



JUSTIITSMINISTEERIUM

Rahandusministeerium
info@fin.ee

Teie 24.04.2020

Meie 08.06.2020

nr RAM/20-0477/-1K,
1.1-10/2991-1
nr 8-2/2771

Riigihangete seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

Rahandusministeerium on esitanud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks riigihangete seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse (VTK), mille eesmärgiks on praegu kohtuvälise vaidlustuse lahendamise organina toimiva riigihangete vaidlustuskomisjoni (VaKo) viimine kohtusüsteemi osaks.

Rahandusministeerium põhjendab VTK-s kehtiva regulatsiooni muutmise vajadust mh järgmistelt: valdkond vajab edasi arendamist; mudel lihtsustub (hankevaidluste lahendamine muutuks neljaastmelisest kolmeastmeliseks); menetlusreeglid ühtlustuvad – suurem õigusselgus ja pooltele väiksem töö- ja halduskoormus; saab kasutada kohtusüsteemi tööriistu; vähenevad kulud; sõltumatus suureneb; VaKo liikmetele laiendatakse kohtunikega võrdsed garantiid ning arenguvõimalused, luuakse võimalused järelkasvuks.

Justiitsministeeriumi hinnangul väärib kavandatav muudatus elluviimist üksnes juhul, kui hankeasjade menetlemise kvaliteet ja kiirus muudatuste tulemusel ei vähene, vaid kasvab. Justiitsministeerium kooskõlastab VTK, juhtides tähelepanu järgnevale.

1. Kohtute arvamus

VaKo viimine kohtusüsteemi osaks eeldab arvamuse saamist ka kohtutelt. Palume saata VTK arvamuse avaldamiseks Riigikohtule, ringkonnakohtutele ja halduskohtutele.

2. Menetluse ese halduskohtus

Justiitsministeerium nõustub VTK punktides 9.2 ja 9.3 väljendatud murega, kuidas sisustada hankeasja mõistet ning kuidas see mõjutab hankeasja lahendamise kiirust. Riigihangete seaduse (RHS) § 19 lg 4 kohaselt võib vaidlustusega nõuda: 1) hankija otsuse osalist või täielikku kehtetuks tunnistamist; 2) hankija kohustamist viia riigihanke alusdokumendid õigusaktidega kooskõlla. Kahju hüvitamise taotlusega võib nõuda hankija õigusvastase otsuse või riigihanke alusdokumentide tõttu tekkinud kahju hüvitamist. Seega on VaKos vaidlustusmenetluse ese ja ulatus piiratud RHS-i rikkumist puudutavate küsimuste ja RHS-i alusel tehtud või tegemata jäetud hankija otsustega. VaKo ei lahenda nõudeid, mis jäävad väljapoole RHS-i rikkumisi. Hankeasjade lahendamisel esimese vaidlusastmena halduskohtus kerkib aga rida küsimusi, mis on seotud vaidluseseme piiramisega: kas üldse ja millistel alustel on võimalik piirata vaidlustatavaid küsimusi; millises ulatuses kohaldada hankeasja lahendamisele tähtaegu. Need küsimused vajavad järgneva analüüsi käigus põhjalikku käsitlemist. Juhime tähelepanu asjaolule, et riigi toimimisel on nn neljaastmeline vaidlustamise süsteem tavapärane, sest üldjuhul on haldusmenetluses võimalik esitada vaie ka haldusorganile, seega ei ole kohtueelne menetlus haldusmenetluses tavapäratu.

3. Spetsialiseerumine ja kohtunikukohtade täitmine

Justiitsministeeriumi hinnangul on võimalik luua halduskohtus riigihankeasjadele spetsialiseerunud kohtunikukohad. Justiitsministeeriumi eelistuseks on, et spetsialiseerumise kohustust ei sätestata seaduse tasandil, vaid lahendatakse kohtu tööjaotusplaaniga ning vajadusel kohtute haldamise nõukoja täpsemate alustega (kohtute seaduse § 37 lg 4¹). Seaduse tasandil spetsialiseerumise sätestamisel peab olema ülekaalukas avalik huvi, mis kaalub üle kohtute sõltumatuse määratleda ise oma töökorraldus. Esiteks ei ole Rahandusministeerium VTK-s ülekaalukat avalikku huvi kirjeldanud. Seaduse tasandil on reguleeritud näiteks alaealistega seotud kohtuasjadele spetsialiseerumine, millega tagatakse võistlevas menetluses (kriminaal- ja tsiviilkohtumenetlus) alaealise kui nõrgema ja erilist kohtlemist vajava menetlusosalise kaitse. Riigihangete menetluses ei ole nõrgemat ega erilist kohtlemist vajavat menetlusosalist, sest kogu haldusmenetlus on üles ehitatud uurimispõhimõttele, mitte võistlevuse põhimõttele. Teiseks peab kohtule jääma võimalus ise oma töökoormuse jaotamise üle otsustada.

Justiitsministeerium peab oluliseks, et loodavate kohtunikukohtade täitmine peab toimuma konkursiga tavapärasel korral. Mis puudutab VaKo liikmete vabastamist kohtunikueksamist, siis see vajab põhjalikumalt analüüsi; seadusega VaKo liikmetele üldise erandi sätestamist ei toeta. VTK-s on eksamist vabastamise osas võetud eeskujuks prokuröridele ja advokaatidele ette nähtud erand, kuid see võrdlus ei ole praegusel juhul õigustatud, sest VaKo liikmeks saamine ei eelda sellise mahuka eksami läbimist ega isikuomaduste kontrolli, mis tuleb teha prokuröriks, advokaadiks või kohtunikuks saamisel.

4. Kulud

Muudatusega kaasnevate kulude kandmine peab olema selge. VaKo viimine kohtusüsteemi osaks saab toimuda eeldusel, et VaKo senised kulud, sh VaKo liikmete personalikulud kantakse üle Rahandusministeeriumi vahenditest Justiitsministeeriumi vahenditesse. Lisaks tuleb arvestada ühekordsete kuludega, mis seonduvad vajalike tööruumide ümberkohandamise ja sisustamisega halduskohtus, samuti võimalike infosüsteemide muudatustega. Viimaste suurus sõltub valitavatest menetluslikest lahendustest.

5. Mõjud

Eelnõu ettevalmistamise etapis tuleb tähelepanu pöörata järgmisele.

Kuigi esitatud VTK peab kavandatavate muudatuste üheks suurimaks võimalikuks hüveks koormuse vähendamist nii hankijatele kui pakkujatele, aga ka riigiasutustele, siis võimalikud riskid, mis tulenevad pakutava lahenduse ebasoovitavate mõjude esinemise tõenäosusest, on jäänud hindamata. Sekkumise tulemusena seisneb eeldatavalt suurim risk eelkõige praegusega vähemalt sama kvaliteetse ja kiire hankevalduste lahendamise süsteemi uuesti loomises. Kavandatavate muudatuste mõjude hindamine võrdluses hästi toimiva kehtiva olukorraga omab antud juhul eriti suurt tähtsust.

Eesmärgi sõnastamisel, nii nagu ka probleemi määratlemisel on oluline konkreetsus. VTK-s sõnastatud eesmärk hankevalduste lahendamise süsteemi loomiseks, mis oleks vähemalt sama kvaliteetne ja kiire kui praegune, kuid tagaks pikemas plaanis veelgi parema süsteemi ning valdkonna paremad arenguvõimalused, jääb liiga deklaratiivseks. Eesmärk või eesmärgid tuleks võimalusel sõnastada moel, mis võimaldaks tulevikus hinnata, mil määral need saavutati, ning oleks võimalus veenduda, et eesmärkideni jõudmiseks pakutavad lahendused seda ka võimaldavad ning on sihtrühmadele arusaadavad ning ühtlasi kõige vähem koormavad.

VTK-s nimetatud sihtrühmade suurus vajab samuti täpsustamist. Kohtud sihtrühmana on määratletud liiga laialt, kuna neist arvukaimalt mehitatud ehk maakohud ei puutu menetlusega kokku. Täpsustada tuleb ka VaKo koosseisu suurus. Ettevõtjategi osas saaks lisada, et kuigi potentsiaalselt on sihtrühmaks kõik ettevõtjad, asuvad lepingulistesse suhetesse iga-aastaselt hangete tulemusena kõigest mõnisada ettevõtjat, kellest mingi osa võib ilmselt ka aastast aastasse korduda. Samas tuleb muidugi arvestada, et hangetes osaleb pakkujatena eelduslikult kordades rohkem ettevõtjaid kui hangete võitjaks kuulutatakse, mistõttu on hangetega kokkupuude just võimaliku vaidlustamise seisukohalt ettevõtjatel selle võrra ka suurem.

Juhime tähelepanu ka sellele, et mõjude hindamise üks eesmärk on tuvastada potentsiaalselt sihtrühmadele avalduda võivad olulised mõjud, mistõttu tuleb hindamisel lähtuda hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (§ 1 lg 1 p 7) kohastest mõjukriteeriumitest. Need tuleb sisustada nii palju kui võimalik olemasolevate ja ka prognoosandmetega, et tõsta hindamise usaldusväärsust ja kinnitada muudatuste vajalikkust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Raivo Aeg
minister

Katariina Kärsten 620 8177
Katariina.Karsten@just.ee

Joel Kook 620 8248
Joel.Kook@just.ee