



Riigikogu põhiseaduskomisjon
pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Meie 20.05.2025 nr 1.1-10.1/2384-1

**Muudatusettepanekud riigisaladuse
ja salastatud välisteabe seaduse,
riigihangete seaduse ning
riigilõivuseaduse muutmise seaduse
eelnoole eelnõule (623 SE)**

Austatud põhiseaduskomisjoni esimees

Esitame ettepanekud riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse, riigihangete seaduse ning riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõule 623 SE kohta:

1. Palume täiendada eelnõu § 2 uute punktidega 3–6 järgmises sõnastuses:

3) paragrahvi 134 punkti 1 täiendatakse pärast sõnu “kolmanda riigi” sõnadega “, mis ei ole Euroopa Liidu liikmesriik,”;

4) paragrahvi 170 lõike 1 punktis 1 asendatakse sõnad “kolmanda riigi” sõnadega “riigi, mis ei ole Euroopa Liidu liikmesriik,”;

5) paragrahvi 170 lõiget 1 täiendatakse punktiga 8 järgmises sõnastuses:

“8) lepingu esemeks on ainult sõjaliseks otstarbeks mõeldud Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 346 kohaldamisalas olevad tooted, asjad või kaitseotstarbeline varustus ning need tooted, asjad või varustus on vajalikud riigi oluliste julgeolekuhuvide kaitseks.”;

6) paragrahvi 200 täiendatakse lõikega 1¹ järgmises sõnastuses:
„(1¹) Mõjuval põhjusel võib vaidlustuskomisjon pikendada käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud tähtaega kuni 60 päevani. Menetlusosalisi teavitatakse tähtaja pikendamisest ja vaidlustuse menetlemise lõppemise eeldatavast tähtajast.“.

2. Palume lugeda eelnõu § 3 senine tekst punktiks 2 ning täiendada eelnõud uue punktiga 1 järgmises sõnastuses:

1) paragrahvi § 258 lõike 1 punktid 1 ja 2 muudetakse ning sõnastatakse järgmiselt:

„1) 1280 eurot, kui riigihanke eeldatav maksumus on rahvusvahelisest piirmäärast väiksem;

2) 2560 eurot, kui riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda.“.

3. Palume lugeda eelnõu § 4 senine tekst lõikeks 1 ning täiendada eelnõu uute lõigetega 2 ja 3 järgmises sõnastuses:

(2) Käesoleva seaduse § 2 punktid 3 kuni 6 jõustuvad üldises korras.

(3) Käesoleva seaduse § 3 punkt 1 jõustub 2026. aasta 1. jaanuaril.

Selgitused:

Ettepaneku punkt 1

Eelnõuga täpsustatakse kolmanda riigi mõistet. Riigihangete seaduse (edaspidi *RHS*) § 134 punkti 1 erand tuleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/23/EL (kontsessioonilepingute sõlmimise kohta) artikli 10 lõikest 5, milles omakorda viidatakse kaitse- ja julgeolekualasele riigihangete direktiivile 2009/81/EL (millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihanketingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ).

RHS § 170 lõike 1 punkti 1 erand tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/81/EÜ, artikli 12 punktist a. Eelmärgitud direktiivi tähenduses käsitatakse kolmanda riigina mitteliikmesriiki ning RHS-is reguleeritud erandi eesmärk peaks olema välistada EL-i riigihankereeglite kohaldamine projektides, kus osalevad muuhulgas riigid, kes ei kuulu EL-i ja kellega lepingu sõlmimiseks on loodud rahvusvahelised reeglid, nt mõned NATO erimenetlused. Samas RHS § 4 punkti 11 määratluse kohaselt loetakse kolmandaks riigiks riiki, mis ei ole Euroopa Liidu liikmesriik, Euroopa Majanduspiirkonna (EMP) lepinguriik ega Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) riigihanketinguga ühinenud riik. Sellise „kolmanda riigi“ mõistega välistatakse kehtiva RHS § 134 punkti 1 ja § 170 lõike 1 punkti 1 kohaldamisalast lisaks EMP riikidele (Norra, Island, Liechtenstein ja Šveits) ka muud WTO riigihanketinguga (GPA) ühinenud riigid, näiteks Jaapan, Ukraina ja USA. Viimane ei olnud tõenäoliselt EL-i seadusandja mõte, sest direktiivis on ilmselt silmas peetud rahvusvahelisi kokkuleppeid ka nende EL-i väliste riikidega, kes on WTO GPA-ga ühinenud, mistõttu peaks erandit saama kohaldada ka nii Jaapani, Ukraina kui USA-ga. Eelnevast tulenevalt on vajalik RHS § 170 lõike 1 punkti 1 muuta ning laiendada riikide hulka, mille osas saab kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2009/81/EÜ erandit kasutada. Sarnane muudatus eelkirjeldatud põhjusel on vajalik teha ka RHS § 134 punktis 1 ning laiendada erandi sõnastust kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas kontsessioonilepingu sõlmimisel.

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas on riigikaitse ja tarnekindluse tagamise seisukohalt oluline, et riigis oleks tugev kaitsetööstus ja selle olulisus võib eriti selgelt väljenduda kõrgendatud kaitsevalmiduse või sõja olukorras, kus relvade, laskemoona ja sõjavarustuse vajadus suureneb järsult ja tarnekiirus muutub eriti tähtsaks. Kriisiolukorras valmisolekuks tuleb rahuajal luua Eesti kaitsetööstusettevõtjatele soodsad tingimused tegutsemiseks ja põhjendatud juhtudel kaitsevaldkonna hankijatele võimalus eelistada kodumaist kaitsetööstust. Selleks on vajalik luua paindlikumad võimalused Eesti ettevõtjatega lepingute sõlmimiseks, sealhulgas näiteks läbirääkimistega menetluse või otsepakkumiste kaudu.

Euroopa Liidu Toimimise Lepingu (ELTL) artiklis 346 on sätestatud erand, mille alusel on liikmesriigil teatud tingimuste esinemisel üksikjuhtumil põhineva hinnangu alusel õigus jätta kõrvale riigihangete regulatsioonist tulenevad nõuded. Euroopa Kohus on sedastanud, et ELTL artikkel 346 käsitleb erandlikke, selgelt määratletud juhtumeid, mida tuleb tõlgendada kitsendavalt.¹ See tähendab, et kõnealust sätet saab kasutada iga üksikjuhtumi puhul eraldi ainult siis, kui konkreetsed tingimused selle kohaldamiseks on täidetud.

Eelnimetatud artikli lõike 1 alusel saab liikmesriik kaitsta informatsiooni, mille avalikustamist ta peab oma oluliste julgeolekuhuvide vastaseks (punkt a) ning iga liikmesriik võib võtta kasutusele selliseid meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks ja mis on seotud relvade, laskemoona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega (seejuures need meetmed ei või avaldada ebasoovitavat mõju selliste toodete konkurentsitingimustele siseturus, mis ei ole mõeldud spetsiaalselt sõjaliseks otstarbeks; punkt b). Nimekirja relvade, laskemoona või sõjavarustuse toodetest on nõukogu kinnitanud 15. aprilli 1958. a otsusega 255/58² (ELTL art 346 lg 2).

ELTL art 346 rakendamisel peab liikmesriik kindlaks tegema oma „olulised julgeolekuhuvid“ ning esitama usaldusväärse põhjenduse, et kaalul on julgeolek (mitte majanduslikud huvid) ning seda huvi saab määratleda kui olulist. Vastavalt kohtupraktikale, peab kõnealusele sättele tugineda sooviv liikmesriik tõendama, et selles ette nähtud erandit on vajalik kasutada riigi oluliste julgeolekuhuvide kaitsmiseks³. Samuti tuleb liikmesriigil tõendada, et tema eesmärki kaitsta oma olulisi huve, ei oleks saanud saavutada konkureeriva hankemenetluse raames⁴. Eelnevast tulenevalt tuleb põhjendada konkreetse meetme vajalikkust (vajalik elutähtsa julgeolekuhuvi kaitseks) ja proportsionaalsust (eesmärki ei saa saavutada vähem piiravate vahenditega).

Meetmed, mida liikmesriik saab artikli 346 tähenduses kasutada, hõlmavad nii õigusnorme⁵ kui ka konkreetsetel asjaoludel tehtavaid üksikotsuseid⁶, mida riik võib langetada (näiteks hankijate tehtavaid valikuid asjade, teenuste või ehitustööde ostmisel).

Direktiivis 2009/81/EÜ on täpsustatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hangete eeskirju, võttes arvesse kaitsehangete eripära ja nõudeid, et tagada konkurents, läbipaistvus ja mittediskrimineerimine. Direktiiviga 2009/81/EÜ on liikmesriikidele antud rohkem paindlikke eeskirju ja erilisi kaitsemeetmeid, mis peaksid vähendama vajadust kasutada ulatuslikult ELTL artiklit 346. Direktiiv 2009/81/EÜ on üle võetud riigihangete seaduse 6. peatükis. Direktiivis 2009/81/EÜ on määratletud erandid, millistel juhtudel direktiivi 2009/81/EÜ ei kohaldata (art 13). Sarnased erandi tingimused on ette nähtud ka riigihangete seaduses (§ 170 lõige 1). Seejuures on RHS § 170 lõike 1 punktis 3 sarnaselt direktiivi artikli 13 punktiga a otseselt ette nähtud välistus kohaldada riigihankemenetlust juhul, kui see kohustaks hankijat (riiki) avaldama teavet, mille avalikustamist ta peab oma oluliste julgeolekuhuvide vastaseks, mis algselt tulenes ELTL art 346 lõike 1 punktist a.

Samas ei tulene otsest erandit, mis võimaldaks kasutada sarnast välistust seoses relvade, laskemoona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega ehk siis välistada riigihanke reeglite kohaldamisalast sõjaliseks otstarbeks mõeldud toodete, asjade või varustuse ostmise, kui see

¹ Kohtuasi C-414/97, komisjon vs Hispaania, p 21.

² Kättesaadav <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14538-2008-REV-4/en/pdf>

³ Kohtuasi C-284/05, komisjon vs Soome, p 49.

⁴ Kohtuasi C-337/05, komisjon vs Itaalia, p 53.

⁵ Kohtuasi C-474/12, *Schiebel Aircraft vs Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend*.

⁶ Kohtuasi C-615/10, *Insinööri-toimisto InsTiimi*.

väljakuulutatud riigihange kahjustaks riigi julgeolekuhuve. Seetõttu oleks otstarbekas täiendada RHS-i sättega, mis võimaldaks olulise julgeolekuhuvi kaitseks jätta kohaldamata hankereeglid lepingutele, mille esemeks on ainult sõjaliseks otstarbeks mõeldud ELTL artikli 346 kohaldamisalas olevad tooted, asjad või kaitseotstarbeline varustus. Eelnõu säte annab hankijale selge aluse vajadusel hankereeglitest kõrvalekaldumiseks.

Kaitseministeeriumi valitsemisala keskne hankija on Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (edaspidi *RKIK*), kes viib läbi kaitsevaldkonna hankemenetlusi ja kuhu on koondunud vastava valdkonna peamine ekspertiis. Nagu eelnevalt selgitatud, on kõnealuse erandi kasutamiseks vajalik selgelt määratleda oluline julgeolekuhuvi, et vaidluse korral oleks võimalik tõendada tõelise ja piisavalt tõsise julgeolekuhuvi olemasolu iga üksikjuhtumi korral. RKIK-il on loodud investeeringute komitee, mis ka praegu vaatab hankeprojekte läbi ja kiidab neid heaks, hindab erandite kasutamise vajalikkust ning otsustab erilist käsitlemist vajavate strateegiliste hangete üle, mistõttu on mõistlik, et olulise julgeolekuhuvi dokumenteeritud põhjendamine võiks jääda RKIKi investeeringute komitee vastutada.

Ettepaneku punkt 2

Eelnõuga täiendatakse RHS § 200 uue lõikega 1¹, mis näeb ette riigihangete vaidlustuskomisjonile (VaKo) uue võimalusena mõjuval põhjusel pikendada otsuste tegemise tähtaega kuni 60 päevani. Tähtaja pikendamisest tuleb menetlusosalisi teavitada ja informeerida menetluse lõpetamise eeldatavast ajast.

Vaidlustuskomisjon töötab alamehitatuna. Selle 4-liikmelisest koosseisust on täidetud 3 kohta. Riigieelarve kärpete tõttu täiendava liikme värbamist lähikuudel ei kavandata. Samas on vaidlustuste arv tõusnud pea kõrgeimale tasemele komisjoni ajaloos. Kui perioodil 2017–2023 jäi vaidlustuste arv komisjoni ühe liikme kohta vahemikku 50-70, siis 2024. aastal oli see näitaja juba 86 ning trend on tõusev. Vaidlustuste läbivaatamise aja pikendamine annab komisjonile võimaluse töö sujuvamaks korraldamiseks keerukamate vaidluste puhul või puhkuste perioodil.

Ettepaneku punkt 3

Eelnõuga muudetakse riigilõivuseaduse (RLS) § 258 lõike 1 punkte 1 ja 2, et tõsta VaKo-le vaidlustuse esitamise riigilõiv 1280 euron, kui riigihanke eeldatav maksumus on rahvusvaheliselt piirmäärast väiksem, ning 2560 euron, kui riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda.

Nende aastate jooksul, mil RHS-i alusel riigihangete vaidlustuse esitamise riigilõivumäärad on püsinud muutumatuna (alates 2007. aasta), on oluliselt kasvanud riigi kulutused RHS-i alusel vaidlustuste menetlemisele. 2024. aastal oli VaKo liikmete palgafondi kulu ligikaudu 330 000 eurot aastas. Lisaks on aastate jooksul kallinenud kvaliteetse menetluse tagamiseks vajalikud muud kulud, sh riist- ja tarkvara arendused. Vaidlustused VaKo-s on muutunud oluliselt keerukamaks. VaKo lahendab RHS-ga seonduvaid vaidlustusi sõltumata nende maksumusest - näiteks on VaKo pädevuses hankija poolt nn väikehankes tehtud otsusega seonduvate vaidluste lahendamine.

Eesti Panga majandusprognoosi järgi on majanduse taastumine alanud. Tänavune majanduskasv küündib 1,5%-ni ning kiireneb kahel järgmisel aastal 2,5% lähedusse.⁷ VaKo

⁷ <https://www.eestipank.ee/press/prognoos-kaubandustokete-oht-koos-hinnatousuga-varjutavad-majanduse-taastumist-25032025>

liikmete ametipalk on võrdne maa- ja halduskohtu kohtuniku ametipalgaga. 2008. aastal oli maakohtuniku põhipalga summaks 37 628 krooni ehk umbes 2405 eurot kuus. 2025. aastal on haldus- ja maakohtuniku põhipalgaks 5 858,49 eurot.⁸ Seega on viimase 17 aasta jooksul tõusnud maa- ja halduskohtuniku ning VaKo liikmete palgad, umbes 140%. Alates 2007. aastast on tarbijahinnaindeks suurenenud 76% võrra.⁹ Tulenevalt hindade tõusust on kõik VaKo majanduskulud oluliselt suurenenud. Selle tulemusel on riigilõivudest kaetavate kulude osa langenud ligikaudu poole peale võrreldes algse tasemega.

Kaudselt mõjutab vaidlustuste mahtu ka riigihangete mahu kasv. Näiteks, 2007. aastal korraldati 7 398 riigihanget, mille kogumaksumus oli 19,8 miljardit krooni (1,26 miljardit eurot). 2024. aastal korraldati juba 8 791 (kasvanud 19%) riigihanget kogumaksumusega 6,46 miljardit eurot (kasvanud üle 4 korra).¹⁰

Majandusnäitajatele tuginedes saaks riigilõivumäärasid tõsta üksnes maksejõulisuse põhimõttega kooskõlas, arvestades inflatsiooni ja riigihangete mahu tõusu.

Lisaks kogukulude kasvule mõjutab riigilõivu suurust ka vaidluste arvu prognoos. Alates 2022. aastast on riigihangetes vaidlustuste esitamine olnud tõusvas trendis. Võrreldes 2022. aastaga on esitatud vaidlustuste arv suurenenud 50% ning menetlusse võetud vaidlustuste arv 32% võrra. Sealjuures tuleb silmas pidada, et alates 2022. aastast on VaKo kolmeliikmeline (eelnevalt oli VaKo-s neli komisjoni liiget) ning vaidlustused muutuvad ajas aina keerulisemaks.

Eelnõu eesmärk on riigihanke vaidlustuse riigilõivumäärad ajakohastada ning viia need paremasse vastavusse aja jooksul muutunud kulukomponentidega selliselt, et see aitaks katta vaidlustuste lahendamise kaasnavaid töö- ja majanduskulusid.

Riigilõivu määra kehtestamisel on üldpõhimõtteks, et kehtestatakse riigilõiv sellises määras, mis kataks vähemalt toiminguga kaasnevad kulud, kuid samas ei oleks liiga suur, ning et selle eesmärgiks ei saaks riigile iseseisva täiendava tuluallika loomine. Kavandatavate muudatuse aluseks on võetud kulupõhimõte. Selle kohaselt peab riigilõivumäär katma vähemalt toimingu tegemisega seotud otsesed ja teatud ulatuses ka kaudsed kulud. Otsesed kulud on näiteks palgafond, materjalikulu (kontoritarbed jne). Kaudsete kuludena võib välja tuua majandus- ja halduskulu (rent, elektrikulu, seadmete soetamise ja hoolduse kulu jms), arhiveerimisega seonduva kulu, juhtimis- ja raamatupidamiskulud. Kulupõhimõtet on rõhutanud ka Riigikohus¹¹ leides, et RLS-i § 2 kohaselt on riigilõiv seaduses sätestatud juhul ja RLS-is sätestatud määras tasutav summa lõivustatud toimingu tegemise eest. Sama seaduse § 4 lõike 1 järgi kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingu tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). RLS-i § 4 lõige 2 sätestab, et toimingu eesmärgist, sellest saadavast hüvest ja kaalukast avalikust huvist, eelkõige sotsiaal- ja majanduspoliitilistest kaalutlustest lähtuvalt võib riigilõivumäära kehtestada kulupõhimõtetest erinevalt. Seega on riigilõivu eesmärgiks riigi tehtava avalik-õigusliku toimingu kulutuste täielik või osaline hüvitamine.

RHS alusel tehtavate toimingute eest ettenähtud riigilõivumäärade kehtestamisel on aluseks võetud taotluste menetlemise või toimingute tegemisega seotud otsesed ja kaudsed kulud.

⁸ Avaliku sektori statistika. Rahandusministeerium. <https://fin.ee/riigihaldus-ja-avalik-teenistus-kinnisvara/riigihaldus/avaliku-sektori-statistika#ametnike-palgaandmed>

⁹ Statistikaamet. IA021. Tarbijahinnaindeksi muutus. https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_hinnad/IA021/table/tableViewLayout2

¹⁰ Rahandusministeeriumi statistika. <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigihanked>

¹¹ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 9. novembri 2010. aasta määrus nr [3-2-1-95-10](#), p 9.

Vaidlustamise esitamisel nähakse ette riigilõivumäär, et jätkuvalt katta vaidluse läbivaatamisega seotud kulud ja tagada menetluse kiirus ning kvaliteet.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jürgen Ligi
rahandusminister

Madina Talu 58851418
Madina.Talu@fin.ee

