



SISEMINISTEERIUM

Hr Jaak Aab
riigihalduse minister
Rahandusministeerium

Teie: 24.04.2020 nr RAM/20-0477/-1K

Meie: 01.06.2020 nr 1-7/119-3

Arvamus riigihangete seaduse ja
teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu
väljatöötamise kavatsuse kohta

Austatud härra Aab

Siseministeerium koos valitsemisala asutustega ei toeta algatatud riigihangete seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsust (edaspidi *VTK*).

Oleme seiskohal, et praegu kehtiva õiguse alusel toimiv süsteem töötab hästi, on usaldusväärne, kiire ja kõrge kvaliteediga. Sama on välja toodud ka *VTKs* ning me nõustume praktikutena eeltooduga täielikult.

VTKs ei ole välja toodud selget probleemi, mida *VaKo* kaotamisega lahendada soovitakse. Samuti ei ole analüüsitud, kuidas uus vaidlustamise kord toimima hakkab ning missuguseid muudatusi see nii hankijatele kui pakkujatele kaasa tooks.

Meie hinnangul on olemas oht, et võime kaotada tänasele kohtuvälisele süsteemile omase kiiruse, asjatundlikkuse ja efektiivsuse, mis on kaasa toonud suure usalduse *VaKo* otsuste suhtes. *VaKo* otsuseid kaevatakse edasi harva (nt 2019.a oli *VaKos* 201 vaidlustust, kohtusse pöörduti 29 otsuse vaidlustamiseks) ning veelgi haruldasemad on juhtumid, mil kohus *VaKo*-st teistmoodi otsustab. Lisaks kvaliteedile paistab Eesti teiste Euroopa Liidu riikide võrdluses silma ka vaidlustuste lahendamise kiiruse poolest.

Kohtueelse vaidluskomisjoni peamine eesmärk on kohtute koormuse vähendamine, mis just viimastel aastatel on märkimisväärselt tõusnud. Komisjon on kiirem ja odavam võimalus vaidluse lahendamiseks. Eeltoodule on viidatud ka *VTKs*, mille kohaselt ka rahvusvaheline praktika kinnitab, et kohtulik riigihangete vaidlustus ei ole kunagi sama kvaliteetne ja kiire kui kohtueelne menetlus.

Oleme arvamusel, et kohtueelsete vaidlustuskomisjonide kaotamine saab olla õigustatud siiski vaid juhul, kui on ilmnenu, et komisjon ei suuda täita oma ülesannet, pakkuda efektiivset õiguskaitset ja teised võimalused olukorra parandamiseks puuduvad. Näiteks, kui enamus otsuseid vaidlustatakse kohtus edasi, võib küsida, kas süsteem sellisel kujul on otstarbekas. *VaKo* otsuste puhul eeltoodud probleemi täna ei eksisteeri ning sellele ei ole osundatud vähimalgi määral ka *VTKs*, vaid vastupidi.

Mõistame, et kavandatav muudatus vähendaks vaidlusastmete arvu ja ühtlustaks tõenäoliselt vaidlustamise ja kohtupidamise reegleid ja põhimõtteid ning annaks suurema sõltumatuse seadusandlikust ja täitevvõimust, kuid siinkohal ei tohiks unustada ka hankijate ja pakkujate

huve ning vaidlustuste eesmärki tervikuna, s.o lihtne, kiire, kvaliteetne ja kõigile jõukohane õiguskaitsse riigiga tehingute tegemisel.

Valdav osa Eesti riigihangetest on täna väiksemahulised (Rahandusministeeriumi statistika kohaselt oli eelmisel aastal 78% hangetest siseriiklikud, 22% ületasid rahvusvahelist piirmäära). Kohtuvaidlusteks kuluv ressursimaht ei sõltu aga hanke suurusest, mistõttu ei pruugi üksnes kohtu poolt pakutav õiguskaitsse täita oma eesmärki, jäädes väiksematel hangetel ning väikese ja keskmise suurusega ettevõtete (VKEde) jaoks vaid teoreetiliseks võimaluseks.

Oleme arvamusel, et VTKs kirjeldatud VaKo kaotamisega lahendatavad kaasprobleemid, seoses sotsiaalsete tagatiste, järelkasvu, ligipääsuga infosüsteemidele jms on tõenäoliselt võimalik lahendada õigusaktide või praktika muudatustega ka ilma VaKot ära kaotamata.

Seega tuleks enne VTKga edasiminekut viia läbi põhjalik analüüs ja uuring, mis näitaks, kuidas erinevate alternatiivide korral ja lähtudes ka positiivsest rahvusvahelisest praktikast, oleks võimalik saavutada tõhus ja kvaliteetne riigihangete vaidlustussüsteem, mis oleks vähemalt samaväärne tänase vaidluste lahendamise süsteemiga.

Ühtlasi tuleks käsitleda ka lahendust, kus VaKot ei kaotata ära ning VaKole antakse ligipääs e-toimikule.

Toome siinjuures välja omapoolsed mõtted:

1. Riigihangete eesmärgiks on riigi nimel tehingute tegemine ning seda võimalikult ausalt ja läbipaistvalt. Otsuste vaidlustajateks on erineva suuruse ja võimekusega ettevõtjad, kelle peamiseks eesmärgiks on oma ärihuvide kaitsmine. VTKs ei ole analüüsitud, kas ja kuivõrd väikse ja keskmise suurusega ettevõtjad, kelle huve RHS kaitses, on valmis kohtus oma õiguste eest seisma ja millist mõju avaldaks muudatus neile ja riigihangetele tervikuna. Ka tänane vaidlustusmenetlus on väiksemate ettevõtjate jaoks sageli piisavalt keeruline. Seega kohtumenetlus võib ettevõtjad panna kaaluma, kas üldse oma õiguste kaitses kohtusse pöörduda. Kindlasti on mõjutajaks ka suuremad õigusabikülud, mis võivad ületada riigihankel loodetud tulu. Seega ei pruugi õiguskaitsse täita enam oma eesmärki, jäädes teoreetiliseks ja kättesaamatuks.
2. Hinnata tuleb, kas ja kuivõrd avaldavad planeeritavad muudatused mõju hankijatele ja avalikule sektorile tervikuna. Täna viivad riigihankeid läbi erineva kvalifikatsiooniga inimesed (eriti väiksemad hankijad), kes sageli ei ole juriidilise taustaga, et olla kohtus riigihanke vaidlustes esindajaks.
3. Arvesse tuleb võtta, et kui hankeasjad muutuvad keerulisemaks ja hankemenetlused kohtuvaidluste tõttu tõenäoliselt aeganõudvamaks, avaldab see otsest mõju ka riigi ostuvajaduste ja eelarve planeerimisele tervikuna. Asja, teenuse või ehitustöö ostmise ja kättesaamine ei tohiks muutuda teisejärguliseks.
4. Planeeritava muudatusega ei tohiks langeda hankevaidluste lahendamise kvaliteet ja kiirus võrreldes praeguse praktikaga. Seetõttu on analüüsivõimalik, kas ja millisel viisil VaKo kaotamine hakkab mõjutama tegelikult menetlustähtaegu ja efektiivsust. Sealhulgas, kas sõltuvalt valitud menetlusreeglistikust (HKMS vs RHS) võib kaasneda ka vaidlustuste arvu kasv ning menetlustähtaegade pikenemine. Seda enam, et hetkel puudub ka teadmine sellest, mis hakkab olema hankeasi ning kas sellesse kaasatakse ka muud teemad (VaKo hindab kooskõla RHSga).
5. Mõelda tuleks ka sellele, kas VaKo kaotamisel tuleks ellu kutsuda ka vaidemenetlus hankija juures (HMS järgi).

6. VTKs on toodud, et hankeasju hakkavad menetlema sellele õigusvaldkonnale spetsialiseerunud kohtunikud. Eelnevat arvestades tekib küsimus, kas ka ringkonnakohtus on plaanis luua hankeasju läbi vaatav erikomisjon (kohtunikud, kes spetsialiseeruvad vastavale õigusvaldkonnale) sarnaselt halduskohtule. Samuti pole analüüsitud, kuidas toimub vaidluste lahendamine Riigikohtus.

Küsitavusi tekitab ka vajadus halduskohtusse „erikohtunike“ roll luua. Ka täna on halduskohtul riigihangete vaidluste lahendamise pädevus. Samuti jääb mõistetamatuks VaKo liikmetele täiendavate sotsiaalsete tagatiste andmise vajaduse põhjendus. VTKst ei selgu, kuidas plaanitakse riigihanke kohtunikud säästa muust kohtunikutööst (st võrrelda siis töökoormusi „tava“ kohtunikul ja riigihanke kohtunikul).

Mõelda tuleks ka sellele, kas riigihangete vaidlustamine toimuks edaspidi ühes või kõigis neljas halduskohtu kohtumajas. Arvame, et ühest küljest võib tsentraliseeritud lahendus mõjutada planeeritava korralduse põhiseaduspärasust, ent teisalt mõjub detsentraliseeritus negatiivselt otsuste kvaliteedile.

7. Muudatuse põhjendustes on eelistena toodud kohtuga ühtsed menetlusreeglid, ühtne infosüsteem kohtuga ja kohtunikuga sarnase liikme staatuse kaotamine.

Meie hinnangul ei välista ükski ülaltoodust nende sisuliste eeliste rakendamist VaKole. Peamiseks VaKo eeliseks ongi vaidlustusmenetluse lihtsus ja kiirus, võrreldes kohtumenetlusega. See teebki menetluse tõhusaks. Kuidas kohtuga samad menetlusreeglid või infosüsteem veelgi tõhustaks olemasolevat kohtueelset vaidluste lahendamist, jääb selgusetuks.

8. Kui halduskohtumenetluses jäävad riigihangete vaidlustuste puhul kehtima halduskohtumenetluses kohaldatavad riigilõivumäärad ja HKMS (mis oleks loogiline lahendus), siis võib eeldada massilist kaebuste arvu kasvu. Täna VaKosse pöördumise riigilõiv on 640 või 1280 eurot sõltuvalt hanke eeldatavast maksumusest, ent halduskohtusse pöördumise riigilõiv on 15 eurot. Meie hinnangul ei ole ka adekvaatset põhjust, miks peaks riigihanke vaidlustega halduskohtusse pöördumisel erinema riigilõiv tänasest 15 euro suurusest lõivumäärast. Kui VaKo ära kaotada ja kehtestada 640/1280 eurot riigilõiv halduskohtusse pöördumiseks, siis arvame, et selline määr takistab omakorda efektiivset õiguste kohtulikku kaitset. Halduskohtusse pöördumise riigilõivumäär on võrreldes tsiviilkohtumenetlusega madal just põhjusel, et võimaldada üksikisikul end kaitsta halduse omavoli eest.

9. Halduskohtumenetluses ei hüvitata üldreeglina haldusorganile võidu korral esinduskulusid, vastupidiselt VaKo menetluses hüvitatakse. Võib mõistlikult arvata, et finantskulu risk toimib täna riigihangete vaidlustusmenetluses kaebuse arvu vähendava meetmena. Kui VaKo kaotamisel ei oleks kaebajal enam kaotuse korral menetluskulude kandmise kohustust, siis võib eeldada, et kaebuste arv tõuseb hüppeliselt (eriti koosmõjus 15 eurose riigilõivuga).

Arvestades tänast olukorda, kus Justiitsministeerium tegeleb aktiivselt halduskohtu pikkade menetlustähtaegadega, ei tundu reaalne, et kohtunike ressursid suunataks ühele valdkonnale ning kui rahvusvaheline kogemus ütleb, et VaKo on ELis eeskujuks ning kohtulik menetlus ei ole üldistatult samaväärne, siis jääb arusaamatuks, kuidas on võimalik VTKs kirjeldatud eesmärkide saavutamine. Arvame, et vaidluste lahendamine muutub ajaliselt pikemaks ning täiendavat mõju omab sellele ka potentsiaalne vaidluste arvu tõus. Vaidluste arvu tõusuga ja

pikemate menetlusaegadega kannatab aga hankijate võimekus hankeplaan täita ning kaasnevad kulud seoses vaidlustega.

Riigihangete vaidlustused on spetsiifilised, mistõttu tuleks enne lõplike järelduste tegemist ja süsteemi muutmist analüüsida ka VaKo otsuste edasikaebamise põhjuseid.

Teeme ettepaneku loobuda VTK edasisest menetlusest ning kriitiliselt hinnata probleemide olemust ning võimalikku reformivajadust tervikuna.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Mart Helme
siseminister

(allkirjastatud digitaalselt)

Riina Solman
rahvastikuminister

Anu Rebane 6125071
anu.rebane@siseministeerium.ee