

Riigilõivu seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Seaduse eelnõu käsitleb riigihangete vaidlusi lahendava vaidlustuskomisjoni rahastust.

Riigihanke korraldamisest tekkinud vaidlusi lahendab kohustusliku kohtuvälise organina riigihangete vaidlustuskomisjon (edaspidi VaKo). VaKo asub Rahandusministeeriumi valitsemisalas. VaKo töökoormus on vaidlustuste arvu kasvu tõttu märkimisväärselt suurenenud.

Vaidlustuskomisjoni asutamisel kavandati üksuse tegevuse kulud katta vaidlustusajade riigilõivude arvelt. Riigilõivuseaduses (edaspidi RLS) sätestatud määrad pärinevad 2007. aastast¹ ja katavad praegu vaid 55% VaKo tööjõukuludest. Eelnõuga taastatakse riigihangete vaidlustuste riigilõivumäärade kulupõhisus viies lõivud vastavusse tegelike kuludega.

Eelnõuga kavandatakse muudatused ei too kaasa ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormuse kasvu, sest eelnõuga ei muudeta RLS-i selliselt, et muudatustega kaasneks korralduslikke muudatusi.

1.2 Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna nõunikud Anna Poots (anna.poots@fin.ee, tel 5885 1313) ja Madina Talu (madina.talu@fin.ee, tel 5885 1418). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (virge.aasa@fin.ee, tel 5885 1439). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna keeleteimetaja Heleri Piip (tel 5303 2849, e-post heleri.piip@fin.ee).

1.3 Märkused

Eelnõu ei ole seotud ühegi muu menetluses oleva eelnõuga, kuid on kaudselt seotud Vabariigi Valitsuse 2025–2027 tegevusprogrammi (kinnitatud 19. juunil 2025) eesmärgiga ajakohastada riigilõivud kohtumenetluses, et need oleksid rohkem seotud tegelike menetluskuludega ja toetaks seeläbi kohtutel kiiremini otsusteni jõudmist.² Nimelt kohalduvad vaidlustuse riigilõivu

¹ Edaspidi välja toodud sätted riigihanke vaidlustuse riigilõivu suuruste kujunemisest alates 2006.

1) Riigilõivuseadus (RT I 2006, 58, 439; jõustumine osaliselt 01.01.2007) § 222 lg 1: (1) Riigihanke vaidlustuse läbivaatamise eest tasutakse riigilõivu 1000 krooni. Eduka pakkumise otsuse kohta esitatud vaidlustuse läbivaatamise eest tasutakse riigilõivu 3000 krooni.

2) Riigilõivuseaduse muudatus (RT I 2007, 22, 114; jõustumine 01.05.2007) § 222 lg 1: (1) Riigihanke vaidlustuse esitamisel tasutakse riigilõivu: 1) 10 000 krooni, kui riigihanke eeldatav maksumus on rahvusvahelisest piirmäärast väiksem; 2) 20 000 krooni, kui riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda.

3) Riigilõivuseadus (RT I 2010, 21, 107);

3) Riigilõivuseadus (RT I 30.12.2014, 1; 10.12.2014 vastu võetud) § 258 lg 1: (1) Riigihanke vaidlustuse esitamisel tasutakse riigilõivu: 1) 640 eurot, kui riigihanke eeldatav maksumus on rahvusvahelisest piirmäärast väiksem; 2) 1280 eurot, kui riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda.

² [Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm | Eesti Vabariigi Valitsus](#)

määrad ka halduskohtusse kaebuse esitamisel.³

Eelnõuga muudetakse RLS-i redaktsiooni RT I, 08.07.2025, 64.

Eelnõu on seotud 2026. aasta riigieelarve seaduse eelnõuga.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus (riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 78 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse § 73).

2. Seaduse eesmärk

Riigihangete vaidlusi lahendab kohustusliku kohtuvälise vaidluste lahendamise organina riigihangete vaidlustuskomisjon⁴. 2024. aastate andmete alusel lahendab VaKo 79% riigihanke vaidlustest⁵. 2023. aasta andmete põhjal jääb 97% VaKo otsustest kehtima ka pärast kohtumenetlust. Viimastel aastatel on vaidlustuste arv märkimisväärselt tõusnud ning kasvutendents jätkub. Vaidlustuste hulga tõttu tegutseb VaKo oma võimekuse piiril ning menetluste tagamiseks tuleb praegust olukorda muuta. Teine põhjus eelnõu koostamiseks on riigilõivude osakaalu langemine VaKo rahastamises 55% -ni otsestest kuludest.

Menetlusökonoomia eesmärgil ning õigusemõistmisest huvitatud isikute suuremaks osalemiseks riigi kulude kandmisel tõstetakse eelnõuga riigihanke vaidlustuse esitamisel makstavat riigilõivu 100%.

Riigilõivumäärade ajakohastamisel lähtutakse riigilõivuseaduse § 4 lõikes 1 kehtestatud kulupõhimõttest.

Kehtiva seaduse kohaselt tasutakse riigihanke vaidlustuse esitamisel riigilõivu:

- 1) 640 eurot, kui riigihanke eeldatav maksumus on rahvusvahelisest piirmäärast väiksem;
- 2) 1280 eurot, kui riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda.

Hankeasjas kaebuse esitamisel halduskohtule tasutakse riigilõivu samas määras.

Praegused riigihangete vaidlustuse esitamise riigilõivumäärad kehtivad aastast 2007, mil VaKo loodi. Sellel ajal oli riigihangetes vaidlustuse esitamise riigilõiv 10 000 krooni alla rahvusvahelise piirmäära riigihankes ja 20 000 krooni üle rahvusvahelise piirmäära riigihankes. Euro tulekul arvutati riigilõivud sendise täpsusega ümber kroonidest eurodesse.

RLS redaktsioonis, mis võeti vastu 22. aprillil 2010. a ja kehtis kuni 2014. aastani, olid riigilõivumäärad järgmised:

- 1) 639,11 eurot, kui riigihanke eeldatav maksumus on rahvusvahelisest piirmäärast väiksem;
- 2) 1278,23 eurot, kui riigihanke eeldatav maksumus ületab rahvusvahelist piirmäära.

See tähendab, et kehtiva RLS-iga riigilõivumäärad ainult ümardati. Seega on riigihangetes vaidlustuse esitamiseks sätestatud riigilõivumäärad olnud põhimõtteliselt muutumatud rohkem kui 17 aastat, samas on märgatavalt suurenenud tööjõukulud ja muud kulud.

Lõivumäärasid tuleb tõsta, et VaKo toimingutega seotud riigilõivud kataksid senisest suuremas ulatuses komisjoni tegelikke tegevuskulusid riigihangete vaidlustuste menetlemisel. Ühtlasi soodustab see vaidlustuste läbimõeldumalt esitamist. Riigilõivude tõstmisel ei tehta erisusi

³ Riigilõivuseadus § 60 lg 5;

⁴ Halduskohtumenetluse seadustik § 268 lõige 1 ja riigihangete vaidlustuskomisjoni põhimäärus § 1. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/120072017001>

⁵ 2024. a võttis VaKo menetlusse 165 vaidlustust, VaKo otsuste peale esitati kaebus halduskohtule 34 korral

VaKo ja kohtumenetluse vahel, sest Rahandusministeeriumi analüüsi andmetel on hankeasja lahendamine halduskohtus kulukam kui VaKo-s ning sellest võib järeldada, et praegused lõivud katavad halduskohtu kuludest veelgi väiksema osa võrreldes komisjoni kuludega. Samuti arvestati, et valitsuse tegevusprogrammi kohaselt kavandatakse kohtumenetluse riigilõivude ajakohastamist. Seega ei ole põhjust hankeasjades kehtinud lõivustamise süsteemi muuta.

Eelnõu jõustumine alates 1.01.2026 on põhjendatud, sest õiguslikult on tegemist kõigi puudutatud isikute jaoks lihtsate muudatustega, millega kohanemiseks ei vajata pikemat ülemineku aega kui eelnõuga planeeritud.

2.2. Väljatöötamiskavatsuse koostamine

Kooskõlas hea õigusloome ja normitehnika eeskirja § 1 lõike 2 punktiga 1 ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust. Eelnõus märgitud muudatused on vaja teha tavapärasest kiiremini, et eelviidatud töökoormuse kasvu tingimustes oleks jätkuvalt tagatud menetluse mõjususe ja ökonoomia. Lisaks aitab eelnõu kaasa eelarve tasakaalu saavutamisele olukorras, kus VaKo koormus ja kulud kasvavad ning loob eeldused VaKo-sse neljanda liikme värbamiseks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist. Esimese paragrahviga muudetakse RLS-i ning teine paragrahv sätestab seaduse jõustumise.

Eelnõu §-ga 1 muudetakse RHS § 258 lõike 1 punkte 1 ja 2, mille kohaselt tõstetakse riigihanke vaidlustuse esitamise riigilõivu 1280 euron, kui riigihanke eeldatav maksumus on rahvusvahelisest piirmäärast väiksem, ning 2560 euron, kui riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda.

Riigihanke rahvusvaheline piirmäär jääb sõltuvalt hanke esemest ja hankija tüübist vahemikku 143 000 eurot kuni 5 538 000 eurot. Euroopa Komisjon vaatab iga kahe aasta tagant rahvusvahelised piirmäärad üle ning vajadusel muudab neid delegeeritud määrusega. Vastavalt Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepingu kohasele arvutamismeetodile võtab komisjon kõnealuste piirmäärade väärtuste arvutamisel aluseks Rahvusvahelise Valuutafondi eriarveldusühikutes (SDR) väljendatud euro keskmise päevakursi 24 kuu pikkuse ajavahemiku jooksul, mis lõpeb 1. jaanuaril jõustuvale läbivaatamisele eelnevas 31. augustiks.

Paragrahvi 1 eesmärk on ajakohastada riigihanke vaidlustuse riigilõivumäärad ning viia need paremasse vastavusse aja jooksul muutunud kulukomponentidega selliselt, et see aitaks katta vaidlustuste lahendamise kaasnevaid töö- ja majanduskulusid ning hoiaks ära põhjendamatute vaidlustuste esitamise (menetlusökonoomia). Lõivude tõstmise peamiseks eesmärgiks on katta riigilõivudest VaKo tööjõukulud ning luua eeldus komisjoni neljanda liikme värbamiseks. Alljärgnevalt hinnatakse uute riigilõivumäärade vastavust riigilõivuseaduses sätestatud kulupõhimõttele ning proportsionaalsust lõivu eest saadud teenuse maksumuse, ettevõtjate maksejõulisuse ning kitsamas tähenduses proportsionaalsuse aspektist.

Kulupõhimõte

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 Riigikohus⁶ leides, et RLS-i § 2 kohaselt on riigilõiv seaduses sätestatud juhul ja RLS-is sätestatud määras tasutav summa lõivustatud toimingute tegemise eest. Sama seaduse § 4 lõike 1 järgi kehtestatakse riigilõivumäär lähtuvalt toimingute tegemisega kaasnevatest kuludest (kulupõhimõte). Seega on riigilõivu eesmärgiks eelkõige riigi tehtava avalik-õigusliku toimingute kulutuste täielik või osaline hüvitamine.

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 kolmeliikmelise VaKo palgafondi kulu ligikaudu 330 000 eurot aastas. Lisaks on aastate jooksul kallinenud kvaliteetse menetluse tagamiseks vajalikud muud kulud, sh riist- ja tarkvara arendused. Vaidlused VaKo-s on muutunud oluliselt keerukamaks. Seda ilmestab näiteks asjaolu, et kui 2010. a sisaldas VaKo otsus keskmiselt 4500 sõna, siis 2024. a juba 9278 sõna⁷. VaKo lahendab RHS-ga seonduvaid vaidlusi sõltumata nende maksumusest - näiteks on VaKo pädevuses hankija poolt nn väikehankes tehtud otsusega seonduvate vaidluste lahendamine.

VaKo liikmete ametipalk on võrdne maa- ja halduskohtu kohtuniku ametipalgaga. 2008. aastal oli maakohtuniku põhipalga suurusks 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 tarbijahinnaindeksi suurenemine 76% võrra.⁹ Tulenevalt hindade tõusust on kõik VaKo majanduskulud oluliselt suurenenud. 2007. aasta tasemele jäänud riigilõivudest ei ole võimalik enam komisjoni kulusid vajalikul määral katta. VaKo viimase kolme aasta tööjõukulud ning riigilõivudest saadud kate¹⁰ on järgmine:

Aasta	Riigilõivudest tulu	Tööjõukulud	Erinevus €	Riigilõivude osakaal kuludest
2022	140 160 €	305 882 €	-165 722 €	45,82%
2023	154 600 €	311 305 €	-156 705 €	49,66%
2024	164 500 €	329 160 €	-164 660 €	49,98%

Komisjoni töö kulude suurust mõjutab VaKo töökoormuse tõus, sest vaidlustuste menetlemiseks vajatakse lisatööjõudu.

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). Vaidlustuste hulka on suurendanud ka riigihangete

⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 9. novembri 2010. aasta määrus nr [3-2-1-95-10](#), p 9.

⁷ Arvutus on tehtud 5 otsuse näitel, mis on tehtud mais 2020 ja 2025 esitatud vaidlustuste kohta.

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 Riigi personali- ja palgastatistika. Rahandusministeerium. <https://www.fin.ee/personali-ja-palgastatistika#ametnike-palgaandmed>

arvu kasv. Näiteks, 2007. aastal korraldati 7 398 riigihanget. 2024. aastal korraldati juba 8 791 (kasvanud 19%) riigihanget.

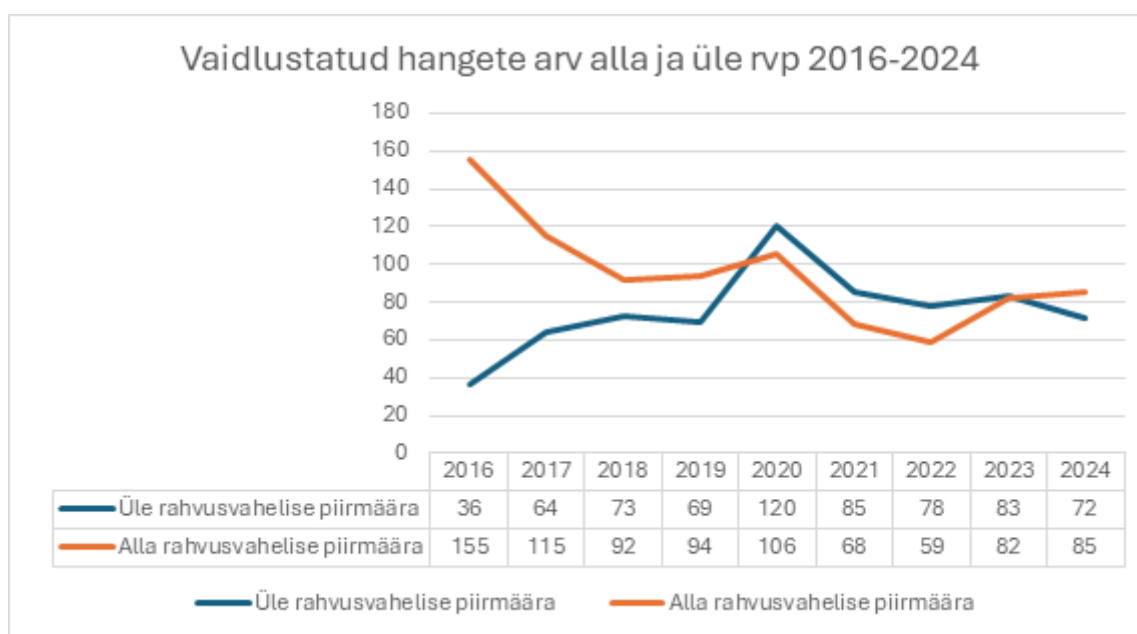
Eelnõuga kavandatud riigilõivudest saadud tulu katab komisjoni kolme liikme tööjõukulud. Vaidlustuste läbivaatamisega kaasnevad muud otsesed kulud ning kaudsed kulud kaetakse riigieelarvest. Järelikult on kavandatud riigilõivud kooskõlas kulupõhimõttega, sest riik ei teeni riigilõivude arvelt tulu.

Riigilõiv korreleerub teenuse maksumusega

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis kohtuasjas 3-4-1-59-14, et avalik-õiguslike toimingute riigilõivustamine on põhiseaduse tähenduses lubatud, kui toimingus sisaldub lõivu tasunud isiku jaoks vastuteene ning riigilõivuna küsitav rahasumma on mõeldud nimetatud toimingute tegemisega kaasnevate kulude katmiseks. Seejuures võrdles kohus kavandatud riigilõivumäärasid tsiviilasja menetlemise keskmise kuluga.

2024. aastal olid VaKo tööjõukulud kokku 329 160 eurot. Menetlusse võeti 165 vaidlustust. Ühe vaidlustuse menetlemise kuluks kujunes 1995 eurot. Kavandatud riigilõivu määrad on sõltuvalt riigihanke eeldatavast maksumusest 1280 eurot või 2560 eurot.

Järgneval joonisel on näidatud alla ja üle rahvusvahelise piirmäära (rvp) riigihangetes esitatud vaidlustuste arv.



Joonis 1. Vaidlustatud riigihangete arv üle rahvusvahelise piirmäära ja alla rahvusvahelise piirmäära hangetes.

Kuigi kavandatavad lõivud, 1280 € ja 2560 €, ei pruugi igal üksikul juhul olla vastavuses toimingutega kaasnevate kuludega, peavad Riigikohtu seisukohtade kohaselt lõivud püsima proportsioonis kuludega, mis kaasnevad riigile mingit liiki vaidluse lahendamiseks. Lubatav on "ristsubsideerimine", kus suurema hinnaga asjadest laekuvad lõivud aitavad katta väiksema hinnaga asjade lahendamise tegelikke kulutusi (Riigikohtu otsus asjas nr 3-4-1-17-13, p 32, 37). See aitab vältida väikeste rahaliste nõuete ülemäärast lõivustamist ja tagada kaebeõiguse kättesaadavuse. Samasugune lähenemine on põhjendatud ka vaidlustuste menetlemisel.

Arvestades 2024. aastal esitatud vaidlustusi ning uusi riigilõivumäärasid, kogutaks ühe vaidlustuse kohta riigilõivu 1885 eurot. Järelikult ei ületa kavandatud riigilõiv vastu saadava teenuse kulusid.

Riigilõivud on proportsioonis riigihanke eeldatava maksumusega

Euroopa Kohus leidis kohtuasjas C-61/14¹¹, et riigihangetega seotud halduskohtumenetluses kaebuse esitamisel makstav riigilõiv, mis ei ületa 2% asjassepuutuva hankelepingu maksumusest, ei muuda riigihanket käsitlevas liidu õiguskorras ette nähtud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks.

Kõige madalama rahvusvahelise piirmäära puhul, mis on 143 000 eurot, moodustab uus riigilõivumäär 2560 eurot riigihanke eeldatavast maksumusest 1,79 % ning kõige kõrgema rahvusvahelise piirmäära (5 538 000 eurot) korral 0,05%. Alla rahvusvahelise piirmäära riigihanke puhul (142 999 eurot) on riigilõivu 1280 eurot osakaal hankelepingu maksumusest 0,90% ning see suureneb mida väiksema maksumusega hankeleping vaidlustatakse. Täpsema ülevaate saamiseks on alltoodud tabelis esitatud viimase kolme aasta vaidlustused jaotatuna vastavalt vaidlustusega seotud hankelepingu maksumusele.

Esitatud vaidlustuste arv hankelepingu maksumuse järgi			
Aasta	Alla 143 000 €/riigilõivu osakaal 1%	143 000-512000 € riigilõivu osakaal 1,8%-0,5%	Üle 512000 € riigilõivu osakaal alla 0,5%
2022	25	23	69
2023	26	31	68
2024	32	26	62

Tabel 1.

Statistika andmetel esitatakse kõige rohkem vaidlustusi suurema maksumusega riigihangetes, kus riigilõivu määr moodustab hankelepingu maksumusest 0,5% või vähem. Riigihangetes, mille vaidlustamisel moodustaks riigilõiv üle 2% (50 000 eurot ja vähem), vaidlustusi praktiliselt ei esitata.

Eeltoodust järeldub, et eelnõuga kavandatavad riigilõivu määrad on kooskõlas Euroopa Liidu kohtu praktikaga ning ei vähenda õiguskaitset ebapropetsionaalselt.

Maksejõulisus

Euroopa Kohus leidis kohtuasjas C-61/14, et ettevõtja osalemiseks hankemenetluses peab tal olema vastav majanduslik ja finantsseisund¹². Majandusnäitajatele tuginedes saaks riigilõivumäärasid tõsta üksnes maksejõulisuse põhimõttega kooskõlas. Maksejõulisust tõendaks ettevõtete majandusnäitajate paranemine, mis kinnitaks, et isikutele oleks jätkuvalt tagatud õigusemõistmise kättesaadavus. Alltoodud tabelis on toodud ettevõtete

¹¹ 6.10.2015 [Orizzonte Orizzonte Salute vs Azienda Pubblica di Servizi alla persona San Valentino](#) p 58;

¹² Sama, p 64;

majandusnäitajad alates 2020. aastast¹³, kuid Statistikaameti andmetel on ettevõtjate majandustulemused paranenud iga-aastaselt alates 2016. aastast kuni 2022.

		2020	2021	2022	2023
Müügitulu, tuhat eurot	Kokku – kõik tegevusalad (v.a finants- ja kindlustustegevus)	66 483 653,7	79 904 147,4	98 513 181,3	94 666 216,80
Ärikasum (-kahjum), tuhat eurot	Kokku – kõik tegevusalad (v.a finants- ja kindlustustegevus)	4 490 753,8	6 933 183,9	8 926 407,5	5 745 565,3
Aruandeaasta kasum (-kahjum), tuhat eurot	Kokku – kõik tegevusalad (v.a finants- ja kindlustustegevus)	4 578 203,6	7 937 599,3	9 175 910,5	6 636 271,2
Müügitulu puhasrentaablus, %	Kokku – kõik tegevusalad (v.a finants- ja kindlustustegevus)	6,86	9,90	9,29	6,99

Tabel 2.

Eeltoodust järeldeb, et avalik-õiguslike toimingute riigilõivustamine on põhiseaduse tähenduses lubatud, kui toimingus sisaldub lõivu tasunud isiku jaoks vastuteene ning riigilõivuna küsitav rahasumma on mõeldud nimetatud toimingu tegemisega kaasnevate kulude katmiseks.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele ja Eesti Vabariigi põhiseadusele

5.1 Eelnõu vastavus põhiseadusele

Analüüsis hinnatakse kas kavandatud riigilõivude tõus on kooskõlas põhiseaduse § 15 lõikes 1 sätestatud õigusega pöörduda kohtusse ning §-s 11 sätestatud põhiõiguste piiramise proportsionaalsuse põhimõttega.

Riigikohus on oma praktikas (nt otsus asjas nr 3-4-1-10-12, p 28) selgitanud, et kohtusse pöördumise õiguse riive tekib, kui riigilõivu tasumise kohustus takistab asja menetlusse võtmist. Samuti on Riigikohus korduvalt rõhutanud (nt otsus asjas nr 3-4-1-20-07, p 19), et kohtuliku kaitse õiguse riive legitiimne eesmärk on menetlusökoonoomia. Riigilõivude puhul väljendub see riigi püüdluses suunata isikuid mitte esitama põhjendamatu või pahatahtlikke kaebusi, mis võivad kohtusüsteemi üle koormata.

Lisaks menetlusökoonoomiale on teiseks legitiimseks eesmärgiks riigi kulutuste osaline katmine kohtumõistmisest huvitatud isikute poolt (Riigikohtu otsus asjas nr 3-2-1-67-11, p 25.5). Seletuskirjas on välja toodud, et eelnõu eesmärgiks on taastada kulupõhisus, mis on RLS § 4 lõike 1 alusel kehtestatud üldpõhimõte.

¹³ Statistikaamet. https://andmed.stat.ee/et/stat/majandus_ettevetete-majandusnaitajad_ettevetete-tulud-kulud-kasum_aastastatistika/EM001

Põhiõiguse riive peab olema proportsionaalne, st sobiv, vajalik ja mõõdukas (Riigikohtu otsus asjas nr 3-4-1-16-08, p 29).

Riigilõivu tõstmine on sobiv abinõu, et soodustada eesmärkide saavutamist. Uued riigilõivud aitavad katta VaKo tegelikke kulusid ja suunata vaidlustajaid kaalutletumalt oma kaebusi esitama.

Joonis 1 näitab, et 2022. aastast on vaidlustuste arv olnud tõusutrendis, kasvades 50% võrreldes 2022. aastaga. Läbi vaatamata vaidlustusi oli 2022. aastal 46, 2023. aastal 62 ja 2024. aastal 93, mis moodustasid menetlusse võetud vaidlustustest vastavalt 37%, 42% ja 56%. See olukord näitab, et menetlusökonoomia suurendamiseks on ruumi. Järelikult on eelnõus pakutud lahendus sobiv. Riigilõivude tõstmine on samuti vajalik abinõu, sest eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, vähem koormava, kuid sama efektiivse meetmega.

Mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning eesmärgi tähtsust. Riigikohus on märkinud, et riigilõivu eesmärk ei tohi olla riigile tulu teenimine, vaid menetluskulude katmine. Eelnõu kohaselt on VaKo-l ühe vaidlustuse lahendamise keskmine kulu 1995 eurot ja see võtab aega keskmiselt 20 päeva. Praegused riigilõivud (640 € ja 1280 €) katavad oluliselt vähem kulusid kui on VaKo tegelikud kulud. Kavandatavad uued riigilõivumäärad (1280 € alla rahvusvahelise piirmäära ja 2560 € üle rahvusvahelise piirmäära) on suunatud sellele, et katta vaidlustuse lahendamise tööjõukulud. Muud otsesed kulud ning kaudsed kulud kaetakse jätkuvalt riigi teiste vahendite arvelt. Alla rahvusvahelise piirmäära hangete puhul (1280 €) kataks lõiv üle poole tegelikust kulust, samas kui üle rahvusvahelise piirmäära hangete puhul (2560 €) ületaks see keskmist kulu, võimaldades ristsubsideerimist madalama maksumusega vaidlustuste puhul, mis on Riigikohtu poolt aktsepteeritud lähenemine. Lisaks selgitati seletuskirja punktis 3, et riigilõivu osakaal vaidlustatud hankelepingu maksumuse suhtes on mõõdukas ning ei tee takistusi õiguskaitse rakendamisel.

Riigihangete vaidlustusi esitavad valdavalt juriidilised isikud, kellel on eelduslikult paremad võimalused riigilõivude tasumiseks, kui füüsilistel isikutel. Samuti on Statistikaameti andmetel ettevõtete majandusnäitajad paranenud alates 2016. kuni 2022. aastani. 2023. aasta tulemused on küll pisut alla läinud, kuid ettevõtjate seis on ikkagi kordades parem kui aastal 2007, mil praegu kehtivad riigilõivud kehtestati. See vähendab ohtu, et riigilõivud muudavad kaebeõiguse illusoorseks. Järelikult on valitud abinõu mõõdukas.

Eelnõuga ei kaasne halduskoormuse kasvu ettevõtjatele, inimestele või vabaaühendustele, sest muudatustega ei kaasne korralduslikke muudatusi.

Kokkuvõttes on riive kohtuliku kaitse õigusesse legitiimsete eesmärkidega – menetlusökonoomia ja kulupõhisuse taastamine – põhjendatud ning proportsionaalne.

5.2 Eelnõu omab puutumust Euroopa Liidu õigusega. Eelnõu on kooskõlas:

Nõukogu direktiiv, 21. detsember 1989, riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (89/665/EMÜ) ja nõukogu direktiiv 92/13/EMÜ, 25. veebruar 1992, veevarustus-, energeetika-, transpordi- ja telekommunikatsioonisektoris tegutsevate üksuste hankemenetlusi käsitlevate ühenduse eeskirjade kohaldamisega seotud õigusnormide kooskõlastamise kohta (EÜT L 76, 23.3.1992, lk 14–20).

6. Seaduse mõjud

6.1. RHS-i alusel vaidlustuse esitamise riigilõivumäärade tõstmine

6.1.1. Mõju valdkond: mõju majandusele

Sihtrühm: Hankijad ja pakkujad

Mõjutatud sihtrühma suurus on potentsiaalselt **suur**.

Mõjutab kõiki ettevõtjaid, kes osalevad või soovivad osaleda riigihangetel. Eestis on kokku juriidilisi isikuid 358 658, neist:

- 1) äriühinguid 281 672
- 2) mittetulundusühinguid ja sihtasutusi 23 960
- 3) korteriühistuid 25 268
- 4) riigi ja kohaliku omavalitsuse asutusi 1734.¹⁴

Riigihangete registris on seisuga 07.08.2025 pakkujana registreeritud 34 258 Eestis registreeritud ettevõtjat.¹⁵ Seega on riigihangetes pakkujana või alltöövõtjana osalenud (34 258 / 281 672 (äriühingud)) ligi 12% kõigist äriregistris registreeritud äriühingutest.¹⁶ Ühe aasta jooksul osaleb riigihangetes keskmiselt 2,7% äriregistris registreeritud äriühingutest.

Eestis on ligikaudu 2500 hankijat¹⁷, kellest keskmiselt 540 teevad riigihankeid iga-aastaselt.¹⁸ Muudatus potentsiaalselt mõjutab kõiki hankijaid, kes osalevad vaidlustusmenetluses.

RLS-i muudatuste mõjul muutub RHS-i alusel vaidlustuste läbivaatamise toiming sihtrühmale kallimaks.

Seega majanduslikult võivad mõjutatud olla nii üksikisikud, ettevõtted ja organisatsioonid. Muudatuse tagajärjel võivad muutuda ettevõtjate käitumisharjumused, sest riigilõivumäärade tõstmine võib mõjutada nende võimalust esitada RHS-i alusel vaidlustus. Mõju avaldumise sagedus on **väike**, sest üldjuhul on vaidlustatud riigihangete osakaal aastas väikeses

¹⁴ [Registri seis | e-Äriregister](#), andmed 09.09.2025 seisuga.

¹⁵ Nende hulgas mittetulundusühingud, sihtasutused, riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused, kuid marginaalses mahus.

¹⁶ Mõjude hindamisel on sihtrühma suuruse määramisel arvestatud kõige negatiivsema versiooniga, nimelt iga füüsiline ja juriidiline isik võib riigihankes esitada pakkumusi, st olla pakkuja rollis. Kuid mõjude hindamise käigus on arvestatud vaid äriregistris registreeritud äriühingutega, mistõttu on arvestuslik protsent oluliselt suurem.

¹⁷ Siinkohal on mõeldud hankijaid RHS-i tähenduses ning ka toetuse saajaid. RHS § 5 lg 2 kohaselt on avaliku sektori hankija: 1) riik või riigiasutus; 2) kohaliku omavalitsuse üksus, kohaliku omavalitsuse asutus või kohaliku omavalitsuse üksuste ühendus; 3) muu avalik-õiguslik juriidiline isik või avalik-õigusliku juriidilise isiku asutus; 4) sihtasutus, mille üheks asutajaks on riik või mille asutajatest on rohkem kui pool punktis 2 või 3 nimetatud hankijad või mille nõukogu liikmetest rohkem kui poole määravad eelnevates punktides nimetatud hankijad; 5) eraõiguslik juriidiline isik, mis on asutatud eesmärgiga täita põhi- või kõrvaltegevusena ülesannet avalikes huvides, millel ei ole tööstuslikku ega ärilist iseloomu ja mida põhiliselt rahastavad või mille juhtimis- või järelevalveorgani liikmetest rohkem kui poole määravad või mille juhtimist muul viisil kontrollivad koos või eraldi ülal punktides nimetatud hankijad või mõne muu Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigi hankijad või teised käesolevas punktis nimetatud tunnustele vastavad eraõiguslikud juriidilised isikud. RHS § 5 lg 3 kohaselt on võrgustikusektori hankija tegutsemisel võrgustikusektoris: 1) avaliku sektori hankija; 2) isik, kellele on õigusakti, haldusakti või halduslepinguga antud eri- või ainuõigus tegutseda võrgustikusektoris, mille tulemusel on selles valdkonnas tegutsemine teistel isikutel oluliselt piiratud; 3) äriühing, mille osa- või aktsiakapitalist rohkem kui poolt omavad või mille aktsiate või osadega esindatud häälest rohkem kui poolt valitsevad või mille juhatuse või nõukogu liikmetest rohkem kui poole määravad otseselt või kaudselt avaliku sektori hankijad või avaliku sektori hankijad koos mõne muu Euroopa Liidu liikmesriigi asjaomaste isikutega.

¹⁸ Rahandusministeeriumi andmetel on alates 2018. aastast riigihangete registris korraldanud ligi 2500 hankijat riigihankeid. Samas aktiivselt tegutsevad hankijaid, kes ühtlasi ei ole ka toetuse saajad on pisut alla 1300. Andmete allikaks on riigihangete registri statistika.

tõusutrendis, kuid võrreldes riigihangete koguarvuga¹⁹ pigem marginaalne. Tuginedes viimase viie aasta vaidlustuskomisjoni andmetele vaidlustatakse aastas keskmiselt 209 riigihanget. Vaidlustusi esitatakse aastas keskmiselt 155 erineva ettevõtja poolt. Seega tõenäosus, et ettevõtja vaidlustab hankija otsuse riigihankes on 3%.

Mõju ulatus on **keskmine**, sest võivad kaasned muudatused sihtrühma käitumises, kuid eeldatavalt ei kaasne nendega kohanemiskulusi, sest toimingud, mille eest peavad pakkujad ja hankijad tasuma riigilõivu ja riigilõivu tasumise käik on sama. Isikud ei pea midagi uut juurde õppima, vaid arvestama lisaväljaminekuga. Pakkujate käitumine võib muutuda, kuna üldist hinnatõusu arvestades võib neil olla raske suurenenud riigilõivu tasuda ja nad võivad loobuda vaidlustamisest või üldse riigihankes osalemast. Hankijate käitumine võib muutuda õiguskaualekamaks ja otsused olla paremini põhjendatud, sest vaidlustuse rahuldamise korral, tuleb hankijal riigilõiv hüvitada.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **keskmine**. Riigilõivu määra suurendamine on sihtrühmale pigem negatiivne, sest ollakse harjunud väiksema summa eest vaidlustusi VaKo-le esitama. Võivad kaasned muudatused sihtrühma käitumises, sest kui teenus on liiga kallis, võivad osad senised teenuse kasutajad sellest loobuda. See võib tähendada, et pakkujad vaidlustavad hankija otsuseid vähem. Väheneb pakkujate õiguskaitse kindlus. Teisalt võivad muudatuse tulemusel tõusta pakkumuste hinnad, sest riigihankes osalemise sh vaidlustusmenetluse kulu kandub paratamatult ettevõtjate hindadesse üle.

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatuse mõju ei ole oluline, kuigi pakkujatel võib esineda teatud määral käitumisharjumuste muutumine ja õiguskaitse vähenemine.

6.2.2. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Sihtrühm: riigihangete vaidlustuskomisjon

Mõjutatud sihtrühma suurus on **väike** võrreldes riigiasutuste koguarvuga. Kavandatav muudatus puudutab VaKo liikmeid.

Mõju ulatus on **väike**, kuna mõjutatud sihtrühma tegevustes ei muutu midagi olulisel määral. Juba kehtiva seaduse järgi tuleb RHS-i alusel vaidlustuse esitamise eest tasuda riigilõivu ja asutus, kellele vaidlustus esitatakse (riigihangete vaidlustuskomisjon) peab kontrollima riigilõivu tasumist. Muudatus puudutab üksnes riigilõivu suurust ning sellega ei kaasne riigihangete vaidlustuskomisjonile kohanemiskulusi ega töökoormuse kasvu. Kui vaidlustuse esitamisel ei ole tasutud riigilõivu või on tasutud vähem kui nõutud, on tegemist vaidlustusega, mis tagastatakse puuduste kõrvaldamiseks, puuduse kõrvaldamata jätmisel, jääb vaidlustus läbivaatamata. Riigilõivu muutmisega ei kaasne vaidlustuskomisjoni töötasu kasvu. Muudatuse eesmärgiks on tagada vaidlustuskomisjoni majandustegevuse ja töötasude kulukomponentide katmine.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Muudatuse tõttu võib esialgu suurened selgitusvajadus, sest hankijatel ja pakkujatel võib uute riigilõivumäärade kohta olla rohkem küsimusi või esitatakse puudustega vaidlustusi, mis tagastatakse vaidlustajale. Vaidlustuskomisjoni liikmed peavad edaspidi enne RHS-i alusel vaidlustuse menetlusse võtmist kontrollima, kas riigilõiv on tasutud kehtiva määra kohaselt. Viimast peavad nad tegema juba praegu. Seega ei mõjuta muudatus liikmete töö olemust.

¹⁹ 2024. aastas avaldati 8791 riigihanget, millest vaidlustati 228 (umbes 2,6% kõikidest riigihangetest).

Järeldus mõju olulisuse kohta: muudatusel ei ole koormavat mõju. Seega ei ole mõju oluline.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõukohase seaduse jõustumisel ei ole eeldatavaid kulusid. Riigi tulud tõusevad riigilõivumäärade tõstmise arvel. Eeldades, et riigilõivu tõstmise järel vaidlustuste arv ei jätku kasvamist, vaid jääb samale tasemele nagu 2024. a (165 menetlusse võetavat vaidlustust) ning et vaidlustatud hangetest alla ja üle rahvusvahelise piirmäära hangete osakaal jääb samaks (47% on üle rahvusvahelise piirmäära, 53 % alla rahvusvahelise piirmäära) on prognoositav tulu järgnevatel aastatel kokku ca 310 000 eurot, mis on 144 500 euro võrra rohkem kui laekus 2024. a vaidlustuste läbivaatamise eest tasutud riigilõivuna.

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks ei ole vaja kehtestada uusi ega muuta olemasolevaid rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seaduse on planeeritud jõustuma 1. jaanuaril 2026, et hankijatel ja pakkujatel oleks aega muudatusega kohaneda ning planeerida vaidlustamisega kaasnevaid suuremaid kulusid.

10. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu saadeti kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning arvamuse avaldamiseks Audiitorkogule, Eesti Arhitektide Liidule, Eesti Ehitusettevõtjate Liidule, AS-le Eesti Energia, Eesti Tervisekassale, Eesti Haiglate Liidule, Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Kinnisvara Korrashoiu Liidule, Eesti Kindlustusseltside Liidule, Eesti Maksu- ja Tolliametile, Eesti Turismifirmade Liidule, Eesti Töötukassale, Eesti Tööandjate Keskliidule, Eesti Väike- ja Keskliste Ettevõtjate Assotsiatsioon MTÜ-le, Elering AS-le, MTÜ-le Korruptsioonivaba Eesti, Eesti Ravimitootjate Liidule, Registrite ja Infosüsteemide Keskusele, Rektorate Nõukogule, Riigi Kinnisvara AS-le, Riigi Tugiteenuste Keskusele, Tallinna Tehnikaülikoolile, Tallinna Ülikoolile, Tartu Ülikoolile, Tervise Heaolu ja Infosüsteemide Keskusele. Kooskõlastamise käigus esitatud märkuste ja arvamustega arvestamise tabel (kooskõlastustabel) on esitatud seletuskirja lisas. Eelnõu esitati Justiitsministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks e-kirja teel.

Algatab Vabariigi Valitsus 23. septembril 2025. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Valitsuse nõunik