



Arne Ots
Ellex Raidla Advokaadibüroo OÜ
arne.ots@ellex.legal

Teie 23.01.2026
Meie 27.03.2026 nr 12.2-1/367-8

Järelevaevemenetluse alustamata jätmine

Austatud vandeadvokaat Arne Ots

Esitasite Rahandusministeeriumile 23.01.2026 järelevaeveteate (edaspidi ka teade) AS Piletilevi PLG nimel, kus käsitlesite MTÜ Eesti Etendusasutuste Liidu (EETAL) liikmesteatrite hankepraktikat seoses piletimüügi korraldamist puudutavate riigihangete läbiviimisega. Teates tõite esmalt esile piletimüügi korraldamise riigihangetega seotud tähelepanekud ning seejärel käsitlesite kahe konkreetse riigihankega seotud probleeme, milles hankisid piletimüügiteenust Sihtasutus Endla Teater ja Sihtasutus Teater Vanemuine. Kokkuvõttes palusite Rahandusministeeriumil kaaluda järelevaevemenetluse algatamist.

Esiteks toome välja, et riigihangete seaduse (RHS) §-s 205 on sätestatud kaks alust riikliku järelevaevemenetluse läbiviimiseks. Esimene alus on sätestatud RHS §-s 205 lg 1 p-s 1, mille alusel võib Rahandusministeerium järelevaevemenetluse alustada põhjendatud kahtluse korral käesoleva seaduse §-s 207 sätestatud järelevaeveteate põhjal või mõnel muul ajendil, kui on küllaldaselt andmeid, mis viitavad käesoleva seaduse rikkumisele, ja puuduvad § 206 lõikes 1 nimetatud asjaolud. RHS § 206 lg 1 p 4 järgi ei alustata järelevaevemenetlust, kui riigihanke menetlus on lõppenud. RHS § 73 lg 3 p 1 alusel lõpeb nii hankemenetlus kui ka lihthankemenetlus (RHS § 125 lg 1) ja sotsiaal- või eriteenuste erimenetlus (RHS § 126 lg 3) hankelepingu või raamlepingu sõlmimisega. Hankelepingu sõlmimise korral on võimalikud rikkumised lõpule viidud ning ettekirjutuse tegemine pole enam võimalik (vt ka RHS § 208 lg-d 1-2, mille kohaselt on järelevaevemenetluses hankijale ettekirjutuse tegemine võimalik üksnes enne hanke- või raamlepingu sõlmimist).

Järelevaeveteates on tähelepanu juhitud kahele konkreetsele riigihankele: Sihtasutuse Endla Teater poolt avatud hankemenetlusena korraldatud riigihange „Piletimüügiteenuse ostmine“ (viitenumber 289557), mille hankija tunnistas ise kehtetuks, ja Sihtasutuse Teater Vanemuine poolt alla lihthanke piirmäära jääva väikehankena korraldatud riigihange „SA Teater Vanemuine piletimüügi korraldamine“, kus on eduka pakkujaga Sviby OÜ-ga sõlmitud hankeping. Lisaks hanke- või raamlepingu sõlmimisele lõpetab riigihanke menetluse ka menetluse kehtetuks tunnistamine hankija enda otsusega põhjendatud vajaduse korral omal algatusel (vt RHS § 73 lg 3 p 6 alt II). Mõlemad riigihanke menetlused on seega lõppenud ning juhtumipõhine järelevaevemenetlus nende suhtes välistatud.

RHS § 205 lg-s 2 on sätestatud ka teine alus riikliku järelevalvemenetluse läbiviimiseks. Rahandusministeerium (RaM) võib järelevalvemenetluse alustada ka valimipõhise kontrollina. RHS § 205 lg 1 p-s 2 nimetatud viisil, so *ex post* valimipõhise kontrollina järelevalvemenetluse alustamise vajaduse üle otsustamiseks kontrollis RaM SA Teater Vanemuise (edaspidi hankija) poolt korraldatud piletimüügi teenuse menetluse asjaolusid.

RaM tegi kõigepealt kindlaks järgmised asjaolud:

Hankija 2024. aasta hankeplaanist nähtub, et hankija oli 2024. aasta jaanuarisse planeerinud piletimüügi korraldamise teenuse hankimise piiratud hankemenetlusena;

Riigihanke menetlus viidi läbi 2024. aasta kevadel vastavalt hankija enda hankekorrale ning seda ei kajastatud riigihangete registris. Hankeleping sõlmiti edukaks tunnistatud pakkujaga Sviby OÜ (14497487);

Hankeplaanis puudus informatsioon hanke eeldatava maksumuse kohta;

Hankija poolt esitatud majanduskulude aruannete põhjal selgub, et hankija on aastast 2024 teinud regulaarseid väljamakseid ettevõttele OÜ Sviby;

Hankija on varasemalt kõnealuse hanke eeldatava maksumuse määramisega seoses väljendanud seisukohta, et kuivõrd antud hankelepingu puhul on tegemist vahendusteenuse lepinguga, siis ei ole hankelepingu algset maksumust ega hankelepingu lõplikku maksumust võimalik konkreetse summamana nimetada.

RaM küsis eelnevale informatsioonile tuginedes 8.02.2026 hankijalt selgitusi valimipõhise järelevalvemenetluse alustamise otsustamiseks kirjaga nr 12.2-1/367-3, milles selgitas esmalt hankijale riigihanke eeldatava maksumuse määramise reegleid ning küsis seejärel hankijapoolset seisukohta ja informatsiooni läbiviidud ostumenetluse kohta.

Selgitasime kirjas järgmist: *Hankija seisukoha osas riigihanke eeldatava maksumuse määramisega seoses märgime, et RHS § 23 lg 2 p 1 sätestab üldreegli, et riigihanke eeldatav maksumus määratakse hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstava kogusumma põhjal, arvestades muu hulgas hankelepingu alusel võimalikke tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. Regulaarse iseloomuga teenuste hankelepingu eeldatava maksumuse määramiseks on RHS § 24 lg-s 2 ette nähtud erireeglid, mille kohaselt on eeldatav maksumus sellisel juhul: (p 1) eelnenud 12 kuu või eelmise majandus- või eelarveaasta vältel sõlmitud järjestikuste samalaadsete hankelepingute kogumaksumus, mida on korrigeeritud, võttes võimaluse korral arvesse ka eeldatavaid muutusi ostetavates või tellitavates kogustes või hinnas hankelepingu kehtivuse järgmise perioodi vältel, või (p 2) esimese hankelepingu sõlmimisest arvates järgmise 12 kuu või majandus- või eelarveaasta jooksul sõlmitavate järjestikuste samalaadsete hankelepingute eeldatav kogumaksumus. Kohtupraktikas on peetud regulaarseks teenust, mida on tellitud mitme aasta jooksul suhteliselt ühetaoliselt ja järjepidevalt (vt TlnRnKo 25.03.2021, nr 3-20-553, p 26.).*

RHS § 24 lg-s 4 sisaldub eriregulatsioon teenuste hankelepingu, milles ei sätestata hankelepingu kogumaksumust, eeldatava maksumuse kohta – sellise hankelepingu eeldatavaks maksumuseks on: (p 1) tähtajalise hankelepingu korral, mille tähtaeg on kuni 48 kuud, hankelepingu eeldatav kogumaksumus selle kehtivusaja jooksul; (p 2) tähtajatu hankelepingu korral või hankelepingu korral, mille tähtaeg on pikem kui 48 kuud, teenuse osutamise maksumus ühes kuus korrutatuna 48-ga.

Juhul kui tegemist on kontsessioonilepinguga, siis tuleb eeldatava maksumuse hulka arvestada lepingu alusel tehtavate ehitustööde ja osutatavate teenuste kogukäive koos ehitustöödeks ja teenusteks vajalike asjade maksumusega (RHS § 23 lg 2 p 3). Täpsemad

reeglid kontsessioonilepingu eeldatava maksumuse arvestamiseks on sätestatud RHS §-s 26 järgmiselt: Hankija arvestab kontsessioonilepingu eeldatava maksumuse riigihanke alusdokumentides sätestatud objektiivse meetodi alusel (lg 1). Kontsessioonilepingu eeldatava maksumuse arvestamisel võtab hankija arvesse eelkõige: 1) mis tahes vormis valikuklausli väärtuse või kontsessioonilepingu pikendamise võimaluse; 2) tulu, mis saadakse teenuste või ehitise kasutajate makstavatest tasudest ja trahvidest, välja arvatud need, mis kogutakse hankija nimel; 3) maksed või mis tahes vormis rahalised eelised, sealhulgas teenuste kontsessioonilepingu kohustuse täitmise eest makstava hüvitise ja riiklikud investeerimistoetused, mille teeb hankija või muu avalik-õiguslik isik kontsessioonäärile; 4) toetused või mis tahes vormis muud rahalised eelised kolmandatelt isikutelt kontsessioonilepingu täitmise eest; 5) tulu mis tahes vara müügist, kui see on kontsessioonilepingu osaks; 6) ehitustöö tegemiseks või teenuse osutamiseks vajalike hankijalt kontsessioonäärile üleantavate vallasasjade ja teenuste maksumuse üleandmise hetkel; 7) pakkujatele ja taotlejatele makstavad auhinnad ja osalemistasud (lg 2).

Lähtudes eeltoodust ja tuginedes RHS § 205 lg 2 teises lauses sätestatule, palus RaM hankijal selgitada järgmist:

- 1) Kuidas, sh millistele asjaoludele ja õigusnormidele tuginedes, määras hankija kindlaks piletimüügi korraldamise teenuse tellimiseks riigihanke eeldatava maksumuse ning valis, milliseid menetlusreegleid riigihankemenetluse läbiviimisel kohaldada;
- 2) Milliste kriteeriumite alusel valiti edukas pakkuja ning mis oli eduka pakkumuse maksumus;
- 3) Mis kuupäeval ja milliseks perioodiks sõlmiti eduka pakkujaga hankeleping;
- 4) Millises rahalises mahus on hankija alates hankelepingu sõlmimisest teinud edukale pakkujale väljamakseid.

Hankija selgitas, et ostumenetlus „SA Teater Vanemuine piletimüügi korraldamine“ kuulutati välja 26.01.2024 ning ettepanek pakkumus esitada ja menetluses osaleda tehti elektronposti teel Eestis tegutsevatele piletimüügiplatvormidele Piletilevi, Piletimaailm, Fienta, Piletikeskus ja Piletitasku. Hange viidi läbi sotsiaalteenuse erimenetlusena. Hanke ese (pletimüügi korraldamine) kvalifitseeriti RHS § 126 kohaldamisalasse, kuna see vastas hankija hinnangul direktiivi 2014/24/EL XIV lisas nimetatud teenustele (mh ürituste ja kultuurisündmuste organiseerimisega seotud teenused – CPV 79952000-2 ja 79952100-3 jt). Tulenevalt RHS § 14 lg 2 p-st 3 on direktiivi 2014/24/EL XIV lisa 1.–5. jaotises nimetatud sotsiaalteenuste hankelepingu riigihanke piirmäär 300 000 eurot (km-ta). Hankija hinnangul jäi hanke eeldatav maksumus alla nimetatud 300 000 euro piirmäära, mistõttu hankija ei pidanud kohaldama RHS 3. peatüki 2. jaos sätestatud korda, mis rakendub, kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne sotsiaal- ja eriteenuste riigihanke piirmääraga või ületab seda (RHS § 15 lg 3). Kuna tegemist oli alla nimetatud piirmäära jääva hankega, järgis hankija ostumenetluse läbiviimisel RHS § 3 üldpõhimõtteid ning hankija sisekorras (hankekorras) sätestatud korda.

Ostumenetluse eeldatava maksumuse määramise kohta seletas hankija, et lähtus RHS-i üldreeglist, mille kohaselt eeldatav maksumus määratakse hankelepingu täitmisel eeldatavalt makstava kogusumma põhjal, arvestades muu hulgas hankelepingu alusel võimalikke tulevikus tekkivaid kohustusi ja hankelepingu uuendamist. Piletivahenduse tasu kujuneb lepingu järgi valemipõhiselt.

Hankija poolt RaM-ile edastatud dokumentidest, kuhu hankija oli lisanud ka väljavõtted ostumenetluses edukaks osutunud pakkujale Sviby OÜ tehtud maksete kohta, nähtus, et hankija poolt määratud eeldatav maksumus ja senised väljamaksed jäävad tõepoolest alla RHS § 14 lg 2 p-s 3 sätestatud sotsiaalteenuste riigihanke piirmäära.

Kuivõrd hankija esitatud selgituste ja dokumentide pinnalt ei saanud RaM selgelt hinnata, kas hankija on ostumenetluse läbiviimiseks valinud korrektne menetlusliigi (sh, kas tegu võiks olla teenuse kontsessioonilepingu sõlmimise menetlusega) ning määranud seeläbi hanke eeldatava maksumuse ja antud menetlusele kohalduvad piirmäärad korrektset, palus RaM 06.03.2026 kirjaga nr 12.2-1/367-5 hankijal esitada täiendavaid lähteandmeid ja dokumente. Hankija edastas RaM-ile täiendavad andmed 09.03.2026.

Olles kontrollinud ja hinnanud kõiki hankija poolt edastatud selgitusi ja dokumente (sh ostumenetluse alusdokumente ja eduka pakkujaga sõlmitud lepingut), ei tekkinud RaM-il hankija tegevuse osas piisavat rikkumiskahtlust, mis põhjendaks valimispõhise kontrolli algatamist.

RaM on esmalt seisukohal, et ostumenetluse käigus sõlmitud lepingu näol ei ole tegu kontsessioonilepinguga RHS § 131 mõistes, kuivõrd dokumentidest ei järeldu, et pakkujal oleks vabatus teenuse kujundamisel, ning nõudluse puudumise risk lasub eelkõige hankijal endal. RaM hinnangul võib piletimüügiteenuse puhul sarnaselt nn apteegiteenusega asuda seisukohale, et selle esemeks on õigus müüja pileteid kui asju (kaupu), kuid asjade kontsessiooni RHS ei reguleeri (RHS § 131 komm 8: "*[A]pteegiteenuse puhul prevaleerib nimele vaatamata ilmselt mitte teenuse osutamine, vaid asjade (ravimite) müük ning asjad kontsessioonilepingu esemeks olla ei saa*").

Vastupidiselt järelevalveteates avaldatud seisukohale, et piletimüügiteenuse hankimine sotsiaal- ja eriteenustena ei ole põhjendatud leiame, et kõnealuse piletimüügiteenuse hankimise näol võib siiski olla tegu sotsiaalteenusega. Direktiivi 2014/24/EL XIV lisas nimetatud CPV koodidega 79952000-2 ja 79952100-3 tähistatud (sotsiaal)teenuste ese on piletimüügiteenusele kõige lähedasem ning kirjeldab kõige täpsemalt teenust, mida on antud juhul soovitud hankida.

Ainuüksi see, et riigihanke menetluse lõppemine ei välista järelevalvemenetluse läbiviimist *ex post* RHS § 205 lg 1 p-s 2 sätestatud korras valimipõhiselt (RHS § 206 lg 4), ei tähenda, et RaM oleks kohustatud igal üksikjuhtumil kaaluma või otsustama hankija suhtes valimipõhise järelevalvemenetluse läbiviimist. Valimipõhine järelevalve, sh pisteline tööplaani vaheline kontroll või vastavalt järelevalve tööplaanile *ex post* retrospektiivse plaanilise järelkontrollina läbiviidav järelevalvemenetlus, hõlmab reeglina mitut või kõiki hankija riigihankeid kontrollitava ajaperioodil (vt RHS-i eelnõu, 450 SE I, seletuskiri, lk 144). Kuna järelevalveasutuse eelarvelised ja isikulised ressursid on piiratud, siis on paratamatu, et järelevalveametnikud ei jõua järelevalvet teostades kõikjale. Seetõttu ei ole lauskontroll, mis tagaks, et haldusorgan oleks igast reaalses elus esinevast õigusrikkumisest teadlik ja suudaks kõigile rikkumistele adekvaatselt reageerida, praktikas saavutatav. Sellest tulenevalt tehakse nõ inspeksioonilist järelevalvet asjaomasele metoodikale tuginedes, hinnates muu hulgas õigusrikkumise esinemise tõenäosust ja sellega seotud ohte (vt Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu, 2004, lk 142). Vastav ohuproгноos peab põhinema faktidel või korrakaitseorgani teaduslikel või tehnilistel teadmistel või Euroopa Liidu õigusaktist tuleneval järelevalvekohustusel ning lähtuma võrdse kohtlemise põhimõttest. Riigihangete korraldamise üle RaM-i teostatavas valimipõhises järelevalves on plaanilise järelkontrolli

valimi koostamisel olnud aluseks riigihangete registris kajastatud andmete põhjal läbiviidud riskianalüüsi alusel koostatud riskimaatriks. Samuti oleme tööplaanide koostamisel arvestanud juhtumipõhistes järelevahtemenetlustes, sh järelevahteteadetest ja teistest allikatest, teatavaks saanud asjaolusid.

Praeguses asjas ei ole järelevahteteates etteheidetud rikkumised RaM-i jaoks ilmselged. Arvestades järelevahtemenetluse alustamise vajaduse üle otsustamiseks kogutud andmeid ja hankijalt saadud selgitusi, ei pea RaM valimipõhise järelevahtemenetluse alustamist avalike huvide kaitse seisukohast tarvilikuks. Lisaks, olukorras, kus võimalik õigusrikkumine on juba lõpule viidud ja potentsiaalsed järelevahtemeetmed saaksid piirduda üksnes kontrolliaktis rikkumise konstateerimisega (RHS § 209 lg 2 p-d 4-5) ning hankijale edaspidiseks soovitude andmisega (RHS § 205 lg 4 p 3, § 210), puudub vajadus ajaliselt mahuka ja koormava (valimipõhise) järelevahtemenetluse läbiviimiseks. Järelevahtve preventiivsed eesmärgid on praegusel juhul täidetud seeläbi, et 8.02.2026 kirjas nr 12.2-1/367-3 on RaM juhtinud hankija tähelepanu koos asjakohaste selgitustega RHS-is sätestatud reeglitele. Valimipõhise järelevahtemenetluse toimetamist ei toeta ka see, et järelevahteteates tehtud etteheited puudutavad üksikut riigihanget, mitte hankija riigihanketegevust üldiselt.

Eesti Teatri Agentuuri andmetel külastati 2024. a teatrit Vanemuine 139 840 korral (mis on ka suurima külastajate arvuga teater), teatrit Endla aga 85 483 korral.¹ Arvestades, et SA Teater Vanemuine piletimüügi teenuse eeldatav maksumus jäi alla sotsiaalteenuste piirmäära, siis ei tekkinud Rahandusministeeriumil olemasoleva teabe põhjal põhjendatud kahtlust, et SA Endla Teater puhul sama teenuse riigihanke eeldatav maksumus ületab nimetatud piirmäära.

Seega lähtudes eeltoodust, teatame, et Rahandusministeerium ei alusta SA Teater Vanemuine ega SA Endla Teater suhtes järelevahtemenetlust. Vaatamata järelevahtemenetluse alustamata jätmisele täname Teid esitatud pöördumise eest.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht

Saara Selgmae 5381 1142
saara.selgmae@fin.ee

¹ [Eesti Teatri Agentuur - Statistika](#)