

Rahandusministeerium
Rahandusminister Jürgen Ligi
 Suur-Ameerika 1,
 10122 Tallinn
 e-post: info@fin.ee

Kadri Matteus
 Advokaadibüroo Matteus OÜ
 Maakri 30,
 10145 Tallinn
 E-post: kadri.matteus@abmatteus.ee

Saadetud e-posti teel

26.09.2025

RE: Arvamus seoses riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõuga 4. septembrist 2025

Austatud Rahandusministeerium

Advokaadibüroo Matteus meeskond on läbi vaadanud kooskõlastamisele esitatud eelnõu ja esitame valdkonna ekspertidena ning riigihankeõiguse käekäigust hoolivate kogukonnaliikmetena oma seisukoha.

Esiteks oleme idee poolest nõus, et riigihangete reeglite lihtsustamine on üllas eesmärk ja selles osas kiidame ministeeriumit algatuse ja selle rakendamise eest. Eesmärgiks on võetud reeglite lihtsustamine hankijale, mis võib, aga ei pruugi, teha asjaajamist lihtsamaks ka pakkuja jaoks.

Positiivsed ja märkimisväärsed muudatused

Väga positiivseks ja asjatut bürokraatiat vähendavaks peame eelnõus keskmise töötasu tõendi ära kaotamist RHS §-s 115. Keskmise töötasu tõendite nõudmine oli praktikas pelk vormitäide ega täitnud ümbrikupalkadega võitlemise eesmärki. Igas riigihankes peaks olema võimalikult vähe asjatut bürokraatiat ehk kontrolli tegemist pelgalt kontrolli pärast. Sellega saame ka oksa, millel ise istume, sest bürokraatlike ja asjatute tõendite või kontrollide tegemata jätmine võib eurorahastuse korral halvimal juhul kaasa tuua finantskorrektsiooni või vähemalt asjatu aja- ja ressursikulu hilisemal põhjendamisel. Sama kiiduväärt on kontrollitavate alltöövõtjate ringi kitsendamine vaid nende osas, kelle alltöövõtumaht ületab 10%. Hankija trahvimine (finantskorrektsiooni määramine) ebaolulise ja juhusliku alltöövõtja kontrollimata jätmise tõttu on riigi ressursside mõttetult kulutamine. Samuti on positiivne ja bürokraatiat vähendav § 104 lg 8 muudatus, mille tõttu ei peaks hankijad enam tegema kahte eraldiseisvalt otsust pakkumuse vastavaks ja edukaks tunnistamiseks ja alles peale seda alustama eduka pakkuja kontrollimisega, vaid lubada hankijal teha kõik otsused üheskoos.

Seadusega sätestatud pakkumuste kehtivuse tähtaeg

Eelnõuga nähakse ette, et paragrahvi 110 täiendatakse lõikega 11 järgmises sõnastuses:

„(1¹) Kui hankija ei ole riigihanke alusdokumentides määranud pakkumuse jõusoleku minimaalset tähtaega teisiti, on pakkumus siduv kolm kuud pakkumuse esitamisest arvates.“

Esiteks, meile teadaolevalt ei lase RHR täna ühtegi hanget alustada ilma, et seal oleks märgitud minimaalne pakkumuste jõusoleku tähtaeg. Teiseks, kui RHR toimimisloogika muutumisel tekib võimalus,

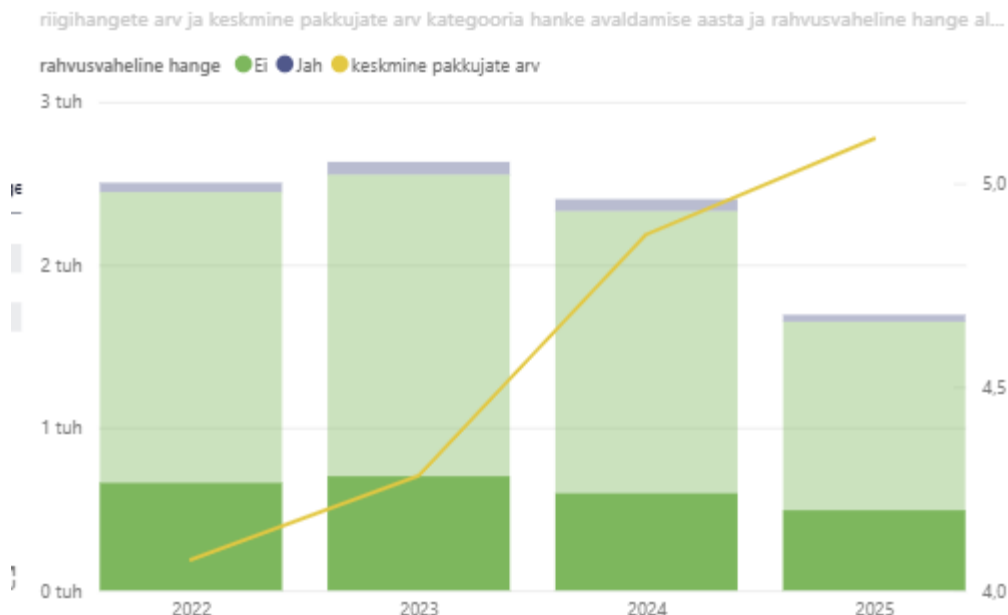
et minimaalset tähtaega ei olegi määratud, võiks pakkumuse kehtivuse aeg jääda ettevõtja määrata. Ettevõtlusvabadus on samuti oluline vabadus ja tekib ka eraldi küsimus, et kas selline riigihangete seadusesse peidetud norm tsiviilõigusliku tahteavalduse kehtivuse osas saab mõistlikult ettenähtav olla piiriülesele pakkujale (või isegi kohalikule pakkujale).¹ Kui pakkuja peaks teadmatusest eksima minimaalse jõusoleku aja osas ja märkima pakkumuses, et see on jõus 2 kuud, siis see toob kindlasti kaasa pakkumuse tagasilükkamise. Kohtupraktikas on küllaga näiteid, kus pakkumuse kehtivusajas või tagatise kehtivusajas on eksitud hankija kahjuks ning see on tinginud pakkumuse mittevastavuse. Tegemist on tarbetu bürokraatiaga. Hankija peab sätestama RHADs kindla aja, mil pakkumus peab jõus olema ja see ei tohiks vaikumisi tuleneda riigihangete seaduses. Kolmandaks, pakkumuste jõusoleku aeg peaks hakkama kulgema pakkumuste esitamise tähtpäevast, mitte esitamise hetkest.

Vaidlustamise tähtaeg

Esiteks, 56% hangetest lüheneb otsuste vaidlustamise tähtaeg 10 kalendripäevalt 5 tööpäevale. Kuna seaduses tehakse põhimõtteline muudatus, et lihthankemenetlust saab kasutada kuni rahvusvahelise piirmäärani, mida on eelnõu seletuskirja kohaselt 56% hangetest, siis kohaldub nende otsuste vaidlustamisel eelnõu p 75 - § 189 lg 4. Iseenesest ei näe me selles ülemäära suurt riivet tõhusale õiguskaitsele ning osaliselt läheb justkui vaidlustamise tähtaeg pikemaks (kolmelt tööpäevalt viiele), kuid siiski on see täiendavaks tõkkeks õiguskaitsele, arvestades veel Rahandusministeeriumi poolt eraldi välja töötatavat seaduseelnõud vaidlustusmenetluse riigilõivude kahekordsele tõstmisele.

¹ Vt nt C-82/24, Veolia Water Technologies, p 34: „ Selles kontekstis tuleb rõhutada, et ka Euroopa Kohus on otsustanud, et iga riigihanke korraldamist reguleerivad võrdse kohtlemise põhimõte ja läbipaistvuskohustus nõuavad, et menetluse põhitingimused, mis puudutavad hankes osalemist, peavad olema enne selgelt määratletud ja avalikustatud, eelkõige pakkujatele pandud kohustused, et nad mõistaksid täpselt menetluse nõudeid ning oleksid kindlad selles, et samad nõuded kehtivad kõikide konkurentide kohta (2. juuni 2016. aasta kohtuotsus Pizzo, [C-27/15](#), [EU:C:2016:404](#), punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika)“

Pöörame ka eraldi tähelepanu, et ehitustöodes on aastatel 2022-2025 valdav enamus hangetest viidud läbi alla rahvusvahelist piirmäära jääva riigihankena, sest ehitustööde rahvusvaheline piirmäär on suhteliselt kõrge (üle 5 miljoni). 2024. aastal viidi läbi 2330 ehitustööde riigihanget alla rahvusvahelise piirmäära ja vaid 73 üle rahvusvahelise piirmäära. Lihthankeid oli neist 596.



Ülal on kuvatõmmis Rahandusministeeriumi statistika tööriistast, mis näitab ehitustööde riigihangete arvu liigitatuna nende maksumuse järgi aastatel 2022-2025, kus tumeroheline tähistab lihthankemenetlust, heleroheline riigihanke piirmäära ja tumesinine rahvusvahelist piirmäära ületavat hanget. Nagu näha on valdav enamus ehitustööde riigihankeid keskmises vahemikus. Eelnõuga lühendatakse vaidlustuse esitamise aega 5 tööpäevale ka nendel ehitustööde hangetel, mille maksumus on märkimisväärselt kõrge, nt üle 1 miljoni euro. Eelnõu koostajad on ka ise nentunud nt § 115 muudatuste juures, et ehitustööde riigihangetes on vaja ühte vahapiirmäära, millest tekib kohustus kontrollida alapakkumust ja selleks peeti mõistlikus 500 000 eurot (eelnõu § 115 lg 2). Samast piirmäärast võiks lähtuda ka vaidlustamistähtaja seadmisel. Meie hinnangul on märkimisväärsel hulgal ehitustööde riigihangetes vaidlustamise tähtaja lühendamine 5 tööpäevale ebaproportsionaalne riive ettevõtja õigusele tõhusale õiguskaitsele ja võiks kaaluda vähemalt ehitustööde riigihankes pikema vaidlustustähtaja sätestamist.

Vaidlustuse tähtaja lühendamine suurel hulgal hangetes ei pruugi kaasa tuua vaidlustuste vähenemist (mis võib ka olla Rahandusministeeriumi eesmärk), vaid ebakvaliteetselt ettevalmistatud vaidlustuste hulga suurenemist ja VAKOI vajadust anda tähtaegsid puudustega vaidlustuste parandamiseks või nihkub sisulisemate argumentide esitamine alles hilisemasse kirjalikku menetlusse.

Vaidlustamisõigus nn täieliku pöördmenetluse korral

Eelnõuga on ette nähtud võimalus alustada pakkumuste kontrolli hindamisest ja pakkumuse edukaks tunnistamisest, kui ainus hindamise kriteerium on madalaim maksumus või kulu.

Iseenesest on see hea ajasääst ja tervitatav muudatus. Kuid probleemid võivad ilmneda vaidlustamisõiguse tuvastamisel, kui hinna (või kulu) poolest alles nt neljandal kohal olev pakkuja tahaks vaidlustada edukaks tunnistatud pakkumuse või selle vastavuse või eduka pakkuja suhtes tehtud otsuse. Kehtiva praktika järgi on vaidlustamisõigus üksnes nendel pakkujatel, kellel on vaidlustuse rahuldamise tulemusena võimalus

jõuda hankelepinguni otse või kaudselt läbi uue hankemenetluse (RHS § 185). Praktikas tähendab see seda, et neljandale kohale jõudnu ei saa vaidlustada esikohta, vaid ta peab siis vaidlustama ka teisele ja kolmandale kohale jäänu (nt läbi nende pakkumuste vastavaks tunnistamise vaidlustamise). Olukorras, kus hankija ei ole kontrollinud ühegi teise pakkumuse vastavust peale eduka pakkumuse, ei ole neljandal kohal midagi vaidlustada ning seega peab vaidlustamisõigus säilima kõigil pakkujatel olenema nende kohast pingerivis. Seda seetõttu, et vaidlustaja võimalus jõuda hankelepinguni ei ole välistatud. Kui VAKO tühistabki eduka pakkumuse vastavaks tunnistamise ja hankija lükkab selle tagasi ja asub kontrollima järgmiseid pakkumusi, võib selguda, et ka teise ja kolmanda koha pakkumused ei ole vastavad ja järg jõuab neljandani. Kirjeldatu ei pea ilmtingimata kajastuma eelnõu tekstis § 185 muudatusena, küll aga peaks see kajastuma vähemalt seletuskirjas vältimaks tarbetuid vaidluseid vaidlustamisõiguse osas peale seaduse jõustumist. Kuigi ei ole välistatud, et nimetatud põhimõtte on vaja ka seaduse teksti sisse viia.

Lugupidamisega

Kadri Matteus
Vandeadvokaat