



info@verde.ee

Teie 25.04.2024

Meie 06.06.2024 nr 12.2-1/2006-2

Järelevalve- ja väärteomenetluse alustamata jätmine

Austatud pöörduja

Edastasite 23.04.2024 Rahandusministeeriumile kirja, milles kirjeldasite riigihangete seaduse (edaspidi RHS) rikkumisi nelja erineva hankija poolt korraldatud riigihangetes. Kirjas tõite välja järgneva:

1. OÜ Viimsi Haldus poolt avatud hankemenetlusena korraldatud riigihanke „Randvere Põhikooli juurdeehituse ehitustööd“ (viitenumber 238177) tulemusel sõlmitud hankelepingu täitmisel osalesid alltöövõtjad, kellel olid maksuvõlad ning kellel puudusid majandustegevuse registris pädevad isikud.
2. Pärnu Linnavalitsuse poolt avatud hankemenetlusena korraldatud riigihanke „Audru osavalla Männituka Lasteaia hoone juurdeehitus“ (viitenumber 238177) tulemusel sõlmitud hankelepingu täitmise käigus ei nõudnud hankija pakkujalt täitmistagatist (panga garantiikirja), mis on riigihanke alusdokumentides nõutud. See kahjustas teisi pakkujaid, keda kindlasti oleks rohkem hankel osalenud.
3. Tori Vallavalitsus poolt avatud hankemenetlusena korraldatud riigihanke „Sindi Raekoja renoveerimistööd“ (viitenumber 257222) tulemusel sõlmitud hankelepingu täitmise käigus ei nõudnud hankija pakkujalt täitmistagatist (panga garantiikirja), mis on riigihanke alusdokumentides nõutud. See kahjustas teisi pakkujaid, keda kindlasti oleks rohkem hankel osalenud.
4. Eesti Kunstiakadeemia poolt avatud hankemenetlusena korraldatud riigihanke „Eesti Kunstiakadeemia Kotzebue tn 10 õppehoone ehitustööd“ (viitenumber 241369) tulemusel sõlmitud hankelepingu täitmise käigus ei nõudnud hankija pakkujalt täitmistagatise pikendamist, kahjustades sellega võimalikke teisi töövõtjaid.

Esiteks selgitame, et Rahandusministeeriumi pädevus ning volitused riigihankealase järelevalve teostamisel on sätestatud RHS 9. peatükis, mille kohaselt on Rahandusministeeriumil ulatuslik kaalutusõigus igakordselt otsustada, kas järelevalvemenetlust algatada ja millist seaduses ette nähtud järelevalveabinõud rakendada. RHS § 180 p-st 6 ja § 203 lg-st 1

tulenevalt teostab Rahandusministeerium avalikes huvides riiklikku ning haldusjärelevalvet RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle.

RHS § 205 lg 1 rõhutab, et järelevalvemenetlus viiakse läbi üksnes avaliku huvi kaitseks. RHS § 205 lg 1 p 1 sätestab, et Rahandusministeerium võib järelevalvemenetluse alustada põhjendatud kahtluse korral RHS §-s 207 sätestatud järelevalveteate põhjal või mõnel muul ajendil, kui on küllaldaselt andmeid, mis viitavad käesoleva seaduse rikkumisele, ja puuduvad RHS § 206 lg-s 1 nimetatud asjaolud. RHS § 206 lg 1 p 4 kohaselt ei alustata järelevalvemenetlust, kui riigihanke menetlus on lõppenud.

Punktides 1-4 nimetatud riigihanke menetlused on riigihangete registris hankijate poolt esitatud andmete kohaselt enne kirja saatmist lõppenud, veelgi enam, lõppenud on ka riigihanke menetluse tulemusena sõlmitud hankelepingud, **mistõttu ei ole juhtumipõhise järelevalvemenetluse alustamine antud juhul võimalik**. Nimelt on avalik võim õigustatud tegutsema üksnes siis, kui seadus annab selleks selge pädevuse ja volituse – avaliku võimu poolne sekkumine (hanke)lepingu alusel hankija ja ettevõtja vahel tekkinud õigussuhtesse, võib toimuda ainult seadusega kindlaks määratud tingimustel, korras ja ulatuses.

Väärteomenetluse seadustik (edaspidi VTMS) § 59 lg 1 kohaselt on väärteoteade teade, milles kirjeldatakse sündmust, fakti või tegevust, milles võivad esineda väärteotunnused. Kui väärteo toimepanemise kohta on esitatud väärteoteade, on kohtuväline menetleja kohustatud väärteoteade kättesaamisest arvates 15 päeva jooksul alustama väärteomenetluse või otsustama väärteomenetluse alustamata jätmise ning teatama väärteomenetluse alustamata jätmisest väärteoteade esitajale. VTMS § 2 sätestab, et kui käesolevas seadustikus ei ole sätestatud teisiti, kohaldatakse väärteomenetluses kriminaalmenetluse sätteid, arvestades väärteomenetluse erisusi.

Riigihangete seaduse (RHS) § 216 lg 1 kohaselt on Rahandusministeerium RHS §-des 213 – 215 nimetatud väärtegude kohtuväline menetleja. Väärteona ei ole seega sanktsioneeritud mistahes riigihangete teostamise nõuete rikkumine, vaid üksnes RHS §-des 213-215 *expressis verbis* nimetatud rikkumised. Kõigi kolme süütekoosseisu puhul on tegemist siseviiteliste tagajärjedeliktiga, mille objektiivsed tunnused seisnevad: (i) RHS § 213 korral hanke- või raamlepingu muutmises selliselt, et on rikutud RHS §-s 123 lepingu muutmise lubatavusele ette nähtud nõudeid; (ii) RHS § 214 korral hanke- või raamlepingu sõlmimises selliselt, et riigihanke menetluses on rikutud kohustust sõlmida leping alusdokumentides ettenähtud tingimustel (RHS § 120 lg 1, § 125 lg 8, § 126 lg 10, § 141 lg 7, § 144 lg 2); (iii) RHS § 215 korral hanke- või raamlepingu sõlmimises selliselt, et on rikutud RHS §-dest 15-16 ja 18-21 tulenevat hankija kohustust kohaldada lepingu sõlmimisel RHS 2., 3., 4., 5. või 6. ptk-s sätestatud korda.¹

Koosseisutüübilt on RHS § 213 siseviiteline tagajärjedelikt, mille objektiivsed tunnused seisnevad hanke- või raamlepingu muutmises selliselt, et on rikutud RHS-s lepingu muutmise lubatavusele ette nähtud nõudeid (RHS § 123).

Rahandusministeerium on oma senises praktikas järjekindlalt eristanud hanke- või raamlepingu muutmist, mille eelduseks on hankija tahteavaldus muuta lepingut, teise lepingupoole poolt lepingu mittenõuetekohasest täitmisest, mida hankija ei ole

¹ M. Antonov. RHS § 213, 214, 215 komm. 3 – M. A. Simovart, M. Parind (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2019.

aktsepteerinud:² lepingu muutmiseks poolte kokkuleppel ei loeta lepingu mittenõuetekohasest täitmise tingitud lepingu täitmise nõude esitamist ning lepingu täitmiseks täiendava tähtaja määramist vastavalt VÕS § 101 lg 1 p-s 1, §-s 108 ja §-s 114 sätestatule.³

Teie poolt edastatud kirjas väljatoodud asjaolud (punktid 2-4) viitavad võimalikule hankelepingu muutmisele. Samas ei ole kirjas esitatud teavet, mille põhjal oleks võimalik tuvastada asjaolu, et hankelepingutes täitmistagatisega seonduvate kohustuste muutmine on aset leidnud. Lisaks ei ole võimalik tuvastada väidetavate hankelepingute muudatuste õigusvastasus. Nimelt ei ole igasugune hankelepingus tehtud muudatus õigusvastane. Muudatust võib pidada õigusvastaseks, kui see on tehtud RHS §-s 123 ette nähtud nõudeid rikkudes ning kui see ei tulene õiguskaitsevahendite kohaldamisest. Seoses punktis 1 kirjeldatud võimalike rikkumistega juhime tähelepanu, et RHS § 122 kohase alltöövõtjate osas kõrvaldamise aluste kontrolli tegemata jätmine ei vasta tingimata RHS §-s 213 toodud väärteokoosseisule. Selleks, et kontrolli tegemata jätmist käsitleda hankelepingu muutmisenä, peab see olema reguleeritud hankelepingus. Käesoleval juhul asjaolud sellist käsitlust ei toeta.

Kirjas esitatud faktiväited ei võimalda antud juhul väärteotunnuste sedastamist: teade ei sisalda piisavalt andmeid, mis võimaldaksid objektiivselt ja põhjendatult kahtlustada, et hankija on muutnud hankelepingut õigusvastaselt. Teate menetlemisel kohtuvälisele menetlejale teatavaks saanud asjaolude kogum ei anna hetkel alust põhjendatud süüteokahtluseks. Kui väärteo toimepanemise kohta puudub küllaldaselt andmeid, siis puudub süüteo menetluse alus ning 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 süüteo menetlust ei saa alustada ning toimetada pelgalt süüteotunnuste otsimiseks, so selleks, et selgitada välja, kas antud teos üldse on karistatava teo tunnused või mitte. Kõigi väärteokoosseisu järgi nõutavate tunnuste olemasolu peab olema kohtuvälisele menetlejale selge juba väärteomenetluse alustamise otsustamise ajahetkel.

Lähtudes eeltoodust ning tuginedes VTMS § 29 lg 1 p-s 1 ning § 59 lg-s 2 sätestatule, teatame, et Rahandusministeerium ei alusta Teie 23.04.2024 kirja ajendil väärteomenetlust.

VTMS § 59 lg 4 järgi, kui väärteomenetlust ei alustata, on pärast väärteomenetluse alustamata jätmise teate saamist väärteoteate esitajal õigus esitada kaebus kohtuvälise menetleja juhile väärteomenetluse alustamata jätmise peale VTMS §-s 76 ettenähtud korras. Kaebuse esitamisel tuleb aga arvestada sellega, et Eesti õiguskord ei tunnista üldjuhul kaebuse esitamist teiste isikute või avaliku huvi kaitseks (vt RKPJKm 25.05.2005, nr 3-4-1-8-05, p 16). VTMS 10. peatüki 3. jao 6. jaotises sätestatud kaebemenetlus on käsitatav niinimetatud uurimiskaebemenetluse (KrMS 8. peatüki 5. jagu) analoogina.

VTMS § 76 lg 2 sätestab, et kaebuse kohtuvälise menetleja määruse peale väärteomenetluse lõpetamise või konfiskeerimise otsustamise kohta väärteomenetluse käigus võib

² Vt nt RaM kontrollakt nr 12.2-4/13, lk 35.

<https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/jarelevalve/jarelevalve-tegevus-2015> (17.02.2019).

³ E. Karindi-Kask. Hankelepingute muutmine. Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakond 2012, lk 15. <https://www.rahandusministeerium.ee/et/eesmargidtegevused/riigihangete-poliitika/kasulik-teave/analused-ja-uuringud> (17.02.2019).

menetlusosaline või menetlusväline isik esitada 15 päeva jooksul, alates määruse koopia kättesaamisest. Tõlgendades VTMS § 59 lg 4 ja § 76 lg 2 koostoimes VTMS §-ga 2 ja KrMS §-dega 198 ja 207 on kohtupraktikas asutud seisukohale, et kaebajal on aega väärteomenetleja otsust väärteomenetlust mitte alustada vaidlustada 15 päeva jooksul alates selle otsustuse kättetoimetamisest (vt TrtMKo 24.04.2023, nr 4-23-12081 p 11).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Hendrik Kull
jurist

Lisa:
Kohtuväline menetleja ametniku tunnistus_HK

Hendrik Kull 5302 2908
Hendrik.Kull@fin.ee