



Õiguskantsler

Igor Fedotov
Eesti Kindlustusmaaklerite Liit
igor.fedotov@ekml.ee
reet.rattur@ekml.ee

Teie 22.01.2014 nr

Meie 18.02.2014 nr 7-4/140237/1400770

Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta Kindlustusteenuste riigihangete juhend

Austatud Igor Fedotov

Täna Teid 22.01.2014 pöördumise eest, milles väljendasite rahulolematust seoses Rahandusministeeriumi hallatavas e-riigihangete keskkonna infoportaalis 09.01.2014 avaldatud soovitusliku juhendiga kindlustusteenuse riigihangete läbiviimise kohta. Kirjutasite, et selles juhendis sisustatakse meelevaldselt ning vastuolus kehtivate õigusaktidega kindlustusvaldkonna mõisteid, mille kaudu seatakse ebaseaduslikke piiranguid kindlustuse riigihangetel osalejatele ja hangete korraldajatele. Samuti püütakse juhendiga Teie hinnangul tekitada negatiivset kuvandit kindlustusmaaklerite teenuse suhtes ning suunata hankijaid kujundama hanketingimusi sellisteks, et kindlustusmaakleritel oleks riigihangetes osalemiseks vähem võimalusi. Lisaks väljendasite Te nõrdimust selle üle, et Rahandusministeerium, kes on 09.01.2014 e-riigihangete keskkonna infoportaalis ilmunud teate¹ kohaselt osalenud juhendi väljatöötamisel, ei kaasanud juhendi koostamisse kindlustusmaaklerite esindajaid. Palusite mul kontrollida, kas Rahandusministeeriumi tegevus seoses kõnealuse juhendi väljatöötamisega ning juhendi soovitamine kõigile riigihanke korraldajatele e-riigihangete keskkonnas on õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga.

Teatan Teile, et olen Teie avalduse läbi vaadanud, kuid ma ei tuvastanud, et Teie kirjeldatud juhtumil oleks Rahandusministeerium eksinud põhiseaduse vastu. Alljärgnevalt põhjendan oma seisukohta.

I. Rahandusministeeriumi roll vaidlusaluse juhendi koostamisel

Teie avalduses viidatud juhendist „Soovitused kindlustusteenuse hanke korraldamisel” (edaspidi *juhend*) ega selle esitusviisist e-riigihangete keskkonna infoportaalis ei järeldu, et tegemist oleks Rahandusministeeriumi või Rahandusministeeriumi initsiatiivil või aktiivsel kaasaaitamisel väljatöötatud juhendiga. Juhendi terviktekst ei ole avaldatud e-riigihangete keskkonna infoportaalis, vaid on kättesaadav üksnes Eesti Kindlustusseltside Liidu (edaspidi *EKSL*) ja Eesti Liikluskindlustusfondi (edaspidi *ELKF*) veebilehelt. E-riigihangete keskkonna infoportaali KKK rubriigis küll sisaldub viide EKSL ja ELKF veebilehel avaldatud juhendile, kuid seejuures on e-

¹ E-riigihangete keskkond. Eesti Kindlustusseltside Liit avaldas soovitusel kindlustusteenuse riigihanke läbiviimiseks. 09.01.2014. Kättesaadav sellelt [hüperlingilt](#).

riigihangete keskkonna infoportaalil selgelt märgitud, et tegemist on EKSL ja ELKF soovitustega.² Ka juhendis endas ei sisaldu ühtegi viidet sellele, et üheks juhendi koostajaks oli Rahandusministeerium: juhendi esilehel on esitatud ainult EKSL ja ELKF sümboolika, Rahandusministeerium ei ole juhendis ühtegi korda mainitud.

Asjaolu, et e-riigihangete keskkonna infoportaalil 09.01.2014 ilmunud pressiteate kohaselt töötas EKSL juhendi välja koostöös Rahandusministeeriumiga, ei muuda minu järeldust, et selle juhendi autorlust ei ole võimalik Rahandusministeeriumile omistada. Selle põhjuseks on asjaolu, et ükski muu allikas, sealhulgas juhend ise, seda ei kinnita. Minu hinnangul on juhendi näol tegemist tüüpilise erialaühingute koostatud juhendiga, mis on mõeldud selleks, et selgitada klientidele pakutava(te) teenus(t)e sisu ja selle tellimise nüansse. Minu hinnangul on Eesti Kindlustusmaaklerite Liidul võimalik välja töötada analoogne juhend ning see Rahandusministeeriumiga läbi rääkida.

Kuivõrd Rahandusministeerium ei ole nimetatud juhendi autor ning arvestades ka juhendi õiguslikku tähendust (vt all), ei ole asjakohane ministeeriumile ette heita, et ta ei kaasanud juhendi koostamisse kindlustusmaaklerite esindajaid.

II. Juhendi õiguslik tähendus

Samuti ei nõustu ma Teie seisukohaga, et vaidlusaluse juhendi avaldamisega on hankekorraldajatele seatud võrreldes õigusaktidega täiendavaid piiranguid, mis võivad lõppastmes mõjutada negatiivselt kindlustusmaaklerite tegevust. Leian, et sellised piirangud võivad hankekorraldajatele tuleneda üksnes õigustloovatest aktidest – st õiguse üldaktidest, mis (1) sisaldavad üldkohustuslikke ja abstraktset iseloomu omavaid norme³ ning (2) mis on võetud vastu õigusaktide vastuvõtmiseks ettenähtud menetlust järgides vastava pädevusega organi poolt.

Vaidlusaluse juhendi näol on tegemist eraõiguslike liitude – EKSL ja ELKF – koostatud soovitusliku juhendiga. EKSL-il ja ELKF-il puudub pädevus anda õigustloovaid akte. Seega ei ole juhendi näol tegemist hankekorraldajate jaoks kohustusliku eeskirjaga.

Samuti ei sätesta juhend hankijatele õigusi ega kohustusi. See nähtub juhendi sisust. Lisaks kinnitab seda otsesõnu ka juhendi sissejuhatava peatüki „Eesmärk” tekst, nimetades juhendis sisalduvat infot „soovitusteks” ning öeldes, et juhend „on koostatud selleks, et aidata kaasa [---] ja olla abiks [---]”. Seega ei sea vaidlusalune juhend hankekorraldajatele kohustusi ega õigusaktidega võrreldes täiendavaid piiranguid.

Tähelepanuta ei saa jätta ka asjaolu, et juhendi adressaatideks on isikud, kes tunnevad Eesti õigusruumi väga hästi.⁴ Pean seetõttu äärmiselt vähetõenäoliseks, et hankijad võivad saada vaidlusaluse juhendi õiguslikust tähendusest valesti aru ja asuvad ignoreerima õigusnorme.⁵

² E-riigihangete keskkonna infoportaalil KKK rubriigi alarubriigis „Kindlustusteenuse tellimine” <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/160> on esitatud järgmine info: „Eesti Kindlustusseltside Liidu ja Eesti Liikluskindlustusfondi soovitusel kindlustusteenuse riigihangete kohta on leitavad siit.”

³ Vt RKPJKo 22.11.2010, nr 3-4-1-6-10, p 44.

⁴ Vt hankija mõistet riigihangete seaduse §-st 10.

⁵ Siinkohal ei anna ma hinnangut sellele, kas ja kuivõrd on vaidlusaluses juhendis esitatud info kooskõlas õigusaktides sätestatuga, sest minul puudub selleks pädevus. Vastavalt õiguskantsleri seaduse § 1 lõikele 1 teostab õiguskantsler järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. Kuivõrd vaidlusalune juhend ei ole õigustloov akt, ei saa ma hinnata selle vastavust riigihangete seadusele, kindlustustegevuse seadusele jm seadustele.

Nendel põhjustel ei leia ma, et juhend „Soovitused kindlustusteenuse hanke korraldamisel” võiks tõstatada põhiseadusega seonduvaid küsimusi. Lõpetan selle tõdemusega Teie avalduse menetlemise.

Tänan Teid veel kord pöördumise eest

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel