

Armas lugeja!^{*1}

Käesolev Juridica riigihankeõiguse erinumber on väike, kuid oluline osa lõpusirgele jõudnud õigusteaduslikust uurimisprojektist, mida rahastas Eesti Teadusagentuur. Erinumber kajastab Tartu Ülikooli riigihankeõiguse töörühma viimase nelja aasta töö tulemusi ja tutvustab uusi, valdkonna jaoks aktuaalseid seisukohti.

2021. aastal sõnastasime oma kavandatava teadusprojekti idee küsimusena „Kas teha ise või osta sisse?“, viidates õiguslikule ebakindlusele, mis sageli kaasneb hankija otsustega – seda eriti pärast Euroopa Kohtu mõningaid inspireerivaid, kui mitte provotseerivaid seisukohti, eeskätt kohtuasjas *Irgita* (C-285/18).^{*2} Kitsamas tähenduses puudutab küsimus isetegemisest või sisseostmisest Eesti õiguskeskkonnas seda, kas riigihangete seaduse^{*3} (RHS) §-s 5 hankijana määratletud isik peab vajalike või soovitud toodete, teenuste või ehitustööde soetamiseks ilmtingimata n-ö turule minema (s.t korraldama riigihanke menetluse ja sõlmima hankelepingu seal edukaks osutunud pakkujaga) või tohib iga hankija muretult kasutada RHS §-s 12 sätestatud sisetehingu ja halduskoostöö erandeid.

Laiemas tähenduses aga – nagu sageli erinevate avaliku õiguse valdkonda puudutavate normide rakendamisel – taandub küsimus hankija valikute kohta ka isetegemise või sisseostmise puhul suuresti klassikale ehk kaalutusõigusele. Kuidas saab hankija selles küsimuses temale Euroopa Liidu ja Eesti seadusandja poolt usaldatud voli ja kaalutusõigust teostada nii, et tulemuseks oleks sisukas, eesmärgipärane ja vastutustundlik valik? Seetõttu vaagisime, kuidas Euroopa Liidu õiguse norme, sh erinevatest reeglitest tehtud erandeid ja kasuliku mõju tõlgendamise kaanoneid, mitte prügikasti visata, vaid vastupidi, eesmärgipäraselt võimestada. Seda viimast nii seadusandja poliitiliste ja õiguslike valikute kui ka hankija poolt seaduse rakendamise kontekstis.

Tee ise või osta sisse!

Üks on selge: nagu Eesti avaliku sektori mistahes otsused või valikud üldse, ei saa otsus „teha ise“ olla tehtud meelevaldselt ega juhuslikult. Seda, milliseid Euroopa Liidu esmasest õigusest tulenevaid reegleid ja põhimõtteid peab üks hankija sisetehingu tegemisel või halduskoostöösse astumisel järgima, analüüsis Pilleriin Peedosk osana oma valmivast doktoritööst^{*4}, samuti käsitlesime esmase õiguse sisustamist selles kontekstis ühistöös (Mario Sörm, Carri Ginter, Mari Ann Simovart) kirjutatud artiklis.^{*5} Käesolevas erinumbris pakub Pilleriin Peedoski artikkel „Kas õiguslik tõlge või poliitiline kompromiss? Sisetehingu ja hankijate koostöö regulatsiooni ülevõtmine“ põhjaliku ülevaate sellest, kuidas käsitletava teema puhul põimuvad õiguslikud ja poliitilised valikud, ning ka seda, kui suurt **õigusteadlikkust** hankijatelt sageli tegelikult oodatakse. Artikkel illustreerib ilmekalt ja sügavuti Euroopa Liidu õiguse ning liikmesriikide diskretsiooni omavahelist keerulist suhet hankedirektiivi artikli 12 ülevõtmise ja rakendamise näitel, pakkudes sellisena suurepärase ülevaate teema essentsist.

¹ Ajakirja erinumbri avaldamist on finantseerinud Eesti Teadusagentuur (PRG1449).

² Menetlus, mille alustamiseks on esitanud hagi/kaebuse Kauno miesto savivaldybė ja Kauno miesto savivaldybės administracija, ECLI:EU:C:2019:829.

³ RT I, 01.07.2017, 1; 08.07.2025, 53.

⁴ P. Peedosk. Life after Irgita (C-285/18) – More Questions Than Answers. – Juridica International 2024 (33), lk 133–143. Arvutivõrgus: <https://ojs.utlib.ee/index.php/juridica/article/view/24605> (10.10.2025); P. Peedosk. Roadmap for understanding Irgita. 12th Tartu-Konstanz Law Seminar: Private Law and Societal Change in Konstanz, Germany from 13th to 18th May 2024.

⁵ M. Sörm, C. Ginter, M. Simovart. Transparency Obligations for Make or Buy Decisions. – Public Procurement Law Review 2023/1, lk 1–14.

Samamoodi oleme veendunud, et hankijal ei lasu ei vaikivat ega tuletatud kohustust alati ja igasugusel juhul oma majanduslike vajaduste rahuldamiseks turule minna. Vastupidi: kui see on saavutatav hankija enda töötajate või allüksustega või teatud tingimustel hoopis koostöös teiste hankijatega, ei nõua Euroopa Liidu riigihankeõigus hankijalt turuolukorra elavdamist ega selleks soetuse riigihankena menetlemist.^{*6} Samale järeldusele viis Euroopa Liidu õiguse kõrval ka Eesti õiguse süsteemne tõlgendus, sh sisetehingu valiku tingimused ja piirangud.^{*7}

Langetades valiku ise tegemise või sisse ostmise kohta, on hankija õiguslike kaalutluste kõrval loomulikult seotud eeskätt majandusliku ja riigihaldusliku laiem perspektiiviga. Seda illustreerib näiteks hiljuti meedias kajastamist leidnud põhimõtteline diskussioon teemal, mil viisil peaks erasektor saama riigi IT-arendustes osaleda.^{*8} Nii tasub hankijal teatud soetuste tegemisel arvestada intellektuaalomandiga seonduvate valikutega ja nende laiem majandusliku tähendusega.^{*9} Sellest lähtuvalt analüüsivad Gerli Helene Gritsenko ja Aleksei Kelli käesolevas erinumbris riigihankega seotud valikute vertikaalset mõju ning laiemat puutumust poliitiliste ja majanduslike vaadetega („Riigihanke roll innovatsiooni ja avaandmete poliitika edendamisel“). Aga samamoodi võivad hankija asjakohaste kaalutluste hulka kuuluda vajadus arvestada konkreetset lepinguliselt suhtelt oodatava dünaamikaga või selle võimaliku piiratusega hankepingu muutmise reeglite valguses^{*10}, samuti riigihankega seonduvate hoolsuskohustustega.^{*11} Projekti lõppfaasis, kuhu praeguseks jõudnud oleme, võiksimegi tehtud analüüsi kokku võttes algse pealkirja tinglikult ümber sõnastada kui „Tee ise või osta sisse!“.

Tagasi juurte juurde

Teatavasti rajanevad nii Euroopa Liidu riigihankeõigus kui ka sellest tehtud erandid – sh RHS §-s 12 sätestatud sisetehingu ja halduskoostöö erandid – juurte juurde tagasi minnes Euroopa Liidu esmasel õigusel. Seda silmas pidades analüüsisime projekti käigus laiemalt hankija kaalutluskohti analoogilistes olukordades: avalik-õiguslike konkursside puhul, samuti hankedirektiivide regulatsiooni rakendamise kohustusest muude erandite tegemist Euroopa Liidu esmasele õigusele tuginedes.

Nimelt on lisaks RHS §-s 12 sätestatud eranditele hankekohustusest riigihankeõiguses ka teisi, äärmiselt olulisi erandeid, sh näiteks RHS §-des 11 ja 170 loetletud juhtumid, mil direktiivide regulatsiooni võib täiesti kohaldamata jätta, ning vähem drastilise õigusliku mõjuga, aga olulist paindlikkust võimaldavad erandid (nt julgeolekukaalutlustel tehtavad sammud). Arvestades tänapäeva geopolitiilist olukorda, oli siin

⁶ Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. 2. tr. M. Simovart, M. Parind, E. Fels (koost.). Juura 2025, § 12 komm. 3–6 (C. Ginter, P. Peedok, I. Pilving); M. Sõrm, C. Ginter, M. Simovart (viide 5).

⁷ C. Ginter, M. Simovart. Sisetehing ja kontrollikriteerium riigihankeõiguses: Riigikohtu otsus haldusasjas 3-20-1313. – *Juridica* 2024/4, 316–320; C. Ginter, M. Sõrm. The obligation for a due procedure outside of procurement law. The case of Estonia. 9TH International Public Procurement Conference (IPPC9). Umm Al Quwain University, United Arab Emirates, 3-5.10.2024; M. Sõrm, C. Ginter, M. Simovart. Transparency obligations for make or buy decisions. Presentation at the Public Procurement: Global Revolution XI Conference, 2022; P. Peedok. Principles that a contracting authority must follow when deciding whether to make or buy (supervisor M. Simovart). 10th Public Procurement Research Students Conference, 30 November-1 December 2023, Nottingham. Arvutivõrgus: www.nottingham.ac.uk/pprg/event/research-students-conference.aspx.

⁸ M. Pulk, H. Allik. Suur kokkupuõrge IT-riigis: sisseastumise infosüsteemi hanget saadab kriitikalaviin. – *Postimees*, 02.10.2025. Arvutivõrgus: <https://www.postimees.ee/8335550/suur-kokkupuõrge-it-riigis-sisse-astumise-infosusteemi-hanget-saadab-kriitika-laviin> (10.10.2025).

⁹ G. H. Gritsenko. Copyright agreement on author's moral rights in procurement contracts in the context of architectural works. Interdisciplinary Public Procurement PhD Forum 16th May 2023, Utrecht; G. H. Gritsenko. The author's moral rights in public contracts on the example of architectural works. Public Procurement Research Students Conference, 30 November-1 December 2023, Nottingham; G. H. Gritsenko. The Author's Right of Integrity in Public Contracts in Estonia Based on Architectural Work. – *Juridica International* 2024 (33), lk 144–163. Arvutivõrgus: https://www.juridicainternational.eu/article_full.php?url=2024_33_the_author_s_right_of_integrity_in_public_contracts_in_estonia_based_on_architectural_work#:~:text=These%20consist%20of%20the%20right,to%20withdraw%20it%2C%20and%20a (10.10.2025).

¹⁰ M. Simovart, M. Sõrm. 10 years of Changing Contracts: For Better or for Worse? – *Upphandlingsrättslig Tidskrift* 2024/3, lk 215–240. Arvutivõrgus: <https://urt.cc/wp-content/uploads/2024/10/Simovart-Sorm-10-years-of-changing-contracts-for-better-or-for-worse-UrT-2024-3-p-215.pdf> (10.10.2025); M. Simovart. Modification of Contracts Excluded from the Scope of the EU Public Procurement Directives. IPPC 9TH International Public Procurement Conference (IPPC9), 2024.

¹¹ K. Härginen. Unforeseeable Events and Circumstances: Balancing the Contracting Authority's Duty of Diligence in the EU Public Procurement Law. – *Public Procurement Law Review* [ilmumas 2026]; K. Härginen. Due Diligence Obligations of a Contracting Authority Under the EU Public Procurement Law. Doctoral Thesis (supervisors C. Ginter, M. Simovart). University of Tartu 2023.

meie hinnangul mõistlikuks valikuks vaadelda kaitse- ja julgeolekuvaldkonda, julgeolekukaalutlustele tuginevaid hankija spetsiifilisi valikuid ning nende rakendamise seotud raskusi nii hankija kui ka liikmesriigi seadusandja jaoks (M. A. Simovart, D. Soloveicik, T. Väljaots. „Aktuaalsed õigusküsimused Eesti ja Leedu kaitse- ja julgeolekuhangetes“).

Samamoodi rajaneb Euroopa Liidu esmase õiguse aluspõhimõtetele terve paralleelmaailm, mis puudutab avaliku sektori konkursse. Sellesisulises artiklis (M. Sõrm, C. Ginter, M. A. Simovart. „Avalik-õiguslike konkursside paralleelmaailm“) selgitame, kuidas suhestub riigihangete regulatsioon avaliku ressursi jagamisega väljaspool riigihankeõigust, näiteks otsustuskorras kasutusse andmisel või võõrandamisel. Kas igasuguse avaliku ressursi kasutusse andmine eeldab mingit kohast menetlust ja miks? Millised on sellise menetluse miinimumnõuded? Kas sellistel kohustustel on ühine algupära riigihankeõiguse detailsete regulatsioonidega ning kuidas see teadmine mõjutab arusaama hankija kohustustest?

Riigihanke- ja konkurentsioiguse ühiseid ja erinevaid eesmärke ning nende puutumuses tekkivaid õigusküsimusi aga lahkavad Mario Sõrm ja Gerli Helene Gritsenko artiklis „Kui konkurentsioigus ja riigihankeõigus kohtuvad“.

Lisaks pakub käesolev erinumber huvitavat lugemist riigihankeõiguse hiljutiste arengute kohta, mis kõnealuse uurimisprojekti kitsamast teemast küll väljuvad, ent on sellest inspireeritud ja välja kasvanud. Nii vaatlevad Carri Ginter ja Mari Kelve-Liivsoo, kuidas seondub riigihangete õigusliku kontekstiga võlaõigusseaduse^{*12} §-s 35 jj sätestatud tüüptingimuste regulatsioon. Kas seadusandja parem käsi ikka teab, mida vasak teinud on? Kui mitte, kas on loodud normihierarhia lubamatu vastuolu? Merily Rool analüüsib võimalusi, mida pakuvad riigihanke tehnilised vahendid, ning küsib kriitiliselt, kas ja kuidas saaks nende vahendite kaudu hankimise tõhusust suurendada. Eri õigusvaldkondade huvitavat koosmõju käsitlevad Triin Kaurov ja Vitali Shipilov kommentaaris „Hinna muutmine hankelepingus: lepingu-, riigiabi- ja riigihankeõiguslikud aspektid. Kommentaar Riigikohtu otsusele haldusasjas 3-21-958“.

Sootuks uue Pandora laeka aga avavad Paloma Krõõt Tupay ja Elit-Marlene Agu, kommenteerides üht harva nähtust: Euroopa Inimõiguste Kohtus lahendatud hankeasja, mis käsitles võimalust vastustada hankelepingu tühistamiseks tunnistamist läbi omandi põhiõiguse kaitse („Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus asjades *UAB Profarma* ja *UAB Bona Diagnosis vs. Leedu*. Ehk kuidas inimõiguste kohus leidis endas riigihankeõiguse soone“). Kas hankeasjade õiguskaitse süsteem võib seeläbi raputatud saada?

Lõpetuseks tahan aga jagada rõõmu ja mainida meie teadusprojektiga seonduvat viimast head uudist: 2025. aasta sügise daatumiga ilmub riigihangete seaduse kommenteeritud väljaande uus trükk – koostavad Mari Ann Simovart, Mart Parind ja Erki Fels, väljaandja Juura kirjastus. Seekordne raamat ilmub umbes viis aastat pärast esimest trükki. Kui esimeses arusaadavatel põhjustel pahatihti puudus kodumaine vaidlustus- ja kohtupraktika vastselt kehtima hakanud RHS uute sätete kohta, siis see lünk on nüüdseks suuresti täidetud: uued teaduslikud kommentaarid kajastavad vahepealsel perioodil kogunenud VAKO ja kohtute praktikat, samuti asjakohast Euroopa Kohtu praktikat ja nüüdisaegset õiguskirjandust. Ka käesoleva erinumbri artiklid osutavad sageli juba uutele, veel trükilõhnalistele kommentaaridele.

Soovin head lugemist ja palju inspiratsiooni!



Mari Ann Simovart

¹² RT I 2001, 81, 487; RT I, 08.07.2025, 26.