

Riigihangete seaduse ning riigihangete seaduse muutmise ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

8. aprillil 2022. a võttis Euroopa Liidu Nõukogu vastu määruse 2022/576, millega muudetakse määrust (EL) nr 833/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas¹ (edaspidi *määrus*). Määrusega kehtestatakse muuhulgas sanktsioonid seoses riigihankelepingutega. Täpsemalt lisatakse määruse punktiga 23 muudetavasse määrusesse artikkel 5k, mis keelab artiklis nimetatud isikutega või nendega seotud ettevõtjatega hankelepingute sõlmimise või lepingute täitmise jätkamise, kui need on sõlmitud sellise riigihanke menetluse tulemusena, mis kuulub riigihangete direktiivide² kohaldamisalasse või mis on sõlmitud direktiivides nimetatud ja määruses täpsustatud teatavate erandite alusel.

Selleks, et määrust rakendada, peavad riigihangete seaduses (edaspidi *RHS*) sisalduma sätted, mis võimaldavad hankijal nõuda riigihankes osalevatelt ettevõtetelt kinnitusi, andmeid ja tõendeid, et kontrollida rahvusvahelise sanktsiooni puudumist. Kuivõrd rahvusvahelise sanktsiooni seaduse (edaspidi *RSanS*) § 7 lg 1 kohaselt on rahvusvahelist sanktsiooni rikkuv tehing tühine ning määrus keelab selliste lepingute sõlmimise ja jätkamise, on väga oluline, et hankijatel oleks võimalik neid andmeid kontrollida ning vajadusel ettevõtja riigihanke menetluselt kõrvaldada või tema pakkumus tagasi lükata.

Eelnõuga muudetakse kõigepealt rahvusvahelist sanktsiooni käsitleva kõrvaldamise aluse sõnastust, kuivõrd kehtiva seaduse ja ka 1. juunil 2022. a jõustuva muudatuse tulemusel kehtima hakkav sõnastus on liiga kitsas.

Esiteks käsitleb see üksnes juhtumit, kus pakkuja või taotleja ise on rahvusvahelise sanktsiooni subjekt. Välja jäävad määruses sätestatud juhud, kui rahvusvahelise sanktsiooni subjekt on pakkuja või taotleja kui juriidilise isiku omanik või tegelik kasusaaja, või mõjutab rahvusvahelise sanktsiooni subjekt pakkujat või taotlejat varjatult. Välistatud ei ole, et edaspidi kehtestatakse veel rahvusvahelisi sanktsioone, mis kehtivaid sanktsioone laiendavad või

¹ Nõukogu määrus (EL) 2022/576, 8. aprill 2022, millega muudetakse määrust (EL) nr 833/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas (ELT L 111, 8.4.2022, lk 1–66)

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta (ELT L 94, 28.03.2014, lk 1–64); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankesid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ (ELT L 94, 28.03.2014, lk 243–374); Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde, ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ (ELT L 216, 20.08.2009, lk 76–136).

täiendavad, mistõttu on oluline, et RHS-s sisalduv kõrvaldamise alus oleks kõikidel nendel juhtudel rakendatav.

Teiseks käsitleb kehtiv ja ka 1. juunil 2022. a jõustuv muudatus üksnes rahvusvahelist sanktsiooni ega nimeta Vabariigi Valitsuse sanktsiooni. Kuigi RHS ja RSanS vastavate sätete koosmõjus tõlgendamisel on võimalik jõuda järeldusele, et kõrvaldamise alus laieneb ka Vabariigi Valitsuse sanktsioonile – nimelt kohaldatakse RSanS § 27 lõike 5 alusel Vabariigi Valitsuse sanktsioonile rahvusvahelise sanktsiooni kohta sätestatud – on selliste keerukate ja ebavajalike tõlgendamisprotsesside ärahoidmiseks mõistlik kõrvaldamise aluses Vabariigi Valitsuse sanktsiooni eraldi nimetada. RSanS kohaselt on ka Vabariigi Valitsuse sanktsiooni rikkuv tehing tühine. Sellel samal põhjusel muudetakse ka pakkumuse tagasi lükkamist käsitlevat sätet.

Nagu eespool selgitatud, on oluline, et hankijal oleks võimalik nõuda pakkujalt ja taotlejalt sanktsiooni puudumise kohta kinnitust ning vajadusel ka kõiki andmeid ning tõendeid, mis seda talle tõendaksid. Kehtiv seadus ütleb väga täpselt, milliseid andmeid ja tõendeid pakkuja või taotleja käest on võimalik kõrvaldamise aluste kohta nõuda ning neid ei ole palju, sest seda piiravad riigihangete direktiivid. Kuivõrd aga rahvusvahelisi sanktsioone sätestavad õigusaktid on liikmesriikides otsekohaldatavad, ei saa direktiivide piirangutest lähtuda. Selleks sätestatakse eelnõuga sõnaselgelt, et hankijal on õigus rahvusvahelise sanktsiooni puudumise kontrollimiseks nõuda mistahes andmete ja tõendite esitamist. Kuivõrd need andmed ja tõendid võivad olla väga erinevad, sõltuvad kehtestatavast sanktsioonist, ei ole nende konkreetsem nimetamine seaduses võimalik.

Lisaks muudetakse eelnõuga sätteid, mis lubavad hankelepingu kõrvaldamise alusega ettevõtjaga sõlmida siis, kui selleks on ülekaalukas avaliku huvi või rahvusvahelist sanktsiooni heastada. RSanS § 7 lõike 1 kohaselt on rahvusvahelist sanktsiooni rikkuv tehing tühine ning määrus keelab selliste lepingute sõlmimise ja jätkamise. Erandeid sellest võib teha üksnes õigusakt, millega sanktsioon kehtestati ja milles võivad olla erinevad kaalutlused, millest lähtudes erandeid lubatakse. Seetõttu ei ole rahvusvahelise sanktsiooni puhul hankelepingu sõlmimine ülekaaluka avaliku huvi tõttu või ka kõrvaldamise aluse heastamine kohane. Pealegi nõuavad heastamist riigihanke direktiivid, ent rahvusvahelist sanktsiooni käsitlev kõrvaldamise alus ei tulene mitte direktiividest, vaid Euroopa Liidu ja ÜRO õigusaktidest, millele heastamise instituut ei laiene.

1.2 Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi riigihangete ja riigiabi osakonna nõunik Evelin Karindi-Kask (evelin.karindi-kask@fin.ee, tel 611 3501). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Rahandusministeeriumi personali- ja õigusosakonna õigusloome valdkonna juht Virge Aasa (virge.aasa@fin.ee, tel 611 3549). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Rahandusministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Sirje Lilover (sirje.lilover@fin.ee, tel 611 3638).

1.3 Märkused

Eelnõu on seotud järgmiste Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiividega:

1. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL (ELT L 94, 28.03.2014, lk 1–64);
2. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242);
3. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ (ELT L 94, 28.03.2014, lk 243–374);
4. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde, ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ (ELT L 216, 20.08.2009, lk 76–136).

Eelnõu on seotud järgmiste Euroopa Liidu Nõukogu õigusaktidega:

1. Nõukogu määrus (EL) 2022/576, 8. aprill 2022, millega muudetakse määrust (EL) nr 833/2014, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas (ELT L 111, 8.4.2022, lk 1–66);
2. Nõukogu otsus (ÜVJP) 2022/578, 8. aprill 2022, millega muudetakse otsust 2014/512/ÜVJP, mis käsitleb piiravaid meetmeid seoses Venemaa tegevusega, mis destabiliseerib olukorda Ukrainas (ELT L 111, 8.4.2022, lk 70–80).

Eelnõu ei ole seotud ühegi muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõuga muudetakse RHS-i redaktsioonis RT I, 08.07.2020, 8 ja riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadust (vastu võetud 13. aprillil 2022. a).

Eelnõu vastuvõtmiseks seadusena on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seaduse eesmärk on lahendada esmajoones määrusega kehtestatud sanktsioonide praktilise rakendamise probleemid, ent ettevaatavalt lihtsustada ka võimalike tulevikus kehtestatavate rahvusvaheliste sanktsioonide rakendamist, korrastades RHS-s sisalduvat rahvusvahelist sanktsiooni käsitlevat regulatsiooni nii, et sellega oleksid kaetud kõik olemasolevad ja tulevased rahvusvahelised ja Vabariigi Valitsuse kehtestatavad sanktsioonid. Samuti on eesmärgiks võimaldada hankijal vajadusel lisaks pakkuja ja taotleja esitatavatele kinnitustele nõuda sanktsiooni kontrollimiseks andmete ja tõendite küsimist.

Muudatuste ajendiks on määrusega kehtestatud uued rahvusvahelised sanktsioonid riigihangetes, mis ei ole rahvusvahelist sanktsiooni käsitleva RHS § 95 lõike 1 punktiga 5 hõlmatud. Kehtiva kõrvaldamise alusega on hõlmatud üksnes määruse artikli 5k lõike 1 punktis 1 nimetatud juhtum, kus sanktsiooni subjektiks on Vene Föderatsiooni kodanikust, residendist või seal asutatud ettevõtjast pakkuja või taotleja. Lisaks sellele on osaliselt hõlmatud ka punkt 3, mille kohaselt on sanktsiooni subjektiks sellise isiku esindaja. Ülejäänud määruses toodud juhtumid on aga hõlmamata. Nende puhul on kehtiva seaduse pinnalt tekkinud rakenduslikke probleeme, mis tuleb kohe lahendada. Nimelt tuleks hankijal praegu riigihanke

alusdokumentides endal sellised pakkumuse tagasi lükkamise alused ette näha ning sätestada ka vastavad andmete või tõendite esitamise nõuded. Kui vastavat tagasi lükkamise alust riigihanke alusdokumentides sätestatud ei ole, ei ole hankijal õiguslikku alust sellist pakkumust ega ettevõtjat riigihankelt kõrvale jätta. Samas ei saa ta selle ettevõtjaga hankelepingut sõlmida, mistõttu on ainuke väljapääs hankemenetluse kehtetuks tunnistamine. See ei ole hankija ega teiste pakkujate suhtes õiglane ega ka proportsionaalne meede.

Rahvusvahelist sanktsiooni käsitlev kõrvaldamise alus on RHS-s sisaldunud kehtiva tervikteksti jõustumisest arvates. Siiani on kõrvaldamise aluse puudumist kontrollitud peamiselt hankepassis sisalduva kinnituse alusel ning sanctionsmap.eu veebilehel oleva otsingu abil. Kuivõrd rahvusvahelised sanktsioonid on siiani enamasti puudutanud Lähis-Ida riikidest pärit isikuid, kes arusaadavatel põhjustel Eesti riigihangetes ei osale, ei ole see kõrvaldamise alus erilist tähelepanu pälvinud.

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 1 punkti 2 alusel eelnõule väljatöötamiskavatsust ei koostatud. Eelnõu ajendiks olev määrus võeti Euroopa Liidu Nõukogu poolt vastu 8. aprillil 2022. a, see jõustus 9. aprillil 2022. a ning sellega kehtestatud rahvusvahelised sanktsioonid kehtivad nii käimasolevatele riigihangetele ja ka juba sõlmitud hankelepingutele. Seetõttu tuleb eelnõus sätestatud muudatused kehtestada viivitamata, mistõttu ei ole võimalik läbi viia tavalist õigusloomeprotsessi, vaid eelnõu tuleb menetleda kiireloomulisena. Vastasel korral võib juhtuda, et käimasolevad riigihanke menetlused tuleb kehtetuks tunnistada ja hankelepingute lõpetamisel ilma õigusliku aluseta võivad hankijad olla sunnitud maksma kahjutasu ettevõtjatele, kes on rahvusvahelise sanktsiooni subjektid.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist. Esimese paragrahvi muudetakse riigihangete seadust, teise paragrahvi riigihangete seaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seadust ning kolmas paragrahv sätestab seaduse jõustumise.

Eelnõu § 1

Täiendatakse § 96 uue lõikega 2¹, mis sätestab, kuidas toimub rahvusvahelise sanktsiooni puudumise kontrollimine.

Esmajoones kontrollib hankija sanktsiooni puudumist ettevõtja esitatava kinnituse alusel. Riigihanke menetlustes, kus on kasutusel hankepass, esitatakse ettevõtjale selline küsimus hankepassis ning ettevõtja vastab, kas tal vastav kõrvaldamise alus esineb või mitte. Riigihanke menetlustes, kus hankepassi ei kasutata, peab hankija riigihanke alusdokumentides (edaspidi *RHAD*) sellise kinnituse esitamist nõudma. Tuleb silmas pidada, et ka ettevõtja ise peab teadma, millised on rahvusvahelised sanktsioonid, mis võivad teda puudutada. Näiteks määruse art 5k kohaselt ei tohi ettevõtja ise olla Vene Föderatsiooni kodanik, resident ega seal asutatud ettevõtja. Lisaks sellele ei tohi ettevõtja omandiõigusest üle 50% kuuluda otseselt ega kaudselt Vene Föderatsiooni kodanikule, residendile ega seal asutatud ettevõtjale. Seega ei tohi terves n-ö omanike ahelas kuni tegeliku kasusaajani välja olla selliseid isikuid, kui nende osalus ettevõttes otseselt või kaudselt moodustab üle 50%.

Määruse art 5k kohaselt on kõik Vene Föderatsiooni kodanikud, residendid ja seal asutatud juriidilised isikud sisuliselt rahvusvahelise sanktsiooni subjektid. Samas ei ole kõiki neid isikuid arusaadavatel põhjustel nimetatud sanktsiooni kehtestavas õigusaktis, mistõttu ei ole sellist teavet võimalik saada ka Euroopa Liidu sanktsioonide kaardilt sanctionsmap.ee ega ühestki teisest andmebaasist. Samuti ei ole andmebaasi, millest oleks võimalik leida omanike osaluse suurust ettevõtjas kuni tegeliku kasusaajani välja. Sestap tuleb hankijal vajadusel ettevõtja esitatud kinnitusi kontrollida muul viisil, st nõudes pakkujalt või taotlejalt vastavate andmete ja tõendite esitamist.

Kindlasti tuleb silmas pidada, et juhul, kui hankijal ei teki mitte mingisugust kahtlust rahvusvahelise sanktsiooni puudumise osas, ei ole tal kohustust kinnitusele lisaks ühtegi tõendit küsida. Ainult juhul, kui hankija on kahtlus, et tegemist võib olla ettevõttega, kes on rahvusvahelist sanktsiooni kehtestavas õigusaktis nimetatud moel sanktsiooni subjektiks või subjektiga seotud, võib hankija nõuda täiendavate andmete ja tõendite esitamist. Kuivõrd sanktsioone võidakse edaspidi kehtestada veelgi, ei ole RHS-s võimalik ammendavalt nimetada, millised need vajalikud andmed või tõendid saavad olla. Näiteks määruse art-s 5k sätestatud sanktsioonide kontrollimiseks võib olla vajalik isikut tõendava dokumendi koopia esitamine, millelt nähtuks isiku kodakondsus, samuti juriidilise isiku puhul tema asukohariigi äriregistri või muu pädeva asutuse väljastatud tõend või väljavõte. Samuti võib olla asjakohane nõuda ettevõtjalt andmeid tema omanike ja tegelike kasusaajate osaluse suuruse kohta.

Eelnõu § 2 punktid 1 ja 4

Esiteks muudetakse RHS § 95 lõike 1 punktis 5 sisalduvat rahvusvahelist sanktsiooni käsitlevat kõrvaldamise alust.

Teiseks muudetakse RHS § 114 lõikes 2¹ sisalduvat pakkumuse tagasi lükkamise alust, kui hankelepingu sõlmimine esitatud pakkumuse alusel rikuks rahvusvahelist sanktsiooni.

Esiteks sätestatakse, et pakkuja ja taotleja kõrvaldatakse hankemenetlusest, kui temaga hankelepingu sõlmimine rikuks rahvusvahelist sanktsiooni. Kehtiva seaduse kohaselt tuleks hankemenetlusest kõrvaldada pakkuja või taotleja, kes on ise või kelle juhtimis-, haldus- või järelevalveorgani liige on rahvusvahelise sanktsiooni subjekt. Selline sõnastus on liiga kitsas. Määruse artikli 5k lõike 1 kohaselt on hankelepingu sõlmimine ja jätkamine keelatud mitte üksnes siis, kui ettevõtja ise on Vene Föderatsiooni kodanik, resident või seal asutatud juriidiline isik, vaid ka siis, kui ettevõtja omanikest üle 50% on otseselt või kaudselt sellised isikud või kui ettevõtja selliseid isikuid esindab või tegutseb nende juhendamisel. Seega ei kata kehtiv RHS säte praegu isegi kõiki määruses nimetatud juhtumeid. Lisaks sellele võib juhtuda, et Venemaa või ka mõne muu riigi (näiteks Valgevene) kodanikele, residentidele või ettevõtjatele kehtestatakse aja jooksul veel sanktsioone, mis samuti võivad riigihankeid mõjutada. Seega peab kõrvaldamise alus olema piisavalt lai, et selliseid juhtumeid hõlmata.

Teiseks lisatakse sättesse täpsustus, mille kohaselt hõlmab kõrvaldamise alus ka Vabariigi Valitsuse sanktsiooni. RSanS § 27 lõike 3 alusel kohaldatakse Vabariigi Valitsuse sanktsioonile rahvusvahelise sanktsiooni kohta sätestatud. Sellest tulenevalt on ka Vabariigi Valitsuse sanktsiooni rikkuv tehing RSanS § 7 lõike 1 alusel tühine. Samas nimetab kehtiv RHS säte üksnes rahvusvahelist sanktsiooni RSanS tähenduses, mis võib viia eksliku tõlgenduseni, justkui ei saaks sellisel juhul pakkujat või taotlejat hankemenetlusest kõrvaldada. Selline tõlgendus viib aga omakorda praktiliste probleemideni, kuivõrd RSanS keelab sellise lepingu

sõlmimise, aga RHS-s puudub sõnaselge säte pakkuja ja taotleja kõrvale jätmiseks hankemenetlusest. Lahenduseks oleks sellisel juhul üksnes võimalus lükata sellise pakkuja pakkumus tagasi, ui hankija oleks vastava võimaluse juba ise RHAD-is sätestanud, ent täiesti korrektne selline lähenemisviis pole (pakkumuse tagasi lükkamise alused peaksid olema seotud pakkumusega, mitte pakkuja isikuga) ja enamasti pole hankijad ka olnud teadlikud, et nad peaksid sellise tingimuse RHAD-is sätestama.

Eelmises lõigus selgitatud põhjusel täiendatakse ka RHS § 114 lõikes 2¹ sisalduvat pakkumuse tagasi lükkamise alust. Nimetatud säte hõlmab olukorda, kus selle ettevõtjaga oleks küll hankelepingu sõlmimine lubatud, st lepingu sõlmimine selle ettevõtjaga ei riku rahvusvahelist sanktsiooni, vaid probleem seisneb tema poolt pakutud kaubas, teenuses või ehitustöös. Nimelt on sätestatud mitmeid rahvusvahelisi sanktsioone, mis ei puuduta konkreetseid isikuid, vaid millega on keelatud teatud kauba, teenuse või ehitustöö hankimine kas konkreetsest riigist (näiteks Vene Föderatsioonist) või piirkonnast (näiteks Donbassist). Sellisel juhul ei ole kohane pakkujat või taotlejat hankemenetlusest kõrvaldada, kuivõrd sanktsioon ei ole seotud tema isikuga. Sellisel juhul on kohane pakkumuse tagasi lükkamine, kuivõrd sanktsioon puudutab pakkumuse sisu. Sättesse lisatakse täpsustus, mille kohaselt lükatakse tagasi ka pakkumus, mille alusel hankelepingu sõlmimine rikuks Vabariigi Valitsuse sanktsiooni.

Eelnõu § 2 punktid 2 ja 3

Punktiga 2 muudetakse RHS § 95 lõike 3 esimest lauset selliselt, et sättest jäetakse välja võimalus sõlmida hankelepingut, mis rikuks rahvusvahelist sanktsiooni, kui hankelepingu sõlmimine on hädavajalik ülekaalukast avalikust huvist tuleneval põhjusel ja pakkuja või taotleja kõrvaldamisel jääks hankeleping sõlmimata.

Punktiga 3 muudetakse RHS § 97 lõikes 1 esimest lauset selliselt, et sättest jäetakse välja võimalus rahvusvahelist sanktsiooni heastada.

RSanS § 7 lõike 1 kohaselt on rahvusvahelist sanktsiooni rikkuv tehing tühine. Lepingu tühisus on absoluutne ning sellest saab RSanS § 11 lõike 2 kohaselt erandeid teha üksnes sellesama õigusaktiga, millega rahvusvaheline sanktsioon kehtestati. Näiteks võivad määruse art 5k lg 2 kohaselt erandina lõikest 1 pädevad asutused lubada järgnevatel punktides toodud lepingute sõlmimist ja täitmist. Seega on sisuliselt rahvusvahelist sanktsiooni rikkuvat tehingut võimalik sõlmida üksnes siis, kui selle sõlmimiseks on andnud loa pädev asutus. Teisisõnu ei ole hankijal võimalik iseseisvalt otsustada RHS § 95 lõike 3 alusel, et tal on siiski õigus selline leping sõlmida. Samuti ei ole võimalik rahvusvahelist sanktsiooni ettevõtja poolt heastada, sest luba lepingu sõlmimiseks ei anta mingite selliste meetmete põhjal, mida ettevõtja ise võtab. Luba antakse kitsalt rahvusvahelist sanktsiooni kehtestava õigusakti tingimuste alusel.

Kui pädev asutus on andnud loa leping sõlmida, ei ole tegemist enam rahvusvahelist sanktsiooni rikkuva lepinguga ning RHS § 95 lõike 1 punkt 5 ei kohaldu.

Eelnõu § 1 punkt 5

Muudetakse § 124 lg 2¹, mis annab hankijale aluse hankeleping üles öelda või sellest taganeda juhul, kui hankelepingu täitmise ajal tekib ettevõtjal kohustuslik kõrvaldamise alus. Muudatuse kohaselt oleks hankijal õigus hankeleping üles öelda või sellest taganeda ka juhul, kui hankelepingu täitmine rikuks rahvusvahelist sanktsiooni. Nimelt on seoses Venemaa agressiooniga Ukrainas kehtestatud sanktsioone ka mitte üksnes isikutele, vaid ka Venemaalt

pärit kaupadele. Seega, kui ettevõtja ise ei ole sanktsiooni subjekt ega ka määruses sätestatud viisil sanktsiooni subjektidega seotud, ent temaga sõlmitud hankelepingu alusel tarnitaks kaupa, millele on pärast hankelepingu sõlmimist kehtestatud rahvusvaheline sanktsioon, oleks sellise lepingu jätkamine keelatud. Kestvuslepingute erakorraline üles ütlemine on mõjuvatel põhjustel võimalik võlaõigusseaduse § 196 alusel, ent lepingute puhul, mis kestvuslepingud ei ole, võlaõigusseaduses sellist sätet ei ole. Kõige selgem ja ühemõttelisem lahendus on sätestada selliste hankelepingute lõpetamise alus RHS-s.

Eelnõu § 1 punkt 6

Muudetakse RHS § 219², mis täpsustab, millisest seaduse redaktsioonist tuleb pärast muudatuste jõustumist lähtuda.

Üldjuhul ei ole õigusaktidel tagasiulatuvat mõju ning vastupidisel juhul peaksid selleks olema kaalukad põhjused. Kuivõrd eelnõukohased muudatused on ajendatud määruse artiklist 5k, mis kehtib 9. aprillist 2022. a, on nende rakendamine tagasiulatuvalt vajalik selleks, et hankijatele ja pakkujatele ei tekiks määruse rakendamisel ületamatuid praktilisi takistusi. Näiteks juhul, kui hankija on alustanud riigihanke menetlust enne 9. aprilli 2022. a või isegi varem ega ole ette näinud vastavaid pakkumuse tagasi lükkamise aluseid, võib ta leida ennast olukorrast, kus ettevõtja vastab näiteks määruse art 5k lõike 1 punkti b tunnustele, ent kuivõrd kehtiva seaduse kõrvaldamise alus seda olukorda ei hõlma ja pakkumuse tagasi lükkamise aluseid sätestatud ei ole, tuleb tal kogu riigihanke menetlus kehtetuks tunnistada ning alustada uut menetlust otsast peale. Kui aga menetluse kestel jõustub eelnõukohane seadus, on tegemist kõrvaldamise alusega, hankija saab pakkuja või taotleja kõrvaldada ning teiste menetluses osalevate ettevõtjatega menetlusega jätkata. Selleks täiendatakse § 219² teise lõikega (1. juunil 2022. a jõustuv sama paragrahvi tekst saab lõike 1 esimeseks lauseks), mille kohaselt viiakse ka enne eelnõukohase seaduse jõustumist alustatud riigihanke menetlused lõpuni, lähtudes juba eelnõukohase seadusega sisse viidavatest muudatustest.

Määruse art 5 k lg 4 kohaselt ei kohaldata enne 9. aprilli 2022. a sõlmitud hankelepingutele lg-s 1 sätestatud lepingute täitmise jätkamise keeldu kuni 10. oktoobrini 2022. a. Seega juhul, kui hankeleping, mis oma sisult küll rikuks selles õigusaktis sätestatud rahvusvahelist sanktsiooni, lõpeb hiljemalt 10. oktoobrit 2022. a, võib selle täitmist kuni lõpuni jätkata ning tegemist ei ole tühise tehinguga. Sellised lepingud aga, mille tähtaeg on hilisem kui 10. oktoober 2022. a, tuleb hiljemalt sellel kuupäeval ära lõpetada.

1. juunil 2022. a jõustuva RHS § 124 lg 1 p 2¹ kohaselt on võimalik hankelepingu ennetähtaegne ülesütlemine või sellest taganemine, kui ettevõtjal esineb hankelepingu täitmise ajal mõni kohustuslik kõrvaldamise alus. Selleks, et ka enne 1. juunit 2022. a alustatud riigihangete tulemusena sõlmitud lepinguid oleks võimalik nimetatud sätte alusel lõpetada, on vajalik eraldi säte, mis seda võimaldab, mistõttu lisatakse § 219² loodavasse lõikesse 1 seda täpsustav lause.

Eelnõu § 3 kohaselt jõustub seadus 2022. aasta 1. juunil. Kuivõrd määrus jõustus 9. aprillil 2022, tuleb eelnõu menetleda määruse korrektseks rakendamiseks kiireloomulisena ning vastu võtta nii kiiresti, kui võimalik. Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu (vastu võetud 13.04.2022.a) jõustub 2022. aasta 1. juunil, mistõttu on praktilisest vaatest kõige vähem segadust tekitav ka käesolev eelnõu nimetatud kuupäevast jõustada.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas käesoleva seletuskirja punktis 1.3 nimetatud Euroopa Liidu õigusaktidega.

6. Seaduse mõjud

Kavandatavad muudatused ei oma sotsiaalseid mõjusid ega mõjuta loodus- ega elukeskkonda, regionaalarengut, riigi julgeolekut ega välissuhteid.

Sihtrühm

Riigihangete seaduse ja seetõttu ka selle muutmisest mõjutatud sihtrühma võib üldistatult jagada kaheks – hankijad ja ettevõtjad.

Hankija on RHS-i kohustatud subjekt, ehk enamasti riik või kohalik omavalitsus oma erinevates väljendustes ja viimaste poolt kontrollitavad või rahastatavad eraõiguslikud juriidilised isikud. Eelnõu koostamisel hetkel on riigihangete registri andmetel Eestis ligi 2000 hankijat, kuid järjepidevalt, st iga aasta hangib nendest umbes kümnendik.

Ettevõtjad on isikud, kes on huvitatud hankijaga lepingulistesse suhetesse astumisest. See ring ei ole piiratud, mille tõttu võib RHS-i mõttes ettevõtjaks olla igauks, kes pakub asju, teenuseid või ehitustöid nii Eestis, kui ka väljaspool. Riigihangete registris on eelnõu koostamise ajal registreeritud 36 462 ettevõtjat, sh Eesti ettevõtjaid 28 354.

Kuivõrd RHS näol on tegemist menetlusseadusega, puudutavad muudatused põhiosas üksnes hankijate töö korraldust. Eelnõu ise ei oma mõju majandusele, mõju majandusele omab määrus.

6.1 Valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Sihtrühm: hankijad

Mõju kirjeldus ja olulisus.

Muudatused mõjutavad sihtrühma tööd positiivselt. Suureneb õigusselgus ning sätestatakse selged ja ühemõttelised alused, millisel juhul rahvusvahelise sanktsiooni subjektid riigihangetelt kõrvaldatakse ja millisel juhul tuleb pakkumus tagasi lükata. Muudatuste tulemusena ei pea hankijad ise määruses sätestatud rahvusvahelisi sanktsioone oma riigihanke alusdokumentides nende õiguspäraseks rakendamiseks pakkumuse tagasi lükkamise alusena ette nägema, vaid sanktsiooni subjektide kõrvaldamine ning nende pakkumuste tagasi lükkamine toimub seaduse alusel. Muudatuste tulemusena kehtestatakse õiguspärane alus rahvusvahelise sanktsiooni subjektidega sõlmitud hankelepingute lõpetamiseks määruses nimetatud kuupäevaks.

Muudatuse tulemusena väheneb hankijate töökoormus selliste riigihangete puhul, mis on alustatud enne 9. aprilli ja kus paratamatult ei ole riigihanke alusdokumentides sätestatud pakkumuste tagasi lükkamise aluseid, mis võimaldaksid määruses nimetatud isikute esitatud

pakkumusi tagasi lükata. Kuivõrd kehtiva seaduse kohaselt tuleks selline hankemenetlus kehtetuks tunnistada, kus edukas pakkuja osutub sanktsiooni subjektiks, mis ei ole RHS § 95 lg 1 p-s 5 sätestatud kõrvaldamise alusega hõlmatud, ent muudatuse kohaselt saaks hankija sellise pakkuja hankemenetlusest kõrvaldada, saab hankija selliste hankemenetlustega jätkata. Uue hankemenetluse korraldamine oleks kahtlemata hankijale väga koormav.

Muudatuse mõju olulisust ei ole võimalik täiel määral hinnata, kuivõrd määruses sätestatud sanktsioonide subjekte ei ole siiani olnud põhjust monitoorida ning need andmed seetõttu puuduvad. Riigihangete registri andmetel on Vene Föderatsiooni ettevõtjatega alates aastast 2015 sõlmitud kokku 44 hankelepingut, ent määruses sätestatud rahvusvahelise sanktsiooni subjekte on mõõtnatult enam. Näiteks on sanktsiooni subjektid kõik ettevõtjad, kes on küll asutatud Euroopa Liidus, ent kelle esindajaks on Vene Föderatsiooni kodanik. Selliseid andmeid kogutud aga ei ole. Lisaks sellele ei ole kogutud andmeid hankelepingutes kasutatud alltöövõtjate, tarnijate ja tuginetavate isikute kodakondsuse kohta, samuti ettevõtjate omanike ning tegelike kasusaajate kohta. Seega ei ole võimalik kuidagi anda hinnangut sellele, kui palju riigihankeid on määrusega sätestatud sanktsioonidest tegelikult puudutatud.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõukohase seaduse jõustumisel ei ole eeldatavaid kulusid ja tulusid.

8. Rakendusaktid

Eelnõu rakendamiseks ei ole vaja kehtestada uusi ega muuta olemasolevaid rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus on planeeritud jõustuma 1. juunil 2022. Kuivõrd määrus jõustus 9. aprillil 2022, tuleb eelnõu menetleda määruse korrektseks rakendamiseks kiireloomulisena ning vastu võtta nii kiiresti, kui võimalik.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu menetlemist käsitletakse kiireloomulisena, mistõttu saadeti eelnõu kooskõlastamiseks Eesti Linnade ja Valdade Liidule mitteametlikult. Eelnõule märkusi ja ettepanekuid ei esitatud.

Algatab Vabariigi Valitsus 2. mail 2022. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson
Valitsuse nõunik