



RAHANDUSMINISTEERIUM

Helmeri Indela
Advokaadibüroo INDELA
helmeri@indela.ee

Teie 08.04.2026
Meie 21.04.2026 nr 12.2-1/1577-2

Järelevamemenetluse alustamata jätmine

Austatud vandeadvokaat

AS TIMBER, registrikoodiga 12646598, (edaspidi ka: järelevameteate esitaja) nimel ja huvides esitatud järelevameteates juhtisite Rahandusministeeriumi tähelepanu Eesti Energia AS, registrikoodiga 10421629, (edaspidi ka: hankija) poolt metsakinnistute enampakkumise korraldamise teenuse tellimisele Tehingukeskus OÜ-lt, registrikoodiga 14389728, (edaspidi ka: eduka pakkuja) ilma selleks lihthankemenetlust korraldamata. Leidsite, et tegemist on teenuste kontsessioonilepinguga riigihangete seaduse (RHS) § 131 lg 2 tähenduses. Kuigi hankija soovis saada pakkumusi fikseeritud hinna alusel, mis oli eduka pakkuja puhul kõigi enampakkumisele esitatud kinnistute kohta kokku 55 383,30 eurot (90 eur/ha x 615,37 ha), leidsite, et hankelepingu kui teenuste kontsessioonilepingu (eeldatava) kogumaksumuse määramisel tulnuks hankijal vastavalt RHS § 23 lg 2 p-le 3 võtta arvesse ka eduka pakkuja hinnakirja alusel oksjoni võitnud enampakkuja poolt makstav tasu määras 3,9% ostsummast, mis oleks kõigi enampakkumisele esitatud kinnistute alghinna (5 018 900 eurot) alusel arvestatuna 195 737,10 eurot. Selliselt arvatuna oleks eduka pakkujaga sõlmitud teenuste kontsessioonilepingu kogumaksumuseks vähemalt 251 120,40 eurot (55 383,30 + 195 737,10), mis jääb küll alla teenuste kontsessioonilepingu riigihanke piirmäära, kuid ületab vastavat lihthanke piirmäära. Eelnevaga seoses palusite Rahandusministeeriumil alustada hankija suhtes järelevamemenetlust RHS-i sätete rikkumise tuvastamiseks.

RHS § 207 lg 1 kohaselt on järelevameteade pöördumine, milles on osutatud RHS-i võimalikule rikkumisele ja millele kohaldatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduses (MSVS) märgukirja kohta sätestatud. Tulenevalt RHS § 206 lg-st 3, kui järelevamemenetluse alustamiseks oli esitatud järelevameteade, teavitab Rahandusministeerium teate esitajat järelevamemenetluse alustamata jätmisest või lõpetamisest. Järelevameteatele vastamiseks RHS eraldi tähtaega ei sätesta, mistõttu tuleb järelevameteate kui märgukirja puhul juhinduda MSVS §-st 6, mille järgi vastatakse märgukirjale reeglina 15 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Rahandusministeeriumi kontrollipädevus, selle raamid ja kontrollimastaap on sätestatud RHS §-s 203: i) esiteks saab Rahandusministeerium teha järelevamet üksnes RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle; ii) teiseks saab Rahandusministeerium teha järelevamet üksnes avalikes huvides; iii) kolmandaks saab Rahandusministeerium kontrollida ainult hankija tegevust (riigihankes osalevate ettevõtjate tegevust järelevamemenetluses ei kontrollita, sest RHS-is sätestatud kohustuste adreessaadiks on hankijad); iv) neljandaks saab Rahandusministeerium kontrollida ainult hanketegevuse õiguspärasust – st järelevamemenetlust ei tehta hankija tegevuse otstarbekuse kontrollimiseks ega tema otsuste ja toimingute tulemuslikkuse hindamiseks. Ent üksnes sellest, et järelevamete kuulub Rahandusministeeriumi pädevusse ei tulene veel, et igal üksikjuhtumil oleks järelevamete tegemine lubatud, vajalik ja põhjendatud.

Avalik võim on õigustatud tegutsema üksnes siis, kui seadus annab selleks selge pädevuse ja volituse – avaliku võimu poolne sekkumine eraõiguslikku suhtesse, sh hankelepingu alusel hankija ja ettevõtja vahel tekkinud õigussuhtesse, võib toimuda rangelt seadusega kindlaks määratud tingimustel, korras ja ulatuses (vt RKHKm 13.04.1998, nr 3-3-1-14-98, p 4; RKHKO 31.10.2000, nr 3-3-1-41-00, p 4; 19.11.2012, nr 3-3-1-43-12, p 19).

RHS § 205 lg 1 p 1 sätestab, et Rahandusministeerium võib juhtumipõhise järelevalvemenetluse alustada põhjendatud kahtluse korral RHS §-s 207 sätestatud järelevalveteate põhjal või mõnel muul ajendil, kui on küllaldaselt andmeid, mis viitavad RHS-i rikkumisele, ja puuduvad RHS § 206 lg-s 1 nimetatud järelevalvemenetlust välistavad asjaolud. Seega on juhtumipõhise *ad hoc* järelevalvemenetluse alustamise esmane eeldus ajendi ja aluse olemasolu – järelevalvemenetluse läbiviimiseks peab olema küllaldane alus. Ajendis (järelevalveteates) toodud väited peavad olema Rahandusministeeriumil põhjendatud rikkumiskahtluse tekkimiseks piisavad.

Seejuures RHS-i rikkumisele viitavate tunnuste sedastamisest järelevalvemenetluse alustamiseks alati ei piisa, sest RHS § 206 lg-s 1 nimetatud juhtudel ei saa Rahandusministeerium juhtumipõhist järelevalvemenetlust alustada ka siis, kui esineb põhjendatud rikkumiskahtlus. Kuivõrd hankijale ettekirjutuse tegemine on võimalik üksnes enne hanke- või raamlepingu sõlmimist (RHS § 208 lg-d 1-2), ei ole pärast lepingu sõlmimist juhtumipõhise järelevalvemenetluse läbiviimine enam põhjendatud ega eesmärgipärane. Seepärast näeb RHS § 206 lg 1 p 4 ette, et järelevalvemenetlust ei alustata või alustatud järelevalvemenetlus lõpetatakse, kui riigihanke menetlus on lõppenud. RHS § 73 lg 3 p 1 (vt ka § RHS § 125 lg 1, § 126 lg 3, § 137 lg 1, § 144 lg 1) kohaselt lõpeb riigihanke menetlus muu hulgas hanke- või raamlepingu sõlmimisega (vt RHS-i eelnõu. 450 SE I. Seletuskiri, lk 139).

Järelilikult on hankelepingu, sh kontsessioonilepingu (RHS § 4 p 13, § 8 lg 1, § 131 lg-d 2-3), sõlmimine järelevalvemenetlust välistav imperatiivne asjaolu – absoluutne menetlustakistus, mille korral on juhtumipõhise järelevalvemenetluse alustamine igal juhul välistatud. Lepingu sõlmimise korral on võimalikud rikkumised lõpule viidud ja hankijale ettekirjutuse tegemine pole enam võimalik. Kehtiv õigus ei võimalda Rahandusministeeriumil sekkuda järelevalvemeetmega hankelepingu alusel hankija ja ettevõtja vahel tekkinud tsiviilõigussuhtesse.

Mööname, et riigihanke menetluse lõppemine, sh hankelepingu sõlmimine, ei välista iseenesest järelevalvemenetluse läbiviimist *ex post* RHS § 205 lg 1 p-s 2 sätestatud korras valimipõhiselt (RHS § 206 lg 4). Ent ainuüksi see ei tähenda, et Rahandusministeerium kaaluks igal üksikjuhtumil või veel vähem oleks kohustatud kaaluma iga hankija suhtes valimipõhise järelevalvemenetluse läbiviimist. Valimipõhise järelevalvemenetluse üldiseks eesmärgiks on mitte üksikjuhtumitega tegelemine, vaid hankepraktikas levinuid rikkumismustrite kaardistamine, selle pinnalt üldistuste tegemine, hankijatele soovitude andmine ning riigihankepoliitika kujundamiseks vajaliku sisendi saamine. Valimipõhine järelevalve, sh pisteline tööplaaniväline kontroll või vastavalt järelevalve tööplaanile *ex post* retrospektiivse plaanilise järelkontrollina läbiviidav järelevalvemenetlus, hõlmab reeglina mitut või kõiki hankija riigihankeid kontrollitaval ajaperioodil (vt RHS-i eelnõu, 450 SE I, seletuskiri, lk 144). Kuna järelevalveasutuse eelarvelised ja isikulised ressursid on piiratud, siis on paratamatu, et järelevalveametnikud ei jõua järelevalvet teostades kõikjale. Seetõttu ei ole lauskontroll, mis tagaks, et haldusorgan oleks igast reaalses elus esinevast õigusrikkumisest teadlik ja suudaks kõigile adekvaatselt reageerida, praktikas saavutatav. Sellest tulenevalt tehakse nõ inspeksioonilist järelevalvet asjaomasele meetodikale tuginedes, hinnates muu hulgas õigusrikkumise esinemise tõenäosust ja sellega seotud ohte (vt Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 142). Vastav ohuprognos peab põhinema faktidel või korrakaitseorgani teaduslikel või tehnilistel teadmistel või Euroopa Liidu õigusaktist tuleneval järelevalvekohustusel ning lähtuma võrdse kohtlemise põhimõttest.

Riigihangete korraldamise üle teostatavas valimipõhises järelevalves on plaanilise järelkontrolli valimi koostamisel olnud aluseks riigihangete registris kajastatud andmete põhjal läbiviidud riskianalüüsi alusel koostatud riskimaatriks. Samuti oleme tööplaanide koostamisel arvestanud juhtumipõhistes järelevalvemenetlustes, sh järelevalveteadetest ja teistest allikatest, teatavaks saanud asjaolusid.

Lisaks hankelepingu sõlmituse faktile, märgime, et järelevalveteates esitatud faktiväiteid pole ühtlasi piisavad Rahandusministeeriumil RHS-is sätestatud menetlusnormide rikkumise osas põhjendatud kahtluse tekkimiseks, mis on samuti järelevalvemenetlust välistavaks asjaoluks (RHS § 206 lg 1 p 3).

Olles tutvunud järelevalveteatega, pöördus Rahandusministeerium RHS § 205 lg 2 teise lause alusel hankija poole, küsides järelevalvemenetluse alustamise üle otsustamiseks hankijalt selgitusi ja kogudes lähteandmeid. Veendumaks, kas esineb eelnimetatud järelevalvemenetlust välistav asjaolu, ning kontrollimaks järelevalveteates väidetud asjaolusid ja hindamaks rikkumise võimalikkust, palusime hankijal esitada originaalformaadis sõlmitud hankeleping. Hankija esitas 19.03.2026 allkirjastatud lepingu. Lepingus on edukale pakkujale teenuse osutamise eest ette nähtud tasu kokku lepitud ühikuhinna põhiselt fikseerituna. Nõnda sätestab lepingu p 3.1, et hankija tasub edukale pakkujale osutatud teenuse eest 90 eurot/ha vastavalt oksjonieseme kinnistusraamatu järgsele pindalale, millele lisandub käibemaks. Lepingutekstis puuduvad viited eduka pakkuja oksjonikeskkonna kasutus- või muudele üld- ja tüüptingimustele. Rahandusministeerium palus eduka pakkuja kogutasu kujunemist hankijal täiendavalt selgitada. Hankija kinnitas, et sõlmitud lepingu puhul ei kohaldu eduka pakkuja veebilehel avaldatud hinnakiri, lepingutekstis fikseeritud tasumäär kehtestab ammendavalt lepingu täitmise eest maksimaalselt makstava teenustasu suuruse ning hankija ei ole andnud edukale pakkujale õigust saada teenuse osutamise eest mistahes viisil vormistatult tasu kolmandatelt isikutelt.

Järelikult, olenemata sellest, kas käsitleda sõlmitud lepingut võrgustikusektori hankija (tava)teenuste hankelepinguna (RHS § 8 lg 4) või (tava)teenuste kontsessioonilepinguna (RHS § 4 p 13 ja § 131 lg 2), ei küündi selle maksumus summani, millest alates oleks hankija olnud kohustatud järgima RHS 3. ptk 1. jaos (§ 125) sätestatud lihthankemenetluse korda (vt RHS § 14 lg 1 p 2, § 15 lg 8, § 16 lg 1).

Järelevalveteatele lisatud kirjavahetusest hankija ja järelevalveteate esitanud ettevõtja kui edukaks mitteosutunud pakkuja vahel nähtub Rahandusministeeriumi hinnangul esiteks see, et hankija sooviks oli sõlmida metsakinnistute enampakkumise korraldamiseks leping ammendava tasu alusel, ning teiseks, et ka järelevalveteate esitaja on kirjavahetuses hankijaga möönnud, et enampakkumised on võimalik läbi viia ilma oksjonil osalejatelt mistahes tasu nõudmata (vt 10.03.2026 AS TIMBER juhatuse esimehe saadetud e-kiri: „*Sellest tulenevalt oleme valmis oma pakkumise kujundama nii, et kinnistu ostjale rakenduks 0% tasu ning oksjonite läbiviimine toimuks üksnes fikseeritud tasu eest 97,5 €/ha. Arvestades müüidavate kinnistute kogupinda (615,37 ha) oleks teenuse kogutasu 59 998,56 €.*“).

Lähtudes ülalmärgitust ning juhindudes RHS § 205 lg 1 p-st 1, § 206 lg 1 p-dest 3-4, § 73 lg 3 p-st 1, § 206 lg-st 3, samuti arvestades § 205 lg 1 p-s 2 ja § 206 lg-s 4 sätestatud, ei alusta Rahandusministeerium järelevalvemenetlust seoses Eesti Energia AS poolt metsakinnistute enampakkumise korraldamise teenuse tellimiseks Tehingukeskus OÜ-ga 19.03.2026 sõlmitud lepinguga.

Järelevalveteates sooviti, et Rahandusministeerium tuvastaks järelevalvemenetluses hankija poolt RHS-i sätete rikkumise. Isegi, kui Rahandusministeerium järelevalvemenetlust alustaks, ei ole seadusandja andnud Rahandusministeeriumile volitusi järelevalvemenetluses halduse üksikaktiga asjaolude siduvaks tuvastamiseks.

RHS § 208 lg-d 1-2 võimaldavad Rahandusministeeriumil teha hankijale ettekirjutusi üksnes enne hankelepingu sõlmimist ning ettekirjutuse õiguslikult kohustavaks sisuks saab olla kas rikkumise lõpetamine (lg 2) või riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamine (lg 1). Asjaolude tuvastamiseks ettekirjutuste tegemist RHS ette ei näe. Riigikohus on selgitanud, et kõik haldusorganite poolt antud õigusaktid peavad olema kooskõlas põhiseaduse, seaduste ja seaduse alusel antud aktidega. Seetõttu isegi sellises olukorras, kus järelevalveorgan peaks leidma, et õigusrikkumine on toime pandud, kuid ettekirjutust ei ole enam võimalik teha, ei ole ilma eraldi-seisva volitusnormita võimalik anda õigusrikkumist tuvastavat haldusakti (vt RKHKo 19.11.2012, nr 3-3-1-43-12, p-d 18-19).

Valimipõhises järelevalvemenetluses koostataval kontrolliaktil kui menetlustoimingul puudub regulatiivsus: kontrolliakt ei ole suunatud õiguste või kohustuste tekitamisele, nende muutmisele ega lõpetamisele (vt RKHKo 28.04.2011, nr 3-3-1-10-11, p 13). Hoolimata sellest, et RHS § 209 lg 2 p 4 kohaselt tuuakse kontrollikatis ära „tuvastatud asjaolud ja rikkumised”, ei tähenda see haldusõigussuhteid mõjutavate faktide õiguslikult siduvat tuvastamist (eel)haldusaktiga haldusmenetluse seaduse (HMS) § 52 lg 1 p 2 tähenduses (vt Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk-d 255-256 ja 327, p-d 9.1.3.3, 9.6.2.5; vrd RKHKo 12.11.2019, nr 3-16-1573, p-d 30-31).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht
riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

Mihhail Antonov 5885 1448
Mihhail.Antonov@fin.ee