

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Evelin Kääparin

**VÄLJAKUULUTAMISETA LÄBIRÄÄKIMISTEGA
HANKEMENETLUSE KORRALDAMINE ETTENÄGEMATU
SÜNDMUSE VÕI KRIISIOLOKORRA TÕTTU**

Magistritöö

Juhendaja:
dr. iur. Mari Ann Simovart

Tallinn
2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	4
1. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamine ettenägematu sündmuse korral.....	11
1.1 RHS § 49 lg 1 p 3 rakendamise eeldused	11
1.2 Ettenägematu sündmuse mõiste.....	15
1.2.1 Ettenägematu sündmuse olemus	15
1.2.2 COVID-19 pandeemia	20
1.2.3 Venemaa Föderatsiooni sissetung Ukrainasse 24.02.2022	23
1.3 Äärmine vajadus	25
1.4 Sündmuse sõltumatus hankijast	28
2. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamine kriisiolukorras.....	33
2.1 RHS § 173 lg 1 p 5 alusel hankemenetluse korraldamine	33
2.2 Kriisiolukorra mõiste sisustamine.....	37
2.2.1 Kriisiolukorra mõiste direktiivis 2009/81/EÜ	37
2.2.2 Kriisiolukorra mõiste Eesti õigusruumis	38
2.3 Võimalikud muudatused kriisiolukorra regulatsioonis Eestis ja Euroopa Liidu tasandil	42
3. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimine.....	46
3.1 Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimisel riigihanke üldpõhimõtete järgimine	46
3.1.1 Läbipaistvuse põhimõte	46
3.1.2 Kontrollitavuse põhimõte.....	49
3.1.3 Proportsionaalsuse põhimõte	50
3.2 Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kord.....	51
KOKKUVÕTE	55
ABSTRACT.....	58

KASUTATUD ALLIKAD	61
1. Kasutatud kirjandus	61
2. Kasutatud Euroopa Kohtu kohtuotsused.....	63
3. Kasutatud Eesti kohtuotsused	65
4. Riigihangete vaidlustuskomisjoni praktika.....	66
5. Kasutatud muud allikad	66
6. Kasutatud õigusaktid.....	67
LISA 1 Kontrollskeem väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korraldamiseks	69

SISSEJUHATUS

Maailm meie ümber on pidevas muutumises, seda mõjutavad ühelt poolt looduskeskkonnas toimuvad nihked (kliima soojenemine, mille tõttu võib teatud piirkonnas tekkida looduskatastroof) või teiselt poolt poliitilised muutused, mis muuhulgas ohustavad ka Eesti riigi julgeolekut. Lisaks on viimase kuue aasta jooksul Euroopat tabanud mitmed ootamatud sündmused (COVID-kriis, sõda Ukrainas), mis kõik on tinginud vajaduse riigihangete kiireks läbiviimiseks tavapäraseid menetlustähtaegu ja reeglistikku eirates. Eesti on tänu eespool nimetatud sündmustele enam hakanud valmistuma kriiside lahendamiseks ning kriisivarude loomiseks¹. Riigi valmistumine kriiside lahendamiseks elanikkonnakaitse valdkonnas või julgeoleku tagamiseks on muutunud igapäevaseks valitsusasutuste tegevuseks², mida suunab ka Euroopa Liidu (EL) kriisivalmiduse strateegia³, kuid ilmselgelt ei ole võimalik kõiki varusid ette koguda, mistõttu tuleb läbi viia oste, mille puhul tuleb tavapärasest kiiremini hankida vajalik toode. Kas riik peab kriisivarusid koguma või võib vastava vajaduse tekkimisel ehk *ad hoc* reageerida, kui peaks ilmema kriis vms olukord, mis vajab kiireloomulist hanget? Magistr töö uurimisobjektiks on väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus ettenägematu sündmuse või kriisiolukorra tõttu keskendudes peamiselt riigihanke õiguses nimetatud erandi kasutamise eelduste sisustamisele.

Riigihanke õiguse valdkond on oluline Euroopa Liidu (EL) majandusruumi kujundamisel, kuna EL-s on üle 250000 hankija⁴, kes kulutavad hinnanguliselt 2,5 triljonit eurot aastas, mis moodustab ligikaudu 15 % EL-i SKP-st⁵. Eestis 2024. aastal avalikustati 8791 riigihanget, mille maksumus oli üle 6 miljardi euro⁶. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse osakaal 2024. aastal oli kõigist riigihangetest 8% juures ning aasta varem oli sama näitaja

¹ Täpsem ülevaade Eesti kriisivalmidusest Riigikantselei lehel: <https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/riigi-riskipilt>, kus on ülevaade ka hinnatud riskidest ja ohuhinnangutest (26.01.2026).

² Detailne ülevaade Riigikantselei lehel: <https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/kriisideks-valmistumine/viimaste-aastate-tegevused> (26.01.2026)

³ Euroopa Komisjon. ELi kriisivalmiduse strateegia uute ohtude ja kriiside ennetamiseks ja neile reageerimiseks (2025) on avaldatud https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/ip_25_856 Ühisteatis liidu kriisivalmiduse strateegia kohta on inglise keelne: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_25_856/IP_25_856_EN.pdf (20.10.2026).

⁴ Baratta, R. 2020. EU Soft Law Instruments as a Tool to Tackle the COVID-19 Crisis: Looking at the 'Guidance' on Public Procurement Through the Prism of Solidarity. European Papers - A Journal on Law and Integration 2020, 5, lk 367.

⁵ Andmed pärinevad Euroopa Komisjoni ülevaatest: <https://www.public-procurement-data-space.europa.eu/en> (26.01.2026).

⁶ Rahandusministeerium. 2024. aasta riigihangete valdkonna statistika ja kokkuvõte. Koostatud 05.06.2025. <https://fin.ee/sites/default/files/documents/2025-06/2024.a%20riigihangete%20valdkonna%20statistika%20ja%20kokkuvõte.pdf> (26.01.2026). lk 1.

kõrgem ehk 8,2%, mida on mõjutanud Rahandusministeeriumi hinnangul mitmed erakorralised sündmused: koroonapandeemia, energiakriis ja sõda Ukrainas⁷. Euroopa Komisjon peab soovituslikuks, et selliste hangete osakaal peaks jääma alla 5% koguarvust, mistõttu soovitab Rahandusministeerium eelistada võimalusel väljakuulutatavaid hankemenetlusi ning kui pole võimalik, siis tagada võimaluste piires konkurents⁸. Samas ilmnes Euroopa Komisjoni EL riigihanke õiguse direktiivide 2014/23/EL⁹, 2014/24/EL¹⁰ ja 2014/25/EL¹¹ analüüsisist, et kuigi direktiivid on suurendanud läbipaistvust, õiguskindlust ja konkurentsi, siis direktiivide regulatsioon ei ole enam täielikult piisav tänaste väljakutsete lahendamiseks ja vajab reformimist¹². Uue poliitilise suunana tehti näiteks ettepanek luua eraldi kriisihangete regulatsioon, kuna olemasolev raamistik ei ole piisav kiirete hankevajaduste tõhusaks täitmiseks kriisiolukordades¹³. Euroopa Komisjoni tööraportist nähtub, et kehtivad direktiivid ei võimalda kiireloomuliselt kriise lahendada kahel põhjusel:

- 1) õiguskindlusetuse esinemine pärsib kiirete otsuste vastuvõtmist, kuna alles tagantjärele selgub, kas väljakuulutamisetähtaegade läbiviimise hankemenetluse eeldused olid nõuetekohaselt täidetud;
- 2) kriteerium „ettenägematus“ välistab antud hankemenetluse liigi pikaajalise kriisi puhul¹⁴. Magistritöös uuritakse väljakuulutamisetähtaegade läbiviimise hankemenetluse korraldamise kahte eeldust loomaks õiguskindlust hankijatele ettenägematu sündmuse või kriisiolukorras tegutsemiseks.

Väljakuulutamisetähtaegade läbiviimise hankemenetluse läbiviimine eeldab eelduste kontrolli ning hankijal on tõendamiskohustus, et ettenägematu sündmuse ja äärmise vajaduse vahel esines põhjuslik seos¹⁵. Nimetatud hankemenetluse eelduste kontroll oli teaduskirjanduses

⁷ *Ibidem*, lk 1-2.

⁸ *Ibidem*, lk 2.

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta. (ELT L 94, 28.3.2014, lk 1-64), edaspidi direktiiv 2014/23/EL.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, 28.3.2014, lk 65-242), edaspidi direktiiv 2014/24/EL.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energia-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ (ELT L 28.3.2014, lk 243-374), edaspidi direktiiv 2014/25/EL.

¹² Euroopa Komisjon. Evaluation Study on Relevance and EU added value of the Public Procurement Legislation. 2025. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cfe0b05e-a7ea-11f0-a7c5-01aa75ed71a1/language-en> (28.12.2025), lk 7.

¹³ *Ibidem*, lk 37.

¹⁴ Euroopa Komisjoni tööraport. 15.10.2025. Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)332&lang=et](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)332&lang=et) (28.12.2025) lk 16.

¹⁵ Parind, M. (autor). Simovart, M. A., Parind, M. ja Fels, E. (koost). RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 49, kommentaar 33, lk 385; EKO C-107/92, komisjon vs Itaalia, ECLI:EU:C:1993:344, p 12; EÜKo T-1/23, *Enmacc*

aktuaalne teema COVID-19 pandeemia ajal, kuna Euroopa Komisjon andis välja juhise „Euroopa Komisjoni suunised riigihangete raamistiku kasutamise kohta COVID-19 kriisiga seotud hädaolukorras“ nr 2020/C 108 I/01¹⁶ (edaspidi Komisjoni teatis) käsitletava erandi kohaldamiseks. Õigusteadlastel on erinevad seisukohad näiteks, kas COVID-19 pandeemia oli üldse ettenägematu sündmus, mida saab või ei saa omistada riigile, kes oleks pidanud nimetatud tervisekriisi ette nägema. Ş. E. Erdoğan, O. Ştefan ja P. Telles on ka kriitilised Euroopa Komisjoni teatise suhtes, kuna sellega anti liialt lai tõlgendus direktiivi 2014/24/EL artiklile 32 lg 2 p c, kuid samas T. Kotsonis ja S. Arrowsmith leiavad, et niivõrd ulatuslik COVID-19 pandeemia õigustas Komisjoni suunise andmist¹⁷. Teaduskirjanduses on välja toodud seoses Ukraina sõja puhkemisega, et hankijatel on probleem väljakuulutamiseta läbiräämistega hankemenetluse valiku põhjendamisel¹⁸. Järelikult on aktuaalne uurida kahe suurema kriisi valguses väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimise eeldusi ja tõendamisstandardit.

Magistritöös käsitletakse väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse alusena riigihangete seaduse (RHS)¹⁹ § 173 lg 1 p 5, mille kohaselt on kaitse- ja julgeoleku valdkonnas lisaks hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel tekkinud äärmise vajaduse on aluseks ka kiireloomuline kriisiolukord. Kriisiolukorra mõiste on EL direktiivis 2009/81/EÜ art 1 p-s 10²⁰ defineeritud, kuid laiaulatuslikult hõlmates kõiki situatsioone, mis tavapärasest häälbivad ja millega kaasneb mõju inimeste tervisele või varale. RHS-s ega teises õigusaktis ei ole kriisi mõistet avatud, kuid olukord peaks muutuma planeeritava tsiviilkriisi ja riigikaitse

vs komisjon, ECLI:EU:T:2023:506, p 41; EKo C-318/94, komisjon vs Saksamaa, EU:C:1996:149, p 14; VAKO 14.10.2016, 210-16/177377, p 8.

¹⁶ Euroopa Komisjoni teatis. Euroopa Komisjoni suunised riigihangete raamistiku kasutamise kohta COVID-19 kriisiga seotud hädaolukorras (2020/C 108 I/01).

¹⁷ Erdoğan, Ş. E., ja Ştefan, O. 2023. Emerging Challenges to Public Procurement: Covid-19 and Regulatory Approaches to Public Contracting in the EU, the United Kingdom, and France – *Juridica International* 32 (detsember), lk 29; Telles, P. 2022. Extremely Urgent Public Procurement under Directive 2014/24/EU and the COVID-19 Pandemic – *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 29 (2), lk 225, 227. Kotsonis, T. EU procurement legislation in the time of COVID-19: fit for purpose? – *Public Procurement Law Review*. 2020, 4. lk 13; Arrowsmith, S. Recommendations for urgent procurement in the EU Directives and GPA: COVID-19 and beyond. 2021. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4298970 (15.01.2026), lk 11-12.

¹⁸ Butler, L. R.A., Schoeni, D. E. and Trybus, M. A special issue on the emerging impact of the Russian invasion of Ukraine on defence procurement in Europe – *Public Procurement Law Review*. 2023, 6. lk 3-4.

¹⁹ Riigihangete seadus – RT I, 12.07.2025, 25.

²⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, 13. juuli 2009, 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), edaspidi: direktiiv 2009/81/EÜ.

seaduse (668 SE)²¹ eelnõu vastuvõtmisega Riigikogus. Magistritöös lähtutakse kriisiolukorra mõiste sisustamiseks direktiivis 2009/81/EÜ ja Eesti õigusruumis kasutusel olevast terminoloogiast, kõrvutades teaduskirjanduse seisukohtadega ning eesmärgiga leida vastus, kas kriisiolukorda saab käsitleda ettenägematu sündmusena RHS § 49 lg 1 p 3 kohaselt. Hädaolukorra seadus (HOS)²² § 2 lg 1 avab mõistena hädaolukorra, milleks on Eestis näiteks tormi tõttu tekkiv elektrikatkestus talvisel perioodil, mis kestab mitu päeva ning eeldab kohaliku omavalitsuse (KOV) ja kliimaministeeriumi vahelist koostööd olukorra lahendamiseks. KOV soovib suures ulatuses hankida elanikele eluks vajalikke tooteid sh generaatoreid. Paraku esineb taolisi sündmusi Eestis sagedasti. Küsimus on, kas konkreetseid asjaolusid arvestades saab neid vaadelda kui ettenägematu sündmusena, mille korral KOV võiks RHS § 49 lg 1 p 3 erandit kohaldada?

Eesti kohtupraktikas on leitud²³, et RHS §-s 3 sätestatud riigihanke põhimõtted kehtivad ka väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimisel, kuid Euroopa Kohtu hinnangul²⁴ ja teaduskirjanduse kohaselt²⁵ on kõrvalekaldumine põhimõtetest erandi kohaldamisel lubatud. Oluline on arvestada vastuoluga, mis tekib ühelt poolt õiglase ja läbipaistva otsustamise tagamise kohustuse ning teiselt poolt kriisiajal vajaliku tõhusa, kiire ja selge regulatsiooni vahel²⁶. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korraldamine ettenägematu sündmuse korral on möödapääsmatu viis kiirelt hankemenetluse läbiviimiseks, kuid küsimus seisneb selles, mis ulatuses on lubatud kõrvale kalduda riigihangete aluspõhimõtetest.

Magistritöö eesmärgiks on avada RHS § 49 lg 1 p 3 ja § 173 lg 1 p 5 alusel hankemenetluse korraldamise eeldused ning anda soovitusi, kuidas hankija saaks tõhusalt kontrollida väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluste eelduste olemasolu ootamatu olukorra juhul. Lisaks töötatakse välja kontrollskeem hankijale, mis võiks abistada õiguspärase otsuse

²¹ Riigikogu. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus 668 SE eelnõu, mille tutvustus on kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/679eccc7-62b9-4817-a660-745e6642a8d9/tsiviilkriisi-ja-riigikaitse-seadus/> (03.01.2026)

²² Hädaolukorra seadus – RT I, 30.12.2025, 19.

²³ TlnHKo 02.04.2018 3-17-2743 p 22.

²⁴ EÜKo T-1/23, *Enmacc*.

²⁵ Bogdanowicz, P. 2021. Article 32 Use of the Negotiated Procedure without Prior Publication. *European Public Procurement*. Edward Elgar Publishing Ltd., lk 352, p 32.02; Simovart, M. A. Rules governing the negotiated procedure without prior publication: the case of *Enmacc v Commission (T-1/23)* – *Public Procurement Law Review*. 2024/2.

²⁶ Erdoğan, Ş. E., ja Ştefan, O., lk 21.

vastuvõtmist väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse korraldamiseks. Seega magistritöö on hankijale juhendmaterjaliks väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimiseks ootamatu olukorra korral aidates vähendada eksimuste riski, mille tõttu võib hankelepingut hilisemalt tühistada. Riigi suutlikkus ja tõhusus ootamatute olukordade juhtimisel sõltub suuresti hankijate hangete läbiviimise õiguspärasusest, mis omakorda tagab riigi konkurentsivõime ja julgeoleku.

Tuginedes eeltoodule püstitatakse magistritöös eesmärgi saavutamiseks järgmised uurimisküsimused:

- 1) Millised on tingimused ettenägematu sündmuse defineerimiseks?
- 2) Kas kriisiolukorda saab käsitleda ettenägematu sündmusena RHS § 49 lg 1 p 3 kohaselt?
- 3) Millisel määral on lubatav kõrvale kalduda riigihanke aluspõhimõtetest väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse korraldamisel?

Magistritöö metoodiliseks aluseks on õigusdogmaatika, kuna kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit ja selle abil analüüsitakse teaduskirjandust²⁷, Euroopa Kohtu praktikat²⁸ ning Eesti vaidlustus- ja kohtupraktikat väljakuulutamisetä läbirääkimistega hanke läbiviimisel ettenägematu sündmuse või kriisiolukorra korral.

Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimist käsitles põhjalikult Kristina Randveer magistritöös „Hankelepingute sõlmimise kiireloomulisus Eestis ja Euroopa Liidus“²⁹, mille järgselt on kogu Euroopat mõjutanud erinevad kriisid ning on võimalik süvendatumalt avada mõistet „ettenägematu sündmus“. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimise regulatsiooni uuris Triin

²⁷ Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse korraldamist ettenägematu sündmuse korral on käsitletud COVID-19 kriisi tõttu *Juridica Internationali* 32/2023 ilmunud artiklites ja ka *Juridica* eriväljaandes 6-7/2025, M.A. Simovart, M. Parind ja E. Fels „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaandes“. Samuti leiavad käsitlust teadusartiklid Euroopa teaduskirjandusest.

²⁸ Näiteks: EKo C-376/21, *Zamestnik-ministar na regionalnoto razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Upravlyavashitia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014–2020 versus Obshtina Razlog*, ECLI:EU:C:2022:472. EKo C-471/21 P(R), *Inivos ja Inivos vs komisjon*, ECLI:EU:C:2021:984. EÜKo T-54/11, *Hispaania Kuningriik vs komisjon*, ECLI:EU:T:2013:10. EÜKo T-1/23, *Enmacc*; EKo C-126/03, *komisjon vs Saksamaa*, ECLI:EU:C:2004:728. EKo C-19/13, *Ministero dell’Interno versus Fastweb SpA*, ECLI:EU:C:2014:2194. EKo C-525/03, *komisjon vs Itaalia*, ECLI:EU:C:2005:343, kohtujuristi Jacobi ettepanek.

²⁹ Randveer, K. Hankelepingute sõlmimise kiireloomulisus Eestis ja Euroopa Liidus. Magistritöö Juhendaja: Carri Ginter. Tartu: Tartu Ülikool 2019. Kättesaadav: <http://hdl.handle.net/10062/64688>

Jaansalu magistritöös „Kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas väljakuulutamiset läbirääkimistega riigihange – kehtiv regulatsioon, selle muutmise kavatsus ning seos kaitsehangete ideoloogiaga“³⁰, kuid uurimus ei käsitle riigihangete aluspõhimõtete järgimise küsimust erandliku hankemenetluse läbiviimisel. Kadri Lepikult magistritöös „Hankelepingu muutmine ettenägematutel asjaoludel ja hankelepingu lõpetamise õiguslikud riskid“³¹ on mõiste „ettenägematud asjaolud“ lähtunud ka RHS § 49 lg 1 p 3 kohta kohtu- ja vaidlustuspraktikas kujundatud seisukohtadest, mis on relevantset ka praegusel ajahetkel. Eestis puudub kitsalt ettenägematu sündmuse korral väljakuulutamiset läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimise õiguslik käsitlus, mis uuriks RHS § 49 lg 1 p 3 ja § 173 lg 1 p 5 regulatsiooni.

Esimeses peatükis avatakse RHS § 49 lg 1 p 3 alusel väljakuulutamiset läbirääkimistega hanke peamise mõistete „ettenägematu sündmus“, „äärmine vajadus“ ja „sündmuse sõltumatus hankijast“ sisu. Teises peatükis tuuakse välja RHS § 173 lg 1 p 5 sisu ning keskendutakse enam kriisiolukorra mõiste sisustamisele. Täiendavalt käsitletakse Riigikogu menetluses tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu, millega soovitakse luua ühtne mõisteaparaat ja võtta kasutusele tsiviil- ja riigikaitsekriise ühendav koondnimetus „kriisiolukord“³². Samuti on fookuses, kas ettenägematu sündmus RHS § 49 lg 1 p 3 tähenduses hõlmab ka kriisiolukorda RHS § 173 lg 1 p 5 mõistes. Viimase teemana uuritakse, kas kriisiolukord võiks olla direktiivis 2014/24/EL artiklis 32 eraldi alus. Kolmandas peatükis keskendutakse väljakuulutamiset läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimisele ning kõigepealt hinnatakse, kas RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtted kõik laienevad RHS § 49 lg 1 p 3 alusel toimuvale hankemenetlusele. Käsitlus piiritletakse RHS § 3 p-s 1 põhimõtetega – läbipaistvus, kontrollitavus ja proportsionaalsus, et hinnata, kuidas hankijal on võimalik tagada nende põhimõtete järgimist ajakriitilises situatsioonis. Viimases alapeatükis analüüsitakse väljakuulutamiset läbirääkimistega hankemenetluse korda peamiselt RHS § 72 kohaselt, kuid antakse sisuline ülevaade kõikidest menetlusprotsessi nõuetest RHS-i kohaselt.

³⁰ Jaansalu, T. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas väljakuulutamiset läbirääkimistega riigihange – kehtiv regulatsioon, selle muutmise kavatsus ning seos kaitsehangete ideoloogiaga. Magistritöö. Juhendaja: Mari Ann Simovart. Tartu: Tartu Ülikool 2021. Kättesaadav: <http://hdl.handle.net/10062/72678>

³¹ Lepikult, A. Hankelepingu muutmine ettenägematutel asjaoludel ja hankelepingu lõpetamise õiguslikud riskid. Magistritöö. Juhendaja: Mari Ann Simovart. Tartu: Tartu Ülikool 2021. Kättesaadav: <http://hdl.handle.net/10062/72802>

³² Riigikogu. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus 668 SE eelnõu, mille tutvustus on kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/679eccc7-62b9-4817-a660-745e6642a8d9/tsiviilkriisi-ja-riigikaitse-seadus/> (03.01.2026)

Magistritöös ei käsitleta eraldi RHS § 156 lg 1 p 4 regulatsiooni, mis puudutab väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimist võrgustikusektoris samal alusel nagu toimub RHS § 49 lg 1 p 3 korral, kuna tegemist on identsete õigusnormidega. Magistritöös kasutatakse läbivalt terminit „hankija“, mis hõlmab kõiki hankijaid RHS § 5 lg 1 tähenduses.

Magistritöö autor tänab juhendajat Mari Ann Simovarti edasiviiva ja toetava tagasiside eest, millest oli märkimisväärselt abi kogu protsessi käigus. Lisaks on autor tänulik oma pere liikmetele, kes toetasid ja julgustasid kogu magistritöö valmimise teekonda.

Märksõnad: riigihanked, hankemenetlus, kriisid, Euroopa Liidu õigus

1. Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse kasutamine ettenägematu sündmuse korral

1.1 RHS § 49 lg 1 p 3 rakendamise eeldused

Direktiivi 2014/24EL art 32 sätestab väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise ning selle direktiivi põhjenduspunkt 50 määratleb olulise tingimusena: „vältimaks kahjuliku mõju avaldumist konkurentsile, tuleks väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlust kasutada ainult väga erandlikes olukordades. Sellise erandi kohaldamine peaks piirduma ainult juhtudega, kus väljakuulutamine ei ole võimalik äärmiselt kiireloomulise olukorra tõttu, mis on põhjustatud avaliku sektori hankijale ettenägematutest ja temast sõltumatutest asjaoludest, või kui algusest peale on selge, et väljakuulutamine ei aitaks konkurentsi suurendada või saavutada paremat hanketulemust, eelkõige seetõttu, et objektiivsetel asjaoludel leidub ainult üks ettevõtja, kes suudab lepingut täita.“ Direktiivi 2014/24EL art 32 on üle võetud RHS § 49 lg-sse 1, mis kehtestab alused väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse korraldamiseks. Direktiivi 2014/24/EL art 26 lg-s 6 on keeluna sätestatud, et EL liikmesriik ei või lisaks direktiivi 2014/24/EL artiklis 32 ette nähtud eranditele kehtestada täiendavaid aluseid ega uusi tingimusi väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse kohaldamiseks, mis lihtsustaksid selle menetluse kasutamist³³. Üldpõhimõte on, et igasugust erandit tuleb tõlgendada kitsendavalt ja vältida selle kuritarvitamist³⁴. See tähendab, et kahtluse korral tuleb hankijal eelistada kitsamat tõlgendust, mis väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse keelab³⁵. Arvestama peab, et väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlus on kõige vähem läbipaistev ja konkurentsi mittesoodustav menetlusliik, kuid see eest kõige paindlikum³⁶.

RHS § 49 lg 1 p 3 annab ühe alusena võimaluse hankijale korraldada riigihange väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlusena, kui hankelingu kiire sõlmimine on vajalik hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel tekkinud äärmise vajaduse

³³ EKo C-376/21, *Obshtina Razlog*, p 56; EKo C-337/05, *komisjon vs. Itaalia*, EU:C:2008:203, punkt 57; EKo C-471/21 P(R), *Inivos ja Inivos vs komisjon*, p 77. McGowan, D. 2022. Use of the Negotiated Procedure without Prior Publication Following the Failure of a Competitive Procurement Process: A Note on *Obshtina Razlog* (C-376/21) – Public Procurement Law Review 2022 (6), lk 160-161.

³⁴ Simovart M. A., Soloveicik, D. ja Väljaots, T. Aktuaalsed õigusküsimused Eesti ja Leedu kaitse- ja julgeolekuhangetes – *Juridica* 6-7/2025, lk 409.

³⁵ Parind, M. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 49, kommentaar 6, lk 378.

³⁶ Trybus, M. *Buying Defence and Security in Europe. The EU Defence and Security Procurement Directive in Context*. Cambridge University Press. 2014, lk 336.

tõttu, mis ei võimalda kinni pidada RHS §-des 92-94, § 125 lg-s 4 või § 126 lg-s 6¹ sätestatud tähtajast. Regulatsioon on üle võetud direktiivi 2014/24/EL artikkel 32 lg 2 p c: „Väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega menetlust võib ehitustööde, asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimiseks kasutada järgmistel juhtudel, kui see on tingimata vajalik, sest avaliku sektori hankijale ettenägematutest asjaoludest tingitud kiireloomulisuse tõttu ei ole avatud või piiratud menetluste või konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluste tähtaegade täitmine võimalik. Kiireloomulisuse põhjendamiseks esitatavad asjaolud ei tohi mingil juhul johtuda avaliku sektori hankijast.“³⁷

„Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaande“³⁸ ja Euroopa Kohtu otsuste C-318/94³⁹, C-107/92⁴⁰, C-126/03⁴¹ kohaselt peavad väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluste läbiviimiseks ettenägematu sündmuse tõttu esinema kõik järgmised tingimused üheaegselt ehk kumulatiivselt:

- 1) esineb äärmine vajadus sõlmida hankeleping kiiresti, nii et ei ole võimalik järgida RHS-s sätestatud tähtaegu;
- 2) lepingu kiire sõlmimise tarvidus on tekkinud hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel;
- 3) ettenägematu sündmuse ja hankelepingu kiire sõlmimise äärmise vajaduse vahel peab esinema põhjuslik seos.

P. Telles rõhutab, et hankijal lasub tõendamiskoormus nende kolme tingimuse suhtes, mida tuleb hinnata *ex ante*, st lähtuda asjaoludest, mis olid hankijal teada otsust langetades (või pidid olema teada) ning kõrvale peab jätma hiljem teatavaks saanud teabe. Niimoodi kujuneb hankija jaoks tingimuste tõendamiskoormuse standard.⁴² Euroopa Kohtu otsustes on rõhutatud, et direktiivi artiklis 32 sätestatud erandile tugineda sooviv hankija kannab tõendamiskoormust selle erandi tegelikku esinemist tõendavate erandlike asjaolude suhtes⁴³. Lisaks vaidlustuse

³⁷ Autori märkus: direktiivi 2014/25/EL art 50 p d on täpselt samas sõnastuses võrgustiku sektori hankemenetluses.

³⁸ Parind, M. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 49, kommentaar 33, lk 385; EKO C-107/92, komisjon vs Itaalia, p 12; EÜKo T-1/23, Enmacc, p 41; EKO C-318/94, komisjon vs Saksamaa, p 14; VAKO 14.10.2016, 210-16/177377, p 8.

³⁹ C-318/94, komisjon vs Saksamaa, p 14.

⁴⁰ C-107/92, komisjon vs Itaalia, p 12.

⁴¹ EKO C-126/03, komisjon vs Saksamaa, p 23.

⁴² Telles, P., lk 219.

⁴³ EKO C-199/85, komisjon vs. Itaalia, EU:C:1987:115, punkt 14; EKO C-340/02, komisjon vs Prantsusmaa, ECLI:EU:C:2004:623, punkt 38; EKO C-28/01, komisjon vs. Saksamaa, ECLI:EU:C:2003:220, punkt 58; EKO C-318/94, komisjon vs Saksamaa, punkt 13; EKO C-57/94 komisjon vs Itaalia ECLI:EU:C:1995:150, punkt 23; EKO C-578/23, Česká republika - Generální finanční ředitelství, ECLI:EU:C:2025:4, punkt 27; EKO C-376/21,

korral hinnatakse hankija hoolsuskohustuse täitmist väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse valikul, nimelt kas hankija nimetatud otsust vastu võttes toimus hoolikalt ja kas ta võis eeldada, et hankemenetluse kasutamiseks tingimused olid tegelikult täidetud⁴⁴. Hankija peab pärast hankelepingu sõlmimist avaldama hanketeate, milles esitatakse põhjendus väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise kohta RHS § 83 lg 1 järgi. Hankija on kohustatud dokumenteerima asjaolud, mille alusel ta järeldas, et RHS § 49 lg 1 punktis 3 sätestatud alus on täidetud, hõlmates kõiki kolme eelnevalt välja toodud tingimust (vt täpsemalt alapeatükis [3.2 Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse kord](#)).

M. Trybus järgi on väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlus kõige vähem konkurentsi pakkuv menetlus, kuid kiireloomulises olukorras peaks hankija mõttekäik antud menetlusliigini jõudmiseks olema järgmine, mida magistritöö autor on täiendanud viidetega RHS sätetele:

- 1) Kas väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlus on võimalik - tuleks hinnata menetlusele läbiviimiseks kuluvat aega (vähemalt 2 kuud) ja RHS § 67 eelduste olemasolu.
- 2) Kas kiirendatud väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlus on võimalik – kui rakendada RHS § 93 lg 2 järgi avatud menetluse tähtaegade lühendamist, siis kas see on piisav, et saada toode õigeaks ajaks kätte?
- 3) Kas väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlus on võimalik - tuleb kontrollida RHS § 49 lg 1 p 3 eelduste olemasolu.
- 4) Läbirääkimised – hankija lepib ettevõtjaga kokku hankelepingu tingimustes (vt täpsemalt alapeatükis [3.2 Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse kord](#)).⁴⁵

Hankija, kes soovib läbi viia väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlust, peab arvestama tõendamiskohustustega, st põhjendama, et RHS-s ettenähtud tavapäraseid tähtaegu järgides oleks võimatu ettenägematust sündmusest tekkinud probleemi lahendada. Ettenägematu sündmuse ja hankelepingu kiire sõlmimise äärmise vajaduse vahel peab esinema põhjuslik seos⁴⁶. Mida tähendab põhjuslik seos antud kontekstis? Näiteks COVID-19

Obština Razlog, p 69; EKo C-337/05, *komisjon vs. Itaalia*, punkt 58, EÜKo T-54/11, *Hispaania Kuningriik vs komisjon*, p 36.

⁴⁴ EKo C-19/13, *Fastweb SpA*, p 50 (autori märkus: eesti keelde tõlgitud kohtuotsuses on erinev sõnastus võrreldes inglise keelse kohtuotsusega).

⁴⁵ Trybus, M., Lk 342-343.

⁴⁶ Parind, M. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 49, kommentaar 33, lk 385; EKo C-107/92, *komisjon vs Itaalia*, p 12; EÜKo T-1/23, *Enmacc*, p 41; EKo C-318/94, *komisjon vs Saksamaa*, p 14; VAKO 14.10.2016, 210-16/177377, p 8.

pandeemia tõttu sooviti saavutada tervisekaitse eesmäärke ja milleks oli vaja kaitsevahendite kiire tarne haiglatele ja elanikkonnale⁴⁷. Euroopa Kohtu otsuses T-1/23 tuvastati põhjuslik seos Ukraina sõja tõttu kiirete meetmete rakendamise vajalikkuses eesmärgiga vältida energiakriisi prognoositavat süvenemist peagi saabuval talvel⁴⁸. Magistritöö autor rõhutab, et hankija kohustus on tõendada vaidlustuse korral, et ettenägematu sündmuse ja kiire hankevajaduse vahel on põhjuslik seos, mis on oluline tagamaks hankelepingu õiguspärasust.

Hankija peab olema hoolas, et ei tekiks vastuolu RHS § 49 lg 1 p 3 tingimustega, kuna vastasel korral võib kaasneda:

- vaidlustuse korral hankelepingu tühisus RHS § 121 lg 1 p 1 kohaselt;
- kahju hüvitamise kohustus ettevõtjale RHS § 185 lg 6 alusel;
- vastutusele võtmine väärtuskorras RHS § 215 lg 1 või 2 järgi või kriminaalkorras karistusseadustik⁴⁹ § 300 lg1 kohaselt.

Järgnevalt avatakse magistritöös RHS § 49 lg 1 p-s 3 sätestatud tingimuste sisu teaduskirjanduse ja kohtupraktika kaudu. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise RHS § 49 lg 1 p-s 3 eeldused on määratlemata õigusmõisted, mille sisustamise õigus ja kohustus lasub hankijal⁵⁰. Määratlemata õigusmõisted on ebamäärased, kuid võimaldavad paindlikkust rakendamisel, mil saab sisustamisel arvesse võtta ettenägematuid asjaolusid, väärtushinnanguid ja poliitilisi valikud⁵¹. Seetõttu magistritöö autor rõhutab, et hankija peab iga väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korral juhtumipõhiselt põhjendama nende tingimuste olemasolu. Hankija põhjendamiskohustuse täitmist hinnatakse vaidlustus- ja kohtumenetluse käigus, mil kaebuse läbivaatamisel riigihangete vaidlustuskomisjon ja kohus peavad saama veenduda, et määratlemata õigusmõiste sisustamine ei ole toimunud meelevaldselt⁵².

⁴⁷ Baratta, R., lk 368.

⁴⁸ EÜKo T-1/23, *Enmacc*, p 111.

⁴⁹ Karistusseadustik – RT I, 22.12.2025, 2.

⁵⁰ RKHKo 3-17-1026 p 33.

⁵¹ Pilving, I. Krati komistuskivid ja riigivastutus automatiseeritud haldusmenetluses – *Juridica* 6/2022, lk 403.

⁵² Aedmaa, A., Lopman, E. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2004. lk 307.

1.2 Ettenägematu sündmuse mõiste

1.2.1 Ettenägematu sündmuse olemus

EL direktiiviga seotud RHS sätteid tõlgendatakse kooskõlas direktiiviga, mida hankijad peavad järgima riigisisest õigust tõlgendades ja kohaldades⁵³. Direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunktis 80 täpsustatakse, et ettenägematuks olukorraks saab muuhulgas lugeda loodusõnnetust, mis nõuab viivitamata tegutsemist. Direktiivi mõtte ja sisu selgitamisel tuleb sageli juhinduda Euroopa Kohtu praktikast⁵⁴. Looduses toimuv nähtus võib olla aastast-aastasse korduv ega pruugi seetõttu iseenesest olla ootamatu. Seda hinnati Euroopa Kohtu kohtuasjas nr C-525/03 kohtujuristi Jacobi ettepanekus, mille kohaselt „aastaaegadega seotud regulaarseid sündmusi ei saa pidada ettenägematuteks sündmusteks. Siiski ei saa eitada, et isegi sellised sündmused võivad mõnel aastal olla erakordselt tugevad või ulatuslikud, mistõttu neid saab õiguspäraselt pidada ettenägematuteks“⁵⁵. Kohtujuristi arvamus käsitles Itaalias suvisel ajal metsatulekahjude ettenägematust hankija jaoks, mis erakordselt kuuma suve tõttu olid ekstreemsed ja seetõttu oli otselepingu kasutamine nimetatud asjaoludel õigustatud⁵⁶. B. Rayment on toonud välja, et loodusnähtusest põhjustatud sündmus on ettenägematu asjaolu hankija jaoks, kui toimub esmakordselt, aga mitte uuesti kordudes samal aastaajal järgmisel aastal. Tegemist on Šotimaa kohtu seisukohaga, mil oli arutlusel soolavarude ootamatu lõppemine erakordselt külma talve tõttu, mil hankija soetas soolavarusid juurde väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimiste käigus kahel järjestikusel talvel. Järgmisel talvel soolavarude katkemine pidi olema hankijale ettenähtav, kuna ta pidi olema teadlik soolatarne haavatavusest eelmise talve kogemusest.⁵⁷ B. Raymenti pakutud näide viitab seisukohale, mille kohaselt ei saa ühekordset ekstreemset ilmastikumuutust pidada enam ettenägematuks, kui see kordub taas järgmisel aastal. Sellise järeldusega ei saa siiski täielikult nõustuda, kuna erandliku üksikjuhtumi põhjal ei ole võimalik teha usaldusväärseid prognoose järgnevat aastate kohta ega järeldada ekstreemse ilmastikunähtuse pidevat kordumist. Tuginedes eelnevale kohtujuristi Jacobi käsitlusele, teeb magistritöö autor järelduse, et loodusest tingitud ootamatu olukord

⁵³ Simovart, M. A., Siitam, N. ja Peedok, P. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 1, kommentaar 11, lk 33; EKo C-218/01, *Henkel*, ECLI:EU:C:2004:88, 60; EKo C-245/02, *Anheuser-Busch*, ECLI:EU:C:2004:717, p 56.

⁵⁴ *Ibidem*, § 1 kommentaar 12, lk 33.

⁵⁵ EKo C-525/03, *komisjon vs Itaalia*, kohtujuristi Jacobi ettepanek, p 63-64.

⁵⁶ Garcia, J.C. (autor), Caranta, R., Edelstam, G. ja Trybus, M. Gonzalez. (koost). EU Public Contract Law: Public Procurement and Beyond. Chapter 3, Classic Procurement Procedures: Open, Restricted, Negotiated. Bruylant, Editions juridiques, ProQuest Ebook Central. 2013, lk 108.

⁵⁷ Rayment, B. Using the negotiated procedure without the prior publication of a contract notice in cases of extreme urgency: the case of Salt International Limited (formerly Nationwide Gritting Services Limited) v Scottish Ministers – Public Procurement Law Review. 2016, 3, lk 94.

võib tekkida sellise nähtuse korral, mis esineb teatud regulaarsusega (näiteks talvine lumesadu), kuid mille ulatus ületab tavapärase piiri ja nõuab kiirelt reageerimist vältimaks inimeste elukvaliteedi halvenemist. Seega igapäevased loodusnähtused (vihm, temperatuuri muutus, lumesadu jms) ei ole ettenägematud olukorrad hankija jaoks, kuid tavapärasest oluliselt intensiivsemad ilmastikuolud, mil ületatakse ulatuslikult keskmise normi piirmäärasid, võivad olla ootamatud hankija jaoks ja õigustada kõnealuse erandi kohaldamist.

„Ettenägematu“ kui sõna tähendust on võimalik avada ka EKI ühendsõnastiku abil: „(asjaolu, sündmuse, olukorra kohta:) selline, mida pole võimalik ette arvata, ootamatult juhtuv või toimuv“⁵⁸. Keeleliselt tõlgendades peaks tegemist olema mitte ettenähtava olukorraga, ootamatult toimuvaga. Looduses toimuvate stihiate hindamisel tuleb arvestada, et kuigi ilmaprognoosid võimaldavad näiteks ulatuslikku lumetormi ette näha ligikaudu üks kuni kaks päeva ette, võivad sellised nähtused esineda konkreetses piirkonnas harva, näiteks üks kord kümne aasta jooksul. Seetõttu on tegemist ootamatult toimuva sündmusega, milleks ei ole võimalik aegsasti valmistuda, näiteks talve alguses. Konkreetne ilmastikunähtus ei ole ootamatu, kui toimub vastavalt aastaajale, aga tema iga-aastast keskmist normi ületav ühekordne sündmus võib olla ettenägematu.

Teaduskirjanduse kohaselt võib lepingu lõpetamine olulise rikkumise (nt viivitus) korral olla ettenägematu asjaolu, mille tõttu on õigustatud väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimine⁵⁹, eriti olukordades, kui hankija on kohustatud tagama järjepidevalt avaliku teenuse osutamise või kui hankija põhiülesannete täitmine oleks selle tõttu häiritud. Kohtupraktika kohaselt ei ole ettenägematuks asjaoluks ehitushindade muutus, mis võimaldas ehitusobjektile lisatööd teostada, kuivõrd nende hädavajalikkus ei olene olukorrast ehitusturul⁶⁰. Avaliku teenuse osutamine, mis peab toimuma järjepidevalt, võib viia hankija olukorda, kus kehtiv hankeleping tuleb üles öelda olulise rikkumise tõttu, kuid selleks, et teenuse pakkumine saaks katkematult jätkuda, on ainsaks võimaluseks väljakuulutamiseta läbirääkimiste käigus leida uus lepingupartner. Tegemist on ettenägematu sündmusega hankija jaoks, kuna üldjuhul eeldatakse lepingu nõuetekohast täitmist selle kehtivuse lõpuni.

⁵⁸ Eesti Keele Instituudi sõnaveeb: <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/ettenagematu/1/est>

⁵⁹ Bogdanowicz, P., lk 358, p 32.25.

⁶⁰ TlnRnKo 3-15-1709 p 17.

Kas mõiste sisustamiseks võiks rakendada teistes õigusdistsipliinides kujunenud seisukohti? Kas *force majeure* ehk vääramatü jõu olukord võiks kvalifitseeruda ettenägematu asjaoluna hankija jaoks? Tuvastamiseks tuleks hinnata võlaõigusseaduse⁶¹ (VÕS) § 103 lg-s 2 tingimuste täidetavust: kas sündmus on väljaspool hankija mõjusfääri, hankija ei ole enda tegevuse või tegevusetusega põhjustanud ning hankija jaoks ei olnud ette nähtav. Hinnates nende tingimuste sisu direktiivi 2014/24/EL artikkel 32 lg 2 p c sätestatud eeldustega, selgub, et need kattuvad täielikult, mistõttu võib vääramatü jõu olukord kvalifitseeruda ettenägematuks sündmuseks. Oluline on järgida, et eraõiguse kohaldamine riigihankeõiguses on teatud tingimustel lubatud, aga RHS ja VÕS regulatsiooni vahelise vastuolu tekkimisel on ülimuslikud RHS normid, eriti need, mis võtavad üle EL riigihankeõiguse norme⁶². Seega ettenägematuks asjaoluks võib kujuneda vääramatü jõu olukord, kuid hankija peab veenduma, et kõik RHS § 49 lg 1 p 3 eeldused oleksid samuti täidetud.

Ettenägematu sündmuse sisustamisel võib tugineda ka RHS § 123 lg 1 p-s 4 sätestatud ettenägematute asjaolude tõlgendustele kohtupraktikas⁶³. Tallinna Ringkonnakohus pidas ettenägematuks asjaoluks maagaasi hinna ulatuslikku tõusu maailmaturul, mille tingis COVID-19 pandeemia ja Venemaa alustatud sõda Ukrainas⁶⁴ (pikemalt käsitletud alapeatükkides: [1.2.2 COVID-19 pandeemia](#) ja [1.2.3 Venemaa Föderatsiooni sissetung Ukrainasse 24.02.2022](#)). Riigikohus ei lugenud ettenägematuks asjaoluks riigi poliitilist otsust: üleminekut tasuta ühistranspordile maakonnaliinidel, kuna see otsus oli hankijale teada peaaegu aasta aega⁶⁵. Seega ei saa ettenägematuks asjaoluks lugeda olukorda, mis on hankijale juba eelnevalt pika aja jooksul teada olnud. Samas teaduskirjanduses on välja toodud, et õigusaktide muudatused võivad osutada ettenägematuks asjaoluks, kuid arvestama peab, et kui palju oli nimetatud muudatus ettenähtav hankija jaoks⁶⁶. See tähendab, et arvesse tuleb võtta ajavahemik hankija teadlikuks saamise hetkest õigusakti muudatusest kuni konkreetse hankevajaduse tekkimiseni,

⁶¹ Võlaõigusseadus – RT I, 11.11.2025, 16.

⁶² Simovart, M. A., Siitam, N. ja Peedok, P. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025, § 1, kommentaarid 22, 23, lk 37; Simovart, M. A. Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Doktoritöö. Juhendajad C. Ginter, I. Kull. Kättesaadav: <https://dspace.ut.ee/items/a51b5975-920e-425e-b521-1ce4a884a754> Tartu Ülikooli Kirjastus. 2010. lk 42, 108, 165.

⁶³ Simovart, M. A. Hankelepingute lubatud ja keelatud muudatused uute riigihankedirektiivide ülevõtmise järel – Juridica I/2016, lk 55.

⁶⁴ TlnRnKm 3-22-445, p 37.

⁶⁵ RKHKo 3-20-1150, p 35.

⁶⁶ Simovart, M. A. (autor). Unforeseen Circumstances that Justify Changes to Public Contracts. Dacian C. Dragos, et al., (koostj). Contract Changes: The Dark Side of EU Procurement Law. Edward Elgar Publishing Limited, 2023. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/tartu-ebooks/detail.action?docID=7243016> (20.04.2026), lk 84-85. Viidatud: Caranta, R. Ja Sanchez-Graells, A. European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU (Edward Elgar Publishing 2021), 786–7.

mis määratleb, kas tegemist on ettenägematu sündmusega ning on lubatav väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus läbi viia.

Ettenägematu sündmuse kui mõiste sisustamisel tuleb arvestada selle tekkimisel mõju hankija tegevusele. Arvestada võib, et igasugune kiireloomuline hankevajadus ei ole põhjendatud, vaid mõjusust omavad enam sündmused, mille tõttu tekib oht riigi poolt kaitstavatele õigushüvedele, näiteks, kui on oht tervisele ja avalikule julgeolekule ning vara kahjustamiseks⁶⁷. P. Bogdanowicz annab veel juhise ettenägematu sündmuse mõiste sisustamiseks, tuues välja, et tegemist on olukorraga, mida hankija ei oleks saanud ette näha, võttes arvesse vähemalt tema käsutuses olevaid vahendeid, konkreetse ülesande olemust ja omadusi ning valdkonnas kehtivaid häid tavaid⁶⁸. Ka P. Telles rõhutab, et sündmuse ettenägematut kiireloomulisust tuleb hinnata juhtumipõhiselt, mis tähendab, et iga hankelepingu puhul tuleb läbi viia eraldi hindamine, mis peab olema ühelt poolt objektiivne (kiireloomulisuse põhjus peab olema ettenägematu) ja teiselt poolt subjektiivne, mil võetakse arvesse hankija käitumist, kas ta on tegutsenud hoolsalt või mitte⁶⁹. Eelnevat kokkuvõttes magistr töö autor järeltab, et hankija peab põhjendama, miks oli ettenägematu sündmus tema jaoks ootamatu, st milles seisnes selle erakorralisus hankija tavapärasest tegevusest arvesse võttes ja mismoodi see mõjutas hankija igapäevast toimimist. Autor leiab, et hankija tegevuspiirkonnas toimuv looduskatastroofi tõttu tekkinud hankevajadus eeldab samamoodi hankija poolset põhjendamiskohustuse täitmist, millest nähtub sündmuse mõju hankija tegevusele.

Sündmuse erakorralisuse hindamiseks on S. Arrowsmith pakkunud välja omapoolse hindamismaatriksi, mis on heaks võimaluseks hindamaks olukorrast põhjustatud kahju liiki ja ulatust, vahetut vajadust ja riski realiseerumise tõenäosust. Kahju liigi puhul on piisav potentsiaalne mõju tervisele, turvalisusele või varale, ulatus seostub majanduslike huvide hindamisega, hankevajadus peab olema hetkel olemasolev, mitte tuleviku tarbeks. Kui ilmneb risk, mis ületab teatud piiri ja hankija kiire tegutsemine riski maandamiseks on mõistlik, võib olukorra viivitamata ja heas usus lahendamiseks kohaldada erandit.⁷⁰ Siinkohal magistr töö

⁶⁷ Bogdanowicz, P., lk 357 p 32.21. viidatud: Arrowsmith, S. The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK, vol 1. 2014. Sweet & Maxwell 2014, lk 1073.

⁶⁸ *Ibidem*, lk 357 p 32.22.

⁶⁹ Telles, P., lk 221-222.

⁷⁰ Arrowsmith, S. Recommendations for urgent, lk 12-13; EKo nr C-107/92, komisjon vs Itaalia, ECLI:EU:C:1993:180, kohtujuristi Gulmann ettepanek, p 7; EKo C-328/92, komisjon vs Hispaania, ECLI:EU:C:1994:88, kohtujuristi Lenz ettepanek, p 42; EKo C-525/03, komisjon vs Itaalia, kohtujuristi Jacobsi

autor järeldab, et hankija ei pea ootama olukorra halvenemist teatud piirini, vaid võib tugineda oma erialasele kogemusele, et hinnata ettenägematu sündmuse tõttu tekkinud hankevajadust ning tegutseda hoolsa hankijana viivitamata. Samas hankija ei tohiks prognoosotsuse pinnalt võimalikku riski maandada tulevikus aset leidva kahju vähendamiseks, ja selleks korraldada väljakuulutamisetähtaajade läbirääkimistega hankemenetlust, sest ettenägematu sündmus pole veel toimunud.

Oluline kriteerium on ettenägematu sündmuse kestvus ja kulg, sest S. Arrowsmith leidis, et mida rohkem aega kriisi algusest möödub, seda ebatõenäolisem on, et hankija saab sellele tugineda kui kiireloomulise vajaduse põhjendusena. Kuid COVID-19 pandeemia oli niivõrd ulatuslik ja pikaajaline, et see õigustas ka hilisemate väljakuulutamisetähtaajade läbirääkimistega hankemenetluste kasutamist, eeldusel, et hankija suutis hanke alustamise hetke seisuga põhjendada, miks ei olnud võimalik järgida tavapäraseid tähtaegu hanke läbiviimisel.⁷¹ Järelikult ei puuduta kõnealune mõttekäik üksnes kriisina vaadeldavat ettenägematut sündmust, vaid ka muid selle mõistega hõlmatud olukordi. Magistritöö autorina tooksin välja, et kriisi kulgemise mõju ja ulatus on selle algfaasis sageli prognoosimatu. Seetõttu võib esineda olukordi, kus ühes sektoris aset leidnud häiring vallandab nn doominoefekti, mõjutades ootamatult ka teisi eluvaldkondi, mis esialgu kriisiga otseselt seotud ei olnud. Heaks näiteks on COVID-19 pandeemia, mis algas tervishoiukriisina, kuid laienes kiiresti majandus- ja logistikakriisiks. Kontaktide vähendamise meetmed põhjustasid mitmes tootmisettevõttes, sealhulgas ehitusmaterjalide tootmise sektoris, töö seiskumise. Selle otsene tagajärg avaldus hiljem müügiturul, kus tekkis teatud kaupade osas tarneraskused ning kujunes välja täiesti uus, algsest kriisist sõltumatu probleem.

Järelikult ettenägematu sündmuse kvalifitseerimiseks peab olema tuvastatud:

- sündmuse ootamatus hankija jaoks – kas hankijal oli võimalik seda ennetada?;
- sündmuse olulisus hankija jaoks - millised õigushüved on ohus ja millist kahju on sündmus hankijale põhjustanud?;
- hankevajadus peab olema tekkinud sündmuse tõttu just sellel hetkel;

ettepanek, 61; EKo C-318/94, *komisjon vs Saksamaa*, ECLI:EU:C:1996:41, kohtujuristi Elmer ettepanek, p 18, 19; EKo C-24/91, *komisjon vs Hispaania*, ECLI:EU:C:1992:134; EKo C-275/08, *komisjon vs Saksamaa*, ECLI:EU:C:2009:632; EKo C-107/92, *komisjon vs Itaalia*.

⁷¹Arrowsmith, S. Recommendations for urgent, lk 15.

- sündmuse mõju hankija tavapärasele tegevusele - kas ja mismoodi on takistatud hankija tegutsemine?

Kuna lähiajaloo on toimunud kaks kogu Euroopat mõjutanud sündmust: COVID-19 pandeemia, mis puhkes 2020. aasta märtsis ja Venemaa Föderatsiooni sõjaline sissetung Ukrainasse 24.02.2022, siis järgmistes alapeatükkides käsitletakse teaduskirjanduse seisukohti nimetatud sündmuste tõttu väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse rakendamisest.

1.2.2 COVID-19 pandeemia

2020. aasta märtsis COVID-19 pandeemia puhkemist üle maailma peeti ettenägematuks sündmuseks, kuna põhjustas ulatusliku kriisi tervishoiusüsteemis. 01.04.2020 tervishoiukriisi ohjamiseks Euroopa Komisjon andis teatise⁷², millega soodustati väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust rakendama ja julgustati toodete kiireks soetamiseks sõlmima ettevõtjatega otselepinguid⁷³. Komisjoni teatise kohta on avaldatud riigihankeõiguse teaduskirjanduses järgmist kriitikat:

- Ş. E. Erdoğan ja O. Ştefan osutavad, et Komisjoni juhised andis direktiivi 2014/24/EL artiklile 32 lg 2 p c uue tähenduse ja liialt laia tõlgenduse, mida ei ole direktiivis sätestatud ega ole võimalik ka tõlgendada kehtivast õigusest ega riigihankeõiguse kohtupraktikast. Juhisega anti üldine erand kehtivatest hankemenetluse regulatsioonist, kuna erandit laiendati kõikidele hankijatele ühtmoodi. Samas direktiivi 2014/24/EL art 32 lg 2 p c on erandlik hankemenetluse viis, mis eeldab kitsast juhtumispõhist tõlgendamist, et säiliks kooskõla läbipaistvuse ja avatud konkurenti põhimõttega. Hankija hoolsuskohustus ettenägematu sündmuse tõestamisel ning küsimus sellest, kas sündmuse ettenähtavust saab omistada hankijale, jäeti kõrvale. Samuti ei olnud hankijal kohustust tõendada, kas ta osales hädaolukorra planeerimises või kas ta võttis pandeemiaks valmistumisel õigel ajal tarvitusele vajalikud ettevaatusabinõud.⁷⁴
- A. Sanchez-Graells tõdeb, et Komisjoni juhised jäeti kõrvale avatud hankemenetluse reeglid, kuid põhjendab seda ajalooliselt välja kujunenud nähtusega. Nimelt, kui tekivad ettenägematud ja äärmiselt kiireloomulised asjaolud, mida ei saa omistada hankijale, siis neil on lubatud kõrvale kalduda reeglitest, kuna kaalul on olnud avalikud

⁷² Euroopa Komisjoni teatis. Euroopa Komisjoni suunised riigihangete raamistiku kasutamise kohta COVID-19 kriisiga seotud hädaolukorras (2020/C 108 I/01).

⁷³ Baratta, R., lk 367.

⁷⁴ Erdoğan, Ş. E., ja Ştefan, O., lk 20, 29.

huvid, mis on olulisemad kui avalike vahendite kulutamise korrektsuse ja säästlikkuse tagamine.⁷⁵

- P. Telles rõhutab, et Euroopa Komisjoni seisukoht on ekslik, kuna COVID-19 pandeemiat ei saa käsitada üheainsa sündmusena, mille alusel kõik sellega seotud hankeotsused oleksid automaatselt ettenägematud. Kuna direktiivi 2014/24/EL art 32 lg 2 p c saab kohaldada ainult üksikjuhtumi põhiselt, mil tuleb tõendada kõikide eelduste olemasolu konkreetses olukorras. Sellise laiaulatusliku kriisi nagu COVID-19 puhangu ja sellele reageerimise kontekstis ei saa eeldada, et menetluse kasutamise tingimused on automaatselt täidetud üksnes seetõttu, et esineb üldine kriisiolukord.⁷⁶

T. Kotsonis ja S. Arrowsmith vastanduvad eelnevatele seisukohtadele järgmiste põhjendustega:

- T. Kotsonis selgitab, et pädevatelt asutustelt ei saanud eeldada 2020. aasta jaanuaris ja veebruaris võimet ette näha niivõrd suure riskina COVID-19 levikut, milleks oleks pidanud terviseasutused hakkama valmistuma ja hankeid korraldama tervisekaitsevahendite soetamiseks, kuna COVID-19 kuulutati pandeemiaks 11.03.2020 Maailma Terviseorganisatsiooni poolt. Inimeste elude päästmiseks vajalike meditsiinitarvete või -seadmete soetamine omab erakorralist vajadust, kuid selle juures ei saa jätta tähelepanuta pandeemiaga kaasnenud kõrvalmõjusid, mille tõttu on samuti tekkinud äärmiselt kiireloomulised vajadused. T. Kotsonis toob näitena, et kõik ELi liikmesriigid kehtestasid liikumispiirangud (*lockdown*'id), mis omakorda mõjutab avaliku sektori töökorraldust. Näiteks kohalikul omavalitsuse asutusel võib olla tekkinud äärmiselt kiireloomuline vajadus soetada spetsiaalne tarkvara, mis võimaldaks töötajatel kaugühenduse kaudu kontori serveritega ühenduda või seda teha kiiremini ja turvalisemalt.
- T. Kotsonis rõhutab, et hankija jaoks võib vajadus muutuda teatud ajaperioodi möödumisel kiireloomuliseks, kui näiteks avaliku sektori hankija ei saa hanget läbi viia õigeaegselt piiratud ressursside tõttu, kuna kõigepealt peab veel kiiremate ülesannete täitmiseks hankeid teostama. Seda võib pidada lubatavaks, kui ettenägematu sündmuse järgselt tekkis mitmeid hankevajadusi ning hankija piiratud ressursside tõttu ei saanud kõiki korraga korraldada. Aga selle kohta kohtupraktika puudub.⁷⁷

⁷⁵ Sanchez-Graells, A. „Procurement in the Time of COVID-19“. SSRN Electronic Journal, advance online publication, 2020, lk 82.

⁷⁶ Telles, P., lk 219, 225, 227.

⁷⁷ Kotsonis, T. lk 203, 212.

- S. Arrowsmith arvates on erandite selline tõlgendamine, mille kohaselt need välistavad kõikide tingimuste kohta reeglite kehtestamise, liigselt lihtsustatud ja tasakaalustamata lähenemine. Ta peab õigeks tõlgenduseks seda, et eriti ulatuslike hädaolukordade ajal tuleb vältida erandi eesmärgi tõsist kahjustamist, arvestades ühtlasi, et kuritarvituste vältimiseks on kehtestatud juhtumipõhine kontroll. Seetõttu on üldiste reeglite kehtestamine võimalik erandi kohaldamiseks tingimusel, et järgitakse proportsionaalsuse nõuet.⁷⁸

Komisjoni teatises kohustatakse hankijat hindama iga juhtumit individuaalselt enne väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse korraldamist, ning veenduma, et kõik järgmised kriteeriumid on kumulatiivselt täidetud:

- tegemist on ootamatu sündmusega, mida hankija ei saanud ette näha;
- äärmiselt kiireloomulise olukorra tõttu ei ole võimalik üldistest tähtaegadest kinni pidada;
- põhjuslik seos ettenägematu sündmuse ja äärmiselt kiireloomulisuse hankevajaduse vahel;
- kasutamine ainult esmavajaduste rahuldamiseks, mis aitavad katta tekkinud lünka ja kuni rakendatakse püsivam lahendus.⁷⁹

Võttes arvesse Komisjoni teatises seatud tingimusi, siis magistr töö autor ei saa nõustuda eespool P. Telles jt kriitikaga, kuna hankijad pidid kõiki erandi kohaldamiseks ette nähtud reegleid täitma. Euroopa Komisjon soovis ühelt poolt niivõrd laiaulatusliku kriisi lahendamist soodustada ja teiselt poolt julgustada hankijaid väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse liiki kasutama, sest inimeste elu oli reaalselt ohus. COVID-19 pandeemia puhkemine põhjustas konkreetsete toodete tarne raskused, kuna nõudluse kasv isikukaitsevahendite (maskid, kindad) turule toomiseks oli niivõrd ulatuslik. I. Pilving on COVID-19 pandeemia tõttu piirangute kehtestamise analüüsimisel märkinud, et „alusandmete nappuse tõttu oli pandeemia alguses keeruline usaldusväärseid prognoose teha. Teiste riikide, näiteks Itaalia kurbade kogemuste põhjal oli siiski olemas küllaldane alus pidada võimalikuks katastroofilise tagajärgi – tervishoiusüsteemi kollapsit.“⁸⁰ Arvestades 2020. aasta kevadel tekkinud tervishoiukriisi ulatust, siis Komisjoni teatise eesmärk oli pakkuda liikmesriikidele

⁷⁸ Arrowsmith, S. Recommendations for urgent, lk 20.

⁷⁹ Euroopa Komisjoni teatis. Euroopa Komisjoni suunised riigihangete raamistiku kasutamise kohta COVID-19 kriisiga seotud hädaolukorras (2020/C 108 I/01). p 2.3.

⁸⁰ Pilving, I. Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis. Juridica 3/2022, lk 163.

kiiret lahendust samas teatud tingimusi järgides vältimaks olukorra eskaleerumist veel suuremaks katastroofiks.

Eesti kohtupraktikas on hinnatud COVID-19 pandeemia kestvuse mõju ulatust, kas seda saab käsitleda vääramatu jõuna 2020. aasta sügisel ja ka hilisemalt. Tallinna Halduskohtu hinnangul jaanuaris 2022 hankelepingu muutmine kõnealuse pandeemia tõttu oli lubatav, kuna COVID-19 oli uus nakkushaigus, mille suhtes veel 2020. aasta septembris, kui hankeleping sõlmiti, sisuliselt teadmine puudus. Vaidlust ei ole ka selles, et erinevad riigid kehtestasid pandeemia olukorras erinevaid meetmeid. Kuna meetmete rakendamine ei sõltunud hankijast ega lepingupartnerist, siis ei saanud hankija ette näha, et ka pärast aastat või isegi kahte aastat kehtestab Vabariigi Valitsus jätkuvalt erinevaid piiranguid (sh ka nakatanuga kontaktis olnud isikutele), mis võib hankelepingu täitmist ulatuslikult takistada. Kohtu hinnangul ei saanud hankija ette näha ka seda, milliste konkreetsete seadmete puhul võib esineda tarneraskuseid. Maailma Terviseorganisatsioon (edaspidi WHO) liigitas COVID-19 pandeemiaks 11.03.2020 teadaandes, ehkki eriolukorra kuulutas WHO välja juba 30.01.2020. WHO lõpetas ülemaailmse tervishoiu hädaolukorra alles 05.05.2023. Eesti lõpetas tervishoiu hädaolukorra ohu 02.05.2023.⁸¹ Seetõttu omas ettenägematu sündmusena Covid-19 pandeemia pikaajast mõju riigihangete korraldusele kui ka hankelepingute täitmisele, kuid hankija siiski pidi suutma põhjendada, mil viisil pandeemia mõjutas hanke planeerimist ja korraldamist.

1.2.3 Venemaa Föderatsiooni sissetung Ukrainasse 24.02.2022

Venemaa Föderatsiooni 24.02.2022. toimunud sissetung Ukrainasse, mis käivitas täiemahulise sõja Euroopas, on mõjutanud märkimisväärselt kõigi EL riikide majandust ja julgeolekut, mille tulemusel on kasvanud ka tähelepanu EL riikide riigihangetele seoses nimetatud sündmusega. Sõjategevuse mõju ei piirdunud üksnes riikide kaitsevõimekuse tõstmise vajadusega, vaid hõlmas ka sõjapõgenike vastuvõtmist teistes EL riikides, kus tekkis ootamatu vajadus suure hulga inimeste majutamiseks ja nende heaolu tagamiseks. Sõjapõgenikega seotud soetustele kohaldatakse RHS 2. peatükki ja direktiivi 2014/24/EL ning kaitse- ja julgeolekuvaldkonnale RHS 6. peatükki ja direktiiv 2009/81/EÜ. Täpsemalt piiritleb kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni RHS §-d 168-170 (vt täpsemalt 2. peatükk [Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse kasutamine kriisiolukorras](#)).

⁸¹ TlnHKo 3-23-355, p 23-24.

M. Pauka analüüsist nähtub, kuidas sõjategevuse algus muutis Saksamaal pooleli olevat hankemenetlust, mil sooviti soetada 2021. aastal raadiojaamasid kaitsevæele. Esialgu planeeritud konkurentsipõhine läbirääkimistega hankemenetlus tühistati ja valiti väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus, kuna Venemaa Föderatsiooni relvastatud rünnak Ukraina vastu alates 24.02.2022 on Saksamaa ohuanalüüs oluliselt muutunud. Ohuhinnangu muutus mõjutab märkimisväärselt Bundeswehri (Saksamaa Kaitseväge) tegevuskohustusi nii liitlas- kui ka riigikaitstes, mis omakorda toovad kaasa olulise muudatuse raadiojaamade hankevajadustes. Erinevalt algselt planeeritud järkjärgulisest maavägede juhtimisraadiote arvu suurendamisest on nüüd vaja võimalikult kiiret varustamist raadiosüsteemidega.⁸² M. Pauka toob välja ka kohtumenetluse aspektid antud juhtumi puhul. Nimelt potentsiaalsest hankelepingust ilma jäänud pakkuja nõuet tunnistada hankemenetluse tühistamine õigusvastaseks ning varasem hankemenetlus jätkuks ei rahuldanud ka erinevad kohtuastmed. Düsseldorf'i kõrgeima kohtu hinnangul oli hankijal õigus tugineda ELTL⁸³ artiklis 346 sätestatud erandile, sest hangitavad raadiosüsteemid kujutasid endast sõjamaterjali ELTL artikli 346 lg-s 2 sätestatud nimekirja punkti 11 kohaselt, kuna kuuluvad sõjalise elektroonilise varustuse hulka. Krüpteerimisvõimega ja pealtkuulamiskindel juhtimis- ja raadiosüsteem omab märkimisväärselt mõju Bundeswehri sõjalisele tegutsemis- ja sõjapidamisvõimele, kuna raadiosüsteemid on kesksel kohal kõigis lahinguväljal toimuvates sõjalistes operatsioonides. Seega tuleb tagada kogu raadiosüsteemi konfidentsiaalsus ning välistada selle teabe leke, kuna see põhjustaks parandamatut kahju riigi kaitsejulgeolekule. Kohus leidis, et leebemat meedet kui hanke väljajätmine riigihankeõiguse kohaldamisalast ei ole võimalik tuvastada. Võrreldes algselt 2021. aastal algatatud hankemenetlusega tuvastas kohus põhimõttelised erinevused, kuna see toimus rahuajal ning siis ei esinenud Saksamaa Liitvabariiki ega NATO liitlasi ähvardavat vahetut ohtu. Sel ajal oli võimalik salastatuse huve piisavalt arvesse võtta nõuetele vastava menetluse kaudu, mille Saksamaa riigihankeõigusesse oli üle võetud direktiiviga 2009/81/EÜ.⁸⁴

Sõjategevuse jätkumine tekitab küsimuse, mis ajahetkest enam ei saa seda sündmust vaadelda ettenägematu olukorrana. Euroopa Kohtu T-1/23 kohtuotsuses leiti, et Venemaa sissetung Ukrainasse oli toimunud küll üheksa kuud varem, kuid sellest tulenenud energiakriis Euroopas

⁸² Pauka, M. "Zeitenwende" in Public Procurement Law: Security Interests, Military Procurement, and the Ukraine War. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*. 2/2024, lk 154.

⁸³ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid 2016/C 202/01.

⁸⁴ *Ibidem* lk 154-156.

oli 2022. aasta suvel süvenenud ning raskused jätkusid ka hiljem ning hankelepingust sai vajalik vahend võimaliku gaasivarude ammendumise vältimiseks 2022/2023 aasta talvel. Seega kujutas jätkuv energiakriis ettenägematut sündmust ning väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus oli lubatav.⁸⁵

Magistritöö autor rõhutab, et oluline on tõendada põhjuslik seos kõnealuse sõja ja hankevajaduse vahel, mis on tekkinud ootamatult hankija jaoks, ning et tegemist on kiireloomulise vajadusega. Samas võib sõja algusest olla möödunud enam aega ja selle mõju avaldub ootamatuna teises eluvaldkonnas, mis pole otseselt sõjategevusega seotud, siis võib antud olukord olla vaadeldav ettenägematu sündmusena hankija jaoks. Teaduskirjanduses on toodud näide olukorrast, kus hankija jaoks on olnud hankevajadus teada juba pikemat aega, kuna hankija on sama eseme ostmiseks korraldanud hanke või seda pikalt ette valmistanud. Järelikult sellisel juhul ei saa äärmist vajadust erandi kasutamiseks pidada ettenägematuks.⁸⁶ Magistritöö järgmises alapeatükis käsitletakse, milles seisneb äärmine vajadus hankija jaoks ja kuidas tuleks seda põhjendada hankemenetluse valiku otsustusprotsessis.

1.3 Äärmine vajadus

Hankija peab tõendama äärmise vajaduse tingimuse täidetust ja võtma seejuures arvesse järgimisi asjaolusid:

- Kui hankijal on kehtiv hankeleping, siis kõigepealt peab olema välistatud varasema hankelepingu muutmine RHS § 123 lg 1 kohaselt, kuivõrd hankelepingu muutmise võimalus välistab äärmise vajaduse RHS § 49 lg 1 punkti 3 tähenduses⁸⁷.
- Õigustavate tingimuste hulka kuulub äärmiselt kiireloomulise olukorra esinemine, mis eeldab, et asjaomane hankeleping tuleb sõlmida ja täita viivitamata⁸⁸.
- Euroopa Kohtu hinnangul, kui on võimalik hanget läbi viia kiirendatud menetlust kasutades, siis tuleb jätta väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus kõrvale⁸⁹. Hankija peaks kaaluma läbi kõik alternatiivsed võimalused ja kui ajaline piirang ei

⁸⁵ Simovart, M. A. Rules governing, lk 37; EÜKo T-1/23, *Enmacc*, punktid 53-55.

⁸⁶ Simovart M. A, Soloveicik, D. ja Väljaots, T., lk 410.

⁸⁷ TlnHKo 3-17-2743, p 15.

⁸⁸ EKo C-471/21 P(R), *Inivos ja Inivos vs komisjon*, p 78.

⁸⁹ Bogdanowicz, P., lk 359, p 32.28; EKo C-24/91, *komisjon v Hispaania*, p 15; EKo C-126/03 *komisjon v Saksmaa*, p 23 ja C-337/05, *komisjon v Itaalia*, p 75.

võimalda muud varianti kasutada, siis on lubatud väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlus valida⁹⁰.

- Kiireloomulisus ei tohi olla tekkinud hankija enda tegevusetuse või planeerimisvigade tõttu⁹¹. P. Telles tõdeb, et hankevajadus eseme või muu vahendi soetamiseks peab olema otsene ja viivitamatu, mitte suunatud tulevikus tekkida võivale vajadusele. Hankijal peab olema kohene vajadus, millel on ajakriitiline tähtsus, st tegemist on ainuvõimaliku lahendusega kriitilise tähtsusega olemasoleva probleemi lahendamiseks.⁹²
- Lisaks P. Telles rõhutab äärmise vajaduse hindamise vältimatust, et hankija saaks valida vajaliku eesmärgi saavutamiseks meetodi, mis riivab läbipaistvuse, võrdse kohtlemise ja konkurentsi põhimõtteid võimalikult vähe. Kui hankijal on võimalik ajaliselt väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse käigus võtta pakkumisi kolmelt, siis tuleks seda rakendada.⁹³

Magistritöö autor järeldab eelnevat kokkuvõttes, et hankija peab põhjendama väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse tulemusena hankelepingu sõlmimisel, miks oli vaja äärmiselt kiireloomuliselt hankemenetlus läbi viia ehk mille tõttu oli tingimata vajalik tekkinud hankevajadus konkreetsel ajahetkel realiseerida. Hankija tunneb oma tegevusvaldkonda kõige paremini ja peab suutma ette näha võimalikke mõjusid, mis võivad näiteks tuleneda tarneraskustest juhul, kui muutub toote importi reguleeriv õiguslik regulatsioon.

Tallinna Ringkonnakohtus tuvastas äärmise vajaduse olukorras, kus hankija kohustus oli tagada sõitjateveoteenuse katkematu korraldus ning ühistranspordiseadus näeb ette avaliku teenindamise lepingu sõlmimise hiljemalt kolm kuud enne uue perioodi algust. Kehtiva veolepingu lõppemiseni oli jäänud alla kolme kuu, mis kohtu hinnangul kvalifitseerus äärmiseks vajaduseks.⁹⁴ Hankija tegevus sõitjateveoteenuse korraldamisel ajakriitilises olukorras oli kohtu jaoks veenev, sest hankija suutis tõendada oma pingutusi hankelepingu sõlmimiseks.

Ş. E Erdoğan ja O. Ştefan töid välja näite Suurbritannia kohtupraktikast COVID-19 pandeemia ajast, mil kaebajad leidsid, et lepingu kestus ületas direktiivi 2014/24/EL art 32 lg 2 p c kohaselt

⁹⁰ Erdoğan, Ş. E., ja Ştefan, lk 18.

⁹¹ Simovart M. A., Soloveicik, D. ja Väljaots, T., lk 410; TlnHKo 10.06.2022, 3-22-951, p 48–49.

⁹² Telles, P., lk 220-221.

⁹³ *Ibidem*, lk 219-220.

⁹⁴ TlnRnKo 3-16-2129, p 17-19.

lubatavat äärmise vajaduse piiri. Apellatsioonikohus on seda seisukohta kinnitanud⁹⁵. Magistritöö autor rõhutab, et siiski ei ole seni Euroopa Kohtu ega Eesti kohtupraktikas käsitletud eraldi tingimusena nõuet, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse raames sõlmitav hankeleping kestus peab olema rangelt piiratud ehk lühiajaline. T. Kotsonis on seisukohal, et peaks piirduma üksnes lühiajalise vajaduse katmisega, mis on vajalik teatud perioodi jaoks. Pikemaajalise vajaduse jaoks tuleks läbi viia konkurentsipõhine hankemenetlus. Ta põhjendab seda tuginedes erandi range tõlgendamise põhimõttele EL riigihankeõiguses⁹⁶. Oluline on siinjuures välja tuua direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunkti 80 – „üksnes erakorralistes olukordades, kus äärmiselt kiireloomuline olukord, mida asjaomane avaliku sektori hankija ei suutnud ette näha ja mida see hankija ei põhjustanud, ei võimalda läbi viia tavapärasest hankemenetlust isegi lühendatud tähtaegadega, peaks avaliku sektori hankijatel olema võimalik sõlmida üksnes vajalikus ulatuses lepinguid väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kohaselt.“ T. Kotsonis tõlgendust toetab Komisjoni teatis (vt eelnevalt alapeatükis [1.2.2 COVID-19 pandeemia](#)), mille kohaselt võis väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust kasutada lühiajalise lünga täitmiseks. T. Kotsonis pakub välja, et hankija, teades toote tarne probleemidest (nt COVID-19 pandeemia ajal), võiks kaaluda pikemaajalist lepingut või teha suuremahuline ost, kuid selle täielikus õiguspärasuses pole ta veendunud, kuna erand nõuab ranget tõlgendamist⁹⁷.

Magistritöö autor leiab, et majandusliku kokkuhoiu käsitlemine arvestatava põhjusena - mida on võimalik saavutada pikema kestuse ja suurema mahuga hanke kaudu - on küsimus, mille kohta peab õigusselgus kujunema kohtupraktika abil. Hulgiost tagab üldjuhul soodsama hinna, mis võimaldab avaliku sektori hankijal saavutada riigieelarvevahendite kokkuhoidu. Samal ajal võib selline lähenemine pikaks ajaks piirata teiste pakkujate juurdepääsu võimalusele sama toote pakkumiseks hankijale. Kui hankijal on väljakuulutamiseta läbirääkimiste käigus valida, kas ostumahu suurus mõjutab ühikuhinda ning see kriteerium osutub hankelepingu sõlmimisel määravaks, peab hankija lisaks magistritöös eelnevalt käsitletud eelduste täidetusele põhjendama ka nimetatud otsustuse kujunemist ja seejuures on hankija kaalutusõigus piiratud üldpõhimõtetega⁹⁸ (vt täpsemalt 3. peatükis [väljakuulutamiseta läbirääkimistega](#)

⁹⁵ Erdoğan, Ş. E., ja Ştefan, O., lk 23. Kohtuasja nimetus: R (The Good Law Project) v Minister for the Cabinet Office and Public First Limited.

⁹⁶ Kotsonis, T., lk 200, 201; EKo C-394/02 *komisjon vs Kreeka*, ECLI:EU:C:2005:336, p 33; EKo C-199/85, *komisjon vs Itaalia*, p 14; EKo C-57/94, *komisjon vs Itaalia*, p 23; EKo C-385/02, *komisjon vs Itaalia*, ECLI:EU:C:2004:522, p 19.

⁹⁷ *Ibidem*, lk 206.

⁹⁸ Kuusmann, T. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025, § 3, kommentaar 9, lk 52.

[hankemenetluse läbiviimine](#)). Direktiivi 2014/24/EL põhjenduspunkt 89 toetab antud seisukohta, kuna „soodustatakse pakkumuste hindamisel kasutada mõistet „majanduslikult soodsaim pakkumus“, kuna kõik pakkumused tuleks lõpuks välja valida vastavalt sellele, mida konkreetne avaliku sektori hankija peab esitatud pakkumuste seas majanduslikult kõige paremaks lahenduseks“. Oluliseks asjaoluks võib osutada ka teadmine, et hangitava toote puhul esineb hanke läbiviimisel hetkel turul tarneraskused.

1.4 Sündmuse sõltumatus hankijast

Lepingu kiire sõlmimise tarvidus peab olema tekkinud hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel ehk hankija enda tegevus ei tohi põhjustada hanke läbiviimise kiiret vajadust (RHS § 49 lg 1 p 3). Hankijast sõltumatud „ettenägematud sündmused või asjaolud“ on määratlemata mõiste, mille sisustamine sõltub juhtumi üksikasjadest⁹⁹. Hankija avalikustab iga-aastase hankeplaani oma kodulehel RHS § 9 lg 8 kohaselt, mis omakorda eeldab, et hankija pikema aegselt planeerib tulevased hankemenetlused. Probleem seisneb selles, kuivõrd saab hankijalt nõuda, et ta maandaks kõik mõeldavad riskid ning oleks kriisiolukorra tekkides varustatud kõigi vajalike vahenditega. Käesolevas alapeatükis hinnatakse hankija tegevust või tegevusetust hankevajaduse eelneval perioodil, eelkõige seda, kas sündmuse tekkimine oli hankijale omistatav või mitte. Analüüsist jäetakse välja sündmuse kui olukorra olemuse käsitlus (vt eelnevalt alapeatükis [1.2 Ettenägematu sündmuse mõiste](#)) ning keskendutakse üksnes hankija käitumise hindamisele.

Hankijalt ei saa eeldada suutlikkust prognoosida kõiki ümbritseva keskkonna mõjusid, mis võivad mõjutada tulevikus hankija tegevusvaldkonnas ülesannete täitmist¹⁰⁰. S. Arrowsmith rõhutab, et kui tegemist ei ole otsese ja kohase vajadusega, vaid üksnes riskiga, siis tuleks arvestada planeerimisel riski realiseerumise tõenäosust ja tähtsust hankija jaoks. Absurdne oleks nõuda igal juhul võimaliku tulevikus vajamineva vajaduse jaoks tuleks koheselt algatada hankemenetlus. Samuti on kohtupraktika kooskõlas riigi poliitiline otsus, et risk ei õigusta varajase tegevuse kulusid.¹⁰¹ S. Arrowsmith märgib riskide hindamise kontekstis, et arvesse tuleb võtta poliitilisi otsuseid, mis käsitlevad riskide maandamiseks vajalike ressursside

⁹⁹ TlnHKo 3-17-2743, p 14.

¹⁰⁰ Rayment, B., lk 93.

¹⁰¹ Arrowsmith, S. Recommendations for urgent, lk 16. EKo C-194/88R, *komisjon vs Itaalia*, ECLI:EU:C:1988:462, p 16.

jaotamist, ning aktsepteerida asjaolu, et mõned valitsused võivad tegutseda teistest hiljem¹⁰². Samuti leiab ta, et kuna ressursside jaotamine on poliitiline küsimus ning juhul, kui risk on realiseerunud või suurenenud uute sündmuste tõttu või kui uus teave viitab suuremale riskile – näiteks uue viiruse avastamine, mis suurendab peamiselt pandeemiariski, siis on asjakohane hinnata olemasolevat teadmist uue informatsiooni valguses. S. Arrowsmith toetub selle juures Euroopa Kohtu otsuse C-107/92 kohtujuristi Gulmann ettepanekule: teaduslik aruanne, mille järeldused on uued ja ettenägematud võrreldes varasema teadmistega, võib olla erandi kohaldamise alus ja selle kohaldamist õigustada.¹⁰³ Euroopa Kohtu otsuse T-1/23 kohaselt ei saanud Euroopa Komisjonile omistada äärmuslikku kiireloomulisust olukorrast, mille oli põhjustanud Venemaa Föderatsiooni sissetung Ukrainasse ja sellega kaasnenud energiakriis¹⁰⁴. Magistritöö autor järeldab, et hankijalt ei saa eeldada ettenägelikkust kõikide võimalike riskide ilmnemisel ega pidevat valmisolekut operatiivseks tegutsemiseks, kui risk peaks avalduma. Hankija ei pea soetama igaks juhuks kõiki võimalikke varusid tuleviku tarbeks, eriti puudutab see vajadusi, mis võivad näiteks kiiresti rikneda või kasutamiskõlbmatuks muutuda.

S. Arrowsmithi järgi on tõlgendus vastupidine olukorras, kus hankija on kohustatud sündmuseks valmisolekut planeerima, kuid on plaani hooletult ellu viinud, näiteks ei ole hoidnud varusid, mille olemasolu oli kohustuslik. Sellisel juhul ei ole „ettenägematus“ tingimus hankija jaoks täidetud,¹⁰⁵ kuna hankija tegevusetus on seotud olukorra põhjustamisega ehk sündmuse kujunemine oli tingitud tema enda hooletusest.

Hankija peab olema hoolas avalike teenuste tagamiseks hankemenetluse läbiviimisel ning planeerima varakult kogu protsessi. Tallinna Halduskohus leidis, et hankija jaoks ei saa olla üllatuslik või ettenägematu hangete vaidlustamise protsess, mistõttu hankija peab suutma ette näha, kui kaua võib kesta vaidlustus- ja kaebemenetlus RHS kohaselt. Kohus ilmestas hankija käitumist järgmise järeldusega, et „praeguses asjas esitatud hankijapoolset käsitust aktsepteerides ei oleks väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlus rangelt erandlik, vaid sisuliselt võiksid kõik hankijad kuulutada hanke välja viimasel minutil ning viidates

¹⁰² Arrowsmith, S., Butler, L. R., La Chimia, A. and Yukins, C. S. Arrowsmith (koostj). 2021. Public Procurement Regulation in (a) Crisis? Global Lessons from the Covid-19 Pandemic. Hart Publishing. Lk 82.

¹⁰³ Arrowsmith, S. Recommendations for urgent, lk 17. EKO C-107/92, komisjon vs Itaalia, punktid 12-13.

¹⁰⁴ EÜKo T-1/23, *Enmacc*, punktid 106-107.

¹⁰⁵ Arrowsmith, S. Recommendations for urgent, lk 17.

põhihanke vaidlustamisele, viia ajutise teenuseostuja leidmiseks läbi väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse.“¹⁰⁶

Ş. E. Erdoğan ja O. Ştefan rõhutavad, et hankija peab väljakuulutamiseta läbirääkimiste hankemenetluse kasutamise otsustamisel analüüsima, kas olukorra kujunemine on talle omistatav. Seejuures tuleb hinnata, kas mõistlikult informeeritud ja hoolsalt tegutsev hankija oleks saanud äärmise kiireloomulisuse tekkimist vältida. Teisisõnu tuleb tuvastada, kas kiireloomulisus on tingitud hankija tegevusest või tegevusetusest, mitte aga välistest asjaoludest või kolmandate isikute mõjust.¹⁰⁷ P. Telles on ilmestanud järgmise näitega uuritavat teemat: linna tabab ootamatu torm, mis kahjustab silda, kuid kohalik omavalitsus ei kontrolli silla seisukorda kohe pärast tormi. Alles kuus kuud hiljem, tavapärase hooldusgraafiku käigus, tehakse kontroll ning avastatakse, et sild on kokkuvarisemise vahetus ohus ja vajab kiireloomulist remonti. Selles olukorras on kahjustav sündmus (torm) ettenägematu, kuid remondi äärmine kiireloomulisus on omistatav hankijale, kuna ta ei tegutsenud pärast tormi õigeaegselt.¹⁰⁸ Tegemist on teoreetilise näitega omistamise mõistmiseks, mistõttu tuleb olla ettevaatlik sellega praktikas arvestamisel, sest ilmselgelt reaalsuses vajaks tekkinud olukord kohest lahendust.

M. Pauka käsitleb omistatavust olukorras, kus Saksamaal on avaliku halduse kohustus tagada inimestele teatud esmavajalikud teenused (üldhuviteenused: ühistransport, energia- ja soojusvarustust põhiteenuste tasandil, postiteenused maapiirkondades, tervishoiusüsteem ning sise- ja välisjulgeolek) ning hankija ei arvestanud võimalusega, et hanketulemus tühistatakse. Vältimaks vajaliku teenuse katkemist kasutas hankija väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust teenuse osutajaga vahelepingu sõlmimiseks vahepealseks perioodiks, st kuni viiakse läbi klassikaline hankemenetlus teenuse pakkuja leidmiseks.¹⁰⁹ Sellest ilmneb küll vastuolu direktiivi 2014/24/EL art 32 lg 2 p c, kuna olukorra kiireloomulisus oli ettenähtav hankijale ja tema enda tegevusest tingitud, siis M. Pauka tõlgendas ELTL art 14 lg 1, 106 lg 2 ja 119 lg 1 leiab, et üldhuviteenus omab põhiseaduslikku väärtust ning tegemist on reegli ja erandi suhtega, mille rakendamisel tuleks järgida proportsionaalsuse põhimõtet¹¹⁰. Düsseldorf

¹⁰⁶ TlnHKo 3-17-2743, p 17.

¹⁰⁷ Erdoğan, Ş. E., ja Ştefan, O. lk 19.

¹⁰⁸ Telles, P., lk 222.

¹⁰⁹ Pauka, M. 2023. Germany. Interim Awards of Public Contracts: The Negotiated Procedure without Prior Publication and Services of General Public Interest. – European Procurement & Public Private Partnership Law Review 18 (3): lk 231-233.

¹¹⁰ *Ibidem*, lk 233.

kõrgeim kohus pöördus antud küsimuses Euroopa Kohtu poole eelotsuse saamiseks. Küsimuse sõnastus oli järgmine: „kas direktiivi 2014/24/EL1 artikli 32 lõike 2 punkti c, võttes arvesse ERTL artiklit 14, tuleb kitsendavalt tõlgendada nii, et üldhuviteenuste osutamise riigihankelepinguid võib äärmise kiireloomulisuse korral sõlmida väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluses ka juhul, kui sündmus oli avaliku sektori hankijale ettenähtav ning äärmise kiireloomulisuse põhjendamiseks esitatavad asjaolud johtuvad temast?“¹¹¹. Kuid hageja loobus oma nõudest, mistõttu lõpetati Euroopa Kohtus kohtumenetlus. Seega vajab nimetatud erandi kohaldamine täiendavat uurimist.

Eesti kohtupraktikas on leitud, et kolme järjestikuse hankemenetluse luhtumine saab olla „hankijast sõltumatu ettenägematu sündmus“. Nimelt Tallinna Ringkonnakohus hindas, et hankija ei saanud mõistlikult ette näha seda, et esimese hanke puhul on ainsal pakkujal maksuvõlg, teise hanke puhul ainus pakkuja küll esitab pakkumuse, kuid keeldub hankelepingut sõlmimast ning kolmanda hanke puhul ei laeku ühtegi pakkumust¹¹². Hankija tegevus avaliku teenuse pakkuja leidmiseks oli jälgitav ja usaldusväärne, mistõttu ei tekkinud kahtlust, et kogu protsess oli hankija enda tegevusest tingitud. Hankija hoolsuskohustuse tõendamine oli kohtu jaoks veenev. Tallinna Ringkonnakohus on teises haldusasjas hinnanud juhtumit, mil SA Archimedes kohustas Tallinna Tehnikaülikooli (TTÜ) tagasi maksma osaliselt toetust, kuna kahe riigihanke puhul ei olnud täidetud väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimise eeldused, sest Euroopa Liidu struktuurifondidest toetuse saamist ei peetud ettenägematuks asjaoluks. TTÜ ise pidas ettenägematuks asjaoluks struktuuritoetuse saamist, kuna projekti koostamisel ei olnud veel teada, kas ja millistel tingimustel toetust saadakse, samuti biomeditsiinitehnika instituudi ruumide üürilepingu lõppemist ja sellest tingitud vajadust leida instituudile ruumid TTÜ hoonetes. Kohtuotsuse kohaselt struktuuritoetuse taotlemine ning sellega seoses projekti muutmise ruumide kasutusotstarbe suhtes on selgelt TTÜ-st endast sõltuvad asjaolud. Struktuuritoetuse saamine ei olnud asjaolu, mis tingis täiendavate ehitustööde vajalikkuse, vaid TTÜ otsustas teostada täiendavaid töid, et saada projektile rohkem rahastust. Ettenägematuks asjaoluks ei saa pidada ka biomeditsiinitehnika instituudi ruumide üürilepingu lõppemist ja üliõpilasküllast väljaspool paiknevate hoonete müüki.¹¹³ Viimati toodud näites jäi hankija poolt täitmata

¹¹¹ EK C-128/23, *Müller Reisen*, ECLI:EU:C:2023:1004.

¹¹² TlnRnKo 3-16-2129, p 17, 18.

¹¹³ TlnRnKo 3-15-853, p 15, 16.

väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse lubatavaks pidamisel nõue, et ettenägematu sündmus oli hankijast sõltumatu, mille tõttu oli hankevajadus tekkinud.

Magistritöö autor toob kokkuvõtteks välja, et hankijast sõltumatu on ettenägematu olukord, mille kiireloomulisust ei ole põhjustanud hankija. Hankija peab suutma tõendada, et käitus enne hankevajaduse ilmnemist hoolsalt ja mõistlikule hankijale omaselt, mida ta on ka valmis põhjalikult põhjendama hilisemas hanketeates pärast hankelepingu sõlmimist. Lisaks peab hankija olema valmis võimalikuks vaidlustuseks ja koguma vajalikud tõendid, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kasutamise kõik eeldused oleks tõendatud.

2. Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse kasutamine kriisiolukorras

2.1 RHS § 173 lg 1 p 5 alusel hankemenetluse korraldamine

RHS § 173 lg 1 p 5 alusel on hankijal õigus väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlus korraldada hankelepingu kiireks sõlmimiseks:

- i. kriisiolukorrast tingitud kiireloomulisuse tõttu;
- ii. või hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuse tagajärjel tekkinud äärmise vajaduse tõttu, mis ei võimalda kinni pidada RHS §-s 94, § 125 lg-s 4 või § 174 sätestatud tähtajast.

RHS § 173 lg 1 p 5 regulatsioon on üle võetud kaitse – ja julgeolekuhangete direktiivist 2009/81/EÜ artikkel 28 lõike 1 punktidest c ja d. Ülaloodud punktis ii. märgitud tingimust (direktiivis 2009/81/EÜ punkt d) eraldi ei käsitleta, kuna see on täpselt samas sõnastuses sätestatud RHS § 49 lg 1 p-s 3, millel peatuti pikemalt magistritöö [esimeses peatükis](#). RHS § 173 lg 1 p 5 sõnastus muutus 2022. aastal, kui lisandus juurde kriisiolukorra alus, kuna see oli tol ajal kehtinud RHS-i regulatsioonist puudu, samas direktiiv 2009/81/EÜ art 28 lg 1 p c nägi ette antud võimaluse erandliku menetluse läbiviimiseks¹¹⁴. Direktiivi 2009/81/EÜ põhjendustest tuleb esile tõsta punkti 51: „Seejuures tuleks eelkõige arvestada asjaolu, et kaitse- ja julgeolekuvarustus on sageli tehniliselt kompleksne. Seepärast tuleks kasutamise ja hooldamise juures esineda võivad tehnilist kokkusobimatust ja ebaproportsionaalsust, mis õigustab väljakuulutamisetä läbirääkimistega menetluse läbiviimist tarnelepingute puhul, kus on vaja teha täiendavaid tarneid, hinnata vastavalt varustuse komplekssele ning lisavarustuse suhtes kehtivatele koostegutsemisvõime- ja standardimisnõuetele. Tegemist võib näiteks olla olemasolevasse süsteemi uute komponentide lisamise või süsteemide uuendamisega.“ Oluline on, et kriisiolukorrast tingitud kiireloomuline sündmus võib olla hankijale ettenähtav ja ka temast endast lähtuda ehk hankijale omistatav ning tegemist ei pea olema äärmise vajadusega¹¹⁵. Euroopa Kohtu praktikas ei ole direktiivi 2009/81/EÜ art 28 lg 1 p c ja d siiani

¹¹⁴ Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvate teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu nr 491 SE seletuskiri, kättesaadav Riigikogu kodulehel: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b533be92-b5d8-47fc-a71d-fee84a786aa0/> (01.03.2026)

¹¹⁵ Arrowsmith, S. The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK. Volume 2, Third Edition. Sweet&Maxwell. 2018. 15-130, lk 229.

tõlgendatud¹¹⁶. Järelikult peab hankija tõendama kriisiolukorra olemasolu, mille mõiste avamisele keskendutakse järgmises alapeatükis.

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankemenetlusele kohaldub RHS 2. peatükk RHS § 168 kohaselt, kui 6. peatükis ei ole sätestatud erisust. Kõigepealt tuleb hinnata, kas on rakendatav RHS 6. peatükk¹¹⁷, milleks tuleb lähtuda RHS § 169 lg-s 1 sätestatud määratlusest, kus on sätestatud, mida loetakse kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangeteks. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas korraldatakse enamasti piiratud või konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetlusi¹¹⁸ ning väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse valikul lähtutakse ainult RHS § 173 regulatsioonist, kus on sätestatud alused nimetatud hankemenetluse kohaldamiseks.

Nii Eesti kui Euroopa Kohtu praktikas on olnud vaidlusesemeks, mis juhtudel kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas hankemenetlustele kohaldub direktiiv 2009/81/EÜ, mille artikkel 2 määratleb reguleerimisala ja mis omakorda on üle võetud RHS § 169 lg 1 p-desse 1-4. Nimelt Riigikohus tuvastas kohtuasjas nr 3-24-3485/30, milles hinnati Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse hankemenetlust mobiilse välihaigla soetamiseks kaitseväe kasutusse, et ebaõige on eeldada, kui riigihange korraldatakse kaitse- või julgeolekusektoris, siis kohaldub riigihankele igal juhul direktiiv 2009/81/EÜ¹¹⁹. Sama seisukohta on väljendatud ka Euroopa Kohtu kohtujuristi ettepanekus: sõjalist otstarvet ei otsustada üksnes seetõttu, et ostjaks on liikmesriigi relvajõud või et mõni muu avalik-õiguslik asutus ostab tooted relvajõudude jaoks. Nimetatud tingimustel võiks ka pliitaseid käsitada sõjalise otstarbega tootena, kui neid ostetatakse sõjaväe jaoks.¹²⁰ Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduspunkti 10 kohaselt tuleb kaitseotstarbelise varustuse all mõista eelkõige tooteliike, mis on esitatud nõukogu 15.04.1958. relvade, laskemoona ja sõjavarustuse loetelus ja liidu ühise sõjaliste kaupade nimekirjas. Riigikohus ei tuvastanud, et välihaigla oleks nendes nimekirjades¹²¹. Täiendavalt on direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduspunktis 10 märgitud, et eespool nimetatud loetelusid tuleb tõlgendada laialt ning kaitseotstarbeline varustus hõlmab ka tooteid, mis projekteeriti algselt tsiviilkasutuseks, kuid

¹¹⁶ Kegels, G. ja Ølykke, G. S. Transparency in Defence Procurement Without Competition: An Analysis of Tenders Electronic Daily Data (2015-2023). *European Defence & Security Law & Policy Quarterly*. 2026 nr 1, lk 130

¹¹⁷ Väljaots, T., Ginter, C. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025, § 168, kommentaar 4, lk 1019.

¹¹⁸ Parind, M. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025, § 172, kommentaar 3, lk 1034.

¹¹⁹ RKHKo 3-24-3485/30 p 18.

¹²⁰ EKo C-615/10, *Insinööri toimisto InsTiimi*, ECLI:EU:C:2012:26, kohtujuristi Kokotti ettepanek, p 46.

¹²¹ RKHKo 3-24-3485/30 p 22.

mida on hiljem kohandatud sõjaliseks otstarbeks relvade, laskemoona või sõjavarustusena kasutamiseks. Samas, kui sõjaliseks otstarbeks mõeldud eset on võimalik kasutada ka tsiviilkäibes, siis tuleb hankijal spetsiifilist sõjalist otstarvet tõendada¹²². Kuid kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankemenetlus ei kohaldu juhtudel, kui soovitakse osta eset, mis on mõeldud tsiviilotstarbel kasutamiseks, aga vajadusel saab seda kasutada ka sõjalisel otstarbel, näiteks helikopter või tsiviiltüüpi buss, mis on sõjaväele kasutamiseks sõjaväemustriliseks värvitud¹²³. Mobiilne välihaigla ei olnud planeeritud üksnes sõjalise konflikti olukorras meditsiinilise abi osutamiseks, vaid sooviti kasutada ka üldiselt häda- ja kriisiolukordades (nt loodusõnnetuse puhul), kuid Riigikohus leidis, et välihaiglal ei ole üldse sõjalist otstarvet, kuna seda ei kasutata sõjalise konflikti puhul lahingutegevuses¹²⁴.

RHS § 169 lg 1 p 2 sätestab aluse julgeolekuotstarbelise asja ostmiseks ning seab kaks kumulatiivset tingimust hankeeseme suhtes:

- 1) see peab olema julgeolekuvaldkonnas kasutamiseks;
- 2) seotud riigisaladuse, salastatud välisteabe või muu juurdepääsupiiranguga teabega¹²⁵.

Direktiivi 2009/81EÜ põhjenduspunkti 11 kohaselt tuleks mittesõjalise julgeoleku valdkonnas kõnealust direktiivi kohaldada „selliste riigihangete suhtes, millel on kaitsealaste riigihangetega sarnased tunnused ja mis on niisama tundlikud. Nii võib see olla eelkõige valdkondades, kus sõjavägi ja mittesõjalised jõud teevad koostööd samade ülesannete täitmiseks ja/või kus riigihanke eesmärk on kaitsta liidu ja/või liikmesriikide julgeolekut nende oma territooriumil või kaugemal mittesõjalistest ja/või valitsusvälistest osalejatest lähtuva tõsise ohu eest. See võib hõlmata näiteks piirikaitset, politseitööd ja kriisiohjamismissioone.“ Oluline on, et hankemenetluse objektiga seotud teave on piiratud juurdepääsuga ehk tegemist on salastatud teabega direktiivi 2009/81EÜ art 1 p 7 kohaselt: „igasugune teave või materjal, olenemata selle vormist, laadist või edastamisviisist, millele on määratud salastatuse tase või kaitsetase ning mis riigi julgeoleku huvides ning vastavalt asjaomases liikmesriigis kehtivatele õigus- või haldusnormidele vajab kaitsmist igasuguse seadusevastase omastamise, hävitamise, kõrvaldamise, avalikustamise, kadumise eest või volitamata isiku juurdepääsu eest või mis tahes liiki kahjustamise eest.“ Muu juurdepääsupiiranguks teabeks on näiteks avaliku teabe

¹²² Väljaots, T., Ginter, C. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025, § 169, kommentaar 7, lk 1021. EKo C-337/05, komisjon vs Itaalia, ECLI:EU:C:2007:421, kohtujuristi Mazaki ettepanek p 59.

¹²³ *Ibidem*, § 169, kommentaar 8, lk 1021-1022. EKo C-337/05, komisjon vs Itaalia, p 49; EKo C-615/10, *Insinööriõimisto InsTiimi*, kohtujuristi Kokotti ettepanek, p 59, 68.

¹²⁴ RKHKo 3-24-3485/30 p 23.

¹²⁵ Väljaots, T., Ginter, C. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025, § 169, kommentaar 10, lk 1022.

seaduse (AvTS)¹²⁶ 5. peatüki kohaselt asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teave¹²⁷. Riigikohus tuvastas, et kaitseväe välihaigla paiknemise skeem ja muu konfidentsiaalsustingimustes nimetatud teave võib olla kaitstud muu juurdepääsupiiranguga (vt nt avaliku teabe seaduse alusel), kuid siiski ei laiene selle kaitse konkreetselt hangitavatele toodetele: mobiilsele välihaiglale ja sidumispunktile või nende varuosadele ja eraldiseisvatele moodulitele, kuna nende tehnilised kirjeldused on kätte saadavad kõigile riigihangete registri kaudu¹²⁸. Hankija oli hankemenetluse alusdokumentides (konfidentsiaalsustingimustes) määratlenud kaitseväe välihaigla paiknemise skeemi konfidentsiaalse teabena ja ilma selle teabega tutvumata ei olnud võimalik hankemenetluses osaleda sh pakkumust esitada. Seetõttu tekkib küsitavusi, miks Riigikohus ei pidanud nimetatud asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teavet hankemenetluse objektiga sellisel määral seotuks, et hankemenetlus oleks tulnud kvalifitseerida kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeks RHS § 169 lg 1 p 2 tähenduses. Riigikohus leiab küll, et hankija poolt konfidentsiaalseks märgitud teave ei kvalifitseeru riigisaladuseks riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse¹²⁹ § 5 p 2 tähenduses¹³⁰, kuid seejuures on jäetud hindamata, miks ei ole kõnealune teave kvalifitseeritav AvTS § 35 lg 1 p 10 kohaselt juurdepääsupiiranguga teabena. Nimetatud õigusnorm kaitseb asutusesisese infona teavet tehnoloogiliste lahenduste kohta, kui selle avalikuks tulek kahjustaks teabevaldaja huve või sellise teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine on ette nähtud eraõigusliku isikuga sõlmitud lepingus. Kõnealusel juhul olid konfidentsiaalsustingimused hankelepingu osaks.

Kokkuvõtvalt saab välja tuua, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankemenetluses on lubatud kõrvale kalduda RHS 2. peatüki nõuetest, mistõttu hankija peab täpselt veenduma, milline regulatsioon kohaldub planeeritud hankemenetlusele ning oluline on seejuures arvestada hankevajaduse objekti - eseme või teenuse olemust. Arvestama peab, et kriisiolukord kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas võib olla hankijale ettenähtav, samuti võib kriis olla tekkinud hankija enda tegevuse tõttu ning äärmist vajadust ei pea esinema.

¹²⁶ Avaliku teabe seadus – RT I, 06.03.2026, 3.

¹²⁷ Väljaots, T., Ginter, C. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025, § 169, kommentaar 11, lk 1022.

¹²⁸ RKHKo 3-24-3485/30 p 26.

¹²⁹ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus – RT I, 03.02.2026, 13

¹³⁰ RKHKo 3-24-3485/30 p 25.

2.2 Kriisiolukorra mõiste sisustamine

2.2.1 Kriisiolukorra mõiste direktiivis 2009/81/EÜ

Direktiivi 2009/81/EÜ artiklis 1 p 10 avab kriisi mõiste järgnevalt: „olukord liikmesriigis või kolmandas riigis, kus on toimunud kahjustav sündmus, mille ulatus on oluliselt suurem kahjustavate sündmuste ulatusest igapäevases elus ja mis oluliselt ohustab või piirab inimeste elu ja tervist või mõjutab märkimisväärselt vara väärtust või nõuab meetmeid elanikkonna varustamiseks hädavajalikuga; kriisiga on tegemist ka siis, kui niisuguse kahjustava sündmuse toimumist peetakse ilmseks; relvastatud konfliktid ja sõjad on käesoleva direktiivi tähenduses kriisid.“ See tähendab, et kriisiolukorra tuvastamiseks peavad esinema järgmised tingimused kumulatiivselt:

- põhjustatud kahjustava sündmuse toimumisest, mille ulatus on oluliselt suurem tavapärasest;
- oluliselt ohustab või piirab inimeste elu ja tervist või mõjutab märkimisväärselt vara väärtust või nõuab meetmeid elanikkonna varustamiseks hädavajalikuga.

Tegemist on kriisi mõiste laiaulatusliku määratlusega¹³¹, kuna hõlmab kõik situatsioonid, mis tavapärasest hälbivad ja kaasneb mõju inimeste tervisele või varale. Oluline on täheldada, et kriisiks peetakse eespool nimetatud direktiivi kohaselt ka ohuolukorda, mil kahjustava sündmuse toimumist peetakse tõenäoliseks.

Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduspunkti 54 kohaselt on sisustatud kriisiolukorda järgmise näitena: „Nii võivad liikmesriikide relvajõud olla sunnitud sekkuma kriisiolukorda välismaal, näiteks rahuvalveoperatsioonide osana. Sellise sekkumise käivitamisel või käigus võib liikmesriikide ja nende relvajõudude julgeoleku tagamiseks tekkida vajadus sõlmida teatavaid riigihankelepinguid kiiremini, kui käesoleva direktiivi alusel on hankemenetlusteks ette nähtud. Taolist relvajõudude kiirkorras varustamist võib ka ette tulla näiteks liidu territooriumil toimunud terrorirünnaku korral.“ Kriisiolukord ei tunne riigipiire ega EL piire, vaid arvestama peab, et tekkinud sündmus peab olema juba toimumas või kohe aset leidmas, mitte üksnes tulevikus potentsiaalse ohuna ees ootamas.

M. Trybus toob näitena, et Saksamaa kaitsejõud, kes on saadetud rahuvalvemissioonile Afganistani kümne aasta kestel, ei saa riigihanget läbi viia väljakuulutamiseteta läbirääkimistega

¹³¹ Trybus, M., lk 343.

hankemenetluse raames kriisiolukorra tõttu. Kuna kriis peab tekitama sellise kiireloomulisuse astme, mis muudab võimatuks järgida isegi kiirendatud eelneva teatisega läbirääkimistega menetluse tähtaegu.¹³² B. Heuninckx on teisel seisukohal tuginedes direktiivi 2009/81/EÜ art 23 p d ja põhjenduspunktile 54, et kriisiolukorra erand on asjakohane nii kriisi alguses kui ka selle kestel¹³³. Seega kriisiolukord eeldab, et hankija peab kriisi lahendamiseks kiiresti tegutsema ja vajaliku toote soetamiseks tuleb koheselt hankeleping sõlmida. Magistritöö autor leiab, et kuigi pikema aegne rahuvalvemissioon on riigile teada, võib selle raames olukorra heitlikkus eeldada järjepidevat ja kiiret tegutsemist, mistõttu ei saa täielikult välistada direktiivi 2009/81/EÜ art 28 lg 1 p c alusel hankemenetluse läbiviimist kriisi kestel. Lõpliku seisukoha nimetatud küsimuses kujundab kohtupraktika.

Kriisisituatsioon võib olla tekkinud hankijast endast tingitud asjaoludel ning hankija ei pea tõendama, et kas kriisiolukord oli tema jaoks ettenähtav. See tähendab, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas hankevajaduse tekkimine kriisiolukorras annab hankijale õiguse koheselt asuda läbirääkimisi pidama võimaliku pakkujaga ning seejuures piirdub tõendamiskoormus kriisiolukorra tõendamisega.

Kriisiolukorras on võimalik hankijal kiirelt otsustada ja hankevajadus realiseerida, mis on direktiivi regulatsiooni eesmärk. S. Arrowsmith on välja toonud, et direktiivi 2009/81/EÜ art 28 lg 1 p c tingimused aitavad hankijal vältida ebakindlust, vähendavad viivitust olukorras, mis nõuab kiiret tegutsemist, ning välistavad vaidlustest tingitud võimalikke häireid¹³⁴. Kriisiolukorra lahendamine eeldab üldjuhul kiiret tegutsemist, asjakohaste meetmete rakendamist ja selleks vajalike vahendite kohest kasutuselevõttu. Seetõttu ei lasu hankijal sellises olukorras tavapärasest kõrgem tõendamisstandard.

2.2.2 Kriisiolukorra mõiste Eesti õigusruumis

RHS-s ei ole sätestatud kriisiolukorra definitsiooni, mistõttu RHS § 173 lg 1 p 5 alusel kriisiolukorras hankemenetluse läbiviimisel, tuleb tuvastada, kas direktiivi 2009/81/EÜ art 1 p-s 10 kirjeldatud olukorra tingimused on täidetud. RHS § 175 lg 2 p 4 ja 5 regulatsioon on üle võetud direktiivi 2009/81/EÜ art 23 p d, mis annab õiguse hankijal nõuda tarnekindluse tagamiseks täiendavaid tagatise kriisiolukorras. RHS § 175 lg 2 p 4 ja 5 sõnastuses on kasutatud

¹³² *Ibidem* Lk 343.

¹³³ Heuninckx, B. The EU Defence and Security Procurement Directive: trick or treat? – Public Procurement Law Review. 2011,1, lk 14.

¹³⁴ Arrowsmith, S. Recommendations for urgent, lk 21.

termineid „hädaolukord“, „erakorraline seisukord“ ja „sõjaseisukord“ mõiste „kriisiolukorra“ asemel. See on tingitud asjaolust, et hetkel ei ole kriisiolukorra mõistet Eesti õigussüsteemis õigusakti tasandil ühtselt reguleeritud. Kuid selleks, et mõista, milline sündmus kvalifitseeruks Eestis kriisina, tuleb vaadelda erinevate õigusaktide regulatsioone tervikuna. Edasine käsitus aitab paremini orienteeruda kasutusel olevates mõisteaparaatides. Nimelt on Eestis õigusruumis kriisiolukorrana käsitletavat järgmised olukorrad: hädaolukord (HOS § 2 lg 1 ja 2), eriolukord (HOS § 19 lg 1-3), kõrgendatud kaitsevalmidus (riigikaitseadus (RiKS) § 12 lg 1 ja 2), erakorraline seisukord (erakorralise seisukorra seadus (ErSS) § 2 ja 3) ja sõjaseisukord (RiKS § 17). Näiteks tervishoiukriisi kordumise korral, mil kuulutatakse Eestis välja eriolukord, oleks valdkonnas tegutseval hankijal koheselt arusaadav, et millise situatsiooniga on tegemist ja milline õiguslik alus tuleb valida, kui on vaja kiirelt hankemenetlus korraldada. Järgnev õiguslik lähenemine ei kaldu kõrvale direktiivi 2009/81/EÜ art 1 p 10 mõiste kasutusest, vaid loob õigusliku raamistiku selliste kriisisituatsioonide hindamiseks, mis jäävad väljapoole kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete reguleerimisala, eesmärgiga jõuda selgusele, kas ettenägematu sündmus RHS § 49 lg 1 p 3 tähenduses hõlmab ka kriisiolukorda RHS § 173 lg 1 p 5 mõistes.

Kõigepealt alustaks käsitlust hädaolukorra mõiste avamisega HOS § 2 lg 1 kohaselt, millel on järgmised kumulatiivselt esinevad tunnused:

- 1) sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus;
- 2) ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses;
- 3) lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid.

Kui võrrelda direktiivis 2009/81/EÜ artiklis 1 punktis 10 defineeritud mõistega, siis Eesti õigusruumis kasutuses olev termin on kitsam ning seab tingimustena, et sündmuse lahendamine peab hõlmama mitme asutuse koostööd ja tavapärasest suuremat ressursi. Täiendavalt vajab rõhutamist, et hädaolukord peab mõjutama suuremat hulka inimesi. Samas peab arvestama, et kõnealusele definitsioonile ei saa tugineda kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas riigihanke läbiviimisel, kui hankevajadus ei ole seotud RHS § 169 lg-s 1 nimetatud esemetega. Avalikkuse teavitamine toimub esimesel võimalusel, kuid viivitamata juhtudel, kui teavitamata

jätmine ohustab inimeste elu või tervist või tekitab suure varalise kahju¹³⁵. Kas hädaolukorda saaks käsitleda ettenägematu sündmusena RHS § 49 lg 1 p 3 mõistes? Vastus on jaatav. Hädaolukorra mõiste tunnuste analüüs näitab, et kahe esimese tunnuse (sündmus, mis põhjustab elutähtsa teenuse katkestuse või mille tõttu tekib oht inimeste elule või tervisele) alusel saab järeldada, et tegemist on hankija jaoks ettenägematu sündmusega. Isegi juhul, kui hankija tegutseb hoolsalt ning valmistub võimalikeks kriisiolukordadeks, ei saa temalt eeldada võimet ette näha sündmuse mõju ulatust või tagajärgi. Hädaolukorra kolmas tunnus viitab sellele, et olukord on ulatuslik ja mõjutab mitme asutuse tegevust, mis omakorda näitab sündmuse erakorralist olemust. Seega on hädaolukord hankija jaoks käsitatav ettenägematu sündmusena. Kuid RHS § 49 lg 1 p 3 kohaldamiseks tuleb lisaks tuvastada põhjuslik seos hankelepingu kiire sõlmimise äärmise vajaduse ning ettenägematu sündmuse vahel.

HOS § 19 lg 1-3 reguleerivad eriolukorra mõistet, mis on loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorrast laiaulatuslikum kriisiolukord. Katastroof on HOS § 19 lg 2 tähenduses eelkõige inimtegevusest põhjustatud ulatuslik õnnetus või avarii või muu samasuguse mõjuga sündmus, sealhulgas elutähtsa teenuse raskete tagajärgedega või pikaajaline katkestus. Eestis kuulutati välja eriolukord COVID-19 pandeemia ajal peaministri poolt, mis andis õiguse Eesti Vabariigis HOS-i alusel kehtestada riigis meetmeid ja muuta sündmuse juhtimise struktuuri¹³⁶. Võrreldes eriolukorra tunnuseid ettenägematu sündmuse tingimustega, siis nähtub, et eriolukorda saab vaadelda ettenägematu sündmusena, kuna tegemist on ootamatu juhtumiga, mida on võimatu ennetada ja pole hankija tegevusest ega tegevusetusest tingitud. Järelikult, kui Eestis on välja kuulutatud eriolukord ning hankija äärmine hankevajadus on sellest sündmusest ajendatud, siis on õigustatud RHS § 49 lg 1 p 3 alusel hankemenetluse läbiviimine.

Riigikaitseaduse¹³⁷ (RiKS) § 12 lg 1 ja 2 kohaselt kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorralise seisukorra seaduse¹³⁸ (ErSS) § 2 ja 3 järgi erakorraline seisukord ning RiKS § 17 järgi sõjaseisukord on seotud riigikaitse eesmärgiga tagamaks Eesti Vabariigi iseseisvuse säilitamine. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandes on avatud riigikaitse

¹³⁵ Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määruse nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatuslikuks evakuaatsiooniks valmistumise ja selle läbiviimise nõuded ja kord“ § 9 lg 1 - RT I, 29.12.2021, 69.

¹³⁶ Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. Vabariigi Valitsuse korraldus 12.03.2020 nr 76.

¹³⁷ Riigikaitseadus – RT I, 14.03.2023, 31.

¹³⁸ Erakorralise seisukorra seadus – RT I, 14.03.2023, 24.

mõistet järgmiselt: „riigikaitse ei piirdu üksnes sõjalise riigikaitsega, vaid on laiem ja muutuv mõiste, mis sõltub riiki ähvardavatest julgeolekuohtudest ning riigi julgeolekupoliitikast. Riigikaitse peamised tegevussuunad on sõjaline kaitse, tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele, rahvusvaheline tegevus, sisejulgeoleku tagamine, riigi ja ühiskonna toimepidevuse kindlustamine ja strateegiline kommunikatsioon. Tegevussuundadest on tuletatav, et riigikaitse tegevusega on hõlmatud riik tervikuna, mitte ainult Kaitsevägi. /.../ Iga pädev asutus peab olema valmis tegutsema oma vastutusvaldkonnas erinevates kriisolukordades.“¹³⁹ Seega hankija, kelle tegevus on seotud riigikaitse eesmärkidega ning hankevajadus on hõlmatud RHS § 169 lg-s 1 nimetatud esemetega, võib tugineda RHS § 173 lg 1 p 5 alusele kõikide õigusnormis ettenähtud eelduste olemasolu korral, kui Eestis on sel hetkel kehtestatud kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline seisukord või sõjaseisukord. Nimetatud kehtestatud erikorrad võivad olla vaadeldavad ettenägematute olukordadena hankijate jaoks, kuna nende tõttu muutub majanduskeskkond niivõrd oluliselt, et tarneraskused võivad puudutada kõiki eluvaldkondi, mistõttu väljaspoole riigi- ja kaitsevaldkonda hankemenetlusi korraldavad hankijad saavad tugineda RHS § 49 lg 1 p-s 3 ettenähtud erisusele, kui on täidetud ka muud tingimused.

RHS § 175 lg 2 p-des 4 ja 5 tingimustena seatud hädaolukord, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord on ainult Eesti õigusruumi mõisted, mistõttu ei saa nõustuda „Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaandes“ väljendatud seisukohaga, et sättest on välja jäänud asukohariigi kriisilukord¹⁴⁰. Nimetatud õigusnormid on sätestatud RHS § 175 lõikes 2 järgmiselt:

„4) pakkuja või taotleja kinnitus selle kohta, et ta on valmis rahuldama hankija võimalikke lisavajadusi hädaolukorras, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal või sarnases olukorras teises Euroopa Liidu liikmesriigis või kolmandas riigis;

5) pakkuja või taotleja asukohariigi pädeva asutuse dokument, mis käsitleb hädaolukorras, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal või sarnases olukorras teises Euroopa Liidu liikmesriigis või kolmandas riigis hankijal tekkida võivate suuremate vajaduste rahuldamist;“.

Mõlema sätte sõnastusest nähtub, et hädaolukorra, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra „ajal“, saab kõne alla tulla üksnes juhul, kui vastav erikord on õigusakti kohaselt Eestis kehtestatud, so hädaolukord on HOS-i kohaselt teatavaks tehtud ja erakorraline seisukord või

¹³⁹ Kask, O., Kirss, K., Kodar, E., Purtsak, K., Gross, M. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. 2020. X peatükk. Riigikaitse, komm 3. Kättesaadav elektroonselt <https://pohiseadus.ee/sisu/3603> (15.03.2026)

¹⁴⁰ Parind, M. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 175, kommentaar 2, lk 1045, 1048-1049.

sõjaseisukord kehtestatud vastavalt RiKS regulatsioonile. Mõlemas õigusnormis on sätestatud kolm alternatiivset asukohta: hädaolukord, erakorraline seisukord või sõjaseisukord, mis on seostatavad Eestiga ehk asukohariigiga, järgmiseks „teises Euroopa Liidu liikmesriigis“ ja lõpuks „kolmandas riigis“. Termin „sarnane olukord“ viitab olukorrale, mis vastab Eestis kasutusel olevatele kriisiolukordade mõistetele, kuid esineb, kas siis teises EL liikmesriigis või väljaspool Euroopa Liitu, so kolmandas riigis. Seetõttu on RHS-i sõnastus korrektne hõlmates kõik Eesti kasutusel olevaid kriisiolukordade mõisteid va eriolukorda. Järgmises alapeatükis käsitletakse põhjalikumalt kriisiolukorra regulatsiooni võimalikku muudatust Eestis ja Euroopa Liidu tasandil.

2.3 Võimalikud muudatused kriisiolukorra regulatsioonis Eestis ja Euroopa Liidu tasandil

Riigikogu menetluses on tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu, millega soovitakse luua ühtne mõisteaparaat ja võtta kasutusele tsiviil- ja riigikaitsekriise ühendav koondnimetus „kriisiolukord“. Eelnõu seletuskirja kohaselt „kriisiolukord kehtestatakse tsiviilkriisi lahendamiseks või riigikaitse tagamiseks või kui on oht nimetatud olukordade tekkeks ning kui olukorra lahendamiseks on vaja tagada mitme asutuse või isiku tegevuse ühtsus ning koordineeritus ja kui olukorra lahendamine ei ole võimalik eelnõus sätestatud juhtimiskorraldust ja isiku põhiõigusi ja -vabadusi piiravaid meetmeid rakendamata ning tavapärasest rohkem võimeid, sh vahendeid ja varusid kaasamata“¹⁴¹. Seletuskiri selgitab täiendavalt, mida hõlmab kriisiolukord: „kõiki neid sündmusi, mis võivad ohustada riigi julgeolekut, põhiseaduslikku korda ja rahva eksistentsi, põhjustada tõsiseid ja ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises või ohustada vahetult paljude inimeste elu ja tervist või põhjustada suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju, st need on sündmused, mille mõju on laiaulatuslik (puudutavad kogu ühiskonda) ja kus riigil on vaja asuda tegema ettevalmistusi, et end ähvardavate või realiseerunud ohtude eest kaitsta“¹⁴². Seega muutuks kriisiolukorra mõiste ühtseks regulatsiooniks kõikide praeguste erinevate terminite asemel, mis hõlbustab hankija tegevust ka hankemenetluste läbiviimisel.

¹⁴¹ Riigikogu. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus 668 SE eelnõu seletuskiri lk 13, mis on kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/679eccc7-62b9-4817-a660-745e6642a8d9/tsiviilkriisi-ja-riigikaitse-seadus/> (15.03.2026)

¹⁴² *Ibidem*, lk 443

Lisaks on planeeritud tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõuga muuta riigihangete seaduse regulatsiooni järgmiselt: RHS § 15 täiendatakse lõikega 10-1 järgmises sõnastuses: „Kriisiolukorra ajal on hankijal õigus kriisiolukorra lahendamise seotud hankelepingu sõlmimisel, mille eeldatav maksumus on vähemalt võrdne lihthanke piirmääraga, kuid on väiksem kui rahvusvaheline piirmäär, kohaldada käesoleva seaduse 3. peatüki 1. jaos sätestatud korda.“. Eelnõu seletuskirja kohaselt nähakse avaliku sektori ja võrgustikusektori hankijale ette võimalus kohaldada kriisiolukorra lahendamise seotud hankelepingu sõlmimisel, mille eeldatav maksumus on võrdne lihthanke piirmääraga või ületab seda, kuid jääb allapoole rahvusvahelist piirmäära, riigihangete seaduse 3. peatüki 1. jaos sätestatud korda. Seega tuleb erandi rakendamisel arvestada järgmist:

- 1) kehtestatud peab olema kriisiolukord;
- 2) hankelepingu sõlmimine peab olema seotud kriisiolukorra lahendamise seotud hankelepingu sõlmimisega;
- 3) hankelepingu eeldatav maksumus peab jääma alla rahvusvahelise piirmäära.¹⁴³

Magistritöö autor leiab, et kavandatud muudatused tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõus määratlevad kriisiolukorra ulatuse ja mõju konkreetselt ning tagavad mõiste sisulise piiritle. Kirjeldatud „kriisiolukorra“ mõiste kehtestamine RHS-s võimaldaks hankijatel, kelle tegevusvaldkond ei ole otseselt seotud kaitse- ja julgeolekuvaldkonnaga, kriisisituatsioonis tõhusalt ja operatiivselt vajalikku hankemenetlust läbi viia.

Plaanitud muudatused Eesti õigussüsteemis on tervitatavad, kuna Euroopa Komisjoni analüüsist selgub samuti vajadus luua eraldi regulatsioon kriisiolukordades vajalike hankemenetluste läbiviimiseks¹⁴⁴. Nimelt tuuakse analüüsis välja, et olemasolevad õiguslikud alused ei ole piisavad, et reageerida kriisiolukordades kiiretele hankevajadustele. Ettepanek hõlmas spetsiaalselt kriisiolukordades toimimiseks loodud reeglistikku, mille abil oleks võimalik:

- olemasolevate hankemehhanismide koondamine paindlikumaks raamistikuks;
- kehtestada lepingutingimusi, mida saab kriisiolukordades kiiresti muuta;
- kriisi ajal rakendada ajutisi erandeid menetlusnõuetest;
- kriitilisi kaupu näiteks meditsiinivarustust ja muud hädavajalikku kiiresti soetada;
- juhised lepingute muutmiseks seoses turuhäiretega.

¹⁴³ *Ibidem*, lk 443

¹⁴⁴ Euroopa Komisjon. Evaluation Study on Relevance and EU added value of the Public Procurement Legislation. 2025. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cfe0b05e-a7ea-11f0-a7c5-01aa75ed71a1/language-en> (28.12.2025), lk 37.

Meetmete eesmärk oleks tagada, et hankemenetlused jäävad kriisiolukordades õiguslikult usaldusväärseks ja samas ka tõhusaks.¹⁴⁵ Magistritöö autor toetab kriisiolukorraks eraldi õigusliku regulatsiooni loomist, kuna see aitab kaasa kriitilise olukorra lahendamisele, sest kehtiva direktiivi 2014/24/EL artiklis 32 lg 2 p c ettenähtud väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetluse õiguslikud eeldused ei ole igas kriisiolukorras täidetud. Näitena võib tuua situatsiooni, kus kriisiolukord on hankija enda tegevusest tingitud: hankija ei soetanud vajalikke esemeid piiratud eelarve vahendite tõttu, kuigi tal lasus selleks õiguspärane kohustus. Kriisiolukord nõuab üldjuhul kiiret tegutsemist, et vältida olukorra eskaleerumist ja sellest tulenevaid tõsisemaid tagajärgi. Seetõttu satub hankija kehtiva õigusliku regulatsiooni kohaselt keerulisse olukorda, pidades tõendama, et sündmus oli tema jaoks ettenägematu ega tulenenud tema enda tegevusest, et täita direktiivi 2014/24/EL artiklis 32 lg 2 p c nõudeid.

Muudatuste tegemisel Euroopa Liidu tasandil tuleks vältida kriisiolukorra mõiste ülemäära laia tõlgendust, nagu see on sätestatud direktiivi 2009/81/EÜ artiklis 1 punktis 10. Arvestama peab, et direktiivi 2009/81/EÜ reguleerib kaitse- ja julgeolekuvaldkonna tegevust, mis peab tagama EL liikmesriikide sise- ja välisjulgeolekut mõjutavate ohtude, riskide maandamiseks hankemenetluste läbiviimist. Samas direktiivi 2014/24/EL mõjuala on laiem, kuna puudutab kõiki eluvaldkondi ja hankijaid. Seetõttu tuleb arvestada, et liialt avar definitsioon võib kaasa tuua riski, et kriisiolukorraks kvalifitseeritakse iga tavapärasest erinev olukord, mis omakorda vähendaks mõiste tegelikku raskusastet ja õiguslikku tähendust.

S. Arrowsmith on avaldanud arvamust, et direktiivi 2014/24/EL artiklit 32 tuleks täiendada eraldiseisva kriisiolukorra alusega ning määratleda selle sätte ulatus:

- kas kriisi väljakuulutamine võiks vabastada kohustusest iga juhtumi puhul eraldi hinnata kiirendatud menetluste kasutamise võimalikkust – mis oleks vajalik, et vältida õiguskindluse olulist vähenemist;
- kas hanget võib teha ainult ulatuses, mis on kriisi lahendamiseks vajalik – mis näib olevat mõistlik piirang;
- kas hanked võivad puudutada ainult neid huve, mis on sõnaselgelt nimetatud (nt elu ja tervise kaitse).¹⁴⁶

¹⁴⁵ *Ibidem*, lk 37

¹⁴⁶ Arrowsmith, S. Recommendations for urgent, lk 21.

T. Kotsonis arvab, et äärmise kiireloomulisuse erand ei pruugi olla piisav võimaldamaks hankijatel reageerida pandeemiaga tekkinud kiireloomulistele vajadustele. T. Kotsonis leiab, et äärmise kiireloomulisuse erand sobib hästi ootamatute kriisiolukordade nagu näiteks loodusõnnetuste lahendamiseks. Kuid nimetatud erand on vähem tõhusam selliste kriiside korral, mis kujunevad välja või püsivad pikema aja jooksul või mis mõjutavad mitte ainult ühte piirkonda või konkreetset liikmesriiki, vaid kogu Euroopa Liitu. T. Kotsonis leiab, et kõnealune probleem annab ainet arutluseks, kas on tungiv vajadus laiema õigusselguse või hoopis muudatuse järele.¹⁴⁷

Järelikult toetab ka teaduskirjandus täiendava kriisiolukorra aluse kehtestamist direktiivis 2014/24/EL, mis annaks hankijale võimaluse kiirelt lahendamist eeldavas kriisiolukorras tegutseda ja ootamatult tekkinud hankevajaduse õiguspäraselt realiseerida. S. Arrowsmithi välja pakutud tingimused kriisiolukorra mõiste kehtestamisel direktiivis 2014/24/EL on vajalikud, et vältida nimetatud aluse ebaõiget kasutust (kuritarvitamist) ja seetõttu avaliku usalduse kahjustamist. Seega magistritöö autor teeb ettepaneku direktiivis 2014/24/EL kriisiolukorra kui eraldiseiseva aluse kehtestamiseks väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korraldamiseks. Eespool toodud põhjustel peaks kriisiolukorra mõiste olema kitsam kui kaitse- ja julgeolekuvaldkonna direktiivi 2009/81/EÜ art 1 p-s 10 määratlus ja selgelt seotud ühiskonna oluliste väärtuste kaitsmisega. Kriisiolukorra mõiste võiks magistritöö autori hinnangul olla järgmine: „reaalne olukord, mis vahetult ohustab paljude inimeste elu ja tervist või põhjustab suurt kahju elukeskkonnale, mille lahendamine vajab tavapärasest enam ressursi kasutust“. Lähtudes direktiivis 2009/81/EÜ art 28 lg 1 p c sätestatud alusest, tuleks kriisiolukorra kohaldamisel eeldada ka „kiireloomulisust“, mis seaks selged piiri erandi kohaldamiseks. „Kiireloomulisuse“ nõue võimaldab hankijal jõuda kriitilise olukorra lahendamiseks vajaliku hankelepinguni viivitamatult ning tagada vajalike kaupade või teenuste kiire soetamine.

¹⁴⁷ Kotsonis, T., lk 202.

3. Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimine

3.1 Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimisel riigihanke üldpõhimõtete järgimine

Euroopa Kohus on kinnitanud, et isegi kui riigihange ei kuulu riigihankeid käsitlevate Euroopa Liidu direktiivide kohaldamisalasse, peab hankija järgima Euroopa Ühenduse asutamislepingu aluspõhimõtteid (eeskätt art-d 43 ja 49) (Euroopa Liidu toimimise lepingu art-d 49 ja 56), eelkõige asutamisevabaduse, teenuste osutamise vabaduse, mittediskrimineerimise ja läbipaistvuse põhimõtteid¹⁴⁸. Euroopa Liidu õiguse aluspõhimõtted on primaarsed ja nendest tulenevad ka riigihanke üldpõhimõtted. RHS § 3 sätestab kohustuse riigihanke korraldamisel järgida üldpõhimõtteid ning käesolevas töös käsitletakse ainult sama sätte punktis 1 sätestatud põhimõtteid: läbipaistvus, kontrollitavus ja proportsionaalsus. Põhimõtted on riigihankedirektiivide 2014/23/EL, 2014/24/EL, 2014/25/EL, 2009/81/EÜ aluseks¹⁴⁹, kuid nende sisu ei ole seejuures avatud, mida on aga Euroopa Kohus oma arvukates lahendites selgitanud¹⁵⁰. Need üldpõhimõtted kujutavad endast ülekaalukaid ja kõiki hankemenetluse etappe läbivaid kohustusi, mis seovad hankijaid kogu hankemenetluse vältel¹⁵¹, millega piiratakse hankija tegutsemisvabadust ning kaalutusõigust¹⁵². Järgnevates alapeatükkides käsitletakse põhjalikumalt kolme üldpõhimõtet eesmärgiga uurida, kas ja mis juhtudel on nendest kõrvalekaldumine lubatav väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluses.

3.1.1 Lämpaistvuse põhimõte

Lämpaistvuse põhimõte on tihedalt seotud riigihangete õigussüsteemi kesksete eesmärkidega, nagu õiglane konkurents, hinna ja kvaliteedi suhe, juurdepääs tõhusatele õiguskaitsvahenditele, hea haldustava järgimine, ärisaladuse kaitsse tagamine ning liigse

¹⁴⁸ RKHKo 3-3-1-66-10, p 15; EKo C-324/98: *Telaustria ja Telefonadress*, ECLI:EU:C:2000:669, p-d 60 ja 61; EKo C-458/03: *Parking Brixen*, ECLI:EU:C:2005:605, p-d 46-48; EKo C-64/08, *Engelmann* ECLI:EU:C:2010:506, p 49.

¹⁴⁹ Kuusmann, T. Riigihankedirektiivide piirmäärdest väiksema maksumusega riigihanked Euroopa Liidu õiguses – *Juridica* 4/2019, lk 265; Brown, A. EU primary law requirements in practice: advertising, procedures and remedies for public contracts outside the procurement directives. – *Public Procurement Law Review*, 2010, 5, lk 171.

¹⁵⁰ Kuusmann, T. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 3, kommentaar 3, lk 50.

¹⁵¹ de Mars, S. General principles in EU public procurement law. *Research Handbook on General Principles in EU Law*. Edward Elgar Publishing Ltd. 2022. lk 2.

¹⁵² Telles, P., lk 216.

halduskoormuse vältimine¹⁵³. Läbipaistvuse kohustusest tuleneb esmajoones hankijale avalikustamise nõue ehk hankija on kohustatud avaldama hankemenetluse kohta hanketeate või eelteate¹⁵⁴. T. Kuusmann selgitab täiendavalt, et avalikustamise kohustust ei ole riigihangetes, millele üldpõhimõtted sh läbipaistvuse põhimõte ei laiene. Selliseks erandiks on ka väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlus, mille alustamisel hanketeadet ei avaldata RHS § 73 lg 1 järgi.¹⁵⁵ Sama seisukohta on väljendatud direktiivi 2014/24/EL artikli 32 kohta P. Bogdanowicz¹⁵⁶ ja Euroopa Kohtu otsuses T-1/23: läbipaistvuse põhimõtte järgimise nõuet hinnates tuleb lähtuda asjaolust, et juhul, kui riigihankeõigus näeb erandi sõnaselgelt ette ning erandi kohaldamise eeldused on täidetud, siis on lubatud väljakuulutamiseteta läbirääkimistega menetluse kasutamine, sest vastasel korral muutuks erand sisutuks¹⁵⁷. Vastupidiselt on leitud Eesti kohtupraktikas, et hankija rikkus RHS § 3 põhimõtteid väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimisel, kui ei küsinud pakkumist mitmelt pakkujalt¹⁵⁸. Nimetatud seisukohaga ei saa nõustuda just eelnevalt välja toodud põhjustel, et väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlus on erand ning teatud piirides on lubatud kõrvale kalduda riigihankeõiguse põhimõtetest. Väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetlus ei hõlma *ex ante* läbipaistvust, vaid hankijad peavad oma otsuseid põhjendama ning tagama *ex post* läbipaistvuse¹⁵⁹. See tähendab, et hankija peab tõendama, mille tõttu ta valis väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetluse ehk põhjendustest peab üheselt nähtuma, et valitud hankemenetluse liigi kohaldamise eeldused on täidetud. Samuti on teiste võimalike pakkujate jaoks läbipaistvus tagatud osaliselt hankelepingu sõlmimise teate avaldamisega registris RHS § 83 lg 1 järgi, mil tekib õigus vaidlustada hankelepingu kehtivus RHS § 185 lg 4 p 2 alusel.

Suurbritannia kohtust on näide COVID-19 pandeemia ajast, mil kohus rõhutas, et kui hankija otsustab kaasata olenemata ajalisest survest mitu pakkujat, siis neid tuleb kindlasti kohelda võrdselt ning järgida läbipaistvuse põhimõtteid kuni menetluse lõpuni. Nendest põhimõtetest

¹⁵³ Simovart, M. A. (autor). Unforeseen Circumstances that Justify Changes to Public Contracts. Dacian C. Dragos, et al., (koostj). Contract Changes: The Dark Side of EU Procurement Law. Edward Elgar Publishing Limited, 2023. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/tartu-ebooks/detail.action?docID=7243016> (alla laaditud 18.04.2026), lk 72; Plas, E. Amendments to Public Contracts: In Search of a Sufficient Degree of Transparency – Public Procurement Law Review. 2021/1, lk 2, 20.

¹⁵⁴ Kuusmann, T. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 3, kommentaar 21, lk 55.

¹⁵⁵ *Ibidem*, § 3, kommentaar 22, lk 55.

¹⁵⁶ Bogdanowicz, P. lk 352, p 32.02.

¹⁵⁷ EÜKo T-1/23, *Enmacc*, punkt 119; EÜKo T-258/06, *Saksamaa vs komisjon*, ECLI:EU:T:2010:214, p 141. Simovart, M. A. Rules governing, lk 39.

¹⁵⁸ TlnHKo 02.04.2018 3-17-2743 p 22.

¹⁵⁹ Beuter, R. EU public procurement policy in the context of COVID-1. EIPA Briefing, 2020, 1–4, lk 2

kõrvalekaldumine on lubatav juhul, kui turul tegutseb ainult üks pakkuja, kellel on tehnilist suutlikkust vajaliku tarne teostamiseks.¹⁶⁰ Seega hankijal on õigus väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlusse kaasata mitu pakkujat ja nendega läbirääkimisi pidada, kuid seejuures tuleb tagada riigihanke üldpõhimõtete järgimine. See tähendab, et otsustades kaasata väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlusse erinevad pakkujad, siis RHS § 72 lg 2, 5, 6-1 kohaselt tuleb neile edastada vajalik teave samaaegselt, kehtestades samad tingimused ning tehtud pakkumisi hinnata samade hindamiskriteeriumite alusel (vt täpsemalt alapeatükis [3.2 Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse kord](#)), kuna sellisel juhul on tagatud läbipaistvuskohustuse täitmine.

Teaduskirjanduses on väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse puudustena välja toodud läbipaistvuse põhimõtte eiramist järgnevalt:

- kogu hankemenetlus toimub konfidentsiaalselt kuni lepingu sõlmimise teate avaldamiseni, seetõttu puudub läbipaistvus, kuna hankevõimalus ja selle reeglid ei ole eelnevalt avalikult teada¹⁶¹;
- läbipaistvuse puudumine seab ohtu osalejate või potentsiaalsete pakkujate võrdse kohtlemise põhimõtte ja lõppkokkuvõttes välistab ausa konkurentsi¹⁶².

Magistritöö autor toetudes ka Euroopa Kohtu otsuses T-1/23 seisukohale jääb teisele arvamusele, kuna väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse rakendamise eeldused on piiratud ja seda saab kasutada kitsatel juhtudel, mil hankija on sunnitud kiiresti tegutsema hankevajaduse täitmiseks. Hankijal peab olema võimalik ootamatu olukorra lahendamiseks vajaliku eseme viivitamatu soetamine, kuna sellest võib sõltuda inimeste elu, tervis ja vara säilimine. Kui võrrelda väärtusi, mis võivad saada kahjustada sellises olukorras, nende väärtusega, mille kaitsemiseks hankija on sunnitud ajakriitiliselt tegutsema, siis ettevõtlusvabaduse ja inimeste elu, tervise ning vara säilimise vastandamisel on ilmselgelt viimased ühiskonna jaoks olulisemad.

Kokkuvõtteks magistritöö autor rõhutab, et hankijal on õigus läbipaistvuse põhimõttest kõrvale kalduda väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse valikul ja rakendamisel, kuid pärast hankelepingu sõlmimist tuleb tagada vajalike andmete avalikustamine. Kui hankija on

¹⁶⁰ Henty, P. Application of the Equal Treatment and Transparency Principles to Negotiated Procedures without Prior Publication under the Public Contracts Regulations 2015: R. (Good Law Project and EveryDoctor) v Secretary of State for Health and Social Care – Public Procurement Law Review, 2022, 3. lk 98.

¹⁶¹ Telles, P., lk 218.

¹⁶² Erdoğan, Ş. E., ja Ştefan, O., lk 18.

otsustanud kaasata hankemenetlusse rohkem kui ühe pakkujat, siis tuleks järgida läbipaistvuse põhimõtte nõudeid juba alates pakkujatega suhtlemisest.

3.1.2 Kontrollitavuse põhimõte

Kontrollitavuse nõue seondub läbipaistvuse põhimõttega¹⁶³. Selle järgmiseks on hankija kohustatud pakkumise andmeid kontrollima, protsessi dokumenteerima ja seda tegema konkurendi (või teiste pakkujate) õiguste tagamiseks¹⁶⁴. Lisaks peavad olema kontrollitavad kõik hankija põhjenduses esitatud asjaolud, mille alusel otsustas valida väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus. Arvestades, et hankelepingu sõlminud ettevõtte konkurendid saavad nimetatud hankemenetluse toimumisest teada tagantjärele, on hankija kohustatud esitama objektiivselt kontrolliva teabe, mis tagab kogu protsessi usaldusväärsuse ja vähendab kuritarvituse võimalust. Kontrollitavuse põhimõtte järgimine tagab hankemenetluses konkurentide järelevalve ja vähendab seejuures korruptsiooniohtu¹⁶⁵. Hankijal on võimalik kujundada asutuse sisemine reeglistik, mille järgimine annab konkreetse hankemenetluse läbiviijale kindlustustunde, et kogu protsess oleks õiguspärane ning seeläbi on tagatud riigihangete üldpõhimõtetega arvestamine.

Hankija otsused peavad olema kirjalikud ning põhjendatud¹⁶⁶ ka väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimisel RHS § 72 lg 5 ja 6-1 kohaselt, kui on kaasatud mitu pakkujat. Haldusorganiks olevale hankijale tuleneb otsuse põhistamise nõue ka haldusmenetluse seaduse (HMS)¹⁶⁷ §-st 56, kuid samalaadseid nõudeid kohaldatakse praktikas kõikidele hankijatele¹⁶⁸.

„Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaandes“ on sedastatud, et RHS ei näe ette konkreetset dokumendivormi teabe talletamiseks, kuid hankijal on võimalik kehtestada sisemises hankekorras või muus organisatsioonisisest töökorraldust käsitlevas dokumendis, mismoodi dokumenteerida vajalik teave. Riigihanke kontrollitavust tagab mh kirjalikku taasesitamist võimaldav vorm¹⁶⁹. Autor on arvamusel, et järelikult on hankija enda määrata, millist asutusesisest töövahendit (näiteks spetsiaalne keskkond, dokumendi vorm vms)

¹⁶³ Kuusmann, T. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 3, kommentaar 29, lk 58.

¹⁶⁴ TrtRnKo 3-18-1144, p 16-17.

¹⁶⁵ Kuusmann, T. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 3 kommentaar 33 lk 59.

¹⁶⁶ *Ibidem*, § 3 kommentaar 29, lk 58.

¹⁶⁷ Haldusmenetluse seadus – RT I, 06.07.2023, 31.

¹⁶⁸ Kuusmann, T. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 3 kommentaar 31, lk 58.

¹⁶⁹ *Ibidem*, § 3 kommentaar 32 lk 59.

kasutada, mis tagaks vajalikul määral hankemenetluse protsessi andmete dokumenteerimise ja talletamise.

3.1.3 Proportsionaalsuse põhimõte

Riigihanke üldpõhimõtte proportsionaalsus on EL esmase õiguse põhimõtte ja Eesti avaliku õiguse oluline printsiip, mida tuleb arvestada läbivalt riigihanke korraldamisel¹⁷⁰. Proportsionaalsuse põhimõtte kohaselt ei tohi riigihankereeglite kohaldamisel minna kaugemale sellest, mis on reeglitega taotletud eesmärkide ja riigihanke üldpõhimõtete saavutamiseks mõistlikult vajalik¹⁷¹. Direktiivi 2014/24/EL art 18 lg 1 sätestab kohustuse, et hankija peab tegutsema proportsionaalsel viisil, mis tähendab, et üksikud otsused hankemenetluse raames peavad olema proportsionaalsed¹⁷². M. Trybus ja Euroopa Kohtu otsuste kohaselt proportsionaalsuse põhimõtte eeldab kolme tingimuse kontrollimist:

- 1) meede on sobiv eesmärgi saavutamiseks;
- 2) meetme vajalikkust, mis tähendab, et asjaomasel liikmesriigil ei tohi olla käsutuses meetet, mis piiraks ühisturgu vähem;
- 3) kohaldatav meede peab võimaldama teatavat tasakaalu eesmärgi ja piirangu vahel.¹⁷³

Eesti õigussüsteemis rakendatakse sarnast proportsionaalsuse põhimõtte kontrolliskeemi, mille kohaselt peab meede olema sobiv, vajalik ja mõõdukas¹⁷⁴. Magistritöö autor on seisukohal, et väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korraldamisel peab hankija proportsionaalsuse põhimõttest lähtudes järgima erandi kohaldamiseks ettenähtud reegleid, et mitte kõrvale kalduda õigusnormis sätestatud eesmärgist. Hankija peab tõendama erandi kohaldamise eeldused hankevajaduse tegeliku olukorra põhjal ning tõendamiskoormus piirdub selle nõude täitmisega. Vastasel juhul muutuks hankija tegevus eaproportsionaalseks ning liigse bürokraatiaga koormatuks, mis ei ole kooskõlas riigihanke direktiivide eesmärkidega.

Lisaks eelnevale peab hankija arvestama proportsionaalsuse põhimõtet hanketingimuste kohaldamisel¹⁷⁵. Magistritöö autor rõhutab, et kuigi väljakuulutamiseta läbirääkimistega

¹⁷⁰ *Ibidem*, § 3, kommentaar 35, lk 60; EKo C-376/08, *Serrantoni and Consorzio stabile edili*, ECLI:EU:C:2009:808, p 33; EKo C-210/03, *Swedish Match*, ECLI:EU:C:2004:802, 47; EKo C-171/05, *Connexion Taxi Services*, ECLI:EU:C:2016:948, p 32; RKHKo 3-3-1-5-06, p 16;

¹⁷¹ TlnHKo 3-21-933, p 46.

¹⁷² de Mars, S., lk 21.

¹⁷³ Trybus, M., lk 76; EKo C-358/12, *Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici*, ECLI:EU:C:2014:2063, punkt 31; EKo C-376/08 *Serrantoni and Consorzio stabile edili*, punkt 44.

¹⁷⁴ RKHKo 3-3-1-79-08, p 18.

¹⁷⁵ Kuusmann, T. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 3 kommentaar 38, lk 60.

hankemenetluse korral üldjuhul ei toimu riigihanke alusdokumentide koostamist¹⁷⁶, on hankija siiski kohustatud proportsionaalsuse põhimõtet järgima, kui hankemenetlusse kaasatakse mitu pakkujat. Sellisel juhul hankija peab langetama otsuseid nii võimalike pakkujate valikul ja kvalifitseerimisel kui ka lepingutingimuste üle peetavatel läbirääkimistel, mis toimuvad kaalutusõiguse alusel. Hankijal on võimalik määratleda enne läbirääkimiste alustamist kaalutusõiguse piirid HMS § 5 lg 1 alusel (haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti), mis tagaksid eespool nimetatud otsuste põhjendatuse ja kontrollitavuse. Samas tuleks vältida põhjendamatu halduskoormuse kasvu, vaid üksnes selgelt sätestatud tingimused võimaldavad ennetada võimalikke vaidluskohtade tekkimist otsustusprotsessis ning vähendada riski, et hankija tegevuse õiguspärasus seatakse kahtluse alla.

3.2 Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse kord

Direktiivis 2014/24/EL puudub regulatsioon väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimise nõuete kohta¹⁷⁷, mis on kehtestatud RHS §-s 72. Nimetatud õigusnorm seab reeglid, mida hankijal tuleb järgida väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlust läbi viies. Kas tegemist on *Gold-platingu* vormis ülereguleerimisega? „*Gold-plating* – ülemäärane õiguslik reguleerimine, eeskätt olukord, kus väidetava Euroopa Liidu õiguse ülevõtmise asemel toimub Euroopa Liidu õiguses ettenähtud lahenduste kohaldamine sellises ulatuses või selliste olukordade suhtes, mis ei ole nõutav ning normide sisu arvestades ka mitte põhjendatud ning kujundab riigisisesele või kohalikul tasandil sellise õigusliku raamistiku, mis soovitud tulemuste saavutamise asemel seda hoopis takistab.“¹⁷⁸ Kui hankija otsustab läbirääkimisi pidada mitme pakkujaga, siis peab järgima RHS § 72 lg 5-6¹ nõudeid. Hankijal on kohustus kontrollida RHS § 72 lg 7 kohaselt, kas pakkuja suhtes esineb kõrvaldamise aluseid. Magistritöö autor leiab, et väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse korra kehtestamisega RHS §-s 72 ei ole tegemist *gold-platingu* vormis ülereguleerimisega, kuna RHS §-s 72 seatud tingimused ei ole ülemäära kitsendavad või liialt koormava sisuga, mis takistaksid väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse liigi kiiret rakendamist. RHS § 72 regulatsioon määratleb protsessi läbiviimise tingimused, mis

¹⁷⁶ Parind, M. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 72 kommentaar 3, lk 446-447.

¹⁷⁷ Garcia J. C., lk 124.

¹⁷⁸ Simovart, M. A., ja Parrest, N. Põhimõttest *lex specialis derogat legi generali*. – *Juridica* 4/2018, lk 231.

tagavad mitme pakkujaga läbirääkimisi pidades läbipaistvuse, proportsionaalsuse ja võrdse kohtlemise põhimõtet.

Direktiivi 2014/24/EL artikkel 84 lg 1 p f kohustab hankijat koostama aruande iga hankelepingu kohta, milles peab olema kajastatud väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse puhul artiklis 32 osutatud asjaolud, millega selle menetluse kasutamist põhjendatakse. See tähendab, et aruandes tuleb märkida (vt LISA 1):

- ettenägematu sündmuse kirjeldus;
- hankelepingu sõlmimise kiire äärmise vajadus;
- põhjuslik seos ettenägematu sündmuse ja hankelepingu sõlmimise äärmise vajaduse vahel.

Artikli 84 lg 2 kohustab hankijat dokumenteerima kogu hankemenetluste kulgemise ning säilitama dokumente, et põhjendada hankemenetluse igas etapis tehtud otsuseid, nagu ettevõtjatega suhtlemist ja sisemisi arutelusid, hankedokumentide ettevalmistamist, dialoogi ja läbirääkimisi, kui neid esines, valikut ning lepingute sõlmimist käsitlevad dokumendid. Neid dokumente säilitatakse vähemalt kolm aastat alates lepingu sõlmimise kuupäevast. S. Arrowsmith rõhutab, et direktiivist tuleneb nõue esitada põhjendusi selle kohta, kuidas ja miks konkreetseid pakkujaid menetlusse kaasati või sõlmiti nendega leping ning milliseid läbirääkimisi peeti ja kuidas need läbi viidi. Samas põhjenduste detailsust ei ole määratletud¹⁷⁹.

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlust nimetatakse kõnekeeles „otselepingu sõlmimiseks“, kuna hankija valib omal valikul, kelle poole pöördub, et läbirääkimisi pidada hankelepingu sõlmimiseks, mis toimub nagu erasektoris¹⁸⁰. Seega hankija võib väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluses teha pakkumise alustada läbirääkimisi ühele või mitmele ettevõtjale RHS § 72 lg 1 kohaselt. Sama säte seab tingimustena, et ettepanekut võib teha ettevõtjale, kellel on olemas hankelepingu nõuetekohaseks eeldatavaks täitmiseks järgmised eeldused:

- majanduslik ja finantsseisund;
- tehniline ja kutsealane pädevus.

Hankija rikub RHS § 72 lg-t 1, kui ta alustab läbirääkimisi ning sõlmib lepingu ettevõtjaga, kes ilmselgelt ei ole piisavalt kvalifitseeritud, et lepingut kohaselt täita¹⁸¹. Järelikult hankija enne

¹⁷⁹ Arrowsmith, S. Recommendations for urgent, lk 27.

¹⁸⁰ Parind, M. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 72, kommentaar 3, lk 447.

¹⁸¹ *Ibidem*, § 72 kommentaar 4, lk 447.

läbirääkimiste alustamist peab hindama võimaliku lepingupartneri võimekust ja kvalifikatsiooni hankelepingu nõuetekohaseks täitmiseks. Hankija ei tohiks sisemise korraga, juhiseiga vms kitsendada RHS § 72 lg-s 1 ettenähtud kaalutlust pidada läbirääkimisi ainult ühe või kahe pakkujaga, ning kohustada näiteks võtma vähemalt kolme pakkumust, mistõttu tekib vastuolu proportsionaalsuse ja kulutõhususe põhimõttega¹⁸². „Kolme pakkumise reegel“ on igand varasemast riigihangete seaduse versioonist, paraku elab see „linnalegend“, et alati tuleb küsida kolm pakkumist, edasi ja öitseb mõnikord isegi olukordades, mis ei nõuaks „päris“ riigihanke kontekstis hanget üldse¹⁸³. T. Kotsonis rõhutab, et kui väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse eeldused on täidetud, siis ei rikuks otsus pidada läbirääkimisi ainult ühe ettevõtjaga EL-i riigihankeõigust¹⁸⁴. Magistritöö autor toob välja, et hankija otsustada on mitme ettevõttega läbirääkimisi alustab ehk keda soovib kaasata hankemenetlusse. Hankijalt saab eeldada mõistlikku pingutust, et enne läbirääkimiste alustamist, ta on veendunud, et valikusse kuuluvad ettevõtted oleksid suutelised hankelepingut nõuetekohaselt täitma. Selleks hankija peaks kontrollima, kas valitud ettevõtte majanduslik ja finantsseisund on piisav, et ettevõtte jätkab hankelepingu täitmise ajal turul tegutsemist¹⁸⁵. Samuti peaks hankija hindama, millist kvalifikatsiooni hankelepingu täitmine üldstatult nõuab ning kas ettevõttel on vastav suutlikkus eeldatavasti olemas¹⁸⁶. RHS § 72 lg 4 võimaldab vajaduse korral hankijal enne läbirääkimiste alustamist seada kvalifitseerimise tingimused ja kvalifikatsiooni tõendamiseks vajalikke dokumente nõuda ettevõtjalt. Seega hankija peab olema hoolas lepingupartneri valikul ning vaidlustuse korral olema valmis tõendama hoolsuskohustuse täitmist. Samas on soovitatav võimalikke tulevasi vaidlusi silmas pidades nii hankija kui ka teise lepingupoole jaoks täpselt talletada (nt protokollida) tegelike läbirääkimiste käik ja ulatus¹⁸⁷.

Hankijal on keelatud RHS § 72 lg 7 alusel hankelepingut sõlmida ettevõtjaga, kelle puhul esineb RHS § 95 lg-s 1 loetletud kõrvaldamise alus, välja arvatud RHS § 95 lg 3 juhul. Aga kui esineb RHS § 95 lg-s 4 loetletud alus, mis annab hankijale teatavasti kaalutusõiguse pakkuja kõrvaldamiseks? Hankija on kohustatud järgima keeldu pakkujate suhtes, kes on välistatud RHS § 95 lg 1 kohaselt ning RHS § 95 lg-s 4 toodud alustel tegema kaalutusõiguse alusel

¹⁸² Simovart, M. A. ja Parrest, N., lk 232.

¹⁸³ Simovart, M. A., Härginen, K. Implementation of EU public procurement law in Estonia history revisited – Public Procurement Law Review 2019, 5. lk 231.

¹⁸⁴ Kotsonis, T., lk 204.

¹⁸⁵ Vaske, V. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 100 kommentaar 2, lk 666.

¹⁸⁶ Parind, M. RHS. Komm vlj. Tallinn: Juura 2025. § 72 kommentaar 4, lk 447.

¹⁸⁷ Simovart, M. A. Lepinguvabaduse piirid, lk 50.

otsuse. Täpselt sama reegel kehtib ka kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas hankemenetluse läbiviimisel, mil pakkuja ja taotleja kõrvaldamisel tuleb juhinduda RHS § 177 lg 1 ja 2 regulatsioonist. RHS § 72 lg 7 näeb ette erisuse kohustusliku kõrvaldamise aluse kohaldamata jätmiseks RHS § 95 lg 3 kohaselt - kui hankelepingu sõlmimine on hädavajalik ülekaalukast avalikust huvist tuleneval põhjusel ja pakkuja kõrvaldamisel jääks hankeleping sõlmimata, milleks tuleb hankijal vormistada kirjalik põhjendatud otsus.

Riigihangete registris tuleb avaldada RHS § 83 lg 1 kohaselt teade hankelepingu sõlmimise kohta, mis peab sisaldama ka põhjendust, miks valiti väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse liik. Direktiiv 2014/24/EL art 84 lg 1 p f kohaselt tuleb hankijal koostada kirjalik aruanne, mis sisaldab artiklis 32 nimetatud asjaolusid, mis õigustavad selle menetluse kasutamist. P. Bogdanowicz on välja toonud, et EL-i õigus ei reguleeri tagajärgi juhuks, kui hanketeateid ei avaldata nõuetekohaselt¹⁸⁸. RHS § 185 lg 4 p 3 kohaselt on õigus vaidlustada hankeleping, kui hankija ei ole esitanud hanketeadet, vabatahtlikku teadet ega tähtjaks hankelepingu sõlmimise teadet ja hanketeate esitamata jätmine ei olnud RHS järgi lubatud. Seega hankija on kohustatud Riigihangete registris avaldama teate hankelepingu sõlmimise kohta ning koostama aruande vajalike andmetega. Dokumenteerimiskohustuse järgimine toetab hankijat vaidlustus- ja kohtumenetluses vajalike andmete tõendamisel ning aitab tagada hankelepingu kehtivust sõltumata esitatud vaidlustustest.

Väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus ettenägematu sündmuse või kriisiolukorra tõttu on erandlik menetlus, mille läbiviimisel on hankija kujunda kogu protsess hankelepingu jõudmiseni. Seejuures peab hankija teatud ulatuses järgima riigihangete üldpõhimõtteid, eeskätt juhtudel, mil hankemenetlusesse kaasatakse rohkem kui üks ettevõtja, ning samuti RHS-s sätestatud korda.

¹⁸⁸ Bogdanowicz, P., Lk 353, p 32.05.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli avada RHS § 49 lg 1 p 3 ja § 173 lg 1 p 5 alusel hankemenetluse korraldamise eeldused ning anda soovitusi, kuidas hankija saaks tõhusalt kontrollida väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluste eelduste olemasolu ootamatu olukorra juhul. Selleks töötati välja kontrollskeem hankijale (LISA 1), mis võiks abistada õiguspärase otsuse vastuvõtmist väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korraldamiseks nii ettenägematu sündmuse korral kui ka kriisolukorras. RHS § 49 lg 1 p 3 kohaldamise eeldused, mis peavad kõik kumulatiivselt esinema on järgmised:

- 1) esineb äärmine vajadus sõlmida hankeleping kiiresti, nii et ei ole võimalik järgida RHS-s sätestatud tähtaegu;
- 2) lepingu kiire sõlmimise tarvidus on tekkinud hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel;
- 3) ettenägematu sündmuse ja hankelepingu kiire sõlmimise äärmise vajaduse vahel peab esinema põhjuslik seos.

Magistritöö esimeses peatükis keskenduti kõigi kolme tingimuse sisustamisele ning teaduskirjanduse, kohtupraktika toel analüüsiti, mismoodi tuleb hankijal veenduda nende eelduste olemasolus enne väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korraldamist.

Magistritöös analüüsiti, et millised tingimused peavad esinema defineerimaks ettenägematut sündmust ning tuvastati, et hankija peab põhjendama järgmiste asjaolude esinemist:

- sündmuse ootamatus hankija jaoks – kas hankijal oli võimalik seda ennetada?;
- sündmuse olulisus hankija jaoks - millised õigushüved on ohus ja millist kahju on sündmus hankijale põhjustanud?;
- hankevajadus peab olema tekkinud sündmuse tõttu just sellel hetkel;
- sündmuse mõju hankija tavapärasele tegevusele - kas ja mismoodi on takistatud hankija tegutsemine?

Magistritöös jõuti järeldusele, et hankijalt ei saa eeldada ettenägelikkust kõikide võimalike riskide ilmnemisel ega pidevat valmisolekut operatiivseks tegutsemiseks, kui risk peaks avalduma. Hankija ei pea soetama igaks juhuks kõiki võimalikke varusid tuleviku tarbeks, eriti puudutab see vajadusi, mis võivad näiteks kiiresti rikneda või kasutamiskõlbmatuks muutuda.

Magistritöö teises peatükis uuriti kriisiolukorra mõistet nii direktiivi 2009/81/EÜ kui ka Eesti õigusruumi kontekstis. Selle tulemusel selgus, et Eesti õigussüsteemis on eri seadustes kehtestatud mitut liiki olukordi, mida käsitletakse kriisidena. Iga tuvastatud kriisiolukorra puhul hinnati, kas seda on võimalik kvalifitseerida ka ettenägematu sündmusega RHS § 49 lg 1 p 3 tähenduses. Analüüs näitas, et kui kriis ei ole hankija tegevusest lähtuv, siis hädaohuolukord, eriolukord, kõrgendatud kaitsevalmidus, erakorraline seisukord ja sõjaseisukord on vaadeldavad ettenägematu sündmusena. Nimetatud järeldus andis vastuse ka magistritöö teisele uurimisküsimusele.

Lisaks teises peatükis käsitleti, kas kriisiolukord võiks olla direktiivis 2014/24/EL eraldi alusena väljakuulutamisetähtaegade läbiviimiseks. Euroopa Komisjoni analüüsis ning teaduskirjanduses on seda lähenemist toetatud peamiselt COVID-19 pandeemia tõttu, kui kriis kestis pikema aja vältel ning tekitas küsimusi, mis ulatuses on tegemist ettenägematu sündmusega. Magistritöö autor leidis, et kriisiolukord võiks olla eraldiseisev alus direktiivis 2014/24/EL väljakuulutamisetähtaegade läbiviimiseks, kuna võimaldaks hankijatel kiiremini ja tõhusamini lahendada kriitilist olukorda, mil on ohus inimeste elu ja tervis. Arvesse tuleb võtta, et kehtiva direktiivi 2014/24/EL art 32 lg 2 punktis c ettenähtud väljakuulutamisetähtaegade läbiviimiseks hankemenetluse õiguslikud eeldused ei ole igas kriisiolukorras täidetud. Näitena võib tuua situatsiooni, kus kriisiolukord on hankija enda tegevusest tingitud: hankija ei soetanud vajalikke esemeid piiratud eelarve vahendite tõttu, kuigi tal lasus selleks õiguspärane kohustus. Magistritöö autor rõhutas, et kriisiolukorra mõiste peaks olema kitsam kui kaitse- ja julgeolekuvaldkonna direktiivi 2009/81/EÜ art 1 p-s 10 määratlus ja selgelt seotud ühiskonna oluliste väärtuste kaitsmisega. Kriisiolukorra mõiste võiks magistritöö autori hinnangul olla järgmine: „reaalne olukord, mis vahetult ohustab paljude inimeste elu ja tervist või põhjustab suurt kahju elukeskkonnale, mille lahendamine vajab tavapärasest enam ressursi kasutust“. Lähtudes direktiivi 2009/81/EÜ art 28 lg 1 p-s c sätestatud alusest, tuleks kriisiolukorra kohaldamisel eeldada ka „kiireloomulisust“, mis seaks selged piirid erandi kohaldamisele. „Kiireloomulisuse“ nõue võimaldab hankijal jõuda kriitilise olukorra lahendamiseks vajaliku hankelepinguni viivitamatult ning tagada vajalike kaupade või teenuste kiire soetamine.

Viimases peatükis käsitleti, kas riigihanke aluspõhimõtteid kohaldatakse väljakuulutamisetähtaegade läbiviimiseks hankemenetlusele ja millises ulatuses on neist võimalik kõrvale kalduda. Analüüsi tulemusel selgus vastus viimasele uurimisküsimusele, et läbipaistvuse,

kontrollitavuse ja proportsionaalsuse põhimõtteid tuleb ka väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimisel järgida, kuid teatud piirini on lubatud kõrvalekaldumine. Hankijal on õigus läbipaistvuse põhimõttest kõrvale kalduda väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse valikul ja rakendamisel, kuid pärast hankelepingu sõlmimist tuleb tagada vajalike andmete avalikustamine koos põhjendustega, millest nähtub hankija veendumus hankemenetluse valiku eelduste olemasolus. Kui hankija on otsustanud kaasata hankemenetlusse rohkem kui ühe pakkuja, siis tuleks järgida läbipaistvuse põhimõtte nõudeid juba alates pakkujatega suhtlemisest, sest hankija on kohustatud edastama kõigile pakkujatele üheaegselt samaväärse teabe, kehtestama võrdsed tingimused ning hindama pakkumisi ühetaoliste hindamiskriteeriumite alusel. Kontrollitavuse põhimõtte järgimine aitab vältida korrupsiooniohtu hankemenetluses, kuna sellega tagatakse kogu protsessi usaldusväärsus ja vähendatakse kuritarvituste võimalust. Selleks hankija peaks sisemise töökorraldusega tagama, et toimuks väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse protsessi dokumenteerimine. Proportsionaalsuse põhimõtet peab väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluses hankija järgima mitme pakkuja kaasamisel hankemenetlusse, kuna hankija peab sel juhul kaalutusõiguse alusel otsustama võimalike pakkujate valiku ja kvalifitseerimise kui ka lepingutingimuste üle peetavatel läbirääkimistel. Hankija saab nimetatud otsuste tegemiseks määratleda kaalutusõiguse piirid, mis tagaks otsuste põhjendatuse ja kontrollitavuse.

Väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlusele kui protsessile ei tulene Euroopa Liidu riigihangete direktiividest nõudeid, vaid menetlusenõuded on kehtestatud RHS-s. Viimases peatükis analüüsiti RHS § 72 regulatsiooni, mis eeldab hankijalt mõistlikke pingutusi enne läbirääkimiste algust, et välja valitud võimalik hankelepingu lepingupartneri majanduslik ja finantsseisund ning tehniline ja kutsealane pädevus on hankelepingu nõuetekohaseks täitmiseks eeldatavalt piisavad. Hankija on kohustatud Riigihangete registrile esitama hankelepingu sõlmimise teate koos aruandega, milles peab kajastama väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse eelduste olemasolu.

Magistritöös püstitatud eesmärk sai saavutatud ning lisaks on hankija jaoks välja töötatud kontrollskeem, mille järgimine aitab tagada õiguspärase väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse läbiviimise.

ABSTRACT

Master thesis theme is “Negotiated procedure without prior publication of a contract notice due to unforeseen circumstances or a crisis situation”. Europe has been affected by number of unexpected events, such as the COVID-19 pandemic and the Ukrainian war over the past six years. Therefore, this paper analyses the impact of the right by state as the contracting authority to conduct urgency procurement in a crisis. The subject of study of the thesis is negotiated procedure without prior publication of a contract notice due to unforeseen circumstances or a crisis considering generally on defining the conditions for applying the exception referred to in public procurement law.

According to the European Commission evaluation study the Public Procurement Directives legislations are no longer fully adequate to address today's challenges and it needs to be reformed. Firstly, this thesis examines in the light of the aforementioned two crises a negotiated procedure without prior publication of a contract notice provisions and standard of proof. As a matter of fact, the thesis provides an overview of § 49(1) 3) of the Public Procurement Act (PPA) negotiated procedure without prior publication of a contract notice prime terms “unforeseen event”, “extreme urgency” and “brought about by events unforeseeable by the contracting authority”, transposed on the basis of article 32 of the public procurement directive 2014/24/EU. This thesis reviews negotiated procedure without prior publication of a contract notice pursuant to § 173(1) 5) of PPA, which provides that, in the fields of defence and security sectors, in addition to unforeseen events the basis of provision may be an urgency resulting from crisis. The term crisis is defined in article 1(10) of the Defence and Security Directive 2009/81/EC (Directive 2009/81/EC), but neither the PPA nor any other legislation provides a definition of the label crisis in Estonian legal framework. However, this is expected to change with the adoption by the Parliament of the bill Civil Crisis and National Defence Act. This master's thesis describes on the terminology used in Directive 2009/81/EC and within the Estonian legal framework to define the concept of a crisis situation, comparing these with the views expressed in the academic literature and aiming to determine whether a crisis can be considered an unforeseeable event pursuant to § 49(1)3) of the PPA. In addition, the thesis examines whether the general principles for public procurement procedure set forth in § 3 of the PPA apply to procurement procedures coordinated pursuant to § 49(1)3) of the PPA.

The purpose of this paper is to examine the § 49 (1) 3) and the § 173 (1) 5) of the PPA the conditions for conducting a procurement procedure and provide recommendations on how the contracting authority can effectively verify the existence of the provisions for negotiated procurement procedures without prior publication in the event of an unforeseen situation. As indicated previously in the master's thesis to attain the objective the following research questions were conveyed: 1) What are the guidelines for defining an unforeseeable event? 2) Can a crisis be examined as an unforeseeable event under § 49 (1)3) of the PPA? 3) To what extent is it permissible to deviate from the general principles of public procurement when conducting a negotiated procurement procedure without a contract notice?

The methodological basis of this master's thesis is legal dogmatics, as it employs a qualitative research method to analyse academic literature, the case law of the European Court of Justice and Estonian courts, regarding the proceeding of negotiated procurement without prior publication in the event of an unforeseen circumstance or crisis.

In the first chapter of the thesis the author found that all the conditions for applying the negotiated procedure without prior publication must be met at the same time. First, there must be an urgent need to conclude the procurement contract quickly, so that it is not possible to comply with the deadlines set forth in the PPA. Second, the need for the urgent conclusion of the contract has arisen because of unforeseeable events beyond the contracting authority's control. Finally, it must be established that there is a causal link between the unforeseeable event and the extreme necessity of concluding the procurement contract urgently. As previously stated, the thesis examines the conditions that must be met to define an unforeseeable event and found that the contracting authority must imply the existence of the following circumstances: the unexpected nature and significance of the event for the contracting authority, as well as its impact on the contracting authority's normal operations; furthermore, the need for procurement must have arisen as a result of the event at that very moment.

Turning now to the next chapter of this thesis which critically examined the concept of a crisis in the context of both Directive 2009/81/EC and Estonian law. The analysis revealed that Estonian law defines several types of situations in various statutes that are treated as crises. For each identified crisis, an assessment was made as to whether it could also be classified as an unforeseeable event within the meaning of § 49(1)3) of the PPA. The assessment governed - unless the crisis stems from the contracting authority's actions - emergencies, exceptional

circumstances, heightened defence readiness, states of emergency, and states of war are considered unforeseeable events.

Additionally, the second chapter studied whether a crisis could serve as a separate basis in Directive 2014/24/EU for conducting a negotiated procurement procedure without prior publication. The author of the master's thesis concluded that a crisis could fulfil as a separate ground in Directive 2014/24/EU for conducting a negotiated procurement procedure without prior publication, as it would allow contracting authorities to resolve critical situations more quickly and effectively when human life and health are at risk. In the author's view, the definition of a crisis could be as follows: "a real-life situation that directly threatens the lives and health of many people or causes significant damage to the environment, and whose resolution requires the use of more resources than usual." Based on the grounds set forth in article 28(1)(c) of Directive 2009/81/EC, the application of the crisis should also be presumed to involve "urgency," which would set clear limits on the application of the exception. The "urgency" requirement allows the contracting authority to immediately conclude the procurement contract necessary to resolve a critical situation and ensure the rapid acquisition of the necessary goods or services.

The last chapter examined whether the general principles of public procurement apply to negotiated procedures without prior publication and to what extent it is possible to deviate from them. The analysis revealed that the principles of transparency, verifiability, and proportionality must also be observed when conducting a negotiated procurement procedure without prior publication, but deviations are permitted to a certain extent. The negotiated procedure without prior publication is not subject to the requirements of the European Union's public procurement directives; rather, the procedural requirements are established in the PPA. The requirements set forth herein require the contracting authority to practice reasonable efforts, prior to the commencement of negotiations, to ensure that the economic and financial standing, as well as the technical and professional competence, of the selected potential contractor are likely to be sufficient for the proper performance of the procurement contract.

The objective of the masters thesis was achieved, and in addition, a checklist was developed for the contracting authority to assist them in making a lawful decision regarding the establishment of a negotiated procurement procedure without prior publication.

KASUTATUD ALLIKAD

1. Kasutatud kirjandus

- 1) Aedmaa, A., Lopman, E. Parrest, N., Pilving, I. ja Vene. E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus. 2004.
- 2) Arrowsmith, S. The Law of Public and Utilities Procurement: Regulation in the EU and UK. Volume 2, Third Edition. Sweet&Maxwell. 2018.
- 3) Arrowsmith, S. Recommendations for urgent procurement in the EU Directives and GPA: COVID-19 and beyond. 2021. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4298970 (alla laaditud 15.01.2026)
- 4) Arrowsmiht, S., Butler, L. R., La Chimia, A. and Yukins, C. 2021. Public Procurement Regulation in (a) Crisis? Global Lessons from the Covid-19 Pandemic. Hart Publishing.
- 5) Baratta, R. 2020. EU Soft Law Instruments as a Tool to Tackle the COVID-19 Crisis: Looking at the ‘Guidance’ on Public Procurement Through the Prism of Solidarity. European Papers – A Journal on Law and Integration 2020 5.
- 6) Beuter, R. 2020. EU public procurement policy in the context of COVID-19. EIPA Briefing, 2020, 1–4.
- 7) Bogdanowicz, P. 2021. Article 32 Use of the Negotiated Procedure without Prior Publication. European Public Procurement, 350–62. Edward Elgar Publishing Ltd.
- 8) Brown, A. EU primary law requirements in practice: advertising, procedures and remedies for public contracts outside the procurement directives – Public Procurement Law Review, 2010, 5.
- 9) Butler, L. R.A., Schoeni, D. E. and Trybus, M. A special issue on the emerging impact of the Russian invasion of Ukraine on defence procurement in Europe. – Public Procurement Law Review. 2023, 6.
- 10) Caranta, R., Edelstam, G. ja Trybus, M. 2013. EU Public Contract Law: Public Procurement and Beyond. Bruylant, Editions juridiques, ProQuest Ebook Central.
- 11) de Mars, S. General principles in EU public procurement law. Research Handbook on General Principles in EU Law. Edward Elgar Publishing Ltd. 2022.
- 12) Dragos, D. C., Halonen, K-M., (jt koostj). Contract Changes: The Dark Side of EU Procurement Law. Edward Elgar Publishing Limited, 2023. ProQuest Ebook Central, <http://ebookcentral.proquest.com/lib/tartu-ebooks/detail.action?docID=7243016>

- (20.04.2026). Viidatud: Caranta, R. ja Sanchez-Graells, A. European Public Procurement. Commentary on Directive 2014/24/EU (Edward Elgar Publishing 2021).
- 13) Erdoğan, Ş. E., ja Ştefan, O. 2023. Emerging Challenges to Public Procurement: Covid-19 and Regulatory Approaches to Public Contracting in the EU, the United Kingdom, and France. – *Juridica International* 32 (detsember).
 - 14) Henty, P. 2022. Application of the Equal Treatment and Transparency Principles to Negotiated Procedures without Prior Publication under the Public Contracts Regulations 2015: R. (Good Law Project and EveryDoctor) v Secretary of State for Health and Social Care. – *Public Procurement Law Review*, 2022, 3.
 - 15) Heuninckx, B. The EU Defence and Security Procurement Directive: trick or treat?. – *Public Procurement Law Review*. 2011,1.
 - 16) Kask, O., Kirss, K., Kodar, E., Purtsak, K., Gross, M. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. X peatükk. Riigikaitse, komm 3. Kättesaadav elektroonselt <https://pohiseadus.ee/sisu/3603> (15.03.2026)
 - 17) Kegels, G. ja Ølykke, G. S. Transparency in Defence Procurement Without Competition: An Analysis of Tenders Electronic Daily Data (2015-2023). *European Defence & Security Law & Policy Quarterly*. 2026, 1.
 - 18) Kotsonis, T. EU procurement legislation in the time of COVID-19: fit for purpose? – *Public Procurement Law Review*. 2020, 4.
 - 19) Kuusmann, T. Riigihankedirektiivide piirmääradest väiksema maksumusega riigihanked Euroopa Liidu õiguses – *Juridica* 4/2019.
 - 20) McGowan, D. 2022. Use of the Negotiated Procedure without Prior Publication Following the Failure of a Competitive Procurement Process: A Note on Obshtina Razlog (C-376/21) – *Public Procurement Law Review* 2022 (6): NA159–63.
 - 21) Pauka, M. 2023. Germany · Interim Awards of Public Contracts: The Negotiated Procedure without Prior Publication and Services of General Public Interest. – *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* 18 (3).
 - 22) Pauka, M. "Zeitenwende" in Public Procurement Law: Security Interests, Military Procurement, and the Ukraine War. – *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*. 2/2024.
 - 23) Pilving, I. Krati komistuskivid ja riigivastutus automatiseeritud haldusmenetluses – *Juridica* 6/2022.
 - 24) Pilving, I. Õigusriik hädas: nakkushaiguse tõrjumine pikaajalises kriisis – *Juridica* 3/2022.

- 25) Plas, E. Amendments to Public Contracts: In Search of a Sufficient Degree of Transparency – Public Procurement Law Review. 2021/1.
- 26) Rayment, B. Using the negotiated procedure without the prior publication of a contract notice in cases of extreme urgency: the case of Salt International Limited (formerly Nationwide Gritting Services Limited) v Scottish Ministers. – Public Procurement Law Review. 2016, 3.
- 27) Sanchez-Graells, A. Procurement in the Time of COVID-19. SSRN Electronic Journal, advance online publication, 2020.
- 28) Simovart, M. A. Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele. Doktoritöö. Juhendajad C. Ginter, I. Kull. Kättesaadav: <https://dspace.ut.ee/items/a51b5975-920e-425e-b521-1ce4a884a754> Tartu Ülikooli Kirjastus. 2010.
- 29) Simovart, M. A. Hankelepingute lubatud ja keelatud muudatused uute riigihankedirektiivide ülevõtmise järel – Juridica I/2016.
- 30) Simovart, M. A., Härginen, K. Implementation of EU public procurement law in Estonia history revisite – Public Procurement Law Review 2019, 5.
- 31) Simovart, M. A., ja Parrest, N. Põhimõttest lex specialis derogat legi generali – Juridica 4/2018.
- 32) Simovart, M. A., Parind, M. ja Fels, E. Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2025
- 33) Simovart, M. A. Rules governing the negotiated procedure without prior publication: the case of Enmacc v Commission (T-1/23). – Public Procurement Law Review. 2024/2.
- 34) Simovart M. A, Soloveicik, D. ja Väljaots, T. Aktuaalsed õigusküsimused Eesti ja Leedu kaitse- ja julgeolekuhangetes – Juridica 6-7/2025.
- 35) Telles, P. 2022. Extremely Urgent Public Procurement under Directive 2014/24/EU and the COVID-19 Pandemic. Maastricht Journal of European and Comparative Law 29 (2).
- 36) Trybus, M. 2014. Buying Defence and Security in Europe. The EU Defence and Security Procurement Directive in Context. Cambridge University Press.

2. Kasutatud Euroopa Kohtu kohtuotsused

- 37) EÜKo T-258/06, *Saksamaa vs komisjon*, ECLI:EU:T:2010:214.
- 38) EÜKo T-54/11, *Hispaania vs komisjon*, ECLI:EU:T:2013:10.

- 39) EÜKo T-1/23, *Enmacc vs komisjon*, ECLI:EU:T:2023:506.
- 40) EKo C-199/85, *komisjon vs. Itaalia*, EU:C:1987:115.
- 41) EKo C-194/88R, *komisjon vs Itaalia*, ECLI:EU:C:1988:462.
- 42) EKo C-24/91, *komisjon vs Hispaania*, ECLI:EU:C:1992:134.
- 43) EKo C-107/92, *komisjon vs Itaalia*, ECLI:EU:C:1993:344.
- 44) EKo nr C-107/92, *komisjon vs Itaalia*, ECLI:EU:C:1993:180, kohtujuristi Gulmann ettepanek.
- 45) EKo C-328/92, *komisjon vs Hispaania*, ECLI:EU:C:1994:88, kohtujuristi Lenz ettepanek.
- 46) EKo C-318/94, *komisjon vs Saksamaa*, EU:C:1996:149.
- 47) EKo C-318/94, *komisjon vs Saksamaa*, ECLI:EU:C:1996:41, kohtujuristi Elmer ettepanek.
- 48) EKo C-57/94, *komisjon vs Itaalia*, ECLI:EU:C:1995:150.
- 49) EKo C-324/98: *Telaustria ja Telefonadress*, ECLI:EU:C:2000:669.
- 50) EKo C-28/01, *komisjon vs. Saksamaa*, ECLI:EU:C:2003:220.
- 51) EKo C-218/01, *Henkel*, ECLI:EU:C:2004:88.
- 52) EKo C-394/02, *komisjon vs Kreeka*, ECLI:EU:C:2005:336.
- 53) EKo C-245/02, *Anheuser-Busch*, ECLI:EU:C:2004:717.
- 54) EKo C-340/02, *komisjon vs Prantsusmaa*, ECLI:EU:C:2004:623.
- 55) EKo C-385/02, *komisjon vs Itaalia*, ECLI:EU:C:2004:522.
- 56) EKo C-210/03, *Swedish Match*, ECLI:EU:C:2004:802.
- 57) EKo C-458/03: *Parking Brixen*, ECLI:EU:C:2005:605
- 58) EKo C-126/03, *komisjon vs Saksamaa*, ECLI:EU:C:2004:728.
- 59) EKo C-525/03, *komisjon vs Itaalia*, ECLI:EU:C:2005:343, kohtujuristi Jacobsi ettepanek.
- 60) EKo C-337/05, *komisjon vs. Itaalia*, EU:C:2008:203.
- 61) EKo C-337/05, *komisjon vs Itaalia*, ECLI:EU:C:2007:421, kohtujuristi Mazaki ettepanek.
- 62) EKo C-64/08, *Engelmann* ECLI:EU:C:2010:506.
- 63) EKo C-376/08 *Serrantoni and Consorzio stabile edili*, ECLI:EU:C:2009:808.
- 64) EKo C-275/08, *komisjon vs Saksamaa*, ECLI:EU:C:2009:632.
- 65) EKo C-615/10, *Insinööriõimisto InsTiimi*, ECLI:EU:C:2012:26, kohtujuristi Kokotti ettepanek.
- 66) EKo C-358/12 *Consorzio Stabile Libor Lavori Pubblici*, ECLI:EU:C:2014:2063.

- 67) EKo C-19/13 *Ministero dell'Interno versus Fastweb SpA*, EU:C:2014:2194.
- 68) EKo C-171/05, *Connexion Taxi Services*, ECLI:EU:C:2016:948.
- 69) EKo C-376/21, *Zamestnik-ministar na regionalното razvitie i blagoustroystvoto i rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014–2020 versus Obshtina Razlog*, ECLI:EU:C:2022:472.
- 70) EKo C-471/21 P(R), *Inivos ja Inivos vs komisjon*, ECLI:EU:C:2021:984.
- 71) EKo C-578/23, *Česká republika - Generální finanční ředitelství*, ECLI:EU:C:2025:4.
- 72) EK C-128/23, *Müller Reisen*, ECLI:EU:C:2023:1004

3. Kasutatud Eesti kohtuotsused

3.1 Riigikohtu halduskolleegiumi kohtuotsused

- 73) RKHKo 3-3-1-5-06
- 74) RKHKo 3-3-1-66-10
- 75) RKHKo 3-3-1-79-08
- 76) RKHKo 3-17-1026
- 77) RKHKo 3-20-1150
- 78) RKHKo 3-24-3485/30

3.2 Tallinna Ringkonnakohtu kohtuotsused ja -määrused

- 79) TlnRnKo 3-15-1709
- 80) TlnRnKo 3-15-853
- 81) TlnRnKo 3-16-2129
- 82) TlnRnKm 3-22-445

3.3 Tartu Ringkonnakohtu kohtuotsus

- 52) TrTRnKO 3-18-1144

3.4 Tallinna Halduskohtu kohtuotsused

- 83) TlnHKo 3-17-2743
- 84) TlnHKo 3-21-933
- 85) TlnHKo 3-23-355

4. Riigihangete vaidlustuskomisjoni praktika

86) VAKO 14.10.2016, 210-16/177377

5. Kasutatud muud allikad

87) Eesti Keele Instituudi sõnaveeb: <https://sonaveeb.ee>

88) Euroopa Komisjon. EL-i kriisivalmiduse strateegia uute ohtude ja kriiside ennetamiseks ja neile reageerimiseks. 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/et/ip_25_856 . Ühisteatis liidu kriisivalmiduse strateegia kohta on inglise keelne: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_25_856/I_P_25_856_EN.pdf (20.10.2026)

89) Euroopa Komisjoni statistika <https://www.public-procurement-data-space.europa.eu/en> (26.01.2026)

90) Euroopa Komisjon. Evaluation Study on Relevance and EU added value of the Public Procurement Legislation. Evaluation of the Public Procurement Directives. 2025. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cfe0b05e-a7ea-11f0-a7c5-01aa75ed71a1/language-en> (28.12.2025)

91) Euroopa Komisjoni tööraport. 15.10.2025. Commission Staff Working Document Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)332&lang=et](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)332&lang=et) (28.12.2025)

92) Rahandusministeerium. 2024. aasta riigihangete valdkonna statistika ja kokkuvõte. Koostatud 05.06.2025. <https://fin.ee/sites/default/files/documents/2025-06/2024.a%20riigihangete%20valdkonna%20statistika%20ja%20kokkuvõte.pdf> (26.01.2026).

93) Riigikantselei koduleht: <https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/riigi-riskipilt> /26.01.2026). <https://riigikantselei.ee/el-poliitika-julgeolek-ja-riigikaitse/kriisideks-valmistumine/viimaste-aastate-tegevused> (26.01.2026)

94) Riigikogu. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus 668 SE eelnõu, mille tutvustus on kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/679eeee7-62b9-4817-a660-745e6642a8d9/tsiviilkriisi-ja-riigikaitse-seadus/> (03.01.2026)

95) Riigikogu. Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 491 SE eelnõu, mis on kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnaud/eelnou/b533be92-b5d8-47fc-a71d-fee84a786aa0/> (01.03.2026)

6. Kasutatud õigusaktid

6.1 Euroopa Liidu õigusaktid:

96) Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid (2016/C 202/01).

97) Euroopa Komisjoni teatis. Euroopa Komisjoni suunised riigihangete raamistiku kasutamise kohta COVID-19 kriisiga seotud hädaolukorras (2020/C 108 I/01).

98) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, 13. juuli 2009, 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).

99) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta. (ELT L 94, 28.3.2014)

100) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT L 94, 28.3.2014)

101) Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. veebruari 2014. aasta direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energia-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ (ELT L 28.3.2014)

6.2 Eesti õigusaktid:

102) Avaliku teabe seadus – RT I, 06.03.2026, 3.

103) Erakorralise seisukorra seadus – RT I, 14.03.2023, 24.

104) Eriolukorra väljakuulutamise Eesti Vabariigi haldusterritooriumil. Vabariigi Valitsuse korraldus 12.03.2020 nr 76.

105) Haldusmenetluse seadus – RT I, 06.07.2023, 31.

106) Hädaolukorra seadus – RT I, 30.12.2025, 19.

107) Karistusseadustik – RT I, 22.12.2025, 2.

108) Riigihangete seadus – RT I, 12.07.2025, 25.

- 109) Riigikaitseseadus – RT I, 14.03.2023, 31.
- 110) Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus – RT I, 03.02.2026, 13.
- 111) Võlaõigusseadus – RT I, 11.11.2025, 16.
- 112) Vabariigi Valitsuse 22.06.2017 määrus nr 112 „Hädaolukorra lahendamise juhtimise, lahendamisel osalevate asutuste ja isikute koostöö, avalikkuse teavitamise ja asutustevahelise teabevahetuse ning ulatuslikuks evakuatsiooniks valmistumise ja selle läbiviimise nõuded ja kord“ – RT I, 29.12.2021, 69.

LISA 1 Kontrollskeem väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse korraldamiseks

1. Kontrollküsimused hankijale RHS § 49 lg 1 p 3 alusel hankemenetluse korraldamiseks:

a) ettenägematu sündmus:

- kas tegemist on ettenägematu olukorraga? (+)
 - *kui ootamatu on sündmus hankija jaoks?*
 - *milline on sündmuse mõju hankija tavapärasele tegevusele?*
 - *millist kahju on sündmus hankijale põhjustanud?*
 - *millised õigushüved on ohus?*
 - *kui sündmus on kestnud pikemat aega, siis millise muutuse see konkreetsel ajahetkel põhjustas hankija tegevuskeskkonnas?*
- kas hankijal polnud võimalik sündmust ennetada? (+)

b) äärmine vajadus:

- kas vajadus toote järele on kohene? (+)
 - *miks hankevajadust ei ole võimalik täita tavapäraseid tähtaegu järgides?*
 - *millised õigushüved sattuvad ohtu, kui hanke läbiviimine kestab tavapäraseid tähtaegu järgides?*
- kas puudub seos hankevajaduse ja hankija eelneva tegevusetuse vahel? (+)

c) põhjuslik seos:

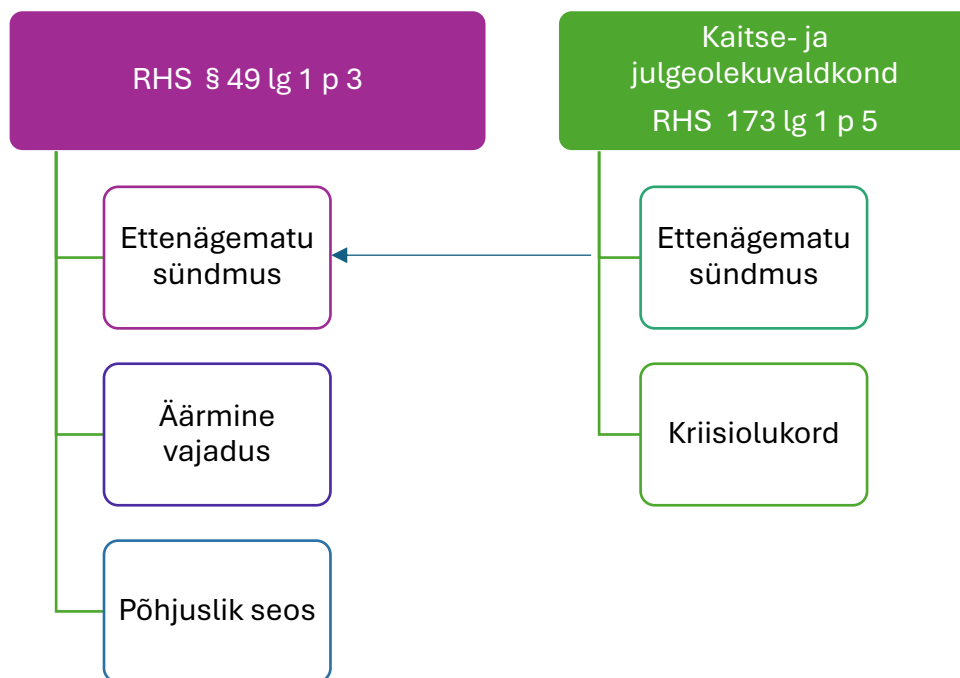
- kas ettenägematu sündmuse ja äärmise vajaduse vahel on põhjuslik seos olemas? (+)

2. Kontrollküsimused hankijale RHS § 173 lg 1 p 5 alusel hankemenetluse korraldamiseks:

- a) kas tegemist on RHS § 169 järgi kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankega ja kohaldub direktiiv 2009/81/EÜ? (+)
- b) Kui tegemist on ettenägematu sündmusega, siis vaata punktis 1 toodud skeemi.
- c) Kui tegemist on kriisiolukorraga või selle ohuga, siis tunnused on järgmised (+):
 - *kiireloomuline vajadus;*
 - *põhjustatud kahjustava sündmuse toimumisest, mille ulatus on oluliselt suurem tavapärasest;*

- oluliselt ohustab või piirab inimeste elu ja tervist või mõjutab märkimisväärselt vara väärtust või nõuab meetmeid elanikkonna varustamiseks hädavajalikuga.

Selgitus: kontrollskeem on ülesehitatud RHS § 49 lg 1 p 3 ja § 173 lg 1 p 5 õiguslike eelduste kontrollimiseks, positiivsete vastuste korral on hankemenetluse liigi valik õiguspärane. Lisaks on juurde lisatud abiküsimused kaldkirjas, mis peaks aitama hankijal otsust põhjendada.



Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Evelin Kääparin ,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose
Väljakuulutamise läbirääkimistega hankemenetluse korraldamine ,
ettenägematu sündmuse või kriisiolukorra tõttu

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja(d) Mari Ann Simovart ,
on
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commonsi litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Evelin Kääparin

29.04.2026