



MTÜ TTR  
toetatudtoolerakendamine@gmail.com

Teie 22.12.2025  
Meie 06.01.2026 nr 12.2-1/5542-2

### **Järelevalvemenetluse alustamata jätmine**

Austatud mittetulundusühingu esindajad

TTR MTÜ, registrikood 80634954, (edaspidi ka: järelevalveteate esitaja) nimel esitatud järelevalveteates juhtisite Rahandusministeeriumi tähelepanu Eesti Töötukassa, registrikood 74000085, (edaspidi ka: hankija) poolt 2025. aasta kevadel-suvel sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusena korraldatud kahele riigihankele: (i) "Rahvusvaheliste toetatud töölerakendamise praktikate analüüs ja täienduskoolituste tellimine", viitenumbriga 295213, (edaspidi ka: riigihange I); ning samaesemeline kordushange (ii) "Toetatud töölerakendamise rahvusvaheliste praktikate analüüs ja täienduskoolituste tellimine", viitenumbriga 297766, (edaspidi ka: riigihange II).

Märkisite, et osalesite mõlemas riigihankes Tallinna Ülikooli alltöövõtjana. Riigihankega I seoses leidsite, et kuigi hanketingimustes ei olnud kirjas minimaalset pakkujate arvu, tühistas hankija riigihange I, põhjendades seda asjaoluga, et tähtaegselt laekus ainult kaks pakkumust. Riigihankega II seoses heitsite hankijale ette, et valituks osutus Tartu Ülikool, ilma, et Teid oleks teavitatud, miks Tallinna Ülikool valituks ei osutunud. Samuti avaldasite kahtlust hankija tegevuse erapooletuse osas. Väidetavalt on hankija ja edukaks tunnistatud pakkuja (tema alltöövõtja) töötajad varasemalt olnud omavahel töökaaslased ja omavad senini sõprussuhteid. Järelevalveteate esitajal on tekkinud kahtlus ausa konkurentsi tagamise suhtes, väites, et riigihange I tunnistati tegelikult kehtetuks põhjusel, et üks ettevõtjatest ei jõudnud oma esindaja puhkuse tõttu tähtaegselt pakkumust esitada. Lisaks tõite esile, et edukas pakkuja koos hankijaga viisid pärast riigihankes II hankelepingu sõlmimist läbi koolitajatele mõeldud koosoleku, milles oli kutsutud osalema ka järelevalveteate esitaja. Ent uuesti kandideerimisel ei osutunud valituks ükski TTR MTÜ koolitajatest, mis ei saa olla õige.

Riigihangete seaduse (RHS) § 207 lg 1 kohaselt on järelevalveteade pöördumine, milles on osutatud RHS-i rikkumisele ja millele kohaldatakse märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduses (MSVS) märgukirja kohta sätestatud. Tulenevalt RHS § 206 lg-st 3, kui järelevalvemenetluse alustamiseks oli esitatud järelevalveteade, teavitab Rahandusministeerium teate esitajat järelevalvemenetluse alustamata jätmisest või lõpetamisest.

Järelevalveteatele vastamiseks RHS eraldi tähtaega ei sätesta, mistõttu tuleb järelevalveteate kui märgukirja puhul juhinduda MSVS §-st 6, mille järgi vastatakse märgukirjale reeglina 15 kalendripäeva jooksul selle registreerimisest. Seejuures, kui vastamistähtaaja lõpp ei lange tööpäevale, lõpeb vastav tähtaeg esimesel tähtpäevale järgneval tööpäeval (MSVS § 1 lg 2, haldusmenetluse seaduse (HMS) § 33 lg 3).

Järelevalveteatega ning riigihangete registris avaldatuga tutvudes oleme tuvastanud järgmised asjaolud:

1. Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega riigihange ["Rahvusvaheliste toetatud töölerakendamise praktikate analüüs ja täienduskoolituste tellimine"](#) (viitenumber 295213) algas 19.05.2025 avaldatud hanketeatega ja lõppes hankelepingu sõlmimata riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamisega hankija 10.07.2025 otsusega nr 99. Hankija põhjendas otsuses, et riigihankes esitati ainult kaks pakkumust, mis hankija hinnangul ei võimalda tagada rahaliste vahendite otstarbekat ning säästlikku kasutamist läbi konkurentsi efektiivset ärakasutamise. Hankija tugines otsuse tegemisel RHS § 126 lg-le 3 ja 73 lg 3 p-le 6 ning riigihanke alusdokumendi "Riigihanke dokument" p-le 6.10.4, mille kohaselt võib hankija omal algatusel põhjendatud vajaduse korral riigihanke kehtetuks tunnistada, kui riigihankes esitatakse või vastavaks tunnistatakse vähem kui kolm pakkumust. Riigihangete registrist nähtuvalt osalesid antud riigihankes kaks pakkujat – Tallinna Ülikool ja Tartu Ülikool. Mõlemat pakkujat on hankija riigihanke kehtetuks tunnistamise otsusest ning otsuse põhjustest teavitanud 11.07.2025, märkides, et otsusega mittenoostamisel on pakkujal õigus esitada vaidlustus riigihangete vaidlustuskomisjonile kümne päeva jooksul alates päevast, kui vaidlustaja sai teada või pidi teada saada oma õiguste rikkumisest või huvide kahjustamisest (RHS § 189 lg 1). Samuti teavitas hankija pakkujaid sellest, et on koheselt korraldamas kordushanget, mis saab olema riigihangete registrist leitav viitenumbriga 297766. Ühtegi vaidlustust ei ole riigihangete vaidlustuskomisjonile esitatud.
2. Sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusega riigihange ["Toetatud töölerakendamise rahvusvaheliste praktikate analüüs ja täienduskoolituste tellimine"](#) (viitenumber 297766) algas 11.07.2025 avaldatud hanketeatega ja lõppes 27.08.2025 hankelepingu sõlmimisega (Tartu Ülikooliga sõlmitud hankeping nr 4-8/25/81). Riigihankes II laekus kaks pakkumust samadelt pakkujalt, kes osalesid eelnevas riigihankes I – Tallinna Ülikool ja Tartu Ülikool. Hankija hindas vastavaks tunnistatud pakkumusi vastavalt riigihanke alusdokumentides nimetatud pakkumuste hindamise kriteeriumidele antud suhtelisele osakaalule (pakkumuse käibemaksuta kogumaksumus - kuni 40 punkti; esialgne aja- ja tegevuskava - kuni 20 punkti; esialgne uurimisplaan - kuni 20 punkti; koostöönägemus - kuni 10 punkti; riskide analüüs ja nende maandamisvõimaluste kirjeldus - kuni 10 punkti), tunnistades edukaks enim väärtuspunkte saanud Tartu Ülikooli pakkumuse. Riigihangete registrist nähtuvalt teavitas hankija 07.08.2025 mõlemat pakkujat Eesti Töötukassa juhatuse 07.08.2025 otsusest nr 104, millest selgub, et pakkumuste hindamise tulemusel omistati Tartu Ülikooli pakkumusele kokku 84,08 väärtuspunkti ja Tallinna Ülikooli pakkumusele kokku 61,00 väärtuspunkti. Ühtlasi tõi hankija välja hindamise tulemused vastavalt iga hindamise alakriteeriumi suhtelisele osakaalule koos põhjendusega, miks on Tallinna Ülikooli pakkumusele antud vähem väärtuspunkte kui Tartu Ülikooli pakkumusele. Hankija teavituses sisaldus ka viide vaidlustuse esitamise õigusele ja kohustuslikule ooteajale. Ühtegi vaidlustust ei ole riigihangete vaidlustuskomisjonile esitatud.

Rahandusministeeriumi kontrollipädevus, selle raamid ja kontrollimastaap on sätestatud RHS §-s 203: i) esiteks saab Rahandusministeerium teha järelevalvet üksnes RHS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide täitmise üle; ii) teiseks saab Rahandusministeerium teha järelevalvet üksnes avalikes huvides; iii) kolmandaks saab Rahandusministeerium kontrollida ainult hankija tegevust; iv) neljandaks saab Rahandusministeerium kontrollida ainult hanketegevuse õiguspärasust – st järelevalvemenetlust ei tehta hankija tegevuse otstarbekuse kontrollimiseks ega tema otsuste ja toimingute tulemuslikkuse hindamiseks.

Ent üksnes sellest, et järelevalve kuulub Rahandusministeeriumi pädevusse ei tulene veel, et igal üksikjuhtumil oleks järelevalve 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 – menetluse 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. Vastavalt RHS § 126 lg 3 esimesele lausele lõpeb sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlus RHS § 73 lg-s 3 sätestatud alusel. RHS § 73 lg 3 p 1 alusel lõpeb riigihanke menetlus hanke- või raamlepingu sõlmimisega ja § 73 lg 3 p 6 alusel menetluse kehtetuks tunnistamisega hankija enda otsusega põhjendatud vajaduse korral omal algatusel (vt ka RHS-i eelnõu. 450 SE I. Seletuskiri, lk 139). Seega on nii riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamine kui ka hankelepingu sõlmimine järelevalvemenetlust välistav imperatiivne asjaolu – absoluutne menetlustakistus, mille korral on 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.

Lisaks mõlema järelevalveteates nimetatud riigihanke (menetluse) lõppemise 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).

Nimelt ei ole midagi eriskummalist või erakordset selles, et hankija tunnistab riigihanke menetluse omal algatusel põhjendatud vajaduse tõttu kehtetuks. RHS § 73 lg 3 p 6 (alternatiiv II) annab selleks hankijale avara otsustusruumi ja kaalutusõiguse.

Hankija sellekohane õigus tuleneb ajalooliselt Euroopa Kohtu ja Euroopa Üldkohtu lahenditest, milles leiti, et hankija õigus jätta hankeleping konkurentsi puudumisel sõlmimata ei ole seotud mingite erakordsete ega tõsiste asjaoludega (vt EKo C-27/98, p-d 21, 25, 33-34) ning hankijal ei ole lepingu sõlmimise kohustust ja ta võib seega vabalt hankemenetluse kehtetuks tunnistada (vt EÜKo T-383/06 ja T-71/07, p 59). Hankemenetluse kehtetuks tunnistamise otsus võib muu hulgas põhineda asjaolul, et konkurents ei ole piisava tasemega (vt EKo C-440/13, p-d 35-36).

Hankija väga laia diskretsiooniruumi riigihanke menetluse kehtetuks tunnistamise otsustamisel on aktsepteeritud ka siseriiklikes hankevaidlustes (vt lähemalt koos viidetega asjaomastele lahenditele: M. Parind, M. A. Simovart, S. Elias. RHS § 73 komm-d 15-31 – M. A. Simovart, M. Parind, E. Fels (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2025).

Riigihanke I alusdokumendis (RD p 6.10.4) sisaldunud tingimusega jättis hankija endale õiguse tunnistada riigihanke menetlus kehtetuks, so jätta hankeleping sõlmimata, kui riigihankes esitatakse või vastavaks tunnistatakse vähem kui kolm pakumust. Hankija teavitas kõiki pakkujaid riigihanke I kehtetuks tunnistamisest ja selle põhjustest nõuetekohaselt (vt RHS § 47 lg 1 p 12 ja lg 3). Ükski pakkuja ei ole hankija otsust tähtaegselt vaidlustuskomisjonis vaidlustanud. Rahandusministeeriumil puuduvad kontrollitavad andmed, mis võimaldaksid kahelda selles, et hankija poolt esitatud kehtetuks tunnistamise põhjendused on reaalsed. Järelevalveteate esitaja vastupidised väited hankija varjatud motiividest on aga paljasõnalised.

Alusetud on ka järelevalveteate esitaja etteheited, et hankija otsus tunnistada riigihankes II edukaks ja sõlmida hankeleping Tartu Ülikooliga olevat arusaamatu. Hankija teavitas riigihanke II menetluses tehtud otsustest mõlemat pakkujat tähtaegselt, tuues ära edukat pakumust iseloomustavad ja talle hindamisel eelise andnud andmed ning märkides ooteaja, mille jooksul lepingut ei sõlmita (vt RHS § 47 lg 1 p 10, lg 4 p 3 ja lg 4<sup>1</sup>). Hankija otsuseid ei ole riigihankes II tähtaegselt vaidlustatud. Pakkuja alltöövõtjate või muude koostööpartnerite otsustest teavitamise kohutust RHS hankijale ei pane, sest tegemist ei ole RHS § 47 tähenduses "riigihankes osalevale ettevõtjaga". RHS § 47 lg 2 sätestab *expressis verbis*, et riigihankes osalev ettevõtja on käesoleva paragrahvi tähenduses üksnes pakkuja, taotleja või ettevõtja, kes osales väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluses, milles pakumuse esitamine ei olnud nõutav.

Järelevalveteates sisalduvad väited hankija ja eduka pakkuja alltöövõtja töötajate tutvuse ja sellest tingitud hankija erapoolikuse kohta on üld- ja paljasõnalised. Isegi siis, kui need väited vastaksid tegelikkusele, siis ei pruugi sellega automaatselt kaasneda huvide konflikti või muud olukorda, mis oleks toonud kaasa vastava pakkuja menetlusest kõrvaldamise (vt nt RHS § 4 p 8, § 95 lg 4 p-d 6-7). Puutuvalt pärast riigihankes II hankelepingu sõlmimist koolitajatele jaoks korraldatud koosolekut, juhime tähelepanu antud riigihanke alusdokumentidele, milles oli ette nähtud täiendavate lektorite esitamine hankijale kinnitamiseks 10.12.2025 ning kõigi lektorite osalemine hankija läbiviidaval sisulisel juhendamisel 2026. aasta jaanuaris (vt RD p-d 5.2-5.3).

**Lähtudes üldmääratust ning juhendades RHS § 205 lg 1 p-st 1, § 206 lg 1 p-dest 3-4, § 126 lg-st 3, § 73 lg 3 p-dest 1 ja 6 ning § 206 lg-st 3, ei alusta Rahandusministeerium järelevalvemenetlust seoses Eesti Töötukassa poolt sotsiaal- ja eriteenuste erimenetlusena korraldatud riigihangetega "Rahvusvaheliste toetatud töölerakendamise praktikate analüüs ja täienduskoolituste tellimine" (viitenumber 295213) ja "Toetatud töölerakendamise rahvusvaheliste praktikate analüüs ja täienduskoolituste tellimine" (viitenumber 297766).**

Vaatamata järelevalvemenetluse alustamata jätmisele, täname Teid esitatud pöördumise eest. Analüüsime laekunud teavet ning arvestame sellega riskianalüüsides ja plaanilise järelkontrolli tööplaanide koostamisel. Täiendavate küsimuste tekkimisel, palume pöörduda riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakonna juristi Mihhail Antonov'i poole ([mihhail.antonov@fin.ee](mailto:mihhail.antonov@fin.ee); tel 58851448).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu  
riigihangete valdkonna juht  
riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

Mihhail Antonov 5885 1448  
[Mihhail.Antonov@fin.ee](mailto:Mihhail.Antonov@fin.ee)