



**RIIGI TUGITEENUSTE
KESKUS**

Sotsiaalministeerium
info@sm.ee
Suur-Ameerika tn 1
10122, Harju maakond, Tallinn
Registrikood: 70001952

12.06.2026 nr 11.3-1/26/2998

VAIDEOTSUS

Tuginedes perioodi 2021-2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse § 32 lõigetele 3 ja 4, sotsiaalkaitseministri- ja tervise- ja tööministri 04.04.2023 käskkirja nr 59 „Ühiskondlikku muutust toetavate sotsiaal- ja tervishoiuteenuste arendamine Ida-Virumaal“ punktile 11 ning haldusmenetluse seaduse § 85 punktile 4,

Riigi Tugiteenuste Keskus otsustab:

jätta Sotsiaalministeeriumi vaie rahuldamata ja Riigi Tugiteenuste Keskuse 01.04.2026 finantskorrektsiooni otsus nr 11.3-1/26/1511 kehtetuks tunnistamata.

Käesoleva vaideotsusega mitte nõustumisel tuleb vaidlus vastavalt sotsiaalkaitseministri- ja tervise- ja tööministri 04.04.2023 käskkirja nr 59 „Ühiskondlikku muutust toetavate sotsiaal- ja tervishoiuteenuste arendamine Ida-Virumaal“ punktile 11 lahendada Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 sätestatud korras.

1. Vaide läbivaatamise alus ning vaide esitaja taotlus

Tulenevalt Riigi Tugiteenuste Keskuse (edaspidi RTK või vaide lahendaja) ja lähtudes haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) §-st 73, perioodi 2021-2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakendamise seaduse (edaspidi ÜSS) § 32 lõigetest 3 ja 4 ja 04.04.2023 käskkirja nr 59 „Ühiskondlikku muutust toetavate sotsiaal- ja tervishoiuteenuste arendamine Ida-Virumaal“ punktist 11 vaatas RTK läbi Sotsiaalministeeriumi (edaspidi elluviija või vaide esitaja) 30.04.2026 esitatud vaide, milles vaide esitaja taotleb RTK 01.04.2026 finantskorrektsiooni otsuse nr 11.3-1/26/1511 (edaspidi FKO) kehtetuks tunnistamist.

2. Asjaolud

2.1. RTK on teinud 01.04.2026 meetme „Ühiskondlikku muutust toetavate sotsiaal- ja tervishoiuteenuste arendamine“ raames elluviija projekti „Ühiskondlikku muutust toetavate sotsiaal- ja tervishoiuteenuste arendamine Ida-Virumaal TAT“ (projekti nr 2021-2027.6.01.23-0026) osas finantskorrektsiooni otsuse seoses riigihankes nr 283555 „Supervisiooniteenus Ida-Virumaa sotsiaalvaldkonna töötajatele“ tuvastatud riigihangete seaduse rikkumisega. Täpsemalt

on elluviija partner Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit (edaspidi ka hankija) kehtestanud riigihankes nr 283555 raamlepingu raames hankelepingute sõlmimiseks tingimused, mis on vastuolus riigihangete seaduse § 3 punktidega 1 ja 2 ja § 30 lõikega 4.

2.2. 30.04.2026 esitas elluviija FKO peale vaide, milles leiab, et FKO ei ole kooskõlas kehtiva õigusega ja on kaalutlusvigadega. Samuti leiab vaide esitaja, et nii rikkumine kui kahju liidu eelarvele puudub ning finantskorrektsiooni tegemisel ei ole järgitud proportsionaalsuse põhimõtet.

2.3. RTK kontrollis vaide esitamise tähtaegsust HMS §-le 75 ning tuvastas, et vaide on esitatud tähtaegselt. Vaide vastavuse HMS §-le 76 kontrollimisel tuvastas RTK, et vaides esinevad puudused: puudu on vaide esitaja postiaadress ja sidevahendite numbrid ning kinnitus, et vaieldavas asjas ei ole jõustunud kohtuotsust ega toimu kohtumenetlust. Vaide lahendaja leiab, et kirjeldatud puudused on vaide lahendajal ise võimalik kõrvaldada. Kuivõrd vaide esitaja postiaadress ja sidevahendite numbrid on vaide lahendajale teada, samuti ei saa olla vaieldavas asjas jõustunud kohtuotsust ega olla toimumas kohtumenetlust, kuivõrd ÜSS § 31 lg 1 alusel on kohustuslik enne halduskohtule kaebuse esitamist läbida vaidemenetlus, peale mida lahendatakse vaidlus Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 101 sätestatud korras. RTK lahendab vaide.

3. RTK seisukohad

3.1 Vastavalt ÜSS § 31 lõikele 1 ja kooskõlas HMS § 83 lõikega 1 kontrollitakse vaiet läbi vaadates haldusakti andmise õiguspärasust ja otstarbekust. Haldusmenetluse seaduse §-i 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutlusvigadeta ning vastab vorminõuetele.

3.2 Vaide asjaoludest nähtub, et vaide esitaja on seadnud kahtluse alla FKO kui haldusakti õiguspärasuse, kuivõrd leiab, et see ei ole kooskõlas kehtiva õigusega, kaalutlusvigadeta ega proportsionaalne.

3.3 Vaide esitaja toob vaide punktis 2.2 välja, et FKO aluseks olevas raamlepingus olid sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused, sealhulgas hankelepingute sõlmimise kord ja et seda konstateeritakse ka FKO punktis 4. Vaide lahendaja sellist konstateeringut FKO punktis 4 ei tuvastanud. Kuigi FKO punktis 4 kirjeldatakse raamlepingus toodud hankelepingu sõlmimise tingimusi, siis leitakse FKO punktis 5, et raamlepingus ei ole sätestatud kõiki raamlepingu alusel sõlmitavate hankelepingute tingimusi. Vaide lahendaja selgitab, et hankelepingu partneri valik ei saa olla täiesti juhuslik, vaid see peab toimuma rangelt raamlepingus sätestatud tingimuste alusel (vt M.A Simovart, M. Parind. Riigihangete seaduse kommenteeritud väljaanne, 18. kommentaar RHS § 30 kohta). Antud juhul ei näe raamleping ette hankelepingu partneri valikuks mingeid tingimusi, jättes selle teenuse kasutaja suvaotsuseks, mistõttu ei ole vaide esitaja väide, et raamlepingus on sätestatud kõik selle alusel sõlmitavate hankelepingute tingimused, õige.

3.4 Euroopa Kohtu praktikast (C-218/01 punkt 60 või C-245/02 punkt 56) tulenevalt peab EL direktiividega hõlmatud riigisisest õigust tõlgendama ja kohaldama kooskõlas direktiividega. RHS § 30 lõikega 6 on siseriiklikku õigusesse ülevõetud Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2014/24/EL artikkel 33 lg 4 punkt a, mille kohaselt kui hankija tahab raamlepingu alusel sõlmida hankelepingut ilma uut hanget välja kuulutamata peavad raamlepingu sõlmimise aluseks olevad riigihanke dokumendid sisaldama objektiivseid tingimusi, mis võimaldavad otsustada, milline raamlepingu pooleks olev pakkuja seda lepingut täidab. Eeltoodust järeldub, et RHS § 30 lg 6 kohaldamisel on nõutav, et raamleping sisaldaks objektiivseid tingimusi hankelepingute sõlmimiseks, vastasel juhul ei ole hankelepingute sõlmimine ilma minikonkursita lubatud.

3.5. Vaide punktis 2.2 pöörab vaide esitaja tähelepanu finantskorrektsiooni otsuses toodud selgitusele, et teenuse tarbijate subjektiivse valiku tõttu ei ole raamlepingus hankelepingute

sõlmimise objektiivseid kriteeriume ehk objektiivset mehhanismi. Sellise käsitlusega vaide esitaja nõustuda ei taha, leides, et raamleping vastab kõigile „objektiivse mehhanismi“ tunnustele, mida on finantskorrektsiooni otsuses kirjeldatud, sh tellimuste saamine on ette teada ja läbipaistev. Vaide lahendaja jääb selles osas erimeelele, sest olukorras, kus teenuse osutaja valik on jäetud puhtalt teenuse tarbija suvaotsuseks, ei saa raamlepingu partnerid kuidagi ette näha millistel tingimustel ja kas üldse nendelt teenust tellima hakatakse. Objektiivse mehhanismi puudumist ilmestab hästi ka asjaolu, et kuivõrd raamlepingu partneritel on raamlepingus fikseeritud erinevad tunnihinnad individuaalse supervisiooni eest, siis ei taga teenuse kasutaja poolt vabal valikul teenuse osutaja poole pöördumine, teenust parima võimaliku hinnaga. Olukord oleks teine kui teenuse osutaja peaks valiku tegema selliste raamlepingus ettenähtud kriteeriumite alusel, mis tagaks ühtlasi ka teenuse parima võimaliku hinna ja kvaliteedi suhte alusel.

3.6. Eelkirjeldatud põhjustel ei oma tähtsust ka see, kes teenuse osutaja tegelikult välja valib, on see siis hankija ise või isik, kelle jaoks on teenust tellitud. Oluline on, et sellise teenuse tellimise protsess ise oleks läbipaistev ja kontrollitav.

3.7. Kuigi RHS § 30 lg 8 võimaldab sõlmida hanklepinguid vabalt valitud raamlepingu partneriga, siis on sellise võimaluse kasutamine piiratud 20%-ga raamlepingu maksumusest, mis tähendab seda, et lõviosa raamlepingu täitmise tingimustest on üldjuhul hankes osalemisest huvitatud isikutele siiski ettenähtavad ja hanklepingusse pääsemise võimalus ette prognoositav. Vaide lahendaja selgitab ka seda, et RHS § 30 lg 8 regulatsiooni aluseks on nõ väikeste osade erand (RHS § 28 lg-d 3 ja 4), mis lubab küll teatud tingimustel kõrvale kalduda hankemenetluse reeglitest, kuid mis ei vabasta hankijat seejuures kohustusest järgida riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid. Seega isegi kui 20%-i ulatuses on hankija jätnud endale vabaduse pöörduda vabalt valitud pakkuja poole, peaks sellist valikut toetama siiski rahaliste vahendite otstarbeka ja säästliku kasutamise kaalutlused. Käesoleval juhul ei ole hankija näinud ette hankes võimalust RHS § 30 lg 8 kasutamiseks ning vabalt valitud pakkuja poole pöördumise kaalutlused on samuti teadmata. Sellise hanke korraldamine ei teeni RHS § 2 toodud riigihangete seaduse eesmärki, milleks muuhulgas on tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine.

3.8. Vaide esitaja hinnangul ei ole finantskorrektsiooni otsus kooskõlas kehtiva õigusega, kuivõrd puudub õigusrikkumine, täpsemalt viidatakse vaide punktis 3.3.2 RHS § 30 lg 4 toodud rikkumisele. Vaide esitaja leiab, et kuna hange viidi läbi ja hanklepingud sõlmiti RHS § 30 lg 6 punkti 1 alusel, siis saabki rikkumiseks olla vaid eelkirjeldatud säte, mitte § 30 lg 4. Vaide lahendaja pöörab tähelepanu asjaolule, et finantskorrektsiooni otsuse punktis 37 on etteheidetud ühtlasi ka RHS § 30 lg 6 punkti 1 rikkumist, kuid isegi kui finantskorrektsiooni otsuses selline etteheide puuduks, on otsuses rikkumisena õigesti kvalifitseeritud RHS § 30 lg 4. Nimelt kehtestab RHS § 30 lg 4 hankijale kohustuse korraldada raamlepingu osapoolteks olevate pakkujate vahel minikonkurss, kui raamlepingus ei ole sätestatud kõiki selle alusel sõlmitavate hanklepingute tingimusi. Kuivõrd antud juhul ei ole raamlepingus sätestatud kõiki hanklepingu sõlmimise tingimusi, siis kohaldus RHS § 30 lg 4, mitte RHS § 30 lg 6. Teisisõnu on hankija rikkunud talle RHS § 30 lg-st 4 tulenevat kohustust sõlmida hanklepingud minikonkursside tulemusel.

3.9. Vaide punktis 3.4.1 leiab vaide esitaja, et finantskorrektsiooni otsuse kohaldamise eelduseks on siiski konkreetse rikkumise tõttu eelarvele tekkinud või tõenäoliselt tekkiv kahju. Kohtupraktikale tuginedes selgitab vaide esitaja, et kahju põhjendus ei saa olla üldsõnaline ja kahju ei saa olla teoreetiline ning lisab, et finantskorrektsiooni otsuses on kahju kujutlus vaid teoreetiline ja põhjendamata. Vaide lahendaja leiab, et vaide esitaja eelkirjeldatud käsitlus ei ole korrektne. Finantskorrektsiooni otsuse punktis 35 on Euroopa Kohtu praktikale tuginedes ammendavalt selgitatud seda, et finantskorrektsiooni tegemise aluseks olev finantsmõju ei seisne ainult nähtavas rahalises kahjus, mis on eelduslikult hankijale tekkinud, vaid ka kahjus, mis on tekkinud Euroopa Liidu eelarvele läbi toetusrahade õigusvastase kasutamise kahjustades Euroopa Liidu konkurentsipoliitikat ja siseturgu. Euroopa Kohus on 08.06.2023 otsuses nr C-545/21 (vt p 40) leidnud, et finantskorrektsiooni tegemise eeldused on täidetud ka siis, kui *ei ole tõendatud, et selline tegevus mõjutas reaalselt pakkuja valimise menetlust, ja kui tegelikku kahju liidu eelarvele ei ole tuvastatud*. Niisamuti on Euroopa Kohus samas lahendis punktis 31 rõhutanud, et *liidul on*

õigus rahastada oma vahenditest ainult selliseid meetmeid, mis viiakse ellu täielikus kooskõlas eelkõige riigihangete põhimõtete ja eeskirjadega, eelkõige pakujate võrdse kohtlemise põhimõtte ja läbipaistvuse põhimõttega. Õiguskirjanduses on eelkirjeldatud lahendi pinnalt jõutud järeldusele, et Euroopa Kohus seisab liidu finantshuvide tõhusa kaitse eest ja et liikmesriikide tagasinõudmiskohustust ei tohi võimaliku finantsmõju tõendamise probleemid takistada¹. Eeltoodust tuleneb, et finantskorrektsiooni tegemise eeldused on täidetud juba siis, kui võimalikku finantsmõju EL eelarvele pole võimalik välistada, st võimalik finantsmõju võib olla teoreetiline ja selle võimalikku olemasolu ei pea hakkama rakendusüksus tõendama. Kokkuvõttes seisneb finantskorrektsiooni otsuses etteheidetud rikkumise finantsmõju 3 aspektis:

- 1) Kahju, mis on tekkinud Euroopa Liidu eelarvele läbi Euroopa Liidu üldpõhimõtete ja väärtuste kahjustamise;
- 2) Võimalik rahaline kahju minikonkursside korraldamata jätmise tagajärjena, kuivõrd tagatud ei ole parima hinna ja kvaliteediga hankelepingute sõlmimine;
- 3) Võimalik rahaline kahju, mille on tinginud hankelepingute sõlmimise tingimuste läbipaistmatus ja kontrollimatus, millel võis olla heidutav mõju hankes osalemisest huvitatud isikutele ja nende hankes osalemise otsusele. Pole teada, kes oleks võinud hankel veel osaleda ja raamlepingusse pääseda siis, kui raamlepingus oleks hankelepingu sõlmimise tingimused ammendavalt ette nähtud või oleks korraldatud minikonkurss.

3.10 Eelkirjeldatud kahte viimast rikkumise võimalikku finantsmõju arvestades esineb põhjendatud oht ka ühendmääruse² § 35 lg 1 mõttes, kuivõrd pole võimalik välistada, et raamhanke nõuetekohase läbiviimise tulemusel oleks raamlepingu alusel sõlmitud hankelepingud soodsamad. Vaide lahendaja peab oluliseks märkida, et ühendmääruse³ § 35 lg-s 1 kasutatud mõistet „põhjendatud oht“ tuleb tõlgendada koostoimes Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2021/1060 artikli 2 punktis 31 määratletud finantskorrektsiooni tegemise alustega ja asjaomase Euroopa Kohtu praktikaga. Sellest tulenevalt ei tähenda „põhjendatud oht“ seda, et rakendusüksus peaks ära näitama rikkumise tulemusel tekitatud reaalse mõju Euroopa Liidu eelarvele, piisab sellest, kui ta jõuab järeldusele, et sellist mõju pole võimalik kuidagi välistada.

3.11. Vaide punktis 3.5.3. märgib vaide esitaja, et lubamatu on finantskorrektsiooni kohaldamisel kasutada analoogiat ühendmääruse § 22³ lg 7 punktiga 3. Esmalt selgitab vaide lahendaja, et rikkumisele proportsionaalse finantskorrektsiooni rakendamisel analoogia kasutamist sarnase tüüpikkumisega nõuab liikmesriikidelt Euroopa Komisjon. Nii on toodud Euroopa Komisjoni 14.05.2019 otsuse nr C(2019) 3452, millega kehtestatakse suunised kohaldatavate riigihanke-eeskirjade rikkumise korral liidu rahastatavate kulude suhtes tehtavate finantskorrektsioonide kindlaksmääramiseks, lisa (edaspidi EK suunised) punktis 1.2.2 et kui hankedirektiiv ei kohaldu, kuid hange kuulub siseriikliku riigihankeõiguse kohaldamisalasse ja on selgelt rikutud siseriikliku riigihankeõigust, siis tuleb finantskorrektsiooni nõutav suurus kehtestada analoogselt EK suuniste 2. jaos kindlaks määratud õigusnormide rikkumise liikidega. Vaide lahendaja selgitab täiendavalt, et EK suunistes toodud korrektsioonimäärade skaala eesmärk on tagada samasuguse olemuse ja raskusastmega rikkumistele ühtsed finantskorrektsiooni määrad, teisisõnu tagatakse sellega, et raskematele rikkumistele ei kohaldataks finantskorrektsiooni määrasid, mis on üldjuhul ettenähtud kergematele rikkumistele ja vastupidi. Sealjuures ei ole oluline, millise menetlusliigiga tegu on, ühtmoodi analoogiat rakendatakse nii lihthangetele, sotsiaal- ja eriteenustele kui ka kääbushangetele. Finantskorrektsiooni otsuses etteheidetud rikkumine kuulub EK suunistes kirjeldatud rikkumisi silmas pidades kergemate rikkumiste kategooria alla, kuivõrd üldjuhul toob sarnast tüüpi rikkumine kaasa 10%-ilise finantskorrektsiooni. Arvestades rakendusüksuse poolt finantskorrektsiooni otsuses toodud raskendavat asjaolu (vt finantskorrektsiooni otsus p 33) ning

¹ Vt [ECJ Ruled on Concept of "Irregularity" and Extent of Financial Corrections - eucrim](#)

² Vabariigi Valitsuse 12.05.2022 määruse nr 55 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused“

³ Vabariigi Valitsuse 12.05.2022 määruse nr 55 „Perioodi 2021–2027 Euroopa Liidu ühtekuuluvus- ja siseturvalisuspoliitika fondide rakenduskavade vahendite andmise ja kasutamise üldised tingimused“

kergendavate asjaolude puudumist, siis ei saanud rakendusüksus üldisest madalamat finantskorrektsiooni rakendada.

3.12 Lõpetuseks heidab vaide esitaja ette seda, et finantskorrektsiooni määra kohaldamisel ei ole üldse arvestatud RHS § 30 lg 8 tulenevat subjektiivsuse lubatavust 20%-i ulatuses. Vaide lahendaja leiab, et asjaolu, et miski on RHSis lubatud, ei saa olla finantskorrektsiooni määra alandavaks asjaoluks, kui hankija pole sellise võimaluse kasutamist riigihankes ette näinud ega kasutanud seda võimalust õiguspäraselt (antud juhul on vaide esitaja ise tunnistanud, et raamlepingut on õigusvastaselt täidetud juba üle 20%-i). Sarnaselt ei saa olla õigusvastase hankelepingu muutmise puhul finantskorrektsiooni alandavaks asjaoluks see, et RHS teatud juhtudel hankelepingu muutmist lubab.

3.13 Kokkuvõttes leiab vaide lahendaja, et vaides toodud põhjendused ei anna alust Riigi Tugiteenuste Keskuse 01.04.2026 finantskorrektsiooni otsuse nr 11.3-1/26/1511 kehtetuks tunnistamiseks. Vaide lahendaja on seisukohal, et nimetatud finantskorrektsiooni otsus on HMS § 54 mõttes õiguspärane ning jätab eeltoodud põhjendusel vaide rahuldamata.

(allkirjastatud digitaalselt)

Urmo Merila
peadirektori asetäitja

Koostaja: Kathy Tätte
526 1482
Kathy.Tatte@rtk.ee