



Hr Elmar Vaher  
Politsei- ja Piirivalveamet

04.06.2021 nr 14-8.7/929-1

**Sisejulgeolekufondi projekti ISFB-12  
"Veesõidukite ja nende transpordimise vahendite  
soetamine" toetuse osaline tagasinõudmine**

**1. Asjaolud ja menetluse käik**

Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*) taotles toetust Sisejulgeolekufondist (edaspidi *ka fond*) ning 08.12.2015 sõlmiti PPA ja Siseministeeriumi vahel toetusleping nr 14-8.7/109-1 projekti nr ISFB-12 „Veesõidukite ja nende transportimise vahendite soetamine“ (edaspidi *projekt*) rakendamiseks. Toetuslepingu sõlmimisega võttis PPA kohustuse järgida muuhulgas toetuslepingu punktis 7.2.3 sätestatud nõuet lähtuda toetuse kasutamisel toetuslepingu lisas 5 toodud kulude abikõlblikkuse reeglitest.

PPA viis läbi avatud hankemenetlusega riigihanke „Hõljuki ostmine“ (viitenumber 216238) (edaspidi *riigihange*) eeldatava maksumusega 810 000 eurot käibemaksuta, mis ületab riigihangete seaduses (edaspidi *RHS*) sätestatud rahvusvahelist piirmäära. Riigihanke tulemusena sõlmiti ettevõtjaga Griffon Hoverwork Ltd (edaspidi *edukas pakkuja*) raamleping nr 1.13-2.2/423-5 (edaspidi *leping*) maksumusega 810 000 eurot, millele lisandus pöördkäibemaks summas 162 000 eurot. Lepingut rahastati projektist täies ulatuses. Siseministeerium teostas järelevalvet riigihanke läbiviimise üle projekti lõpparuande (esitati 15.01.2021) menetlemise raames.

Vastavalt sõlmitud toetuslepingu punktile 9.3 ja toetuslepingu lisana kinnitatud abikõlblikkuse reeglite punktidele 1.6 ja 5.1 on PPA kohustatud kulude tegemisel muuhulgas järgima RHS-i.

RHS § 77 lõike 1 kohaselt koostab hankija riigihanke alusdokumendid (edaspidi *RHAD*) vastavalt RHS-is sätestatud nõuetele kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis ja teeb need ettevõtjatele hankemenetluse algamisest (st hanketeate avaldamisest) arvates elektrooniliselt piiranguteta tasuta kättesaadavaks, kui RHS-is ei ole sätestatud teisiti. Sama paragrahvi lõike 4 kohaselt peab RHAD-s sisalduma mh tehniline kirjeldus ja tulevase hankelepingu tingimused.

Riigihangete registri (edaspidi *register*) andmetel esitati hanketeade (edaspidi *HT*) registrile 20.12.2019 ja see avaldati 23.12.2019. Mitu riigihanke osaks olevat olulist dokumenti (nt tehniline kirjeldus, raamlepingu projekt) on ettevõtjatele kättesaadavaks tehtud 30.12.2019, so 7 päeva HT avaldamisest hiljem.

08.01.2020 pöörduiti registri vahendusel hankija poole palvega pikendada proportsionaalselt pakkumuste esitamise tähtaega seoses osade alusdokumentide viibimisega. 13.01.2020 vastas

PPA ettevõtja pöördumisele, et hankija ei pikenda pakkumuse esitamise tähtaega arvestades, et RHAD on registris avaldatud 23.12.2019, hankija on neid täiendanud 30.12.2019 ning sisulisi küsimusi hankeeseme või RHAD sisu kohta ei ole küsitud. Seejuures on tähelepanuväärne, et nii esitatud küsimus kui vastus olid PPA poolt registris märgitud nähtavaks vaid küsimuse esitajale, samas kui RHS § 1 lõike 2 kohaselt saab riigihankega seotud teabele juurdepääsu piirata üksnes avaliku teabe seaduses sätestatud korras, kui RHS-is ei ole sätestatud teisiti. Samas ei ole PPA märkinud, et sellist alust teabele juurdepääsu piiramiseks esineks.

Lisaks eelnevale, RHS § 104 lõike 8 kohaselt nõuab hankija enne hankelepingu sõlmimist edukalt pakkujalt kõikide asjakohaste hankepassis esitatud kinnitustele vastavate dokumentide esitamist. Ühtlasi kohustab nimetatud lõige hankijat kontrollima eduka pakkuja suhtes kõrvaldamise aluste puudumist sisuliselt. RHS § 96 lõige 2 sätestab dokumendid, mida on hankijal õigus RHS § 95 lõike 1 punktides 1-4 ja lõike 4 punktides 1 ja 3 nimetatud kõrvaldamise aluste kontrollimiseks ettevõtjalt nõuda. RHS § 96 lõige 3 annab juhul, kui pakkuja asukohariik ei väljasta RHS § 96 lõikes 2 nimetatud dokumente, hankijale õiguse nõuda pakkuja või tema esindaja vande all antud tunnistust või pädeva justiits- või haldusasutuse või notari või kutseala- või ametiliidu ees pakkuja või taotleja asukohariigi õigusaktide kohaselt antud tunnistust.

Riigihanke puhul ei nähtu, millistele dokumentidele või tõenditele tuginedes on PPA edukal pakkujal kõrvaldamise aluste puudumist kontrollinud ning seega, mis asjaoludele ja põhjendustele tuginedes on hankija otsustanud jätta eduka pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamata.

Järelevalve käigus toimus ajavahemikus 09.02-12.03.2021 Siseministeeriumi välisvahendite osakonna nõuniku ja toetuslepingu täitmisega seotud projektijuhi vahel elektrooniline kirjavahetus (edaspidi *kirjavahetus*), milles projektijuht mõõnas, et registris 23.12.2019 avaldunud RHAD-st oli üles laadimata jäänud registrivälised dokumendid (raamlepingu projekt, tehniline kirjeldus ning hanke lisateave), mille puudumist hankija 30.12.2019 märkas ning seejärel registrisse lisis. Samuti tõi ta välja, et olukorras, kus hankija ei ole RHS § 77 lõikes 1 sätestatud RHAD avaldamise nõudeid järginud, tuleb lähtuda RHS § 82 lõikest 3, mille kohaselt, kui hankija ei tee ettevõtjatele RHAD kättesaadavaks RHS § 77 lõikes 1 nimetatud viisil või lõikes 2 sätestatud tähtaegade jooksul, pikendab hankija vajaduse ilmnemisel mõistliku tähtaja võrra pakkumuste esitamise tähtaega ja vajaduse korral lükkab edasi pakkumuste avamise aega, et kõik ettevõtjad võiksid kätte saada pakkumuse esitamiseks vajaliku teabe. Projektijuht viitas, et arvesse tuleb võtta, et RHS § 82 lõige 3 ei sätesta kohustust, vaid pigem rõhutab vajaduspõhisusele. Antud olukorras lähtus hankija RHS § 82 lõikest 1, mille kohaselt RHAD muutmisel peab hankija pikendama pakkumuste esitamise tähtaega selliselt, et muudetud RHAD kättesaadavaks tegemisest või edastamisest arvates oleks pakkumuste esitamise tähtaeg võrdne vähemalt poolega RHS-is sätestatud minimaalsest tähtajast. Võttes arvesse, et puuduolevate dokumentide lisamisest arvates jäi pakkumuste esitamiseni 20 päeva, mis on rohkem kui pool RHS-is sätestatud tähtajast, ei pidanud hankija vajalikuks tähtaega pikendada.

Projektijuht selgitas, et kõrvaldamise aluste kontrollimisel lähtus hankija varasemas riigihankes (nr 202275) pakkuja poolt 19.03.2019 antud selgitustest, mille kohaselt tema asukohariigis puudub pädev ametiasutus, kes selliseid tõendeid väljastab. Ühtlasi kontrollis hankija enne riigihankes pakkuja kõrvaldamata jätmise otsuse tegemist e-Certises Suurbritannia kohta avaldatud infoga, et kõik kõrvaldamise alused on pakkuja enda poolt kinnitatavad ehk puudub vastav muu ametiasutus, kes neid tõendeid väljastaks. Pakkuja on hankepassis kinnitanud, et tal puuduvad riigihankes kõrvaldamise alused. RHS § 95 lõike 1 punktis 4 sätestatud kõrvaldamise aluste kontrollimisel lähtus hankija pakkumuses esitatud pakkuja asukohariigi

õigusaktide kohaselt Suurbritannia Maksuameti poolt väljastatud ettevõtte tulumaksu kohta käivist tõendist, mis ei viita, et ettevõttel esineks tulumaksu võlgnevust. Samuti viitas projektijuht oma vastuses, et ühegi teise RHS § 95 lõikes 4 esineva mittekohustusliku kõrvaldamise aluse puhul ei saa hankija nõuda ettevõtjalt ühegi dokumendi esitamist peale hankepassis sisalduva kinnituse.

Siseministerium märgib, et riigihangetes kohalduvad minimaalsed pakkumuste esitamise tähtsajad on RHS-is sätestatud eeldusega, et hankija ei riku RHS § 77 lõikes 1 sätestatud kohustust ja ettevõtjatele tehakse riigihankes osalemiseks vajalik teave, st RHS § 77 lõikes 4 sätestatud tingimustele vastav RHAD, kättesaadavaks alates riigihanke algamisest. RHS § 77 lõikes 1 sätestatud kohustuse eesmärk on omakorda, et riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjad saaksid kohe HT ja RHAD tingimustega tutvuda ning neil oleks piisav aeg otsustada, kas nad soovivad pakkumuse esitada või mitte ning osalemise soovi korral kokku panna nõuetele vastava pakkumuse.

Eduka pakkuja suhtes RHS § 104 lõike 8 kohast sisulist kontrolli teostades ei saa Siseministeriumi hinnangul hankija RHS § 95 lõike 1 punktides 1-4 ja lõike 4 punktides 1 ja 3 nimetatud kõrvaldamise aluste puhul piirduda üksnes pakkuja poolt hankepassis või mujal antud ausõnaliste kinnitustega. Eelviidatud sätetes nimetatud kõrvaldamise aluste puudumist on hankija sisulise kontrolli teostamisel kohustatud kontrollima tõendite alusel, kusjuures nõuda võib ametiasutuse poolt välja antud tõendit või RHS § 96 lõikes 3 nimetatud tunnistust. Vaid ülejäänud kõrvaldamise aluste osas on hankijal RHS § 96 lõike 4 kohaselt lubatud lähtuda ettevõtja poolt antud kinnitustest, kui hankijal ei ole muudest usaldusväärsetest allikatest informatsiooni kõrvaldamise aluse esinemise kohta.

Eeltoodust lähtuvalt on Siseministeriumi hinnangul PPA rikkunud RHS-i § 77 lõikes 1 sätestatud kohustust - PPA tegi riigihanke osaks olevad olulised dokumendid ettevõtjale kättesaadavaks hiljem, kui seaduses ette nähtud. Kuivõrd hiljem avaldatud dokumentide (nt raamlepingu projekt ja tehniline kirjeldus) näol on tegemist hankemenetluse seisukohast oluliste dokumentidega ning veelgi enam – hankijalt paluti pakkumuste esitamise tähtsaja pikendamist eeskätt seoses osade dokumentide hilisema avaldamisega, ei saa antud juhul RHS § 77 lõike 1 rikkumist pidada ka formaalseks. Samuti on PPA eduka pakkuja suhtes kõrvaldamise aluste kontrollimisel rikkunud RHS § 104 lõikes 8 sätestatud kohustust kontrollida eduka pakkuja kõrvaldamise aluste puudumist sisuliselt. PPA ei ole edukalt pakkujalt nõudnud RHS § 95 lõike 1 punktides 1–4 ning lõike 4 punktides 1 ja 3 nimetatud asjaolude puudumise tõendamiseks RHS-i § 96 lõike 3 kohaseid dokumente.

Eeltoodust tulenevalt saatis Siseministerium 21.04.2021 PPA-le kirja nr 14-8.7/916-1 „Arvamuse ja vastuväidete ärakuulamine“, millega andis PPA-le kooskõlas haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) § 40 lõikega 1 võimaluse esitada tuvastatud rikkumiste kohta kirjalik arvamus ja vastuväited.

PPA esitas 30.04.2021 vastuskirjas nr 1.13-2.2/853-9 arvamus ja vastuväited, mille kohaselt PPA ei nõustu seisukohaga, et on rikkunud RHS § 77 lõikes 1 sätestatud kohustust, mistõttu tuleb PPA-le kohaldada 5 % tagasinõude määra, kuna Siseministerium ei ole põhjendanud oma seisukohta, miks oleks PPA-l pidanud antud olukorras tekkima vajadus tähtsaja pikendamiseks, võttes arvesse PPA projektijuhi poolt antud selgitusi tähtsaja pikendamata jätmise kohta. Ühtlasi on PPA märkinud, et ei saa oma ärakuulamise õigust teostada, kui puuduvad põhjendatud väited, millest tulenevalt ei ole arvestatud PPA seisukohtadega § 77 lõike 1 küsimuses, millele oleks omakorda võimalik esitada vastuväiteid ja seeläbi oma ärakuulamise õigust rakendada. Samuti ei nõustu PPA Siseministeriumi seisukohaga, et pole nähtav, millistele dokumentidele või tõenditele on PPA edukal pakkujal kõrvaldamise aluste

puudumise kontrollimisel tuginenud ning mis asjaoludele ja põhjendustele tuginedes on hankija otsustanud jätta eduka pakkuja hankemenetlusest kõrvaldamata ning kokkuvõtvalt jätnud sisulise kontrolli teostamata, tuues oma vastuses välja varasemas menetlusetapis esitatud argumendid.

## 2. Õiguslikud põhjendused

Siseministeerium edastas HMS § 40 lõike 1 kohaselt PPA-le 21.04.2021 kirja nr 14-8.7/916-1 „Arvamuse ja vastuväidete ärakuulamine“ eesmärgiga tuua välja tuvastatud rikkumised koos asjakohaste põhjendustega ning võimaliku tagasinõudega, millele oli PPA-l võimalik esitada kirjalik arvamus ja vastuväited hiljemalt 03.05.2021. Ärakuulamise põhimõtte tõhus realiseerimine eeldab, et menetlusosalisele on piisavalt täpselt teada, mille kohta ta võib arvamus ja vastuväited esitada ning tal peab olema võimalus esitada haldusakti andmise menetluses haldusorganile omalt poolt küsimuse õigeaks otsustamiseks tähtsust omavaid täiendavaid andmeid. PPA edastas 30.04.2021 vastuskirjas nr 1.13-2.2/853-9 arvamus ja vastuväited. Eeltoodust lähtuvalt on Siseministeerium taganud PPA-le õiguse olla ärakuulatud.

Tagasinõudmise ja tagasimaksmise korra<sup>1</sup> § 10 lõike 1 kohaselt nõuab otsustaja toetuse tagasi osaliselt või täielikult, kui ilmneb, et toetust on kasutatud mitteabikõlblike kulude hüvitamiseks.

Toetuslepingu sõlmimisega võttis PPA kohustuse järgida muuhulgas toetuslepingu punktis 7.2.3 sätestatud nõuet lähtuda toetuse kasutamisel toetuslepingu lisas 4 toodud kulude abikõlblikkuse reeglitest, mille kohaselt peab kulude tegemisel muuhulgas järgima RHS-i.

Siseministeerium on jätkuvalt seisukohal ja leiab, et PPA on rikkunud RHS § 77 lõikes 1 sätestatud kohustust, kuna tegi riigihanke osaks olevad olulised dokumendid ettevõtjale kättesaadavaks hiljem, kui seaduses ette nähtud. Siseministeeriumi hinnangul peab RHS §-s 93 sätestatud tähtaegasid arvestama koosmõjus RHS § 77 lõikega 1. Vastasel juhul tekiks hankijal, kes on rikkunud RHS § 77 lõikes 1 sätestatud kohustust, justkui täiendav võimalus minna RHS-i rikkumisega veelgi kaugemale, andes ettevõtjatele seaduses ettenähtud miinimumist vähem aega RHAD-ga tutvumiseks. Õiguskirjanduse kohaselt on hankija, kes on eksinud RHS § 77 lõike 1 nõuete vastu, kohustatud pikendama pakumuste esitamise tähtaega mõistliku aja võrra<sup>2</sup>. Kuigi seal viidatakse mõistliku tähtaja sisustamisel võlaõigusseaduse §-s 7 sätestatud orientiiridele, ei saa siiski kõrvale jätta ka RHS-i teisi sätteid, sh RHS §-i 93, kus on ette nähtud minimaalsed tähtjad, mis peavad ettevõtjatele olema tagatud RHAD-ga tutvumiseks ning nende alusel pakumuse koostamiseks ja esitamiseks. PPA tõlgenduse kohaselt muutuks RHS § 77 lõikega 1 ja § 93 lõike 1 punktiga 4 hankijale pandud kohustus sisutuks. Tähtaja pikendamisega ei oleks PPA saanud küll RHS § 77 lõike 1 rikkumist olematuks muuta, kuid oleks saanud seda heastada.

Tagasinõudmise ja tagasimaksmise korra § 22 lõike 6 ja perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise korra<sup>3</sup> § 22<sup>1</sup> lõike 5 punkti 3 kohaselt kohaldatakse hankelepingule 5%-list finantskorrektsiooni määra, kui RHAD kättesaadavuse aeg moodustab RHAD-s ette nähtud pakumuste ja taotluste esitamise tähtajast 50% või enam, kuid vähem kui 80%.

---

<sup>1</sup> Vabariigi Valitsuse 22.12.2006. a määrus nr 278 „Toetuse tagasinõudmise ja tagasimaksmise ning toetuse andmisel ja kasutamisel toimunud rikkumisest teabe edastamise tingimused ja kord“

<sup>2</sup> M.A. Simovart ja M.Parind. Riigihangete seadus: Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Kirjastus Juura (2019), lk 464 p 8 ja 9.

<sup>3</sup> Vabariigi Valitsuse 01.09.2014. a määrus nr 143 „Perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja kord“

Antud riigihankes oli pakkumuste esitamise tähtaeg 30 päeva HT registrile esitamisest arvates. HT esitati 20.12.2019 ja avaldati 23.12.2019. Pakkumuste esitamise tähtajaks oli määratud 20.01.2020. Puuduolevate RHAD-de lisamisest arvates jäi pakkumuste esitamise tähtajani 20 päeva ehk RHAD kättesaadavuse aeg moodustas RHAD-s ette nähtud pakkumuste esitamise tähtajast 74,07%, mistõttu on põhjendatud kohaldada 5%-list tagasinõude määra.

Samuti on Siseministerium jätkuvalt seisukohal, et PPA on eduka pakkuja suhtes kõrvaldamise aluste kontrollimisel rikkunud RHS § 104 lõikes 8 sätestatud kohustust. RHS ei võimalda § 95 lõike 1 punktides 1–4 ja § 95 lõike 4 punktides 1 ja 3 sätestatud asjaolude sisulisel kontrollimisel tugineda üksnes hankepassis pakkuja esitatud ausõnalistele kinnitustele, kuna RHS § 96 lg 3 sätestab, et juhul kui pakkuja asukohariigis ei väljasta pädevad ametiasutused RHS § 96 lõikes 2 nimetatud tõendeid, võib need asendada § 96 lõikes 3 sätestatud tingimustele vastavate dokumentidega. PPA on oma kirjas viidanud varasemast hankest pärit tõendile, kuid see ei vasta § 96 lõike 3 tingimustele, sh ei ole selge, missuguse kõrvaldamise aluse puudumist see tõendama peaks.

Seetõttu esinevad riigihanke puhul ka tagasinõudmise ja tagasimaksmise korra § 22 lõike 6 ja perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise tingimused ja korra §-s 22<sup>8</sup> toodud asjaolud, mille kohaselt kui /.../ hankemenetluses ilmneb §-des 22–22<sup>7</sup> nimetatata riigihangete seaduse rikkumine, kohaldatakse sõltuvalt rikkumise raskusest ja ulatusest rikkumisega seotud hankelepingu osale § 21 lõikes 1 nimetatud finantskorrektsiooni määra<sup>4</sup>, välja arvatud juhul, kui rikkumine on üksnes formaalne.

Võttes arvesse, et PPA ei viinud eduka pakkuja suhtes läbi RHS-i nõuetele vastavat RHS § 104 lõike 8 kohast sisulist kontrolli, kuid seejuures arvestades asjaoluga, et e-Certises Suurbritannia kohta avaldatud andmete kohaselt ei väljasta ükski ametiasutus RHS § 96 lõikes 2 nimetatud tõendeid, on Siseministeriumi hinnangul proportsionaalne kohaldada 5%-list tagasinõude määra.

Tagasinõudmise ja tagasimaksmise korra § 11<sup>2</sup> lõige 16 sätestab, et kui projekti ühes hankes tuvastatakse enam kui üks rikkumine, mille mõju ei ole võimalik hinnata või selle hindamine on ebamõistlikult aja- või ressursimahukas, siis sama hanke erinevate rikkumiste korral rakendatakse suurimat tagasinõude määra. Seega kuulub kohaldamisele 5%-line tagasinõude määr.

### 3. Otsus

Eeltoodust lähtudes ning tuginedes tagasinõudmise ja tagasimaksmise korra § 11<sup>2</sup> lõikele 16, § 22 lõikele 6 ning perioodi 2014–2020 struktuuritoetusest hüvitatavate kulude abikõlblikuks lugemise, toetuse maksmise ning finantskorrektsioonide tegemise korra § 22<sup>1</sup> lõike 5 punktile 3 ja §-le 22<sup>8</sup>, tunnistatakse PPA projekti ISFB-12 „Veesõidukite ja nende transportimise vahendite soetamine“ raames läbi viidud hanke „Hõljuki ostmine“ (viitenumber 216238) tulemusel ettevõtjaga Griffon Hoverwork Ltd sõlmitud lepingu maksumus osaliselt abikõlbmatuks. Nimetatud lepingu tegelik maksumus koos käibemaksuga on 972 000 eurot,

---

4 § 21 lg 1: “Kui struktuuritoetuse seaduse § 46 lõike 1 kohaselt ilmneb, et toetuse saaja on eiranud oma kohustusi või talle kehtestatud nõudeid ja finantskorrektsiooni otsuse tegemisel ei ole võimalik kohustuse või nõude täitmata jätmise laadist tulenevalt selle rahalise mõju suurus hinnata, kuid esineb põhjendatud oht, et täitmata jätmine tõi kaasa rahalise mõju, siis vähendatakse toetust sõltuvalt rikkumise raskusest 2, 5, 10 või 25 protsenti tegevustele või tegevuste kogumile eraldatud toetusest sõltuvalt asjaolude mõjust kulu abikõlblikkusele, välja arvatud, kui käesolevas peatükis ei ole sätestatud teisiti.“

seega on abikõlbmatu summa **48 600 eurot**, millest Euroopa Liidu (edaspidi EL) toetus moodustab 36 450 eurot (75%) ja riiklik kaasfinantseering 12 150 eurot (25%).

PPA peab abikõlbmatuks tunnistatud summa tagastama tagasinõudmise otsuse kehtima hakkamisest arvates 90 kalendripäeva jooksul järgmiselt:

Panga nimi: AS SEB PANK  
Saaja nimi: Rahandusministeerium  
Konto number: EE891010220034796011  
Viitenumber: 2800045849  
Selgitus: ISFB-12

Tagasinõudmise ja tagasimaksmise korra § 11 lõike 6 kohaselt väheneb projekti eelarve tagasinõutava EL-i toetuse ja riikliku kaasfinantseeringu kulude ulatuses vastavalt projekti kehtiva eelarve proportsioonile.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lauri Lugna  
kantsler

Kairit Mägi 6125145  
kairit.magi@siseministeerium.ee