



Advokaadibüroo Ruus & Veso
taivo@ruusveso.ee

16.10.2025 12.2-3/4316-2

Väärteomenetluse alustamata jätmine

Austatud Taivo Ruus

SW Energia OÜ esindajana esitasite Rahandusministeeriumile 03.10.2025 pöördumise järelevalve ja asjakohasel juhul süüteo menetluse alustamiseks (edaspidi ka pöördumine) seoses riigihanke nr 198182 raames võimaliku hankelepingu sõlmimisega AS Koeru Hooldekeskuse ja AS Järva Halduse vahel. Kuivõrd Teie pöördumine põhineb eelkõige väärteoettehvitel (RHS § 215) ning järelevalvemenetluse läbiviimine riigihanke nr 198182 suhtes on välistatud (RHS § 206 lg 1 p 4), siis käsitlesime Teie pöördumist väärteoteatena ning vastame sellele väärteomenetluse seadustiku (edaspidi VTMS) § 59 lg-s 2 sätestatud korras.

Pöördumises toodud ja/või riigihangeteregistris kontrollitud andmete põhjal sõlmisid SW Energia OÜ (edaspidi ka SWE) ja AS Koeru Hooldekeskus (edaspidi ka hankija) riigihanke nr 198182 raames 12.07.2018.a hankelepingu hooldekeskusele soojusenergia ostmiseks ja katlamaja opereerimiseks 10-aastase perioodi jooksul (01.09.2018-31.08.2028). Hooldekeskus esitas 03.09.2025.a SWE-le hankelepingu ülesütlemise avalduse, millega ütles lepingu tervikuna üles alates 03.10.2025. Hooldekeskus saatis 16.09.2025.a SWE-le ja AS-le Järva Haldus avalduse katlamaja ülevõtmispäeva kohta (lisa 3), milles nõudis SWE-lt katlamaja üleandmist AS-le Järva Haldus 02.10.2025.a.

SW Energia vaidles lepingu ülesütlemisele vastu mh põhjusel, et oli hooldekeskuse 16.09.2025.a kirjast saadud informatsiooni põhjal arvamisel, et hankija kavatses anda katlamaja opereerimiseks sisetehinguga (st ilma hankemenetluseta) AS-le Järva Haldus. Hankija ei ole väidet üheselt kinnitanud ega ümber lükanud. On võimalik, et tänaseks on hooldekeskuse soojatootmise õigus lepinguga üle antud AS-le Järva Haldus.

Olete pöördumises asunud seisukohale, et eelnimetatud lepingu sõlmimine AS Koeru Hooldekeskuse ja AS Järva Halduse vahel ei ole kooskõlas riigihangete seaduse (edaspidi RHS) §-is 12 kirjeldatud sisetehingu alustega ning võib vastata Teie hinnangul RHS §-is 215 sätestatud väärteokoosseisule, mille kohaselt on hankelepingu või raamlepingu sõlmimine, kui sõlmimisele ei ole eelnenud käesolevas seaduses nõutud riigihanke menetlust, karistatav väärteona.

VTMS § 59 lg 1 järgi on väärteo teade teade, milles kirjeldatakse sündmust, fakti või tegevust, milles võivad esineda väärteotunnused. VTMS § 59 lg 2 kohaselt, kui väärteo toimepanemise kohta on esitatud väärteo teade, on kohtuväline menetleja kohustatud väärteo teate kättesaamisest arvates 15 päeva jooksul alustama väärteomenetluse või otsustama väärteomenetluse alustamata jätmise ning teatama väärteomenetluse alustamata jätmisest väärteo teate esitajale. VTMS § 2

sätestab, et kui väärteomenetluse seadustikus ei ole sätestatud teisiti, kohaldatakse väärteomenetluses kriminaalmenetluse sätteid, arvestades väärteomenetluse erisusi.

Riigikohtu kriminaalkollegium on märkinud, et lähtudes subsidiaarselt (VTMS § 2) kriminaalmenetluse seadustiku (edaspidi: KrMS) § 193 lg-s 1 sätestatust, peavad ka väärteomenetluse alustamiseks esinema üheaegselt ajend ja alus ning puuduma menetlust välistavad asjaolud. Väärteomenetluse ajend on väärteole viitav teave. Väärteomenetluse alus on aga väärteotunnuste sedastamine väärteoteates või muus väärteomenetluse ajendis. Seega ei saa väärteomenetlust, nagu ka kriminaalmenetlust, alustada pelgalt süüteotunnuste otsimiseks. Kohtuväline menetleja saab väärteomenetlust alustada üksnes siis, kui esineb küllaldaselt andmeid, mis viitavad sellele, et väärtegu on toime pandud (vt RKKKo 18.04.2005, nr 3-1-1-19-05, p 7.1; 03.04.2006, nr 3-1-1-2-06, p 6). Mitte igasugune kahtlus ei saa anda alust isiku suhtes väärteomenetluse alustamiseks, vaid selline süüteokahtlus peab olema piisavalt põhjendatud ja tuginema menetleja käsutuses (menetluse alustamise otsustamise hetkel) olevale teabele (vt RKKKo 07.04.2014, nr 3-1-1-22-14, p 7.3). Seejuures süütuse presumptsioonist (PS § 22, KrMS § 7) tulenevalt tuleks kõik kõrvaldamata kahtlused tõlgendada menetlusala isiku kasuks.

Rahandusministeerium, olles tutvunud väärteoteates toodud faktiväidetega, leiab, et esitatud väärteoteatest ega selle lisadest ei nähtu asjaolusid, mis oleksid küllaldaselt väärteo kõigi koosseisupäraste tunnuste sedastamiseks väärteomenetluse ajendis ja kohtuvälisel menetlejal põhjendatud süüteokahtluse tekkimiseks. Selgitame väärteomenetluse alustamata jätmist alljärgnevalt.

RHS § 215 lg 1 sätestab, et hankelingu või raamlepingu sõlmimise eest, kui sõlmimisele ei ole eelnenud käesolevas seaduses nõutud riigihanke menetlust, – karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 32 000 eurot.

RHS § 215 lg 1 järgi on karistatav: (i) hanke- või raamlepingu sõlmimine ebaseadusliku otselepinguna kitsas tähenduses, s.o RHS-st tulenevale kohustusele vaatamata ei ole lepingu sõlmimisele eelnenud ühtegi RHS-s reguleeritud riigihanke menetlust, sh minikonkurssi; (ii) hanke- või raamlepingu sõlmimine ebaseadusliku otselepinguna laias tähenduses, s.o hanke- või raamlepingu sõlmimine, kui lepingu sõlmimisele on küll eelnenud mõni RHS-s reguleeritud riigihanke menetlus, kuid tulenevalt RHS-s sätestatust oleks lepingu sõlmimisele pidanud eelnema teist liiki riigihanke menetlus.¹

Hanke- või raamlepingu sõlmimist nõutud riigihanke menetlust korraldamata tuleb eristada nõutud riigihanke menetluse korraldamata jätmisest kui tegevusetusest, mis § 215 järgi otseselt karistatav ei ole. Väärtegu seisneb tegevuses ehk aktiivses käitumises, mille karistatavus põhineb RHS-s sätestatud keelunormi rikkumisel.² Karistatav tegu avaldub siin keelatud tagajärjele vahetult eelneva tegevusena hankija nimel ebaseadusliku otselepingu sõlmimiseks nõustumuse andmises, nt lepingu allkirjastamises, mis on tagajärjena toonud kaasa nõutud riigihanke menetluseta, ebaseadusliku, kuid õiguslikult kehtiva, hanke- või raamlepingu sõlmimise.³

Väärtegu on lõpule viidud siis, kui hankeleping on õiguslikult kehtivalt sõlmitud. Hanke- või raamlepingu tühisuse korral puudub RHS §-s 215 ette nähtud koosseisupärane tagajärg ning väärteovastutust ei kaasne, sest tühisel tehingul ei ole algusest peale õiguslikke tagajärgi (TsÜS § 84 lg 1). Sealjuures tuleb silmas pidada, et hankelingu tühisusele saab teatud juhtudel tugineda alles selle tuvastamise järel (RHS § 31 lg 2 ja § 121 lg 4).

¹ Vt RHS eelnõu (450 SE I) seletuskiri, lk 153.

² Vt ka J. Sootak 2018, lk 193.

³ Riigihangete seaduse kommenteeritud väljaanne, nende kommentaaride autorid on Carri Ginter, Ivo Pilving ja Pilleriin Peedok.

Iseenesest olete pöördumises õigesti leidnud, et kui sisetehingu sõlmimiseks RHS §-is 12 kirjeldatud alust ei esine ning hankija sõlmib sellele vaatamata otselepingu, võib tegu olla RHS §-is 215 kirjeldatud väärttega.

Küll aga tuleneb antud juhul hankija esindaja vandeadvokaat M. Sõrme vastuskirjast SWE pöördumisele (kiri pealkirjaga „Vastus SW Energia OÜ 17.09.2025 ettepanekule”), et hankija on soovinud lepingu (võimalikul) sõlmimisel kasutada sisetehingu erandit tuginedes RHS §-le 12 lg-(te)le 4 (ja 5).

RHS § 12 eesmärk on võimaldada avaliku sektori hankijal tema ülesannete täimisel kasutada tema enda vahendeid ja tööjõudu, kui need asuvad juriidiliselt küll eraldi kehas, kuid on kõiki asjaolusid arvestades olemuslikult siiski hankija vahendid. Riigihankeõiguse eesmärk ei ole sundida hankijaid ostma kaupu ja teenuseid turult olukorras, kus nad on võimelised kaubad valmistama või teenuseid osutama ise – nn majasiseselt (direktiivi 2014/24 põhjendus 5).⁴ Samuti on paragrahvi eesmärk võimaldada avaliku sektori hankijatel teha koostööd avalike teenuste osutamisel, panustades sellesse ühiselt ning tehes koostööd riigihanketa (lg 7).

RHS § 12 lg 4 sätestab erandi kahe sisetehingu tuletise – pöördsisetehingu ja horisontaalse sisetehingu – puhul. Kaupa või teenust soetada soovival avaliku sektori hankijal ei pea siin olema piisavat kontrolli tarniva üksuse üle, vaid – vastupidi – tarnival üksusel peab olema kontroll soetava hankija üle (soetus “emalt tütrele” ehk pöördsisetehing) või peavad nii tarnija kui soetaja olema vaadeldavad üheüksusepoolt kontrollitavate osakondadena (soetus “õelt õele” ehk nn horisontaalne sisetehing). Piisava kontrolli tuvastamisel tuleb lähtuda RHS § 12 lg-st 3.

Pöördumise esitajana olete võtnud seisukoha, et kui võrd Koeru Hooldekeskus ei allu üksnes ja ainult Järva Vallavalitsusele, vaid 50 omab üksnes 50%-list osalust ning teiseks aktsionäriks, kes omab ülejäänud 50%-list osalust, on Paide Linnavalitsus, ei oma Järva Vallavalitsus Koeru Hooldekeskuse üle „piisavat kontrolli“ RHS § 12 lg 3 tähenduses. Selgitasite, et Järva Vallavalitsus ei saa juhtida Koeru Hooldekeskust „nagu oma osakonda“, kui Koeru Hooldekeskus allub oma põhitegevuses nii Järva Vallavalitsusele kui ka Paide Linnavalitsusele.

Riigihangete seaduse kommenteeritud väljaandes on selgitatud, et RHS § 12 lg-s 3 sätestatud kontrollikriteeriumi täitmiseks peab hankija tõendama, et ta mõjutab vahetult lepingupartneri otsuseid, sh mitte ainult strateegilisi, vaid ka muid tähtsaid otsuseid, ja juhatuse autonoomia on oluliste otsuste tegemisel piiratud.⁵ Vaja on suhet, milles üksus justkui täidab omaniku käske. Selle kindlakstegemiseks on tarvis koostoimes vaadata erinevaid juhtimis- ja kontrolliaspekte, nt juhtorganite liikmelisuse kujunemine, juhtorganitele juhiste andmise õigus, järelevalve võimalused jms. Olulised pole vaid õigusnormid, vaid ka tegelik otsustav mõju.⁶ Sisetehingu tegemiseks ei piisa näiteks üksnes 100% aktsiate omamisest, vaid aktsionäril peavad olema aktsiaseltsi juhtimises osalemiseks suuremad õigused, kui tulenevad tavapärasest äriõigusest.⁷

Riigi ja kohalike omavalitsuste äriühingute juhtimises on oluline eripära. Riik ja kohalikud omavalitsused saavad osaleda äriühingutes eelkõige avalikes huvides (avalike ülesannete täitmine, riigile tulu teenimine ja reservi säilitamine, sh tegutsemine strateegilistes valdkondades), mitte äriühingute erahuvide teenimiseks.⁸

Riigikohtu hinnangul on kohaliku omavalitsusüksuse ainuosalusega osahingu puhul sisetehingu kontrollikriteerium seaduses sätestatud arvestades eelduslikult täidetud. Erandiks

⁴ Vt ka S. Arrowsmith 2014, lk 497, 502; K. Pedersen, E. Olsson. - PPLR 2010/1, lk 34.

⁵ RKHKo 3-20-1313/52, p 23 ja 26; EK C-340/04, kohtujuristi C. Stix-Hackl ettepanek, p-d 64-71.

⁶ RKHKo 3-20-1313/52, p 26.

⁷ Riigihangete seaduse kommenteeritud väljaanne.

⁸ RKHKo 3-3-1-65-16, p 19.2; vt ka RKHKo 3-19-509, p 14.

võib olla olukord, kus osaühingu põhikirjaga on omavalitsusüksuse võimalusi juhtida osaühingut ja kontrollida juhtorganite tegevust seaduses sätestatuga võrreldes piiratud.

Antud juhul on AS Koeru Hooldekeskuse osanikeks kaks kohalikku omavalitsust võrdsetes osades. Praktikas tähendab selline 50/50 jaotus, et kumbki osanik üksi ei saa teha otsuseid, ilma teise nõusolekuta. See tähendab, et mõlemal on sisuliselt veto õigus olulistel küsimustes, mis tagab, et ükski otsus ei lähe läbi teise osaniku tahte vastaselt. Seeläbi on Rahandusministeeriumi hinnangul täidetud RHS §-is 12 lg 6 sätestatud kriteerium, mille kohaselt on antud paragrahvi lõike 5 punktis 1 nimetatud ühise kontrolli tingimus on täidetud, kui kõik kontrollivad hankijad on esindatud kontrollitava juriidilise isiku otsuseid langetavates organites, kusjuures esindaja võib esindada mitut kontrollivat hankijat või kõiki neid, ja sellistel kontrollivatel hankijatel on ühiselt otsustav mõju selle kontrollitava juriidilise isiku strateegiliste eesmärkide ja oluliste otsuste üle ning see kontrollitav juriidiline isik ei lähtu huvidest, mis on vastuolus kontrollivate hankijate huvidega.

Liidetud Euroopa Kohtu (EK) kohtuasjas C-182/11, C-183/11, Econord Spa *versus* Comune di Cagno jt punktides 28-30 on EK äriühingus isikus avalikõiguslike isikute ühise osaluse kontekstis leidnud järgmist: „*Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võivad avaliku võimu organid neile ühiselt kuuluva üksuse abi kasutamisel teostada tema üle „analoogset kontrolli” ühiselt, ilma et oleks vajalik, et seda kontrolli teostaks igaüks neist individuaalselt (vt selle kohta kohtuotsus Coditel Brabant, punktid 47 ja 50, ning kohtuotsus Sea, punkt 59). Sellest järeldub, et kui avaliku võimu organ omandab täielikult avalik-õiguslikule isikule või isikutele kuuluvas aktsiaseltsis vähemusosaluse, et sõlmida selle äriühinguga avaliku teenuse osutamise leping, võib kõnesolevas äriühingus osalust omavate avaliku võimu organite poolt selle äriühingu üle teostatavat kontrolli pidada analoogseks sellega, mida nad teostavad omaenda struktuuriüksuste üle (eespool viidatud kohtuotsus Sea, punkt 63). Neil asjaoludel – kui mitu avaliku võimu organit kasutavad neile ühiselt kuuluvat äriühingut ühisel eesmärgil osutada avalikku teenust – ei ole muidugi vajalik, et igaühel neist oleks selle äriühingu üle individuaalne kontrolliõigus, kuid tema üle teostatav kontroll ei saa tugineda üksnes selle avaliku võimu organi kontrolliõigusele, kellele kuulub selle äriühingu kapitalist enamuse, vastasel juhul muudaks see ühiskontrolli mõiste sisu olematuks.*

Seega nõustume hankija esindaja järeldusega eelnevalt viidatud kirjas, mille kohaselt kui üks kontrolliv hankija saab RHS § 12 lg 5 alusel sõlmida otselepingu ühiselt kontrollitava juriidilise isikuga, siis selle kaudu on seadusandja jaatanud, et ka see üks hankija kontrollib ühist juriidilist isikut nagu oma osakonda. Vastasel korral ei oleks sisetehing nende isikute vahel võimalik ja norm oleks sisutu. Seega tuleneb RHS § 12 lg-st 5, et Järva vald võiks viidatud sätte alusel sõlmida lepingu AS Koeru Hooldekeskusega, sealjuures sõltumata sellest, et teiseks AS Koeru Hooldekeskuse omanikuks on Paide linn. Järelikult AS Koeru Hooldekeskus saaks Järva vallaga sisetehingusse astuda.

RHS § 12 lg 4 alt 2 võimaldab sõlmida aga ka horisontaalse sisetehingu kui nii hankija kui ka tema kasutatav üksus on ühe ja sama kontrolliva üksuse tütarettevõtjad.⁹ Antud juhul on nii AS Koeru Hooldekeskus kui ja AS Järva Haldus kontrollitavad Järva valla poolt.

Seega on RHS § 12 lg-s 4 sätestatud kontrolli kriteerium RHS § 12 lg-s 3 sätestatud alustel ning seda koosmõjus sama paragrahvi lg-t 5 teleoloogiliselt tõlgendades täidetud ning ka muud RHS § 12 lg-s 4 sätestatud eeldused oleks antud juhul täidetud: kontrollitav juriidiline isik avaliku sektori hankijana (AS Koeru Hooldekeskus) sõlmib kontrolliva hankijaga või viimase kontrollitava muu juriidilise isikuga (AS Järva Haldus) tingimusel, et juriidilises isikus, kellega sõlmitakse hankeleping, puudub otsene erakapitali osalus, välja arvatud seadusest tulenev kontrolli- ja vetoõiguseta erakapitali osalus, ja see ei avalda kontrollitavale juriidilisele isikule otsustavat mõju (erakapitali osalus antud juhul puudub, kuivõrd mõlemad aktsionäri on kohalikud omavalitsused, so avalik-õiguslikud juriidilised isikud tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg 2 tähenduses). Seega leiab Rahandusministeerium, et

⁹ Kommenteeritud väljaanne, lk 178.

AS Koeru Hooldeskuse poolt võimaliku sisetehingu sõlmimisel AS Järva Haldusega oleks kontrollikriteeriumi antud tingimustes täidetud. Kuna väärteoteate ei ole esitanud andmeid ega kahtlust selle kohta, et täidetud ei ole muud sisetehingu eeldused, ei ole Rahandusministeerium neid analüüsinud.

Kokkuvõtvalt nendime, et väärteoteate menetlemisel kohtuvälisele menetlejale teada olevate asjaolude kogum ei anna alust põhjendatud süüteokahtluseks. Kui väärteo toimepanemise kohta puudub küllaldaselt andmeid, siis puudub süüteomenetluse alus ja väärteomenetlust ei alustata. Väärteomenetluse alustamine ei saa põhineda oletustel, vaid ainult selgetel väärteo tunnustel. Väärteomenetluse ajendis väärteo tunnuste sedastamine on menetluse alustamise primaarseks eelduseks. Väärteomenetlust kui menetlussubjekti põhiõigusi riivavat ja menetlusalust isikut karistusahvardusel paratamatult stigmatiseerivat süüteomenetlust ei saa alustada ning toimetada pelgalt süüteotunnuste otsimiseks, so selleks, et hakata alles välja selgitama, kas antud teos üldse on karistatava teo tunnused või mitte. Kõigi väärteokoosseisu järgi nõutavate tunnuste olemasolu peab olema kohtuvälisele menetlejale selge juba väärteomenetluse alustamiseotsustamise ajahetkel.

Lähtudes eeltoodust ning tuginedes VTMS § 29 lg 1 p-s 1 ja § 59 lg-s 2 sätestatule, teatame, et Rahandusministeerium ei alusta 03.10.2025 esitatud väärteoteate ajendil väärteomenetlust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Saara Selgmäe
riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna jurist

Lisa(d):
Kohtuvälise menetleja ametniku tunnistus

Saara Selgmäe
saara.selgmae@fin.ee