peeter Tali
Riigikaitsekomisjoni esimees

[11] Pärn, S. Kaitseerandi rakendamise piirid ja tingimused Euroopa Kohtu ja liikmesriikide kohtupraktika näitel. Magistritöö. Tartu Ülikool, 2025, lk 25, 30.