

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND

Hendrik Kull

ÄRISALADUST SISALDAVA PAKKUMUSE AVALIKUSTAMISKOHUSTUS JA  
KOHUSTUSE RIKKUMISE VAIDLUSTAMINE

Magistritöö

Juhendaja

Prof dr iur Mari Ann Simovart

Tartu

2024

## Sisukord

<b>1. Hankija läbipaistvuse üldpõhimõtte ja hankija avalikustamiskohustus .....</b>	<b>9</b>
1.1. Riigihankeõigusest tulenev hankija kohustus tegutseda läbipaistvalt ja kontrollitavalt .....	9
1.1.1. Läbipaistvuse ja kontrollitavuse üldpõhimõtte .....	9
1.1.2. Läbipaistvus ja kontrollitavus pakkumuse kohta teabe avalikustamisel .....	11
1.2. Läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte hankija tegevuses .....	16
1.2.1. Haldusmenetluse seaduse kohaldatavus riigihangete menetluses tehtavatele otsustele 16	
1.2.2. Hea halduse põhimõtte läbinähtavuse tagamisel .....	19
1.2.3. Avaliku teabe seaduse alusel riigihangete andmete avaldamine edutule pakkujale ...	22
<b>2. Teabe ärisaladusena määratlemise nõuded ja riigihanke poolte hoolsuskohustus ärisaladuse määratlemisel .....</b>	<b>26</b>
2.1. RHS ja EKTÄKS-i vaheline koosmõju .....	26
2.2. Ärisaladusena määratlemise objektiivsed kriteeriumid .....	31
2.2.1. Teave, mis ei üldteada või kergesti kättesaadav .....	31
2.2.2. Teabe kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu .....	32
2.2.3. Teabe salajas hoidmiseks on võetud vajalikke meetmeid .....	35
2.3. Hankija ja pakkuja roll ärisaladuse kaitsmisel riigihanke menetluses .....	36
2.3.1. Pakkuja vastutus riigihankes ärisaladuse kaitsmise eest .....	36
2.3.2. Hankija kohustused pakkumuses sisalduva ärisaladuse määratlemisel ning seda sisaldava teabe avaldamisel .....	39
<b>3. Hankija avalikustamiskohustuse täitmata jätmise vaidlustamine .....</b>	<b>42</b>
3.1. Teabe avalikustamata jätmise vaidlustamine RHS-i alusel .....	42
3.1.1. Kaebeõiguse üldised eeldused RHS-is .....	42
3.1.2. Õiguslik alus teabe avalikustamata jätmise otsuse vaidlustamine .....	48
3.1.3. RHS-is nimetamata tegevuse vaidlustamine kehtiva regulatsiooni alusel .....	52
3.2. Võimalused teabe avalikustamata jätmise vaidlustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku alusel	54
<b>Kokkuvõte .....</b>	<b>59</b>
<b>Obligation to disclose information about a tender containing trade secrets and seeking review proceedings of a breach of such obligation. Summary. ....</b>	<b>61</b>
<b>Kasutatud allikad .....</b>	<b>63</b>
Kasutatud kirjandus .....	63
Kasutatud eesti õigusaktid .....	63
Kasutatud Euroopa Liidu õigusaktid .....	64
Kasutatud Euroopa Liidu kohtulahendid .....	64

Kasutatud Euroopa Kohtu kohtujuristide arvamused .....	65
Kasutatud Eesti kohtulahendid .....	65
Vaidlustuskomisjoni otsused .....	66
Muud allikad.....	66

## Sissejuhatus

Riigihangete korraldamise eesmärgiks on leida parim pakkumine, mis omakorda eeldab, et nii hankija kui ja ettevõtja pakkujana edastavad hankemenetluse käigus kõigi osalejate jaoks olulist teavet. Parima pakkumise väljaselgitamiseks esitatud teave ei pruugi aga kogu ulatuses olla avalik, st tegemist võib olla väga tundliku teabega, mille sattumine kolmandate isikute valdusse võib kaasa tuua ebaausa konkurentsi olukorra või ka otsese majandusliku kahju tekkimise. Avalikustamisele ei peaks kuuluma eelkõige teave, mis on konfidentsiaalne. Kindlasti ei peaks riigihankes osalenud teistele pakkujatele avalikustamisele kuuluma parima pakkunud ettevõtja poolt edastatud teabes sisalduv ärisaladus. Riigihankeid reguleerivates Eesti ja Euroopa Liidu (EL) õigusaktides on sätestatud riigihangete korraldaja üldine avalikustamiskohustus, mis toob kaasa vajaduse välja selgitada, millisele teabele avalikustamiskohustus laieneb, milline teave on käsitletav ärisaladusena, kuidas hankija tagab ärisaladuse teabe avalikustamiskohustuse täitmisel, et kahjustada ei saaks osalejate äri- ja muud huvid ning millised võimalused on avalikustamiskohustusest keeldumisel ka teistel pakkujatel oma huve kaitsta. Autor keskendub eelkõige ärisaladusena defineeritava teabe avalikustamiskohustustele ja selle rikkumisel korral pakkujate vaidlustamisõiguse tagamisele, jättes kõrvale muud võimalikud avalikustamiskohustuse täitmisega kaasnevad õigusküsimused. Probleemi aktuaalsust kinnitab riigihangete vaidlustuskomisjoni (VAKO<sup>1</sup>) vastuoluline praktika ning õigusaktide tõlgendused, mis ei ole kooskõlas EL õigusega.

Ärisaladuse avalikustamiskohustusega seotud õiguslikke probleeme võib ilmestada järgmise hüpoteetilise olukorra näitel. Hankija korraldab riigihanke, milles esitavad pakkumused ettevõtjad A ja B. Hankija teeb riigihankes koondotsuse, millega kvalifitseerib mõlemad ettevõtjad, tunnistab A ja B pakkumused vastavaks ning ettevõtja B pakkumuse edukaks. Ettevõtja kahtleb B võimekuses hankelepingat ettenähtud tingimustel täita ning ühtlasi tundub talle, et ettevõtja B pakkumus ei oleks pidanud võitma. Ta küsib hankijalt täiendavaid selgitusi edukaks osutunud pakkujate kvalifikatsiooni ja edukale pakkumusele antud hindepunktide kohta. Hankija keeldub A-le pakkumuse kohta täiendavate andmete avaldamisest, tuginedes ettevõtja B ärisaladuse kaitsele, ning hankija ei soovi eduka pakkujate poolt teabe ärisaladusena käsitlemist kahtluse alla seada. A hinnangul pole hankija täitnud riigihangete seaduse<sup>2</sup> (RHS) § 47 lg 4 p-s 3 sätestatud avalikustamiskohustust nõuetekohaselt ning hankija otsus mitte avaldada

---

<sup>1</sup> Vt Riigihangete vaidlustuskomisjoni põhimäärus. - RT I, 20.07.2017, 1.

<sup>2</sup> Riigihangete seadus. - RT I, 06.07.2023, 78.

täiendavat teavet eduka pakkumuse kohta riivab A hinnangul tema õigust tõhusale ja efektiivsele õiguskaitsele. A soovib hankija otsust vaidlustada, kuna on veendunud, et hankija otsused on tehtud RHS § 47 lg 4 p 3 ja ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS)<sup>3</sup> § 5 lg 2 rikkudes ning kaalub võimalusi enda huvide kaitsmiseks. Valikuvariante on tal neli: 1) esitada vaidlustus eduka pakkuja suhtes tehtud otsustele; 2) esitada vaidlustus RHS § 47 lg 4 p-s 3 sätestatud kohustuse täitmata osas VAKO-le; 3) esitada hankija tegevuse osas kaebus otse halduskohtule; 4) esitada nõue vastava teabe avaldamiseks avaliku teabe seaduse<sup>4</sup> (AvTS) alusel.

Esimesel juhul võib piisava teabe puudumise tõttu olla raskendatud RHS-i rikkumise faktiliste asjaoludega põhistamine ning oma õiguste või huvide kahjustumise sisustamine, mistõttu on pakkuja jaoks määrava tähendusega, kuidas sisustatakse ärisaladuse mõistet, millele viidates keeldutakse teabe avaldamisest. Teisel ja kolmandal juhul on võib praktikas küsimus, kas kaebuse on lubatav, kuna VAKO on leidnud, et edukas pakkumuses sisalduvate dokumentide avaldamisest keeldumine ei ole RHS-i alusel vaidlustatav<sup>5</sup>, ning samas ei ole ka selge, kas hankeasjades kaebeõiguse eelduseks on alati menetluse läbimine VAKO-s vastavalt halduskohtumenetluse seadustiku<sup>6</sup> (HKMS) § 268 lg-le 1. Neljandal juhul on küsitav pakkuja õiguste kaitse efektiivsus, kuivõrd teabenõudest keeldumisest teatavaks tegemisele ning keeldumise vaidlustamisele kuluv aeg tõenäoliselt ületab aega, mis on ette nähtud RHS-i alusel hankija otsuse vaidlustamiseks.

Eeltoodud näide ilmestab VAKO vastuolulist praktikat RHS-i tõlgendamisel, mistõttu on pakkujate õigus tõhusale õiguskaitsele saanud oluliselt kahjustada. RHS keelab hankijal avalikustada pakkumuste sisu osas, millises on pakkumuses sisalduv teabe määratletav ärisaladusena. 01.06.2022 aastal jõustus riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus<sup>7</sup>, millega seoti RHS-s ärisaladuse mõiste ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse (EKTÄKS)<sup>8</sup> § 5 lg-ga 2. Seaduse muudatusega ärisaladuse mõiste sisustamise praktika ei muutunud<sup>9</sup>, kuna muudatus oli tingitud eelkõige vajadusest tagada seadustes sisalduva ärisaladuse mõiste ühetaoline sisustamine. Muudatusega anti pakkujatel võimalus märkida pakkumuses sisalduv ärisaladuseks (EKTÄKS § 5 lg 2) ning

---

<sup>3</sup> Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus. - RT I, 07.12.2018, 2.

<sup>4</sup> Avaliku teabe seadus. - RT I, 07.03.2023, 11.

<sup>5</sup> VAKO lahendid on analüüsitud sisulistes osades.

<sup>6</sup> Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 06.07.2023, 30.

<sup>7</sup> Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. - RT I, 05.05.2022, 2.

<sup>8</sup> Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus. - RT I, 07.12.2018, 2.

<sup>9</sup> VAKO otsused nr 48-22/244310, p 8.1; 93-21/228399, p 8.2.

sätetati hankijale keeld avalikustada ärisaladusena märgitud teavet ka allapoole lihthanke piirmäära jäävates riigihangetes. Kuna Euroopa Kohus (EK) on selgitanud, et hankijale ei ole siduv ettevõtja väide, et edastatud teave on konfidentsiaalne, vaid hankija peab nõudma, et ettevõtja tõendaks, et teave, mille avalikustamisele ta on vastu, on tõesti konfidentsiaalne<sup>10</sup> ning ise hindama, kas esitatud teabel on kaubanduslik väärtus, mille avalikustamine võib kahjustada õigustatud ärihuve ja ausat konkurentsi.<sup>11</sup> Seega lasub hankijatel kohustus hinnata ärisaladust kooskõlas RHS §-ga 46<sup>1</sup> ja EKTÄKS § 5 lg-ga 2 alusel ning vastavalt tuvastada teabe konfidentsiaalsena hoidmise kohustus või selle puudumine.<sup>12</sup> Seejuures tuleb arvestada, et Eesti õiguse EL õigusega kooskõlalisel tõlgendamisel tuleb arvestada, et riigihankedirektiivis sätestatud konfidentsiaalsuse mõiste on laiem kui ärisaladuse kaitse.<sup>13</sup>

Ärisaladuse kui seadusega tagatud õigushüvede kaitse võimaldab hankijatel teha erandeid riigihanke üldpõhimõtetest nagu läbipaistvuse ja kontrollitavuse nõuete kohaldamisel. Õiguskirjanduses on leitud, et läbipaistvuse põhimõttest tehtavaid erandeid tuleb tõlgendada kitsendavalt ning erandid on aktsepteeritavad vaid õigustatud ulatuses, nende põhjendamise ja tõendamise koormus lasub hankijal.<sup>14</sup> Samuti on vajalik tagada läbipaistvuse põhimõttest kõrvalekaldumise osas otsuste vaidlustamise õigus.

Direktiiv 89/665/EMÜ<sup>15</sup> (edaspidi ka õiguskaitsemeetmete direktiiv) kohustab liikmesriikidel tagada, et direktiivi 2014/24/EL<sup>16</sup> (edaspidi ka riigihankedirektiiv) ja direktiivi 2014/23/EL<sup>17</sup> kohaldamisalasse jäävate lepingutega seotud avaliku sektori hankijate tehtud otsuseid saaks läbi vaadata tõhusalt ja eelkõige võimalikult kiiresti. EK on käsitlenud otsust keelduda avaldamast ettevõtjale teise ettevõtja taotluses või pakkumuses sisalduvat konfidentsiaalseks peetavat teavet aktina, mille peale saab edasi kaevata ning et juhul, kui liikmesriik on ette näinud hankeasjades kohustusliku kohtueelse menetluse, siis võib liikmesriik ka avaldamisest

---

<sup>10</sup> EKo C 927/19, UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras“ versus UAB „Ecoservice Klaipėda“ jt., p 117.

<sup>11</sup> EKo C-54/21, Antea Polska S.A. jt. versus Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, p 85.

<sup>12</sup> „Minumets, D., RHS komm. vlj. § 47, äm 21. – Simovart, M. A., Parind, M., (toim.). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Juura 2019.

<sup>13</sup> EKo C-54/21, Antea Polska S.A. jt. versus Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie, p 55.

<sup>14</sup> „Ärisaladuse kaitse ja hankelepingute avalikustamise nõue riigihankedirektiivis, Ginter, C., Parrest, N., Simovart, M. A. Juridica, 2013/9, lk 665.

<sup>15</sup> 21. detsembri 1989. aasta Nõukogu direktiiv 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (muudetud direktiiviga 2014/23) – ELT L 395 30.12.1989, lk 33.

<sup>16</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 94, 28.3.2014, p. 65–242.

<sup>17</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 94, 28.3.2014, p. 1–64.

keeldumise otsuse vaidlustamiseks näha ette kohustusliku kohtueelse menetluse.<sup>18</sup> Euroopa Liidu õigus jätab liikmesriikidele valikuvabaduse, kuidas kaebeõigust tagada. Eesti õiguses on vastav menetlus tagatud RHS §-s 185, milles on sätestatud õigus vaidlustada ja vaidlustatavate dokumentide ning aktide loetelu. Seega peaks hankijatel olema õigus vaidlustada ka ärisaladust sisalduvate andmete avaldamisega seotud otsuseid. Ebaselgus vaidlustamisõiguse olemasolus on aga toonud kaasa olukorra, kus EL õiguse eesmärkide saavutamine on muutunud küsitavaks.

Magistritöö eesmärk on eeltoodud arvestades vastata küsimusele, kuidas on tagatud eduka pakkuja ärisaladuse kaitse ning edutu pakkuja õiguse efektiivsetele õiguskaitsevahenditele omavaheline tasakaal. Töös keskendutakse eelkõige edutute pakkujate õigusele vaidlustada eduka pakkumuse avalikustamisest keeldumise otsuseid. Kehtiv õiguslik olukord on jätnud edutud pakkujad vajaliku kaitseta, kuna RHS regulatsiooni sõnastus võimaldab VAKO-l keelduda selliste vaidlustuste menetlusse võtmisest. Töö autori hinnangul puudub RHS-s piisav regulatsioon ärisaladuse ebaõigest määratlemisest tulenevate vaidluste lahendamiseks. Samuti tekitavad autori arvates RHS-s sätestatud ärisaladust sisalduva teabe avalikustamist puudutavad sätted ebaselgust selles osas, kas ja mis ulatuses teeb RHS erandi ärisaladuse kaitsest riigihanke läbipaistvuse üldpõhimõtte tagamise eesmärgil. Töö teema on aktuaalne, kuivõrd hiljutine EK praktika kohaselt lasub hankijatel vastutus ärisaladuse kaitse ja läbipaistvuse üldpõhimõtte ning sellega kaasneva ettevõtjate kaitseõiguse tagamise vastassuunaliste huvide tasakaalustamisel.

Magistritöö põhilisele õigusküsimusele vastamisel esitatakse järgmised uurimisküsimused. Esiteks uuritakse töös, kuidas sisustatakse hankija tegevuse läbipaistvuse üldpõhimõtet riigihangete seaduses ja haldusorgani tegevust reguleerivates õigusaktides hankija poolt avalikustamiskohustuse täitmise hindamisel. Teiseks otsitakse töös vastust küsimusele, kuidas tõlgendada ja sisustada riigihangete seaduse §-s 46<sup>1</sup> ja ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus § 5 lg-s 2 sätestatud ärisaladuse määratlemise kriteeriume ja millised on hankija ja pakkuja seadusest tulenevad õigused ja kohustused ärisaladuse määratlemisel. Kolmandaks uuritakse töös, kuidas on tagatud pakkuja kaebeõigus riigihangete seaduse ja halduskohtumenetluse seadustiku alusel olukorras, kus hankija tugineb avalikustamiskohustuse täitmisest keeldumisel ärisaladuse kaitse kohustusele.

---

<sup>18</sup> EKo C-927/19, UAB „Klaipėdos regiono atliekių tvarkymo centras“ versus UAB „Ecoservice Klaipėda“ jt., p 111.

Magistritöö uurimisküsimusele vastamisel analüüsitakse, kas Eesti RHS vastav regulatsioon on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega või on probleemiks seaduse EL õigusega konformne kohaldamine. Esimeses peatükis analüüsitakse, millisel määral peab hankija oma otsuseid põhjendama ning millist teavet avaldama läbipaistvuse ja hea halduse põhimõttest lähtuvalt. Teises peatükis uuritakse, millistel eeldustel on pakkumuses esitatav teave käsitatav ärisaladusena ning kuidas tuleb hankijal tagada ärisaladuse kaitse, järgides läbipaistvuse põhimõtte täitmist piisaval määral. Kolmandas peatükis analüüsitakse, millistel eeldustel on pakkujal RHS-i ning HKMS-i alusel kaebeõigus hankija poolt avalikustamiskohustuse täitmata jätmise vaidlustamisel. Töös on sõnastatud võimalikud lahendused tuvastatud vastuolu, ebaselguse või kohaldamisprobleemide kõrvaldamiseks.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks kasutab autor peamiste uurimismeetoditena süstematiseerimist, grammatilist, süstemaatilist ja teleoloogilist tõlgendamist ning empiirilist andmekogumist. Läbipaistvuse põhimõtte sisu määratlemisel uurib autor kehtivat õigust kasutades selleks deskriptiivset lähenemist. Selleks analüüsib autor esmaste allikatena asjakohaseid Eesti ja EL õigusnorme ning vastavat õiguskirjandust. Töös on teaduskirjandusliku allikana kasutatud olulisel määral RHS kommentaare. RHS-ga seotud probleemidele on pühendatud arvukalt erialast õigusteaduslikku kirjandust, eelkõige *Juridica's* ja *Juridica International's* avaldatud artiklite näol, kuid käesolevat uurimistemat ei ole autorile teadaolevalt varem Eesti ega välisautorite teadustöodes põhjalikumalt uuritud. Täiendavaks allikaks on empiiriline andmekogu, milleks on VAKO otsused ning Eesti ja EL kohtupraktika. Magistritöös on probleemidele lähenetud normatiivselt, st lisaks kehtiva õiguse uurimisele on autor teinud ka ettepanekuid vastavate normide täiendamiseks või muutmiseks.

Käesolevas töös ei käsitleta põhjalikult konfidentsiaalsuskohustuse rikkumise kahjustavat mõju ausale konkurentsile, samuti ei käsitleta vaidlustamismenetlust laiemalt, kui seda on vaja peamise uurimisküsimuse lahendamiseks, st uuritakse ainult ärisaladuse avalikustamiskohustuse rikkumisest tekkinud vaidluste lahendamise tekkunud õiguslikke probleeme.

**Märksõnad: riigihange, VAKO, ärisaladus, läbipaistvuskohustus, vaidlustamisõigus**

# **1. Hankija läbipaistvuse üldpõhimõtte ja hankija avalikustamiskohustus**

## **1.1. Riigihankeõigusest tulenev hankija kohustus tegutseda läbipaistvalt ja kontrollitavalt**

### **1.1.1. Läbipaistvuse ja kontrollitavuse üldpõhimõtte**

Läbipaistvuse põhimõtte on paljudes liikmesriikides eelkõige avaliku õiguse põhimõtte ning sellest tulenevalt võib põhimõtte eesmärkidena pidada kodanikel aktiivselt demokraatlikus ühiskonnas osalemise võimaldamist, kodanike sõnavabaduse toetamist, võimuorganite tegevuse jälgitavamaks muutmist, valitsuse legitiimsuse ja usaldusväärsuse tõstmist, õigluse ning piisava õiguskaitse tagamist, korruptsiooni vältimist ja selle jälgimise tõhusamaks muutmist ning avaliku rahastuse kasutamise kontrollimist.<sup>19</sup> Nimetatud eesmärgid on enamus osas ülekantavad riigihankeõiguse konteksti. Nagu nähtub RHS §-s 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtetest, siis peavad hankijad järgima läbipaistvuse, kontrollitavuse, võrdse kohtlemise, proportsionaalsuse, huvide konflikti ning rahaliste vahendite säästlikult ja otstarbekalt kasutamise põhimõtteid. Riigihangetes aitab piisava õiguskaitse tagamise eesmärki saavutada läbipaistvuse ja kontrollitavuse üldpõhimõtte.

RHS seletuskirjast nähtub, et seaduse eesmärgiks on läbi riigihangete menetlusreeglite kehtestamise täita põhilisi Euroopa Liidu toimimise lepingust<sup>20</sup> (edaspidi ka ELTL) tulenevaid riigihangetele kohaldatavaid üldpõhimõtteid: läbipaistvus ja kontrollitavus, võrdne kohtlemine ja konkurentsi soodustamine.<sup>21</sup> RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtted, v.a. RHS § 3 p-s 5 sätestatud rahaliste vahendite säästliku ja otstarbeka kasutamise põhimõtte, põhinevad ELTL-is sätestatud põhimõtetel ning vabadustel.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> The many faces of transparency in EU public procurement, Transparency in EU Procurements: Disclosure within Public Procurement and during Contract Execution, Vol. 9 European Procurement Law Series, Edward Elgar, Halonen, K.-M.

<sup>20</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. - ELT L 202/1, 7.6.2016, lk 1–388.

<sup>21</sup> RHS 2017. a. seletuskiri, § 2, lk 11.

<sup>22</sup> Direktiiv 2014/24/EL, põhjenduspunkt 1.

Liikmesriikide kohustus tagada riigihangete läbipaistvalt korraldamine tuleneb ühtlasi õiguskaitse meetmete direktiivist<sup>23</sup>, mille eesmärgiks on tagada riigihankeid käsitleva ühenduse õiguse järgimine riigihangete valdkonnas. Direktiivi tuntava mõju saavutamiseks ning riigihangete avamiseks ühenduse konkurentsile on vajalik, et tagatud oleks läbipaistvus ja mittediskrimineerimine.<sup>24</sup> Kuivõrd õiguskaitsemeetmete direktiiv põhineb eeldusel, et ettevõtjad, mitte hankijad, kannavad esmast rolli riigihangete õiguskaitse süsteemi jõustamisel, siis on sellise õiguskaitse süsteemi tõhususe eelduseks võrdlemisi lai ring huvitatud asjaosalisi, kellel on mõistlikult lihtne ligipääs õiguskaitse meetmetele ning keda motiveeritakse neid kasutama siseriiklike vaidlustamise süsteemide kaudu.<sup>25</sup> Seega tuleb riigihangete regulatsiooni ning hankija tegevusele sätestatud läbipaistvuskohustusi tõlgendada lähtudes esmajoones eesmärgist tagada pakkujatele ligipääs võimalikult suures ulatuses nende õigusi puudutavale teabele.

Sellisele lähenemisele jõuab RHS § 3 p-s 1 sätestatud läbipaistvuse ning kontrollitavuse põhimõtete kooskõlalisel sisustamisel. Kontrollitavuse nõude täitmine eeldab, et hankija langetatud otsused on kirjalikud ja põhjendatud ning et nad talletavad riigihanke menetlusega seotud olulise teabe, s.o langetatud otsuste tagapõhi, sellega seotud kaalutlused ja argumendid. Sedamoodi toimides on pakkujatel võimalik veenduda hankija otsuste õiguspärasuses või neid vaidlustada.<sup>26</sup> Nimetatud põhimõtete järgimise kohustusega välditakse hankijapoolset soosimist ja meelevalda, tagatakse erapooletus ning seeläbi saab riigihangetes võimalikuks konkurentide järelevalve.<sup>27</sup>

Soovitud läbipaistvuse tase on tihedalt seotud riigihangete korraldamisel oluliseks peetavate väärtustega, eelkõige õiglane konkurents, säästlik rahaliste vahendite kasutamine, efektiivsete õiguskaitsevahendite kättesaadavus, hea halduse põhimõte, konfidentsiaalse teabe kaitse ja halduskoormus, mis on tihtipeale omavahel tugevas seoses. Kõrgel tasemel läbipaistvuse taseme nõudmine toob kaasa positiivse mõju õiguskaitsevahendite kättesaadavusele ja edendab hea halduse põhimõtet, kuid teiselt poolt seab kahtluse alla legitiimsete äriiliste eesmärkide

---

<sup>23</sup> Nõukogu direktiiv, 21. detsembri 1989, 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja chitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (muudetud direktiiviga 2014/23). - ELT L 395, 30/12/1989 Lk 33 – 35. Edaspidi õiguskaitsemeetmete direktiiv.

<sup>24</sup> Õiguskaitsemeetmete direktiiv, põhjendused.

<sup>25</sup> Brussels Commentary on EU Public Procurement Law, Steinicke, M., Vesterdorf P., L., Nomos, Hart, 2018, part V, The remedies directive, art 1, lk 1395, p 13.

<sup>26</sup> RHS komm. väljaanne, § 3/30.

<sup>27</sup> RHS komm. väljaanne, § 3/34.

kaitse, tõstab halduskoormust ning muudab seega ka küsitavaks rahaliste vahendite kasutamise säästlikkuse.<sup>28</sup>

Vajaliku läbipaistvuse ulatuse määratlemiseks tuleb seda tasakaalustada ärisaladuste konfidentsiaalsena kohtlemise õiguse, otsuseid läbivaatavate asutuste tõhusa läbivaatamise kohustuse ja kõigi poolte õiglase kohtupidamise õiguse huve.<sup>29</sup> Nende huvide tasakaalustamine ei ole alati täielikult võimalik. Kohtujurist Eleanor Sharpston tõdes oma arvamuses asjas C-450/06, et mõnikord on vaja „piirata ühe poole õigusi, näiteks nõuda ärisaladuste konfidentsiaalsena kohtlemist, et tagada, et ei rikutaks teise poole õiguse sisu või kohtu läbivaatamise pädevust ja kohustust. Samas ei tohi ükski piirang minna kaugemale kui selle eesmärgi saavutamiseks vajalik ning vastuoluliste huvide vahel tuleb saavutada õiglane tasakaal.“<sup>30</sup> Käesoleva töö 2. peatükis käsitletakse, kuidas EK on hiljutises praktikas sisustanud ärisaladuse kaitse ja kaitseõiguse tagamise vahelise õiglase tasakaalu saavutamise eesmärgist hankijale ja pakkujatele tulenevaid kohustusi.

### **1.1.2. Läbipaistvus ja kontrollitavus pakkumuse kohta teabe avalikustamisel**

RHS § 47 lg 1 ning lg 4 p 3 kohustab hankijat esitama koos edukaks tunnistamise otsusega riigihankes vastavaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujale edukaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkuja nime ja need edukat pakkumust iseloomustavad andmed, mis andsid edukale pakkumuse eelise tema pakkumusega võrreldes. Säte põhineb riigihankedirektiivi artikkel 55 lg-1 2, mille punkt 3 kohustab hankijaid teavitama pakkujat võimalikult kiiresti ja igal juhul 15 päeva jooksul alates kirjaliku taotluse saamisest iga vastavaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujat edukaks tunnistatud pakkumuse omadustest ja suhtelistest eelistest ning talle teatatakse ka edukaks tunnistatud pakkuja nimi või osapooled, kellega raamleping sõlmiti.

Riigihankedirektiivi artikkel 55 lg-s 2 ning RHS § 47 lg 3 p-s 3 sätestatud kohustuse tõlgendamisel ning rakendamisel on oluline arvesse võtta sätetest tuleneva kohustuse eesmärki. Nimelt algab õiguskaitsemeetmete direktiivi artikli 2a lõige 2 kohaselt hankelepingu sõlmimise

---

<sup>28</sup> Amendments to public contracts: in search of a sufficient degree of transparency, Plas, E., Public Procurement Law Review, 2021/1, lk-d 2-3.

<sup>29</sup> Kohtujuristi aramus asjas C-450/06, punkt 47.

<sup>30</sup> Kohtujuristi aramus asjas C-450/06, punkt 48.

ooteaja arvestus üksnes riigihankedirektiivi artikkel 55 lg-s 2 sätestatud põhjenduste avaldamisest asjaomastele pakkujatele. Samamoodi on tulenevalt RHS § 189 lg-st 1 pakkujal õigus esitada VAKO-le vaidlustus hankija otsuse peale kümne päeva jooksul alates päevast, kui vaidlustaja sai teada või pidi teada saama oma õiguste rikkumisest või huvide kahjustamisest.

Seega on põhjendamiskohustuse eesmärgiks võimaldada pakkujatel kasutada neile tagatud kaebeõigust oma õiguste ja huvide kaitsmiseks. Samuti järeldeb eelnevast, et RHS § 47 lg 4 p-s 3 sätestatud kohustuse nõuetekohane täitmine on määrava tähtsusega pakkujate kaebeõiguse olemasolu hindamisel ning hankelepingu sõlmimise õiguspärasuse tuvastamisel.

Hankijal lasuva põhjendamiskohustuse sisustamiseks tuleb esmajoones tuvastada, millist teavet peab ta eduka pakkumuse kohta esitama. Võrreldes RHS § 47 lg 3 p 4 ning selle aluseks oleva riigihankedirektiivi artikkel 55 lg 2 punkt c sõnastust, nähtub, et viimane nõuab suuremas ulatuses andmete esitamist. RHS § 47 lg 3 p 4 grammatilisel tõlgendamisel võib järeldada, et avalikustada tuleb eduka pakkumuse esitanud pakkuja nimi ning üksnes need edukat pakkumust iseloomustavad andmed, mis andsid pakkujale eelise. Grammatilisest tõlgendusest lähtuvalt võiks jõuda järeldusele, et riigihankedirektiivi artikkel 55 lg 2 punktis c sätestatud avalikustamiskohustus hõlmab aga kolme liiki andmeid – pakkuja nimi, eduka pakkumuse omadused, eduka pakkumuse suhtelised eelised.

Riigihankedirektiivi artikkel 55 lg 2 punkti c tõlgendamist selliselt, et hankija peab lisaks edukale pakkumusele eelise andnud andmetele võimaldama edutul pakkujal tutvuda muude edukat pakkumust iseloomustavate andmetega, võimaldab EK seisukoht kohtuasjas C-927/19. Nimelt leidis EK, et võimaldamaks pakkujal kasutada oma õigust tõhusale õiguskaitsevahendile, peab hankija avaldama edutu pakkuja taotlusel andmete põhisisu eelkõige osas, mis puudutab hankija otsuse ja eduka pakkumuse määravaid aspekte.<sup>31</sup> Konkreetsetes põhikohtuasjas leidis edutu pakkuja, et edukal pakkujal puudub nõutav kvalifikatsioon, mistõttu taotles ta hankijalt võimalust tutvuda asjaoludega, millest hankija oli lähtunud pakkumuste hindamisel, ning eduka pakkuja pakkumusega. Kuna konkreetsel juhul ei kuulunud pakkujate varasemalt täidetud hankelepingud hindamisele, vaid kuulusid riigihankes sätestatud kvalifitseerimistingimuste hulka, siis võib järeldada, et kõnealuse sätte kohaselt on edutud pakkujad õigustatud tutvuma lisaks edukale pakkumuse eelise andnud

---

<sup>31</sup> EKo C-927/19, p 123.

andmetega ka selliste andmete põhisisuga, millel ei ole küll ilmtingimata otsene seos pakkumuse eelistega, kuid mis olid eelduseks hankelepingu sõlmimisele.

Eesti kohtupraktikas on RHS § 47 lg 3 p-i 4 järgi avalikustamisele kuuluvat teavet käsitletud rangelt põhjendustena, mille põhjal on edutul pakkujal võimalik tuvastada eduka pakkumuse eelised võrreldes tema pakkumusega. Riigikohus on pakkumuse edukaks tunnistamise korralduse lahutamatuks osaks pidanud pakkumuste hindamise lehti, millest nähtub, millistele alustele vastavad edukaks tunnistamise otsustused tuginevad.<sup>32</sup> Samuti on Riigikohus selgitanud, et RHS § 47 lg 4 p-s 3 sätestatud kohustuse täitmiseks piisab, kui pakkumuse edukaks tunnistamise korraldusest või selles viidatud dokumendist nähtuvad, millistele alustele hankija otsustused tuginevad. Väga üldsõnalised põhjendused võivad olla vastuolus RHS § 117 lg-ga 1 ja § 47 lg 4 p-ga 3. Mida üldisemad on hindamiskriteeriumid ja -metoodika, seda avaram on hankija hindamisruum ning seda põhjalikumad peavad läbipaistvuse tagamiseks olema hinnete põhjendused. Kui riigihanke alusdokumentides kehtestatud hindamismetoodika sisaldab täpseid hinnete kirjeldusi, võivad need tagada piisava läbipaistvuse ka ilma hinnete hilisema põhjendamiseta.<sup>33</sup> Seega on RK hinnanud hankija põhjendamiskohustuse täitmise vastavust sättele eelkõige seoses andmetega, mis põhinesid hindamise kriteeriumitele ning millest tulenes edukale pakkumusele eelis.

Hankijal lasuv põhjendamiskohustus on ulatuslikum ka juhul, kui ta kasutab subjektiivseid hindamiskriteeriume. Hankijatel pole subjektiivsete hindamiskriteeriumite sätestamine keelatud ning neil on lai kaalutlusruum hindamiskriteeriumite sätestamisel.<sup>34</sup> Sellisel juhul tuleb hankija omavolilise tegevuse või pakkujate ebavõrdse kohtlemise ohu minimeerimiseks, riigihanke alusdokumentides esitada võimalikult palju selget, arusaadavat ja üksikasjalikku teavet.<sup>35</sup> Kuid isegi siis ei saa hankija loomult subjektiivsete hindamiskriteeriumite sätestamisel piirduda üksnes hindamiskriteeriumite alusel antud punktide kohta teabe esitamisega, kuivõrd need ei anna mingit mõistetavat teavet pakkumuste hindamise põhjuste kohta.<sup>36</sup> Kaalutlusõigusest tuleneb hankijale kohustus esitada põhjendused, millest hindamisel on lähtutud, ja arutluskäik, mis võimaldab teada saada punktide andmise põhjused.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> RKHKo 3-3-1-45-12, p 29.

<sup>33</sup> RHKHo 3-20-1198, p 21.

<sup>34</sup> Matteus, K., RHS komm vlj., § 117, äm 7.

<sup>35</sup> Kohtujuristi ettepanek kohtuasjas C-6/15, p 66.

<sup>36</sup> VAKO otsus nr 126-21/226132, p 20.

<sup>37</sup> VAKO otsus nr 8-19/203288, punkt 10.1 jj.

Seega peab hankija pakkumuse edukaks tunnistamisel põhjendama hindamispunktide andmist määral, mis võimaldavad kontrollida pakkumustele antud hindepunktide põhjendatust. Pakkumustele antud hindamispunktide kujunemine peab olema jälgitav. Samuti peab hankija esitama edutule pakkujale sellised andmed nii tema kui eduka pakkumusele hindepunktide andmise kohta, mis võimaldaks võrrelda pakkumuste hindamist.

Eesti kohtupraktikas on hankija selgitamiskohustuse täitmist seoses pakkumuste hindamisega sisustatud suurel määral kooskõlas EK praktikaga. EK on selgitanud, et riigihankedirektiivi art 55 lg 2 punktist c tuleneva kohustuse täitmisel peavad hankija selgitused olema väljendatud selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt, et ühelt poolt võimaldada pakkujal hinnata hankija otsuse põhjendatust ning seeläbi kaitsta enda õigusi, ning teiselt poolt tagada piisav kohtulik kontroll.<sup>38</sup>

Euroopa Kohus leidis asjas T-300/07, et põhjendamiskohustuse täitmiseks ei ole hankija kohustatud esitama pakkujale hindamiskomitee aruannet ja koopiat edukaks tunnistatud pakkuja pakkumusest.<sup>39</sup> Põhjendamiskohustuse täitmiseks on Euroopa Kohus lugenud piisavaks hankija poolt edastatud teavitusi, mis sisaldavad lisaks eduka pakkuja nimele tabelit eduka pakkuja ja selgitustaotluse esitanud pakkuja pakkumusele antud punktidega vastavalt igale hindamiskriteeriumile ning üldisi selgitusi hinnangute kohta, mis hankija pakkumustele andis nende omavahelisel võrdlemisel.<sup>40</sup> Samuti on EK leidnud, et olukorras, kus ainsaks hindamiskriteeriumiks on pakkumuse maksumus, võib põhjendamiskohustuse seisukohast olla piisav, kui hankija esitab edutule pakkujale andmed, milles on tuletatav eduka pakkuja eelise, näiteks avaldades eduka pakkumuse maksumuse erinevuse edutu pakkuja pakkumusest protsentides.<sup>41</sup>

Põhjendamiskohustuse sisustamine on kaasusepõhine ning edutule pakkujale esitatava teabe piisavust tuleb hinnata asjassepuutuvatest lähtudes faktilistest ja õiguslikest asjaoludest nagu näiteks konkreetse otsuse ja selle põhjenduste sisu ning asjaosaliste võimalikust huvist.<sup>42</sup> Erinevalt riigihankedirektiivist, kus edukat pakkumust iseloomustavate andmete avaldamine toimub edutu pakkuja taotlusel, on RHS-i kohaselt hankija kohustatud seda teavet andma koos edukaks tunnistamise otsuse kohta teate esitamisega. Seega peab hankija RHS § 47 lg 4 p-s 3

---

<sup>38</sup> EKo T-183/00, p 55.

<sup>39</sup> EKo T-300/07, p 127.

<sup>40</sup> EKo T-59/05, p-d 127, 129.

<sup>41</sup> EKo T-661/18, p-d 46-47.

<sup>42</sup> Simovart, M. A. A contracting authority's duty to inform an unsuccessful tenderer of reasons why the accepted tender is not abnormally low: *Sopra Steria Benelux and Unisys Belgium v European Commission* (T-546/20), P.P.L.R. 2022, 3, NA77-NA82.

sätetatud põhjendamiskohustuse täitmisel lähtuma edutute pakkujate oletatavast huvist ega saa seda sisustada kaasusepõhiselt, tuginedes avaldamisele kuuluvate andmete või põhjenduste määratlemise osas edutu pakkuja taotlusele. Näiteks olukorras, kus edutul pakkujal tekib kahtlus eduka pakkuja kvalifitseerimise osas ning tal on huvi vastavate andmetega tutvumise vastu, ei ole tal seda võimalik teha hankija otsusega tutvumisel, kuivõrd hankija puudub teadmine sellisest huvist ning avaldab detailsemad põhjendused üksnes pakkumuse hindamise kohta. Samuti pole hankija kohustatud avaldama detailsemaid andmeid.

Nimelt on kvalifitseerimist puudutavaid andmeid VAKO käsitletud pakkumusest eraldiseisvatena. VAKO hinnangul ei ole hankija kohustatud RHS § 47 lg 4 p 3 alusel avaldama teavet eduka pakkuja kvalifitseerimise või vastavuse kohta, kuivõrd pakkuja või taotleja kvalifikatsiooni tõendamiseks esitatud dokumendid ei ole osa pakkumusest.<sup>43</sup> Käsitlusega, mille kohaselt on RHS § 47 lg 4 p 3 kohaldatav kitsalt üksnes edukale pakkujale eelise andnud andmetele, ei saa töö autori hinnangul nõustuda, arvestades läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtteid.

Eelnevalt kirjeldatud käsitluse vastuolu läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõttega ei ole saa pidada marginaalseks tulenevalt asjaolust, et pakkujatel on nende andmete sisuga üldjuhul võimatu tutvuda ilma nende alusel tehtud hankija otsuseid vaidlustamata, kuna hankijal ei lasu positiivse sisuga otsuste puhul kuigi kõrget põhjendamiskohustust ega pea näiteks pakkumuse vastavusotsuses tarbetult ükshaaval üles lugema kõiki riigihanke alusdokumentides sätestatud nõudeid, millele pakkumus vastab.<sup>44</sup> Alles siis, kui otsus vaidlustatakse, tuleb hankijal oma otsust täpsemalt põhjendada.<sup>45</sup> Üldjuhul on hankijal võimalik kvalifitseerimise otsuses piirduda üksnes tõdemusega, et pakkuja vastab kvalifitseerimise tingimustele. Vaidluste korral tuleb otsust põhjendada vaidlustusmenetluses ning üldjuhul ei too haldusakti vähene põhjendamine ka kohtumenetluses üldjuhul kaasa haldusakti tühistamist.<sup>46</sup> Hankijal tuleb eelnimetatust suuremal määral põhjendada pakkuja kvalifitseerimise otsust üksikutel juhtudel, näiteks olukorras, kus pakkuja või taotleja tugineb kvalifitseerimise tingimuste nõuetele vastavuse tõendamisel teiste isikute näitajatele.<sup>47</sup>

---

<sup>43</sup> VAKOo 48-18/191509, p 10.4

<sup>44</sup> VAKOo 87-21/233412, p 17.

<sup>45</sup> VAKOo 265-18/198628, p 12.

<sup>46</sup> VAKOo 48-18/191509, p 30.

<sup>47</sup> TlnRgko 3-09-1277, p 20.

Pakkuja kvalifikatsiooni osas tehtava otsuse põhjendamiskohustuse täitmisel peab hankija arvestama, et tõendamiseks esitatud dokumendid võivad ka need põhimõtteliselt sisaldada isiku ärisaladust.<sup>48</sup>

Eelnevast järeldub, et RHS § 47 lg 4 p-st 3 tulenevat kohustust on sisustatud kooskõlas EL õigusega ja kohtupraktikaga ulatuses, mis puudutab edukale pakkumusele eelise andnud omaduste põhjendamist. Samas ei saa töö autori hinnangul nõustuda kitsa tõlgendusega, et kõnealuse sätte alusel ei ole võimalik nõuda muid kui üksnes hindamiskriteeriumitel põhinevaid iseloomustavaid andmeid. Töö autori hinnangul ei ole välistatud riigihankedirektiivi artikli 55 lg 2 punkti c tõlgendus, mille kohaselt võib edukat pakkumust iseloomustavad andmed hõlmata endas mh teavet eduka pakkumuse esitanud pakkuja kvalifitseerimise kohta. Selles küsimuses tuleneb EK praktika ning VAKO praktika erinev tõlgendus asjaolust, et riigihankedirektiivi artikli 55 lg 2 punkti c kohustab hankijat avaldama nõutud teave üksnes edutu pakkuja taotlusel, mis võimaldab sätestatud põhjendamiskohustust paindlikumalt ning kaasusepõhiselt sisustada. Pakkuja taotluse põhiselt põhjendamiskohustuse täitmisel on hankijal ühtlasi parem arusaam temalt nõutud teabe eesmärgist, mis võib omakorda tuua kaasa ärisaladuse hindamisega kaasneva ressursikulu vähenemise, kui hankijal on võimalik esmajoones tuvastada, kas nõutud teave üleüldse puudutab potentsiaalset ärisaladust.

## **1.2. Läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte hankija tegevuses**

### **1.2.1. Haldusmenetluse seaduse kohaldatavus riigihangete menetluses tehtavatele otsustele**

Kuigi HMS § 2 lg 2 kohaselt ei ole riigihangete teostamine haldusmenetlus HMS tähenduses, on hankelepingu sõlmimiseni viiv menetlus olemuslikult siiski haldusmenetlus juhul, kui hankijaks on haldusorgan HMS § 8 tähenduses.<sup>49</sup> Küsimusele, kas või kuidas HMS või selles sätestatud üldpõhimõtted kohalduvad riigihanke menetluses tehtavatele otsustele, pole võimalik kohtupraktikale tuginedes üheselt vastata.

Kohtupraktikas on selgitatud, et hankemenetluse raames tehtavad otsused on materiaalses mõttes haldusaktid HMS § 51 lg 1 tähenduses.<sup>50</sup> Seejuures ei ole välistatud näiteks HMS § 55

---

<sup>48</sup> VAKOo 48-18/191509, p 10.4.

<sup>49</sup> Simovart, M.A., Parrest, N., RHS komm. vlj, § 1, punkt 26, lk 36.

<sup>50</sup> RKHKo 28.11.2012, 3-3-1-45-12, p 29.

Ig-s 4 haldusakti vormile sätestatud põhimõtte kohaldamist riigihanke menetluses tehtud otsuse suhtes, millega hankija kvalifitseeris pakkuja.<sup>51</sup> Eelnevast lähtuvalt võib järeldada, et hankija otsustele kohalduvad vorminõuded on tuletatavad HMS-st. Samuti nähtub kohtupraktikast, et HMS-is sätestatud nõuete kohaldamine riigihanke menetluses tehtud otsustele ei piirdu üksnes haldusaktidele kehtestatud vorminõuetega, vaid välistatud pole ka HMS-is sätestatud materiaalsete nõuete kohaldamine. Välistatud on eeskätt kitsalt HMS-s sätestatud menetlusnormide kohaldumine ning muus osas peavad haldusorganid HMS sätteid vähemalt analoogia korras kohaldama.<sup>52</sup>

Kohtupraktikas on leitud, et haldusmenetluses obligatoorne haldusaktide motiveerimise nõue kehtib ka riigihankemenetluses, tuginedes asjaolule, et RHS sätestab hankijale kohustuse oma otsuseid põhjendada.<sup>53</sup> Hankija otsust lükata pakkumus tagasi, kuna selle maksumus on võrreldes hankelepingu eeldatava maksumusega põhjendamatult madal, on käsitatud hankija kaalutusotsusena HMS § 4 mõttes, mistõttu peab haldusorganist hankija vastavalt HMS § 4 lg-le 2 järgima volituse piire, kaalutusõiguse eesmärki ning õiguse üldpõhimõtteid, arvestama olulisi asjaolusid ning kaaluma põhjendatud huve.<sup>54</sup> Hankijad teostavad ka pakkumuste hindamisel kaalutusõigust, mille tulemusel sõlmib hankija hankelepingu majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel<sup>55</sup>, ning pakkumuse edukaks tunnistamise otsuste kontrollimisel võib kohus lähtuda analoogselt HMS § 4 lg-s 2, kuigi kõnealuse otsuse näol pole tegemist hankija kaalutusotsusega vaid hindamisotsustena.<sup>56</sup>

Samuti on VAKO väljendanud seisukohta, et hankija otsuse põhjendamise kohustus tuleb täita analoogselt HMS § 56 lg-ga 1, mille kohaselt esitatakse haldusakti, s.o hankija otsuses, põhjendus haldusaktis endas või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud.<sup>57</sup> VAKO on hilisemas praktikas selgitanud, et pakkumuse edukaks tunnistamise otsusele ei laiene HMS, vaid põhjendamiskohustus tuleneb RHS § 117 lg-st 1.<sup>58</sup>

Eeltoodule tuginedes võib hankemenetluses tehtavate otsuste põhjendamise kohustust sisustada analoogia korras HMS-s haldusaktile sätestatud nõuetega. Sellist käsitlust toetab ka

---

<sup>51</sup> TlnRgKo 21.10.2019, 3-19-1373/17, p 19.2.

<sup>52</sup> Simovart, M.A., Parrest, N. Põhimõttest lex specialis derogat legi generali riigihankeõiguse näitel. - Juridica, 2018/4.

<sup>53</sup> TlnHKo 23.02.2010, 3-09-3099.

<sup>54</sup> TrtRgKo 03.11.2015, 3-15-1683, p 24.

<sup>55</sup> TlnRgKo 11.11.2015, 3-15-2102, p 25.

<sup>56</sup> RKHKo 3-20-1198, 11.12.2020, p 14.

<sup>57</sup> VAKO 12.02.2019. a. otsus nr 8-19/203288, p 9.

<sup>58</sup> VAKO 18.04.2023 a. otsus nr 33-23/251986 p 10.2.3.

õiguskirjandus, kus on leitud, et HMS § 2 lg 2 välistab vaid HMS 2. ptk-i ehk haldusmenetluse läbiviimist kõige kitsamas tähenduses reguleerivate sätete kohaldumise, ning et HMS-is sisalduvad haldusõiguse üldpõhimõtteid ja haldusõigusteoorias tunnustatud arusaamad on üldjuhul RHS-ga reguleerimata osas vähemasti analoogia korras kohaldatavad.<sup>59</sup> Ehkki RHS-s on reguleeritud eduka pakkuja kohta esitatava teabe sisu ulatus, võimaldab HMS-is haldusakti põhjendamisele kehtestatud nõuded ning nendega seonduv kohtupraktika täiendavalt sisustada hankija otsuses esitatud selgituste nõutavat detailsusastet.

Kohtupraktika kohaselt ei kohaldu hankija otsuse põhjendustele esitatavad nõuded kõikidele riigihangetele ühetaoliselt, vaid sõltuvad riigihanke menetluse liigist ja maksumusest. Riigikohus leidis kohtuasjas nr 3-3-1-51-16, et nii haldusakti põhjendustele üldiselt kui ka tavapärasel hankemenetluses esitatavad nõuded ning põhjenduste täiendamise tavapärased piirangud oleks ideekonkursi olemust ja eesmärki ning kohtuliku kontrolli piiratust arvestades liiga ranged.<sup>60</sup> Riigihanke piirmäära ületava eeldatava maksumusega ideekonkursi korraldamisel on nõutud, et ideekavandite hindamisel koostatakse protokoll, kuhu kantakse mh hinnatud ideekavandite paremusjärjestus ning žürii liikmete märkused ja võimalikud täiendavat selgitamist vajavad asjaolud (RHS § 130 lg 6). Riigikohus leevendas viidatud kohtuasjas osundatud sättes sisalduvat põhjendamiskohustust, leides, et läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte (RHS § 3 lg 2) järgimiseks piisab arhitektuurikonkursil sellest, et žürii näitab protokollis ära üldise kaalutluse, miks konkursi võitja töö oli žürii enamuse hinnangul parim.<sup>61</sup>

Riigikohtu praktikast võib seega järeldada, et hankija otsuste selgitamiskohustusele esitatavate nõuete rangus sõltub menetluse liigist ja maksumusest. Sellise lähenemisega ei saa töö autori hinnangul täielikult nõustuda, võttes arvesse, et EK praktikaga kooskõlaline tõlgendus nõuab oluliselt detailsemad selgitusi eduka pakkumuse kohta<sup>62</sup>, ning et RHS § 47 kohaldub RHS-is reguleeritud riigihangetele hoolimata nende eeldatavast maksumusest või rakendatavast menetlusliigist. Seega Sättestatud nõuete leevendamine võiks kõne alla tulla juhul, kui on tõendatud, et riigihankel puudub piiriülene mõju.

---

<sup>59</sup> Simovart, M.A., Parrest, N. RHS komm. vlj, § 1, punkt 28, lk 37.

<sup>60</sup> RKHKO 3-3-1-51-16, p 17.2.

<sup>61</sup> Samas.

<sup>62</sup> Hankija poolt esitatavad selgitusi on analüüsitud 2. peatükis.

### 1.2.2. Hea halduse põhimõtte läbinähtavuse tagamisel

Riigihangete korraldamisel on hea halduse põhimõtte järgimise kohustust sedastanud Riigikohtu, EK ning VAKO praktika. Riigikohus on leidnud, et hankija on hanke läbiviimisel lisaks RHS-ile seotud õiguse üldpõhimõtete ja hea halduse põhimõttega.<sup>63</sup> Samuti on VAKO praktikas leitud, et hea halduse põhimõttest võib tuleneda näiteks kohustus pakkumuses puuduse avastamisel esitada pakkujale selgitustaotlust ja lubada puudust parandada<sup>64</sup>.

Hea halduse põhimõtte on tuletatav nii Eesti Vabariigi põhiseadusest<sup>65</sup> (PS) kui Euroopa Liidu põhiõiguste hartast (ELPH)<sup>66</sup>. ELPH artikli 41 sätestab õiguse hea haldusele, mis tähendab, et liidu institutsioonid, organid ja asutused käsitleksid isikute küsimusi erapooletult, õiglaselt ning mõistliku aja jooksul. Hea halduse põhimõtte kohustab asutusi põhjendama oma otsuseid ning annab isikutele õiguse tutvuda teda puudutavate andmetega, võttes samal ajal arvesse konfidentsiaalsuse ning ameti- ja ärisaladusega seotud õigustatud huve. Hea halduse põhimõttest tulenevaid nõudeid peab kohaldama siseriiklikus pädevas ametiasutuses toimivas menetluses, kui liikmesriik rakendab põhikohtuasjas liidu õigust.<sup>67</sup>

Põhiõigus heale haldusele ehk hea halduse põhimõtte seob vahetult täitevvõimu, kes peab sellega arvestama nii toimingute tegemisel kui ka individuaal- ja universaalaktide andmisel. Riigikohus, võttes eeskujuks ELPH art 41, on hea halduse põhimõtte tuletanud tõlgendamise teel PS §-st 14, mille kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Hea haldus peaks olema kasutamiseks kõikides maksumaksja raha kasutatavates organisatsioonides.<sup>68</sup>

EK praktikas on ELPH artiklist 41 tulenevalt hea halduse üldpõhimõteteks näiteks õiguspärase ootuse põhimõtte, *ne bis in idem*-põhimõtte, kaitseõigus, sh võimalus esitada oma huve kahjustatavate meetmete kohta märkusi, õigusaktide põhjendamise kohustus ja omal algatusel kontrollimise põhimõtte.<sup>69</sup> EK on samuti sedastanud, et ELPH artikkel 41 ei kehtesta üksnes

<sup>63</sup> RKHKo 15.03.2006, 3-3-1-5-06, p 15.

<sup>64</sup> VAKO 17.08.2023 otsus nr 107-23/266106, p 9.

<sup>65</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>66</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - ELT C 326/02.

<sup>67</sup> EKO C-604/12, H. N. versus Minister for Justice, Equality and Law Reform, p 50..

<sup>68</sup> Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõtte. - Juridica 2014/3, lk 229.

<sup>69</sup> Samas, lk 224.

hea halduse norme institutsioonidele, vaid dokumenteerib õiguse üldpõhimõtte, mida ühenduse õiguse rakendamisel peavad järgima ka siseriiklikud ametiasutused.<sup>70</sup>

Kuigi ELPH artikkel 41 kujutab endast autonoomset põhiõigust, mis kaitseb üksikisikuid vaid Euroopa Liidu otsese haldusega kokku puutumisel<sup>71</sup>, on EK otsesõnu kinnitanud hea halduse põhimõtte kohaldumist ka riigihangete korraldamisel. ELPH artikli 41 lõike 2 punktist c tulenev põhjendamiskohustus osa tõhusa kohtuliku kaitse tagamisest ning selle eesmärgiks on võimaldada huvitatud isikutel oma õigusi kaitsta ja kohtul kontrolli teostada.<sup>72</sup>

EK selgitas asjas T-392/15, et põhjendamise nõude hindamisel tuleb arvesse võtta juhtumi asjaolusid, eelkõige akti sisu, põhjenduste olemust ning huvi, mis võib olla akti adressaatidel või teistel isikutel, keda akt otseselt ja isiklikult puudutab, selgituste saamiseks.<sup>73</sup> Akti põhjendamise kohustus sõltub tema vastuvõtmise faktilisest ja õiguslikust kontekstist.<sup>74</sup> Viidatud kohtuasjas analüüsiti hankija põhjendamise kohustust olukorras, kus hankija hinnangul on eduka pakkumuse maksumuse põhjendatult madal. Kohus leidis, et sellises olukorras on hankija põhjendamiskohustus piiratud ulatusega, kuna relevantsetest õigusnormidest lähtuvalt peab hankija pakkumuse maksumuse osas kahtluste kõrvaldamiseks andma pakkumuse maksumusele vaid *prima facie* hinnangu ega pea omal algatusel tegema iga pakkumuse koostisosa suhtes üksikasjalikku analüüsi.<sup>75</sup> Seega võib hankija põhjendamiskohustust lugeda täidetuks üksnes asjaolust, et pakkumus tunnistatakse edukaks, kuna see võimaldab edutule pakkujatel kaudselt järeldada, et hankijal ei tekkinud kahtlusi pakkumuse maksumuse põhjendatuse osas. Hankijal on siiski kohustus põhjendada, miks ja millistest asjaoludest lähtuvalt tal kahtlust ei tekkinud, kui väljalangenud pakkuja seda sõnaselgelt taotleb.<sup>76</sup>

RHS § 47 lg 4 p-s 3 tuleneb, et edukat pakkumust iseloomustavad andmed peavad sisalduma RHS § 47 lg 1 p-s 10 viidatud edukaks tunnistamise otsuse kohta esitatavas teates. RHS § 117 lg-st 1 tulenevalt peab pakkumuse edukaks tunnistamisele eelnema pakkumuste vastavaks tunnistamine<sup>77</sup>, mis omakorda eeldab pakkumuse vastavuse sisulist kontrolli<sup>78</sup>. Seega nõuab

---

<sup>70</sup> Kohtujuristi arvamus kohtuasjas C-75/08, p 33.

<sup>71</sup> Kohtujuristi arvamus kohtuasjas EKo C-298/16, p 81

<sup>72</sup> EKo T-461/08, p 12.

<sup>73</sup> EKo T-392/15, p 75.

<sup>74</sup> EKo T-392/15, p 81.

<sup>75</sup> EKo T-392/15, p-d 88, 92.

<sup>76</sup> EKo T-392/15, p 93.

<sup>77</sup> Matteus, K., RHS komm. vlj, § 117, äm 6.

<sup>78</sup> Matteus, K., RHS komm. vlj, § 114, äm 8.

pakkumuse edukaks tunnistamine hankija poolt nii pakkumuse edukuse kui vastavusele osas hinnangu andmiseks vajalike andmete analüüsi, millest võib EK praktika valguses järeldada, et ka vastava otsuse põhjendamiskohustus on selle võrra ulatuslikum. VAKO praktikast järeldub seevastu, et pakkumuse sisulise ja formaalse vastavuse korral ei ole hankija põhjendamiskoormus kuigi kõrge ning et hankija ei pea tarbetult nimetama kõiki tingimusi, millele pakkumus vastab, ning võib sisulised argumendid pakkumuse vastavuse osas esitada ka alles vaidlustusmenetluses, kui see vaidlustatakse konkurendi poolt.<sup>79</sup>

Praktika, mille kohaselt peab hankija põhjendustega tutvumiseks esitama hankija otsuste suhtes vaidlustuse, on küsitav EK praktika valguses, kuivõrd sellega kaasneb põhjendamatu takistus oma õiguste kaitsmiseks. Pakkujatel peaks olema tagatud võimalus saada täiendavat teavet otsuse aluseks olevatele asjaoludele ka ilma hankija tegevuse vaidlustamist. Sellise võimaluse tagamiseks peab hankijale tulenema RHS-st vastavasisuline kohustus.

EK leidis kohtuasjas C-927/19, et hankija peab tulenevalt liidu õiguse üldpõhimõttest hea halduse kohta põhjendama oma otsust, millega ta keeldub avaldamast ettevõtja konfidentsiaalset teavet, et anda otsuse adressaadile võimalus kaitsta oma õigusi ja otsustada kõiki juhtumi asjaolusid teades, kas nende otsuste peale tuleks esitada kohtule kaebus. Põhjendamiskohustuse järgimine tagab ühtlasi otsuse õiguspärasuse kontrollitavuse kohtumenetluses ning kujutab seega ühte ELPH artikliga 47 tagatud tõhusa kohtuliku kontrolli tingimustest.<sup>80</sup> Sellest järeldub, et hankijal lasub kohustus põhjendada otsuseid sellises ulatuses, mis võimaldaks otsuse adressaatidel tuvastada nende õiguste rikkumist. Sellise kohustuse täitmata jätmine või sellest keeldumine on ühtlasi akt, millele laieneb kaebeõigus. Olukorda, kus pakkujatel puudub teabega tutvumiseks vaidlustuse esitamisele vähem koormav alternatiiv, tuleb pidada taunitavaks.

Hea halduse põhimõttest tuletatav kaitseõiguse tagamise kohustus EL õiguse üldpõhimõtte. EK praktika kohaselt ei ole kaitseõiguse tagamine siiski absoluutne õigus, vaid sellele võib seada piiranguid tingimusel, et need piirangud vastavad tegelikult meetmega taotletud üldise huvi eesmärkidele ega kujuta endast taotletavat eesmärki arvestades ülemäärast ja lubamatut sekkumist, mis kahjustab tagatud õiguste sisu.<sup>81</sup> Kaitseõiguse tagamise piirangud võivad tuleneda eesmärgist kaitsta konfidentsiaalsust või ametisaladust, mida teatud teabe

---

<sup>79</sup> Matteus, K., RHS komm. vlj, § 114, äm 11.

<sup>80</sup> EKo C-927/19, p 120.

<sup>81</sup> EKo C-298/16, p 35 ja seal viidatud kohtupraktika.

dokumentidega tutvumine võib kahjustada.<sup>82</sup> Riigihangetega seonduvate vaidluste puhul võib kaitseõiguse tagamise põhimõttest ärihuvide kaitse eesmärgil erandi tegemine olla õigustatud eelkõige pakkumuses esinevate majanduslike ja tehniliste andmete tõttu võib ärihuvide kaitse eesmärgil teha erandi kaitseõiguse tagamise põhimõttest.<sup>83</sup>

Sellest hoolimata ei saa konfidentsiaalse teabe ja ärisaladuse kaitse põhimõtet rakendada nii, et selle tulemusel rikutakse tõhusa õiguskaitse nõudeid ning kahjustatakse isiku õigust õiglasele menetlusele. Ärisaladuse kaitse ning tõhusa õiguskaitse nõuete tasakaalu tagamiseks on esimeseks eelduseks, et kaebuse läbivaatamise eest vastutava asutuse valduses on kogu vajalik teave, sh konfidentsiaalne teave ja ärisaladused, et ta saaks ise teha nimetatud kaebuste põhjendatuse kohta teadliku otsuse.<sup>84</sup>

### **1.2.3. Avaliku teabe seaduse alusel riigihangete andmete avaldamine edutule pakkujale**

VAKO on olukorras, kus hankija jätab RHS § 47 lg 4 p-s 3 sätestatud kohustuse täitmata, välistanud pakkujal sellise hankija tegevuse vaidlustamisõiguse RHS-i alusel, soovitudes seejuures pakkujal esitada hankijale nõue vastava teabe väljastamiseks.<sup>85</sup> Seega võib VAKO praktika kohaselt pakkujal olla vajalik RHS-i rikkumiste heastamiseks esitada teabenõue avaliku teabe seaduses<sup>86</sup> alusel.

RHS § 1 lg 2 kohaselt toimub juurdepääs riigihangete andmetele ning nende andmete väljastamine ja avalikustamine AvTS sätestatud korras, kui RHS-s ei ole sätestatud teisiti.

Sättest tuleneb, et RHS on eriseadus ning AvTS on üldseadus. Seega kohaldub riigihangete andmetele ning nende väljastamisele ja avalikustamisele esmajoonel RHS ning selles reguleerimata osas kohaldatakse AvTS-i. Kuigi õiguskirjanduses on leitud, et AvTS laieneb RHS § 1 lg-st 2 tulenevalt kõigile hankijatele<sup>87</sup>, nähtub kohtupraktikast, et AvTS-st tulenevad kohustused laienevad vaid sellistele hankijatele, kes on AvTS § 5 tähenduses teabevaldajad.<sup>88</sup>

---

<sup>82</sup> EKo C-298/16, p 36.

<sup>83</sup> EKo T-363/14, p 47 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>84</sup> EKo C-450/06, p-d 52-53.

<sup>85</sup> VAKOo 219-18/200962, p 8.

<sup>86</sup> Avaliku teabe seadus. - RT I, 07.03.2023, 11.

<sup>87</sup> Simovart, M.A., Parrest, N. RHS komm. vlj, § 1, komm 24.

<sup>88</sup> TlnHKo 3-21-1222, p 11; TlnRgKm 3-12-1222 p 13.

Nii on kohtupraktikas leitud ka, et riigihankes esitatud pakkumuses sisalduva ärisaladuse avaldamisest hoidumise kohustus ei tulene AvTS § 35 lg 1 p 17 ja § 38 lg 2 koostoimest vaid RHS-st, mis on tulenevalt AvTS § 2 lg 1 p-st 2 ja lg 2 p-st 4 eriseadus.<sup>89</sup>

Kuna RHS-s on nähtud ette eduka pakkumuse kohta teatud liiki teabe avaldamine RHS § 47 lg 4 p-s 3 ning teiselt poolt kohustuse jätta RHS § 47 lg 5 ning RHS § 46<sup>1</sup> lg 2 kohaselt avaldamata ärisaladust sisaldav või konkurentsi kahjustav teave, siis peab edutule pakkujale edukat pakkumust iseloomustavate andmete avaldamata jätmisel kohaldama esmajoones RHS-i. Samas ei ole välistatud, et haldusorganist hankija peab riigihangete andmete avaldamise üle otsustamisel lähtuma AvTS-st ning sellest tulenevatest põhimõtetest.

Kohtupraktikas on leitud, et RHS § 1 lg-st 2 ei saa järeldada, et RHS muudab AvTS üldisi põhimõtteid.<sup>90</sup> Järelikult tuleb AvTS alusel edukat pakkumust iseloomustavate andmete kohta teabe nõudmisel eelkõige hinnata, kas need andmed on käsitatavad AvTS § 3 lg 1 mõistes avaliku teabena. Kui kõnealune teave on avalik teave AvTS tähenduses, tuleb tuvastada, millistel alustel ning tingimustel peab haldusorganist hankija, kes on AvTS § 5 tähenduses teabevaldaja, võimaldama edutule pakkujale sellele juurdepääs.

AvTS § 3 lg 1 kohaselt on avalik teave mis tahes viisil ja mis tahes teabekandjale jäädvustatud ja dokumenteeritud teave, mis on saadud või loodud seaduses või selle alusel antud õigusaktides sätestatud avalikke ülesandeid täites.

Kui teavet nõutakse riigi või kohaliku omavalitsuse organi tegevuse kohta, tuleb AvTS-i eesmärke ning seadusega kaitstava põhiõigusest lähtuvalt sättes sisalduvat mõistet „avalik ülesanne“ sisustada avaralt.<sup>91</sup> Nimelt reguleerib AvTS PS § 44 lg-s 2 sätestatud põhiõiguse realiseerimist, mille kohaselt on kõik riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud kohustatud seaduses sätestatud korras andma Eesti kodanikule tema nõudel informatsiooni oma tegevuse kohta, välja arvatud andmed, mille väljaandmine on seadusega keelatud, ja eranditult asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud andmed.<sup>92</sup>

PS § 44 lg-s 2 sisalduv mõiste „tegevus“ on väga avaralt tõlgendatav ning võimaldab järeldust, et väljastamisele ei kuulu andmed mitte üksnes võimuorgani seadusest või muust õigusaktist tulenevate ülesannetega seonduvalt, vaid ka sellise tegevuse kohta, mis ei ole otseselt sellele

---

<sup>89</sup> TlnRgKm 3-17-1947, p 10.

<sup>90</sup> TlnHKo 3-21-1222/9, p 11.

<sup>91</sup> TlnRgKo 3-16-2097, p 11.

<sup>92</sup> Parrest, N., Vene, E. Põhiseaduse komm. väljaanne (veebis), § 44 lg 2, p-d 20-22.

organile pandud ülesannetega seotud, ent millega vastav organ siiski tegeleb.<sup>93</sup> Sellisele tõlgendusele viitab ka asjaolu, et erinevalt avalikku ülesannet täitvast füüsilisest või juriidilisest isikust ei näe AvTS ette riigi või kohaliku omavalitsuse organile alust keelduda teabenõude täitmisest, kui taotletav teave ei käsitle tema avalike ülesannete täitmist.<sup>94</sup>

Kohtupraktikas on leitud, et linnavara kasutusse andmise lepingut puudutav teave, mille alusel oleks võimalik tuvastada eraõigusliku juriidilise isiku poolt lepingujärgse tasu nõuetekohane maksmine linnale, on hoolimata oma eraõiguslikust vormist AvTS § 3 lg 1 tähenduses avalik teave, kuna see seondub linna vara ja eelarvevahendite kasutamisega.<sup>95</sup> Samuti on avalikuks teabeks peetud haldusorgani sõlmitud kasutusõiguse lepinguga seonduvad andmeid, tuginedes asjaolule, et need puudutavad haldusorgani avaliku ülesande täitmist. Nimelt leidis kohus, et avalikuks ülesandeks AvTS § 3 lg 1 tähenduses on linnavara valitsemise korrast tulenev kohustus kontrollida lepingu täitmist, mistõttu on selle ülesande täitmisega seonduv teave avalik.<sup>96</sup>

Eelnevast järeldub, et AvTS § 1 kohane avalikkuse kontroll haldusorgani tegevuse üle peab olema tagatud võimalikult laias ulatuses, mistõttu tuleb AvTS § 3 lg-t 1 ning avaliku teabe avaldamist käsitlevaid sätteid tõlgendada avaralt. Nendest kaalutlustest lähtuvalt võib riigihankes edukaks osutunud pakkumust iseloomustavaid andmeid sisaldavat dokumenti pidada avalikuks teabeks. Edukat pakkumust iseloomustavad näitajad võimaldavad kontrollida, kas riigihanke eesmärgi saavutamiseks on sõlmitud hankeleping parima pakkumuse alusel piisavalt pädeva pakkujaga, ning et hankija kasutab eelarvevahendeid mõistlikult ja säästlikult. Samuti on võimalik edukat pakkumust iseloomustavate andmete põhjal tuvastada, kas hankija on täitnud oma kohustust järgida RHS-i ning hankekorda.

Haldusorgani tegevusega seonduvale avalikule teabele juurdepääsu võimaldamine võib ühtlasi tuua kaasa haldusväliste ning eraõiguslike juriidiliste isikute andmete avaldamise. AvTS alusel väljastatav dokument võib kajastada lisaks andmeid kolmandate isikute kohta olukorras, kus haldusorgani ja kolmandate isikute andmed võivad olla lahutamatu seotud.<sup>97</sup> Riigihangete korraldamisega seonduvates avaliku teabena käsitatavates dokumentides võib teabevaldaja

---

<sup>93</sup> Samas, p-d 23.

<sup>94</sup> TlnRgKo 3-16-2097, p 11.

<sup>95</sup> Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusest ja avalik-õiguslikust juriidilisest isikust teabevaldaja vara- ja eelarvevahendite kohta teabe asutusesiseseks tunnistamise keeld tuleneb AvTS § 36 lg 1 p-dest 9, 10 ja 11; TlnRgKo 3-16-2097, p 11.

<sup>96</sup> TlnRgKo 3-16-2097, p 13.

<sup>97</sup> TlnRgKo 3-16-2097, p 12.

ning kolmanda isiku andmeid lahutamatu seotuks pidada alates hetkest, mil hankija alustab pakkumuste või taotluste kontrollimist.

Kolmandate isikute andmete kaitsmiseks näeb AvTS ette teabevaldajale võimaluse piirata juurdepääsu teatud tingimustele vastava teabele. Selleks on AvTS § 35 lg-s 1 sätestatud loetelu teabest, mille asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine on teabevaldajale kohustuslik. AvTS § 35 lg 1 p 17 kohustab teabevaldajal välistama avaliku teabe hulgast teabe, mille avalikustamine võib kahjustada ärisaladust. AvTS-st tuleneb ühtlasi, et teabevaldaja ei saa kellegagi kokku leppida mingi teabe konfidentsiaalsuses, vaid saab oma valduses olevale teabele kehtestada juurdepääsupiirangu üksnes juhul, kui selleks on seadusest tulenev alus.<sup>98</sup> Seega tuleb ka AvTS-i alusel teabe avaldamisest keeldumisel hinnata esmajoonel, kas teave on ärisaladus objektiivsete tunnuste alusel.

Samas nähtub kohtupraktikast, et ärisaladuse kaitse pole piiramatult, vaid tuleb hinnata koostoimes AvTS §-ga 36, milles sätestatakse keeld teatud tunnustele vastava teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamine. Näiteks on leitud, et teabevaldaja ja kolmanda isiku vaheline kliendilepingule ning selle alusel esitatud arvetele ei saa kehtestada juurdepääsupiirangut, kuna need puudutavad avalik-õigusliku juriidilise isiku eelarvevahendite kasutamist vastavalt AvTS § 36 lg 1 p-le 9.<sup>99</sup> Asutusesiseseks teabeks ei saa tulenevalt AvTS §-st 36 lugeda kogu lepingut, vaid juurdepääsu saab piirata lepingu tingimustele üksnes osas, mis sisaldab ettevõtja poolt esitatud väärtuspakkumist.<sup>100</sup>

Kohtupraktikas on leitud, et hankija läheb nimetatud sättega vastuollu näiteks olukorras, kus ta keeldub avaldamast kaalutlusi, milles ta lähtus pakkumuse maksumuse põhjendatuse hindamisel, kuna RHS-i kohaselt on konfidentsiaalsed üksnes kolmanda isiku selgituse detailid.<sup>101</sup> Seega kohaldades AvTS-i põhimõtteid hankija kohustusele avaldada eduka pakkumuse kohta teavet, võib järeldada, et hankija võib ärisaladuse kaitse eesmärgil jätta avaldamata teave üksnes osas, mis kvalifitseerub ärisaladuseks EKTÄKS § 5 lg 2 alusel.

AvTS ei välista siiski hankijatel, kes on teabevaldajad, kuulutada riigihanke andmeid asutusesiseseks ka muudel alustel kui ärisaladuse kaitse. AvTS § 35 lg 1 p-st 19 kohaselt võib asutusesiseseks teabeks tunnistada seaduses sätestatud muu teave. Nimetatud sätte ning RHS § 47 lg-ga 5 koostoimes võib hankija piirata teabega tutvumisõigust, kui teabe avaldamine RHS

---

<sup>98</sup> TlnHKo 3-19-2287, p 19.

<sup>99</sup> TlnHKo 3-19-2020, p 12.

<sup>100</sup> TlnRgKo 3-18-1741, p 21.

<sup>101</sup> TrtHKo 3-15-1268, p 24.

§ 47 lg-s 1 nimetatud otsuses oleks vastuolus avaliku huviga, riukuks ettevõtjate ärisaladust või kahjustaks konkurentsi. Sättele tuginedes peab hankija selgitama, missuguse konkreetse teabe avaldamine ning kuidas võib teabe avaldamine sätestatud eesmärke kahjustada.<sup>102</sup>

Eelnevast järeldub, et AvTS-ga tagatud õigus teabele põhineb PS-iga tagatud põhiõigusele, mistõttu ei saa RHS-is sätestatud teabe avaldamist reguleerivate sätete tähtsust pidada väheseks. Kuivõrd hankija peab teabe avaldamisel kohaldama AvTS-i RHS-s sätestamata ulatuses, siis peaks hankijal olema kohustus avaldama edukat pakkumust iseloomustav teabe võimalikult suures ulatuses, jättes avalikustamata üksnes ärisaladusega kaetud teave, kuivõrd RHS ei reguleeri avaldamisele kuuluva teabe ulatust. Samuti tuleneb AvTS § 4 lg-st 5 üldine põhimõte, et igal ajal on õigus vaidlustada teabele juurdepääsu piiramist, kui selline piirang rikub tema õigusi ja vabadusi. Sellele põhimõttele tuginemine riigihangetes võib olla küsitav, kuid arvestades, et RHS-i ja AvTS-i eesmärgid langevad teabevaldajast hankija tegevuse üle kontrolli tagamise osas kokku, tuleks samasugune vaidlustamise alus tagada RHS-is.

## **2. Teabe ärisaladusena määratlemise nõuded ja riigihanke poolte hoolsuskohustus ärisaladuse määratlemisel**

### **2.1. RHS ja EKTÄKS-i vaheline koosmõju**

RHS § 46<sup>1</sup> lg 1 kohaselt on pakkujad kohustatud pakkumuses märkima, milline pakkumuses sisalduv teave on pakkuja ärisaladus, ja põhjendama teabe ärisaladuseks määramist. Teabe ärisaladuseks määramisel lähtutakse EKTÄKS § 5 lõikes 2 sätestatust. RHS § 46<sup>1</sup> lg 2 kohaselt ei avalikusta hankija pakkumuste sisu seda osa, mille pakkuja on pakkumuses ärisaladusena märkinud. Kuigi RHS § 46<sup>1</sup> lg 1 annab pakkujale õiguse ise määrata, milline teave on ärisaladus (subjektiivne ärisaladuse määratlus), peab ärisaladus vastama EKTÄKS § 5 lg-s 2 sätestatud objektiivsetele kriteeriumitele. RHS § 46<sup>1</sup> lg 1 kohaldamisel tuleb seega esmajoones hinnata, kas teabe märkimisel ärisaladusena on järgitud seaduses sätestatud nõudeid. Alljärgnevalt uuritakse, millised on eri õigusaktides sätestatud nõuded ärisaladuse määratlemisele ja kuidas vastavaid sätteid kooskõlalisel ja EL õigusega konformselt tõlgendada.

---

<sup>102</sup> TlnRgKm 3-23-439, p 19.

Vastavalt riigihankedirektiivi artikli 21 lg-le 1 ei tohi hankija avalikustada talle ettevõtjate poolt edastatud konfidentsiaalsena märgitud teavet, sh tehnika- või ärialaseid saladusi ja pakkumuste konfidentsiaalseid aspekte. Konfidentsiaalsena edastatud teabe avalikustamise keeldu kohaldatakse aga ainult siis, kui riigisiseste avaliku sektori hankija suhtes kohalduvate õigusaktidega ei ole teisiti ette nähtud. Riigihankedirektiivi kohaselt ei tohi samas ärisaladuse avalikustamata jätmise kohustuse ettekäändel piirata hankija kohustusi seoses taotlejatele ja pakkujatele riigihankedirektiivi artikli 55 kohase teabe, sh edukat pakkumust iseloomustavate andmete, andmisega.

Seega tekib küsimus, kuidas kooskõllaliselt tõlgendada avalikustamisele kuuluvale teabele ja ärisaladusele esitatud nõudeid. ETÄKS-i seletuskirja kohaselt ei mõjuta ärisaladuse kaitse direktiivi 2016/943/EL<sup>103</sup> preambuli punkti 11 kohaselt direktiivis sätestatu liidu ega liikmesriikide õigusnormide kohaldamist, mille alusel nõutakse teabe, sealhulgas ärisaladuste avalikustamist üldsusele või riigiasutustele. Seega juhul, kui mõni muu seadus määrab teabe avalikuks, tuleb seda käsitleda erinormina ETÄKS-is sisalduvate ärisaladust reguleerivate normide suhtes.<sup>104</sup> Kuivõrd RHS ning seaduse aluseks olev riigihankedirektiiv reguleerivad võimalike ärisaladust sisaldavate dokumentide avalikustamise kohustusi, siis piirdub EKTÄKS-i ning ärisaladuse kaitse direktiivi mõju riigihangetes ärisaladusena käsitatava teabe mõiste sisustamisega.

Riigihankedirektiivi artikli 21 kaitsealasse kuuluvad lisaks tehnika- ja ärialasele saladusele ka pakkumuste muud konfidentsiaalsed aspektid, mistõttu võib selle sätte kohaldamisalasse kuuluda teave, mida ei saa rangelt kvalifitseerida ärisaladuseks ärisaladuse kaitse direktiivi alusel.<sup>105</sup> Eelpool viidatud sättega ei ole siiski takistatud liikmesriigil piirata teabe konfidentsiaalsust selliselt, et see hõlmab ainult ärisaladust, tingimusel et järgitakse liidu õigust ja tingimusel, et ärisaladuse mõistega mittehõlmatud teabe avalikustamine ei kahjusta teiste ettevõtjate õigustatud ärihuve ega moonuta nendevahelist konkurentsi.<sup>106</sup> Kuigi RHS § 46<sup>1</sup> lg-ga 2 on hõlmatud üksnes pakkumuse ärisaladuse aspektid, tagatakse riigihankedirektiivi sätte eesmärk RHS § 47 lg-ga 5, mille kohaselt peab hankija jätma avaldamata teabe, mille

---

<sup>103</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/943, 8. juuni 2016, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 157/1, 15.6.2016, p. 1–18.

<sup>104</sup> EKTÄKS seletuskiri § 4 lg 1, lk 4.

<sup>105</sup> Kohtujuristi arvamus asjas C-927/18, p 44.

<sup>106</sup> Kohtujuristi arvamus asjas C-54/21, p 51.

avaldamine takistaks õigusaktide täitmist, oleks vastuolus avaliku huviga, riikuks ettevõtjate ärisaladust või kahjustaks konkurentsi.

Seega tuleb riigihankedirektiivi artikli 21 lg-s 1 sätestatud keeldu avalikustada ettevõtjate poolt edastatud konfidentsiaalsena märgitud teavet tõlgendada mitte sõnastuse grammatilisest tõlgendamisest, vaid kasutada tuleb süstemaatilise tõlgendamist ehk võtta arvesse direktiivi teisi sätteid ja eesmäärke. Vastasel korral võiks artikli sõnastusest järeldada, et konfidentsiaalne teave on igasugune teave, mille ettevõtja sellisena kvalifitseerib. Nii ongi riigihankedirektiivi artikli 21 süstemaatilisel tõlgendamisel jõutud järeldusele, et teabe kvalifitseerimine konfidentsiaalseks peab toimuma objektiivsel alusel, sest vastasel korral võiks ettevõtja, kelle pakkumine parimaks tunnistati, igasuguse teabe avalikustamise tõkestada.<sup>107</sup> Sarnaselt tuleb ka RHS § 46<sup>1</sup> Euroopa Liidu õigusega konformse tõlgendamise tagamiseks lähtuma pakkumuses esitatava teabe ärisaladuseks kvalifitseerimisel teabe sisust, hinnates seda objektiivsete tunnuste alusel vastavalt EKTÄKS § 5 lg-le 2.

EKTÄKS § 5 lg 2 kohaselt on ärisaladus teave, mis vastab üheaegselt järgmistele tingimustele: 1) see ei ole kogumis või üksikosade täpsel paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad; 2) sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu; 3) selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas.

EKTÄKS-i § 5 lg-s 2 sätestatud tingimuste kontrollimisel tuleb omakorda arvestada RHS-s kui eriseaduses sätestatud piirangutega teabe ärisaladuse määramisel. Nimelt ei või RHS § 46<sup>1</sup> lg 1 p-des 1-3 kohaselt pakkuja ärisaladusena märkida: 1) pakkumuse maksumust ega osamaksumusi; 2) teenuste hankelepingute puhul muid pakkumuste hindamise kriteeriumidele vastavaid pakkumust iseloomustavaid numbrilisi näitajaid; 3) asjade ja ehitustööde hankelepingute puhul muid pakkumuste hindamise kriteeriumidele vastavaid pakkumust iseloomustavaid näitajaid. Nimetatud RHS-s sätestatud täpsustavad välistused lähtuvad loogikast, et pakkuja ei saa määrata ärisaladuseks pakkumust iseloomustavad andmed, mida kasutatakse pakkumuste hindamisel, kuna need andmed tuleb hankijal pakkumuste avamisel hankemenetluses osalevatele isikutele edastada.<sup>108</sup> RHS § 46<sup>1</sup> lg 1 on seega erinorm, millega nõutakse teatud teabe avalikustamist, hoolimata sellest, kas tegemist on EKTÄKS § 5 lg 2 kohaselt ärisaladusega. Lähtudes ärisaladuse kaitse direktiivi artikkel 3 lõikest 2, mille kohaselt

---

<sup>107</sup> Seisukoha aluseks on kohtujuristi arvamus asjas C-927/19, p-d 36-41.

<sup>108</sup> Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse, RT I, 05.05.2022, 2, seletuskiri, lk 4, p-d 2-4.

peetakse ärisaladuse omandamist, kasutamist või avalikustamist seaduslikuks sel määral, mil liidu või liikmesriigi õigus sellist omandamist, kasutamist või avalikustamist nõuab või lubab, ei saa sellise teabe avaldamist pidada õigusvastaseks, kuna selle avaldamine toimub RHS-i alusel.<sup>109</sup>

Kuna RHS § 46<sup>1</sup> lg 1 p-des 1-3 sätestatud kriteeriumid ei ole väga täpsed, võib praktikas tekkida olukordi, kus vaatamata teabe kriteeriumile vastavusest ei saa selle avaldamist pidada õiguspäraseks. Hankijale on pakkumuste hindamise kriteeriumite seadmisel jäetud küllaltki avar kaalutusruum, mis omakorda võimaldab sätestada hindamiskriteeriumid sedavõrd detailselt, et pakkumust iseloomustavad näitajad on kogumina käsitatavad ärisaladusena. RHS § 47 lg 4 p-s 3 tulenevalt kuuluksid aga need andmed siiski otsuse põhjendamisel avalikustamisele. Kuigi pakkujad võivad selliseid hindamiskriteeriume vaidlustada, ei ole välistatud olukorrad, kus vähem hoolsate pakkuja ja hankijate tegevuse tulemusel avalikustatakse pakkuja ärisaladused.

Eelpool kirjeldatud olukorras langeb vastutus ärisaladuse avalikustamise eest siiski hankijale, kuna on rikutud ärisaladusena käsitatava teabe avaldamist reguleerivaid norme. Hankija peab igas olukorras lähtuma RHS § 47 lg-st 5, mis keelab avaldada ärisaladust rikkuvat teavet. Seda kinnitab ka EK praktika, mille kohaselt ei saa hankija avalikustamisele kuuluva teabe puhul lähtuda üksnes sellest, kas pakkuja on märkinud teabe ärisaladuseks, vaid hankijal on õigus otsustada jätta teatud andmed edastamata, kui nende avaldamine takistaks õigusaktide rakendamist, oleks vastuolus üldiste huvidega või kahjustaks ettevõtja õigustatud ärihuve või ausat konkurentsi.<sup>110</sup>

RHS § 46<sup>1</sup> lg 1 p-de 1-3 tõlgendust, mille kohaselt ei saa hankija pakkumuses sisalduva teabe ärisaladusena määratlemisel lähtuda üksnes sellesisulisest pakkuja tahteavaldusest, vaid peab arvesse võtma ärisaladuseks määratlemise objektiivsed kriteeriumid, on järgitud ka VAKO otsustes ja kohtupraktikas. Näiteks on VAKO aktsepteerinud, et pakkumuses ärisaladuse märkimata jätmine ei välista pakkumuse kaitse ärisaladusena.<sup>111</sup> Samuti on kohtupraktikas seoses hankija vastutusega ärisaladuse avalikustamisest tekitatud kahju eest leitud, et

---

<sup>109</sup> Kohtujuristi ettepanek asjas C-927/19, EKO , p 49.

<sup>110</sup> EKO: „Kuigi direktiivi 2014/24 artikli 55 lõige 2 lubab sõnaselgelt igal vastavaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujal nõuda hankijalt, et talle teatataks tema pakkumuse tagasilükkamise põhjused, edukaks tunnistatud pakkumuse omadused ja suhtelised eelised ning edukaks tunnistatud pakkuja nimi, siis selle artikli lõikes 3 on siiski ette nähtud, et hankija võib otsustada jätta teatud andmed edastamata, kui nende avaldamine takistaks õigusaktide rakendamist, oleks vastuolus üldiste huvidega või kahjustaks ettevõtja õigustatud ärihuve või ausat konkurentsi.“ Vt EKO C-54/21, p 61.

<sup>111</sup> VAKOo 56-22/241992, p 8.4.

määravaks ei pidada seda, kas pakkuja oli ärisaladuseks oleva teabe pakkumuses vastavalt tähistanud või mitte, kui hankija pidi mõistlikult eeldama, et tegemist on pakkuja ärisaladusega.<sup>112</sup>

Lõppkokkuvõttes tuleb eelpool kirjeldatud sätete kohaldamisel arvestada Euroopa Kohtu seisukohaga, mille kohaselt ei tohi hankija ärisaladuse kaitseks kehtestatud avalikustamiskohustuse piiride (riigihankedirektiivi artikli 21 lg-s 1 RHS § 46<sup>1</sup> lg-s 2) järgimisel minna vastuollu riigihankedirektiivi artikli 55 lg 2 p-s c ning RHS § 47 lg 4 p-s 3 sätestatud edukaks tunnistatud pakkumuse omadustest ja suhtelistest eelistest teavitamise kohustuse eesmärgiga. Nimelt laieneb edukaks tunnistatud pakkumuse omadustest ja suhtelistest eelistest teavitamise kohustus eelkõige sellisele pakkumustes sisalduvale teabele, mis on hanketeates ja hanke alusdokumentides esitatud kriteeriumite alusel pakkumuste hindamisel ja edukaks tunnistamisel asjakohased. Seega ei tohi hankijad sellised andmeid järjepidevalt ja tervikuna konfidentsiaalsena kvalifitseerida.<sup>113</sup>

Ärisaladuse kaitse direktiivi ülevõtmisel loobuti 16.12.2018 a. kehtinud konkurentsiseaduse redaktsioonis<sup>114</sup> (konkurentsiseaduse vana redaktsioon) sätestatud ettevõtja võimalike ärisaladuste näitlikust loetelust. EKTÄKS-i eelnõu koostajad põhjendasid nimekirjast loobumist vajadusega järgida ärisaladuse direktiivi eesmärke, mille kohaselt saab teavet olenemata selle sisust või olemusest pidada ärisaladuseks siiski üksnes juhul, kui see vastab kõigile kolmele EKTÄKS § 5 lõikes 2 toodud tingimustele. Samas ei välistata EKTÄKS-i eelnõu seletuskirjas, et varasemas konkurentsiseaduses sätestatud nimekirja, mille kohaselt on üldjuhul ärisaladusena käsitatav oskusteavet puudutav tehniline ja finantsteave ning teave kulude hindamise meetoodika, tootmissaladuste ja -protsesside, tarneallikate, ostu-müügi mahtude, turuosade, klientide ja edasimüüjate, turundusplaanide, kulu- ja hinnastruktuuride ning müügistrateegia kohta, võib käsitleda kui indikatsiooni ärisaladusest.<sup>115</sup>

Kuigi EKTÄKS-s on sätestatud ärisaladuse määratlemise objektiivsed kriteeriumid, on õiguskirjanduses<sup>116</sup> põhjendatult leitud, et tegemist olemuselt määratlemata õigusmõistega, mis tuleb sisustada kaasuspõhiselt. Ärisaladuse määratlemisel arvesse võetavad objektiivsed kriteeriumid nagu teabe üldteatavus, kättesaadavus, kaubanduslik väärtus ja hõlmatus

---

<sup>112</sup> TlnRgKm 3-17-1947, p 9.

<sup>113</sup> EKo C-54/21, p 87.

<sup>114</sup> Konkurentsiseaduse 01.01.2008 – 17.12.2018 kehtinud redaktsioon, § 63. – RT I 2007, 66, 408.

<sup>115</sup> EKTÄKS seletuskiri § 4 lg 1, lk 5.

<sup>116</sup> Kuigi enne EKTÄKS-i kehtima hakanud avaldatud, on see seisukoht asjakohane ka täna. Vt Ginter, C., Parrest, N., Simovart, M. A. Ärisaladuse kaitse ja hankelepingute avalikustamise nõue riigihankeõiguses. - Juridica 2013/9, lk 660.

kaitsemeetmetega teabe omaja poolt on sisustatavad vastavalt konkreetsetele asjaoludele. Alljärgevast uuritaksegi, kuidas sisustada kohustust määratleda ärisaladust objektiivsete kriteeriumite kaudu, et vältida kõrvalekaldumist avalikustamiskohustuse eesmärkidest.

## **2.2. Ärisaladusena määratlemise objektiivsed kriteeriumid**

### **2.2.1. Teave, mis ei üldteada või kergesti kättesaadav**

EKTÄKS § 5 lg 2 p 1 kohaselt on esimeseks teabe ärisaladuse tunnuseks see, et teave ei ole kogumis või üksikosade täpses paigutuses ja kokkupanus üldteada või kergesti kättesaadav nende ringkondade isikutele, kes tavaliselt kõnealust laadi teabega tegelevad. Teabe üldteatavuse puudumiseks ei tuleks lugeda olukorda, kus ainult üks isik teavet valdab ja omab sellele ligipääsu, kui teave on tehtud teatavaks nt lepingu alusel ja on seega üldsusele teatavaks saamise eest kaitstud<sup>117</sup>.

Riigikohus on salastatuse kriteeriumit selgitatud järgmiselt. Ärisaladuseks võib olla näiteks info ettevõtja salajaste tarneallikate kohta, samuti informatsioon erinevate varustajate müügihindadest ja kaupade kvaliteedist, kui see pole üldiselt kättesaadav. Teavet näiteks kaupade ja nende hindade kohta võib lugeda kättesaadavaks ja seega ärisaladuse tähenduses mittesalajaseks ka juhul, kui selleks on vaja pöörduda vastava varustaja poole ning see ei ole ülemäära keeruline.<sup>118</sup>

VAKO praktikas on loetud teabeks, mis ei ole avalikult kättesaadav, pakkumuse omahinna arvestamise aluseks olevaid kulukomponente ja arvnäitajaid, töökorralduslikke aspekte, st kuidas täpselt hankelepingu esemeks olevate tööde teostamine on planeeritud.<sup>119</sup> Samas on VAKO praktikas loetud riigihangete menetlustes esitatud pakkumuse esimene kriteerium täidetuks ka üksnes tulenevalt asjaolust, et pakkumuse sisu ei saa üldjuhul lugeda üldteada ega kergesti kättesaadavaks.<sup>120</sup> Üldteatavuse ja kättesaadavuse hindamine ilma konkreetse juhtumi asjaolusid arvestamata ei võimalda objektiivselt tuvastada, kas pakkumuse sisu võib olla kättesaadav avalikest allikatest või kas sellest teada saamine ei ole ülemäära keeruline. Samas võib teatud juhtudel piirduda ka üldteatavuse ja kättesaadavuse puudumise sedastamisega ilma

---

<sup>117</sup> Vt nt Värvi, A. Ärisaladuse uus nägu. – *Juridica* 2020/5, lk 422-423.

<sup>118</sup> RKKKo 3-1-1-46-09, p 10.3.

<sup>119</sup> VAKOo 212-20/224083, p-d 10-11.1.

<sup>120</sup> VAKOo 48-22/244310, p 6.8.

konkreetsed asjaolusid uurimata. Seda eelkõige juhul, kui hankelepingu ese on keeruline ning nõuab spetsiifilist lahendust, mille jaoks pakkuja on modifitseerinud ja seadistanud vajaliku seadme, mida laiemale avalikkusele ei pakuta.<sup>121</sup>

Seega, kui on tegemist üldteada mitteoleva ja raskesti kättesaadava teabega, tuleb selle avalikustamisest hoiduda, et kaitsta pakkuja ärisaladust, järgides samal ajal ka pakkujate õigust tutvuda parima pakkuja poolt esitatud dokumentidega. EK selgituste kohaselt tuleks sellises olukorras leida parim lahendus, nt edastada muu hulgas taotluse või pakkumuse teatud aspektid kokkuvõtte vormis ja nende tehnilised näitajad viisil, mis ei võimalda konfidentsiaalset teavet kindlaks teha ja sellega vältida edutute pakkujate tõhusa õiguskaitsevahendi kasutamise õiguse ülemäärast piiramist.<sup>122</sup>

### **2.2.2. Teabe kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu**

EKTÄKS § 5 lg 2 p 2 kohaselt on teiseks teabe ärisaladuse määratlemise tingimuseks, et sellel on kaubanduslik väärtus oma salajasuse tõttu.

Näiteks võib selline väärtus olla teabel mingi toote spetsiifilise koostise või tootmisprotsessi kohta.<sup>123</sup> Samuti võib omada näiteks salajane teave ettevõtja klientide ja nendega seotud hinnastrateegia kohta kaubanduslikku väärtust, kuid seda üksnes eeldusel, et teave ei ole kogumis üldteada ega kergesti kättesaadav vastava valdkonna ettevõtjatele.<sup>124</sup> Ärisaladuse kaitse direktiivi põhjenduspunkti 14 kohaselt tuleks oskus-, äri- ja tehnoloogilist teavet „käsitada kaubanduslikku väärtust omavana näiteks juhul, kui selle ebaseaduslik omandamine, kasutamine või avalikustamine kahjustab tõenäoliselt teabe üle seaduslikku kontrolli omava isiku huve, kuna kahjustab kõnealuse isiku teaduslikku ja tehnilist potentsiaali, äri- või finantshuve, strateegilist positsiooni või konkurentsivõimet“. Õiguskirjanduses on leitud, et salajase teabe konkreetset väärtust teabe ärisaladuseks tunnistamiseks tuvastama ei pea.<sup>125</sup>

VAKO praktikas on pakkumuses esitatud teabe kaubanduslikku väärtust tuletatud näiteks asjaolust, et pakkujal on võimalik seda kasutada nii vaidlusaluse riigihanke tulemusel sõlmitava hankelepingu täitmisel, kui ka saada teatud eelis teistes võimalikes analoogsetes

---

<sup>121</sup> VAKOo 48-22/244310, p 8.1.1.

<sup>122</sup> EKo C-54/21, p 67, 84.

<sup>123</sup> RKKKo 1-18-4590, p 40.

<sup>124</sup> RRTKo 3-2-1-22-07, p 13.

<sup>125</sup> Vt Värvi, A. Ärisaladuse uus nägu. – *Juridica* 2020/5, lk 423.

riigihangetes. Lisaks on VAKO pidanud põhjendatuks pakkuja väite, et pakutav lahendus loob täiendavat ärilist väärtust, sest selle lahenduse kasutamine võib kulusid vähendada ja olla kliendi jaoks parim pakkumus, tekitades omakorda ärivõimaluse ja kasumi, millega kaasneb konkurentsieelis.<sup>126</sup>

VAKO praktikast võib leida ka lahendi, kus teabe kaubandusliku väärtuse tuvastamisel on peetud määravaks asjaolu, et samal ajal korraldatakse samasisulisi riigihankeid ja pakkumuses sisalduv teabe avaldamine enne samasisuliste riigihangete lõppemist võib ettevõtjat kahjustada.<sup>127</sup> Kirjeldatud seisukoht on kooskõlas EK kohtupraktikaga, kus on leitud, et pakkuja poolt esitatud andmete kaubanduslikku väärtust võib jaatada, kui nende avalikustamine vähendaks pakkuja võimalust eristuda tulevikus toimuvates hankemenetlustes.<sup>128</sup>

VAKO praktikast võib leida aga ka lahendeid, kus teabe ärisaladuseks kvalifitseerimist tuleks lugeda vastuolus olevaks EK senise praktikaga. Näiteks on VAKO otsustes ärisaladuseks peetud nimekirja pakkuja varasematest lepingutest, vastutava isiku nime ning CV-d, meeskonnaliikmete nimesid, samuti eelarve kalkulatsiooni, põhjendades seda teabe kaubandusliku väärtusega ning avaldamine võimaliku negatiivse mõjuga pakkuja konkurentsiolekorradele.<sup>129</sup>

EK on vastupidiselt VAKO-le leidnud, et ettevõtja ei saa nõuda (ega ise määrata), et varem sõlmitud lepingute või täidetud projektide loetelu, mille alusel ta on omandanud asjaomase hankelepingu jaoks varasema asjakohase kogemuse, ja viiteid, mis võimaldavad seda kogemust tõendada, käsitletaks tervikuna või valdavas osas konfidentsiaalsena.<sup>130</sup> Pakkujatel peab olema võimalik tutvuda kvalifitseerimise tingimustele vastavuse tõendamiseks vajaliku varasema asjaomase kogemuse kohta esitatud teabega ning seda kogemust kinnitavate viidetega.<sup>131</sup> Siiski saab pakkuja varasemat kogemust tõendada teabe avaldamata jätmist erandkorras õigustada teatud tundlike toodete või teenuste hankelepingute sõlmimiseks korraldatud hankemenetluste puhul, kui teave on seotud eriliste asjaoludega ning teabe avalikustamine takistaks õigusaktide rakendamist või oleks muul viisil vastuolus üldiste huvidega.<sup>132</sup>

---

<sup>126</sup> VAKOo 04.05.2022 otsus nr 48-22/244310, p 8.1.2.

<sup>127</sup> VAKOo 08.06.2018, 103-18/196785, p 8.4.

<sup>128</sup> EKo C-54/21, p 83.

<sup>129</sup> VAKOo 56-22/241992, p 8.3

<sup>130</sup> EKo C-54/21, p 74.

<sup>131</sup> EKo C-54/21, p 76.

<sup>132</sup> EKo C-54/21, p 75-76.

Seega kehtib EK praktika kohaselt eeldus, et teavet, mis puudutab RHS §-des 99-101 sätestatud kvalifitseerimise tingimusi ning nende täitmiseks esitatavaid tõendeid, ei saa tervikuna käsitleda konfidentsiaalsena, vaid pakkujatele peab olema võimaldatudteabega tutvumine vähemalt selle põhisisu ulatuses.<sup>133</sup> Sellise teabe avalikustamata jätmine on õigustatud üksnes siis, kui on täidetud kolm eeldust: 1) sõlmitava hankelepingu esemeks on teatud tundlikud tooted või teenused; 2) teave on seotud konkreetsete hankelepingute eriliste asjaoludega; 3) avalikustamine võib takistada seaduses sätestatud keelu või nõuete järgimist või kahjustada üldisi huvisid.<sup>134</sup> Eeldused võib lugeda täidetuks näiteks teabe puhul, mis on mis on hõlmatud intellektuaalomandi kaitsega ja millele juurdepääs on keelatud kolmandatele isikutele, kellel ei ole asjakohast luba.

Euroopa Kohus on pidanud siiski võimalikuks lugeda ärisaladuseks teavet füüsiliste ja juriidiliste isikute, sealhulgas alltöövõtjate kohta, kellele pakkuja hankelepingu täitmisel tugineda soovib. Nimelt võib selline teave omada kaubanduslikku väärtust tulenevalt sünergiast, mille on loonud pakkuja ja tema pakutud eksperdid või alltöövõtjad. Seejuures peab teabel olema kaubanduslik väärtus ettevõtjate laiemal tegevuse raames, mitte vaid konkreetse hankemenetluse raames. Hankija peab teabe kaubandusliku väärtuse hindamise arvesse võtma kõiki asjakohaseid asjaolusid, sealhulgas asjaomase hankelepingu eset, ning pakkuja ja asjaomaste ekspertide või alltöövõtjate huvi osaleda hilisemates hankemenetlustes.<sup>135</sup>

Kaubanduslik väärtus võib olla ka andmetel hankelepingu täitmiseks kaasatud füüsiliste või juriidiliste isikute kutsekvalifikatsiooni või -oskuste, personali suuruse ja vormi või ka hankelepingu allhankega seotud osade kohta. Kuna juhul, kui eelpool loetletud andmed on olulised pakkumuse edukaks tunnistamisel, tuleb need kõigile pakkujatele teatavaks teha tingimusel, et need ei sisalda isikuandmed ning et nende põhjal pole võimalik tuvastada konkreetseid isikuid.<sup>136</sup> Samas ei pruugi olla piisav hankelepingu täitmiseks kaasatud isikutega seonduvate andmete saladuses hoidmiseks ainuüksi väitest, et avalikustamine võib tuua kaasa inimressursside „üleostmise“, kui hankedokumentides on nõutud nende avalikustamine.<sup>137</sup>

---

<sup>133</sup> EKo C-54/21, p 73.

<sup>134</sup> Kohtujuristi arvamus asjas C-54/21, p 67.

<sup>135</sup> EKo C-54/21, p-d 77-79.

<sup>136</sup> EKo C-54/21, p 80.

<sup>137</sup> Kohtujuristi arvamus asjas C-54/21, p 65.

EK on põhjendanud ärisaladuse kaitse põhimõttest möönduste tegemist läbipaistvuse põhimõtte ja vajadusega tagada õigus tõhusale õiguskaitsevahendile.<sup>138</sup> Eelnevast võib järeldada, et pakkuja kvalifikatsiooni puudutava teabe puhul tuleb lähtuda eeldusest, et tegemist pole ärisaladusega. Kui siiski tõendatakse ärisaladuse olemasolu, tuleb sellest hoolimata avaldada pakkujatele teabe põhisisu, kui selle teabe põhjal toimus pakkumuste hindamine.

Kokkuvõttes on VAKO praktikas on üldjuhul hinnatud teabe ärisaladuse määramise põhjendatust kooskõlas EK seisukohtadega. Küll võib täheldada, et erinevalt EK-st ei ole VAKO otsuste tegemisel hinnatud, kas ärisaladuse kaitse on põhjendatud kogu pakkuja poolt esitatud teabe ulatuses või üksnes mõne konkreetse osa ulatuses.

### **2.2.3. Teabe salajas hoidmiseks on võetud vajalikke meetmeid**

EKTÄKS § 5 lg 2 p 3 kohaselt on kolmandaks teabe ärisaladuse määratlemise tingimuseks, et selle üle seaduslikku kontrolli omav isik on asjaoludest lähtuvalt võtnud vajalikke meetmeid, et hoida seda salajas. Ei ärisaladuse direktiiv ega EKTÄKS ei defineeri ega kirjelda, milliste tunnuste alusel tuleks meetmete vajalikkust hinnata. Küll on aga asjakohane A. Värvi seisukoht, et saladuses hoidmise meetmete tuvastamine täidab muuhulgas ka tõendamisfunktsiooni, st meetmed on ühtlasi kaudsed tõendid selle kohta, et tegemist on salajase ning väärtusliku teabega.<sup>139</sup>

Riigikohus on ärisaladusele viitavaks vajalikuks meetmeteks pidanud lepingutes sisalduvaid konfidentsiaalsuskohustusi.<sup>140</sup> Tegemist on lepingulise meetmega, mis on aga ainult üks võimalus, kuidas ärisaladust kaitsta.<sup>141</sup> Samas ei saa lugeda põhjendatuks VAKO praktikat, kus on loetud kriteerium täidetuks ka juba siis, kui pakkuja ise on määratlenud pakkumuses esitatud teabe oma ärisaladuseks<sup>142</sup>, või üksnes pakkuja kinnituse alusel, et teave on tema ärisaladus<sup>143</sup>. Selline EKTÄKS § 5 lg 2 p 3 tõlgendus on küsitav, arvestades, et pakkumuses sisalduvast teabe

---

<sup>138</sup> EKo C-54/21, p 80.

<sup>139</sup> Värvi A. Ärisaladuse uus nägu. – *Juridica* 2020/5, lk 423.

<sup>140</sup> RKTko 3-2-1-103-08, p 20.

<sup>141</sup> A. Värvi on lisaks lepingulistele meetmetele eristanud ka töökorralduslikke ja tehnilisi meetmeid. Vt Värvi A. Ärisaladuse uus nägu. – *Juridica* 2020/5, lk 424.

<sup>142</sup> VAKOo 04.05.2022 otsus nr 48-22/244310, p 8.1.3.

<sup>143</sup> VAKOo 262-18/201709, p 7.4.

määratlemisest ärisaladusena ei tulene hankijale mingeid konkreetseid kohustusi või tagajärgi ning põhineb üksnes pakkuja subjektiivsel hinnangul.

Kokkuvõttes ei ole võimalik anda lõplikku hinnangut teabe salajas hoidmise meetme sisustamise kohta VAKO praktikas, kuivõrd kaasusi on selleks liiga vähe. Siiski võib asuda seisukohale, et EKTÄKS § 5 lg-s 2 sätestatud kriteeriume on üldjoontes sisustatud ühetaoliselt ning objektiivsetele alustele tuginedes.

Kokkuvõtlikult nähtub VAKO praktikast, et EKTÄKS § 5 lg-s 2 sätestatud kriteeriume on üldjoontes sisustatud ühetaoliselt ning objektiivsetele alustele tuginedes, kui VAKO on ärisaladuse määratlemise küsimust käsitlenud. Samas ei ole VAKO teabe ärisaladusena käsitamist alati sisuliselt hinnanud. Näiteks on VAKO jätnud käsitlemata teabe ärisaladuseks kvalifitseerimise küsimuse põhjendusel, et VAKO pädevuses ei ole anda hinnanguid sellele, kas mingi teabe ärisaladuseks tunnistamine on põhjendatud või mitte.<sup>144</sup> Samuti on VAKO jätnud analüüsimata teabe ärisaladusena kvalifitseerimist objektiivsete kriteeriumite alusel ning lähtunud üksnes pakkuja tahteavaldusest teavet ärisaladusena käsitada.<sup>145</sup> Sellist praktikat ei saa pidada vastuvõetavaks, kuivõrd sellega kahjustatakse oluliselt pakkujatele tagatud kaitseõigust. Eelnevast järeldub, et ärisaladuse hindamine viiakse praktikas läbi seaduses sätestatud objektiivsetest kriteeriumitest lähtuvalt, kui selline analüüs üleüldse läbi viiakse. Kuna puudub selgus, millistel juhtudel lahendatakse küsimust, kas teabe ärisaladusena käsitamine on põhjendatud, siis võib järeldada, et kehtiva regulatsiooniga ei ole ettevõtjatele tagatud võimalus efektiivselt oma õigusi kaitsta.

## **2.3. Hankija ja pakkuja roll ärisaladuse kaitsmisel riigihanke menetluses**

### **2.3.1. Pakkuja vastutus riigihankes ärisaladuse kaitsmise eest**

2017. a. jõustunud RHS-is sätestati pakkujatele kohustus põhjendada teabe määratlemist ärisaladusena, kui pakkuja on pakkumuses sisalduva teabe märkinud ärisaladuseks, kuna varem kehtinud RHS redaktsiooni alusel tekkisid olukorrad, kus alles hilisema vaidluse käigus hakkavasid pakkujad väitma, et mingis osas sisaldab nende pakkumus ärisaladust, mis aga pärssis riigihangete läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtete järgimist.<sup>146</sup> 2022. aastal

---

<sup>144</sup> VAKOo 103-18/196785, p 8.3.

<sup>145</sup> VAKOo-d 137-19/208969, p 11; 30-21/220308, p-d 9.1-9.2.; 48-18/191509, p 10.1.

<sup>146</sup> RHS seletuskiri, § 111, RT I, 01.07.2017, 1.

muudeti pakkumuses ärisaladuse põhjendamine pakkujatele kohustuslikuks kõigis riigihangetes vastavalt RHS § 46<sup>1</sup> lg-le 1.

Töö autori hinnangul ei toeta kõnealune säte üksnes läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte järgimise saavutamist, vaid täidab ka RHS § 47 lg 5 ning riigihankedirektiivi artikkel 21 lg-s 1 sisalduvat pakkujate ärisaladuse kaitsmise eesmärki.

Riigihankedirektiivi artikkel 21 lg 1 eesmärk on EK selgituste kohaselt riigihangete avamine ausale konkurentsile, mille saavutamiseks on omakorda oluline, et hankijad ei avaldaks hankemenetluses saadud teavet, mille sisu võidakse kasutada konkurentsi kahjustamiseks, ei käimasolevas menetluses ega ka hilisemates hankemenetlustes.<sup>147</sup> Viidatud sätet võib tõlgendada sellisena, et see annab ettevõtjatele iseseisva EL õiguse alusel kaitse konfidentsiaalsele teabele, eeldusel, et teave on objektiivselt konfidentsiaalse tulenevalt selle olemusest ning selle konfidentsiaalsena käsitlemisega kaitstakse ärihuve või muid huve, k.a ettevõtja huve.<sup>148</sup> Riigihankeõiguses sisalduv ärisaladust ja läbipaistvuse põhimõtet puudutav regulatsioon peab seega kaitsma ning võimaldama pakkujal võtta ärisaladuse kaitsmiseks vajalikke meetmeid.

Üheks selliseks võimaluseks võib pidada RHS § 46<sup>1</sup> lg-s 1 sätestatud võimalus põhjendada ärisaladuse määramist. Kuigi sättest ei ole võimalik tuletada eraldiseisvat alust, millega pakkuja võiks nõuda ärisaladuse avaldamata jätmist, sunnib seaduses sätestatud võimalus pakkujaid juba pakkumuse esitamisel mõtlema pakkumuses sisalduva ärisaladuse peale.<sup>149</sup> Tegemist on seega pigem informatiivse sättega, kuna teabe ärisaladusena käsitlemine ei sõltu ainuüksi pakkuja subjektiivsest hinnangust.

RHS § 46<sup>1</sup> lg 1 informatiivset olemust kinnitab ka VAKO praktika, mille kohaselt on leitud, et olukorras, kus pakkuja jätab täitmata kohustuse määrata ärisaladusena käsitletav teave pakkumuse esitamisel, ei saa hankija ignoreerida ettevõtja tahet käsitada teavet ärisaladusena, kui ettevõtja väljendas sellekohast tahet hiljem.<sup>150</sup> Nii on VAKO leidnud, et edukas pakkuja võib põhjendused, miks ta pakkumusega esitatud dokumente ärisaladuseks peab, esitada ka hilinemisega.<sup>151</sup> Samuti ei tähenda eabe ärisaladusena märkimata jätmine, et pakkuses sisalduv teave avaldatakse automaatselt täies mahus, kuna hankija peab määratlema ärisaladuse ka

---

<sup>147</sup> EKo C-54/21, p 49.

<sup>148</sup> S. Arrowsmith. *The Law of Public and Utilities Procurement. Regulation in the EU and UK. Vol 1., Third edition.* Thomson Reuters 2014, lk 1341.

<sup>149</sup> RHS seletuskiri, § 111.

<sup>150</sup> VAKOo 48-18/191509, p 10.3.

<sup>151</sup> VAKOo 209-17/192679, p 8.2.

objektiivsete tunnuste alusel EKTÄKS § 5 lg 2 järgi. Kui pakkuja on oma vastavat taheet väljendanud pärast pakkumuse esitamist, peab VAKO praktika kohaselt hankija sellega teabe avalikustamisel arvestama.

Küsitav on, kas RHS § 46<sup>1</sup> lg-le 1 vastav põhjendamine aitab sisustada EKTÄKS § 5 lg 2 p-i 3 tingimuse (teabe saladuses hoidmiseks vajalike meetmete tarvitusele võtmine) täitmist. Kuigi RHS § 46<sup>1</sup> lg-s 1 sisalduv ettevõtja võimalus määrata, milline teave on ärisaladus vastab oma olemuselt EKTÄKS § 5 lg 2 p-s 3 sätestatud objektiivsele tingimusele, mille alusel tuvastatakse ärisaladus (saladuses hoidmiseks vajalike meetmete tarvitusele võtmine), ei ole kohtupraktikas nende kahe sätte omavahelist seost piisavalt arvestatud. Kohtupraktikas on leitud, et kuivõrd EKTÄKS § 5 lg 2 p 3 paneb ärisaladuse kaitsevajaduse üle otsustamise õiguse ärisaladuse üle kontrolli omavale isikule, siis ei tule kohtul omal algatusel uurida, kas lisaks eelnevalt määratud ärisaladust sisaldavale dokumendile sisaldab ka mõni muu kohtule esitatud dokument ärisaladust.<sup>152</sup> Pakkumuses ärisaladuse määramata jätmisest hoolimata on hankijal kohustus tuvastada ärisaladusena käsitatav teave, mistõttu ei tohiks seda arvesse võtta kaalutlusena EKTÄKS § 5 lg 2 p-i 3 tingimuse täitmise tuvastamisel.

Kuna EKTÄKS § 5 lg-s 2 on sätestatud ärisaladuse objektiivsed tunnused, võib järeldada, et hankijal lasuv hoolsuskohustus hõlmab endas ka pakkumuses sisalduva ärisaladuse teabe tuvastamist ja avaldamata jätmist. Riigikohus on seoses töötaja kohustusega hoida saladuses tööandja ärisaladust leidnud, et juhul, kui tööandja ei ole töötajale kirjalikult teatanud, milline teave on ärisaladus, eeldatakse, et töötajal ei ole saladuse hoidmise kohustust. Eelduse ümberlükkamiseks peab tõendama, et töötaja teadis, et teave on ärisaladus või pidi seda teadma töötaja lojaalsuskohustust ja hoolsuse määra arvestades.<sup>153</sup> Laiendades RK seisukohta ärisaladuse tuvastamise kohta töötaja ja tööandja vahelistes õigussuhetes võib väita, et ka hankija ei tohiks oma hoolsuskohustuse täitmisel tugineda pakkuja tegevusetusele, kuivõrd hankija hoolsuskohustus ei sõltu pakkuja hoolsuskohustuse täitmata jätmisest.<sup>154</sup>

Euroopa Kohtu praktika kohaselt peab ettevõtja tõendama, et hankijale edastatud teave on konfidentsiaalne tulenevalt teabes sisalduvatest tehnika- või ärialastest saladustest ning et selle sisu võidakse kasutada konkurentsi moonutamiseks või et teabe avalikustamine võiks olla talle

---

<sup>152</sup> RKHKm 3-17-62, p 17.

<sup>153</sup> RKTko 2-20-13897, p 13.

<sup>154</sup> Seisukoht on leitud Härginen, K. *Due Diligence Obligations of a Contracting Authority Under the EU Public Procurement Law*. Tartu: University of Tartu Press, 2023, lk 86.

kahjulik.<sup>155</sup> Samas ei saa hankija oma hoolsuskohustust vähendada või vältida, tuginedes pakkuja hoolsuskohustuse rikkumisele või järgimata jätmisele.

### **2.3.2. Hankija kohustused pakkumuses sisalduva ärisaladuse määratlemisel ning seda sisaldava teabe avaldamisel**

Hankija kohustus tagada pakkumuse konfidentsiaalsus ja kaitsta selle kohustuse raames pakkumuses sisalduvat ärisaladust tuleneb RHS § 47 lg-st 5 ja RHS § 46<sup>1</sup> lg-s 2.

EK on selgitanud, et konfidentsiaalse kaitse põhimõtte ulatus ei ole piiramatult, vaid selle põhimõtte rakendamisel peab säilima tõhusa kohtuliku kaitse nõuete järgimine, mistõttu peab riigihankedirektiivi artikkel 21 lg-s 1 kehtestatud konfidentsiaalsena märgitud teabe avalikustamise keelu järgimine olema tasakaalus hea halduse põhimõttega.<sup>156</sup> Seega peab konfidentsiaalsena märgitud teabe kui ärisaladuse avalikustamata jätmisel hankija täitma ka hea halduse põhimõttest tulenevat põhjendamiskohustust. Ka RHS-s sätestatud ärisaladuse või konfidentsiaalse teabe avaldamata jätmise nõuded ei tee erandeid hankija põhjendamiskohustusest.

Pakkumuses sisalduva ärisaladuse hoidmine tähendab, et hankija on ärisaladuse ära tundnud. Äratuntavuse tähendab RHS mõttes kahesugust olukorda:

- 1) pakkuja on teabe märgistanud ärisaladusena ja seda põhjendanud;
- 2) pakkuja ei ole ärisaladust märgistanud, kuid see on äratuntav.

Hankija kohustus märkida pakkumuses, milline teave on pakkuja ärisaladus, ja põhjendada teabe ärisaladuseks määramist on reguleeritud RH § 46<sup>1</sup> lg-s 1. Pärast edukaks tunnistamise otsuse tegemist lõpeb hankija kohustus hoida pakkumust tervikuna konfidentsiaalsena vastavalt RHS § 45 lg-le 7 ning RHS § 110 lg-le 5 ning hankija võib pakkumuses sisalduvat teavet avalikustada, tehes seda aga üksnes RHS-s sätestatud juhtudel ja ulatuses.

Pakkumuses sisalduva teabe avalikustamise kohustus tuleneb RHS § 47 lg-st 1 ning avaldatava teabe ulatuse määrab töö esimeses peatükis käsitletud RHS § 47 lg 4 p 3. Avalikustatava teabe ulatusele seab omakorda piirid RHS § 47 lg 5, mille kohaselt jätab hankija avaldamata teabe,

---

<sup>155</sup> EKo C-927/19, p 117.

<sup>156</sup> EKo C-54/21, p 50. Otsuses viidatud ka C-927/19, p-d 122 ja 123.

mille avaldamine rikuks ettevõtjate ärisaladust või kahjustaks konkurentsi. Seega puuduvad RHS-is sõnaselged hankija kohustused seoses ärisaladuse avaldamisega.

Probleemne on eelkõige hankija hoolsuskohustuse sisustamine olukorras, kus teave ei ole märgitud kui ärisaladus, mis tähendab, et hankija peab ise objektiivsete tunnuste alusel teabe salajasuse tuvastama. Näiteks on kohtupraktikas leitud, et hankijale peab olema iseenesest äratuntav, et üksikasjalik teave pakkumuse maksumuse kujunemise (sh üksikute kulukomponentide) kohta sisaldab pakkuja tundlikku teavet tema äritegevuse kohta, mille avalikukstulek võiks kahjustada ettevõtja huve (nt vähendada konkurentsivõimet).<sup>157</sup>

Hankija ei või aga iga märgistatud teavet kohelda ärisaladusena, vaid peab seda kontrollima. Õiguskirjanduses on tuletatud hankija õigus ja kohustus pakkuja poolt ärisaladuseks määratud teabe olemust objektiivsete tunnuste alusel kontrollida RHS § 46<sup>1</sup> lg-st 1, mis kohustab pakkujat pakkumuses esitatud teabe ärisaladuseks määramist põhjendama.<sup>158</sup> Riigihankedirektiivi artikkel 21 lg-s 1 (RHS § 47 lg 5) sätestatud hankija kohustust jätta avaldamata konfidentsiaalne teave on EK tõlgendanud kui hankija kohustust jätta avaldamata konfidentsiaalne teave, sh tehnika- või ärialased saladused ja pakkumuste konfidentsiaalsed aspektid. Seda kohustust ei tohi aga tõlgendada nii laialt, et see muudaks põhjendamiskohustuse sisutühjaks ja võtaks soovitava toime direktiivi 89/665 artikli 1 lõigetelt 1 ja 3, milles on sätestatud liikmesriikide kohustus näha ette tõhusad õiguskaitsevahendid.<sup>159</sup> Seega tuleks hankijatel edutule pakkujatele esitatava teabe ulatuse määratlemisel hinnata, kas avaldatava teabe põhjal on pakkujatel võimalik tõhusalt ja võimalikult kiiresti otsused läbi vaadata ning vajadusel enda õigusi kaitsta.

Hankija võib põhjendamiskohustuse täitmisel eelkõige edastada kokkuvõtte vormis taotluse või pakkumuse teatud aspektid ja nende tehnilised omadused nii, et ei oleks võimalik teha kindlaks konfidentsiaalset teavet.<sup>160</sup> Kaasneva halduskoormuse vähendamiseks võib hankija kehtestada ettevõtjatele täiendavaid nõudeid eesmärgiga kaitsta hankijate poolt hankemenetluse jooksul kättesaadavaks tehtud teabe konfidentsiaalsust. Hankija võib paluda edukaks tunnistatud pakkujal esitada talle konfidentsiaalset teavet sisaldavate dokumentide

---

<sup>157</sup> TlnRgKm 3-17-1947, p 9.

<sup>158</sup> Minumets, D., RHS komm. vlj, § 47 lg 5, p 18.

<sup>159</sup> EKO C-927/19, p 124.

<sup>160</sup> Samas.

mittekonfidentsiaalsed versioonid selliselt, et see edutu pakkuja saaks oma õigust tõhusale õiguskaitsvahendile kasutada.<sup>161</sup>

Hankija peab avaldatava teabe ulatuse määratlemisel olema eriti hoolikas olukordades, kus pakkumuste hindamiseks on kasutatud loomult subjektiivseid hindamiskriteeriume või kus hankija hindab pakkumuses esitatavaid kavasad vm kirjeldavaid dokumente. Viimasel juhul oleks pakkujatelt mittekonfidentsiaalsete dokumentides versioonide esitamise nõudmine põhjendatud nii hankija kui pakkujate vaatest, kuivõrd see vähendaks ühelt poolt hankijate halduskoormust ning teiselt poolt tagaks pakkujatele piisava teabe, mille alusel hinnata õiguste rikkumiste esinemist.

Põhjendamiskohustuse täitmisel ei saa hankija lähtuda avaldatava teabe ulatuse kindlaksmääramisel üksnes ettevõtjate poolt esitatud teabe konfidentsiaalseks liigitamise taotlustest. Kuigi pakkuja peab määrama pakkumuses sisalduva konfidentsiaalse teabe, sõltub teabe konfidentsiaalseks liigitamine ning sellele vastavalt avaldatava teabe ulatus lõppastmes hankijast. Nimelt peab hankija hindama, kas esitatud teabe konfidentsiaalseks liigitamine on põhjendatud.

Teabe liigitamiseks konfidentsiaalseks teabeks või ärisaladuseks võib olla tingitud ka ohust, et teabe avaldamisel võidakse moonutada konkurentsi. Nii on näiteks kohtujurist M. C. Sánchez-Bordona kohtuasjas C-927/19 leidnud, et konkurentsi moonutamise vältimise kui ühe riigihankedirektiivi eesmärgi saavutamiseks tuleks hankijale anda ka pädevus määrata kindlaks, millised on väidetavalt konfidentsiaalse teabe avalikustamisest tulenevad ohud konkurentsile, kuivõrd hankija on oma erapooletuse ja objektiivsuse kohustusest tulenevalt selleks sobiv.<sup>162</sup> Kuigi selle pädevuse andmisest võib tuletada halduskoormuse suurenemist hankijale, mis omakorda seab kahtluse alla selle meetme tegeliku mõju taotletavale eesmärgile, paneb EK käsitus vastutuse ärisaladuse hindamise eest esmajoones ettevõtjale, kes teabe ärisaladusena määratlemist taotleb. Nimelt ei saa hankijad tugineda üksnes ettevõtja väitele, et edastatud teave on konfidentsiaalne, vaid hankija peab nõudma ettevõtjalt selle tõendamist. See tähendab, et teabe tunnistamine konfidentsiaalseks, sh ärisaladuseks sõltub ettevõtja tõendamisvõimest.<sup>163</sup> Täiendavate tõendite nõudmiseks peab hankija pöörduma ettevõtja poole, et viimane saaks esitada täiendavaid tõendeid.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> EKo C-927/19, p 125.

<sup>162</sup> Kohtujuristi arvamus asjas C-927/19, p-d 40-41.

<sup>163</sup> EKo C-54/21, p 65; EKo C-927/19, p 117.

<sup>164</sup> EKo C-927/19, p 118.

Hankijal peaks väidetava konfidentsiaalse teabe avaldamisel olema eriti hoolas, arvestades potentsiaalset kahju, mis võib tekkida objektiivsete tunnuste alusel ärisaladuseks kvalifitseeritava teabe ebaseaduslikust avaldamisest. Hankijal tuleks vähimagi kahtluse korral pöörduda ettevõtja poole, et ta saaks esitada täiendavaid tõendeid ärisaladuse kaitsele tuginemiseks, enne kõnealuse teabe avaldamist.

Hankija kohustus ei piirdu ainult teabe objektiivsete tunnuste hindamisega. Nimelt on EK leidnud, et ärisaladuse kaitse tagamiseks peab hankija teavitama edukat pakkujat otsusest edastada ühele tema konkurendile teave, mille kohta edukas pakkuja väidab, et see on konfidentsiaalne, et viimasel oleks võimalik taotleda hankijalt või liikmesriigi pädevalt kohtult ajutisi meetmeid nagu näiteks hankija otsuse rakendamise peatamine.<sup>165</sup> Eduka pakkuja teavitamine otsusest anda teavet tema konkurendile annab ärisaladuse kaitset taotlevale ettevõtjale omakorda võimaluse hankija otsust vaidlustada.

Hankija kohustus hinnata teabe objektiivseid tunnuseid hõlmab ka kohustust hinnata, kas mingi osa teabest või kogu teave on kaitstud autoriõigustega, omades seega ilmset kaubanduslikku väärtust.<sup>166</sup> Hankijal tuleb seega esmajoonel tuvastada autoriõiguste ning ärisaladusega kaitstud teave ning seejärel võimaldama pakkujatel tutvuda pakkumuse põhisisuga viisil, mis tagab teabe konfidentsiaalsuse ega kahjusta pakkuja ärisaladust.

### **3. Hankija avalikustamiskohustuse täitmata jätmise vaidlustamine**

#### **3.1. Teabe avalikustamata jätmise vaidlustamine RHS-i alusel**

##### **3.1.1. Kaebeõiguse üldised eeldused RHS-is**

Hankija täidab avalikustamiskohustust järgides läbipaistvuse põhimõttest tulenevat kohustust, mille järgimata jätmise võib kahjustada edutute pakkujate õigust hankija otsust vaidlustada. Hankija võib avalikustamiskohustuse jätta täitamata, kui selleks on seadusest tulenev õigustus. Hankija otsuse vaidlustamiseks peavad olema täidetud seaduses sätestatud eeldused. Eesti hankemenetluses tehtud otsuste vaidlustamise praktikas jäetakse pakkuja vaidlustus läbi vaatamata, tuginedes selle esitamiseks vajalike eelduste täitmata jätmist. Siinkohal tekib küsimus, kas kehtiva õiguse kaebeõiguse eeldusi reguleerivad normid üldse võimaldavad

---

<sup>165</sup> EKo C-927/19, p 126.

<sup>166</sup> Vt selle kohta täpsemalt Värvi, A. Ärisaladuse uus nägu. – *Juridica* 2020/5, lk 418-428.

vaidlustada hankija otsust mitte avaldada teavet, põhjendades seda teabe konfidentsiaalsuse või keeluga avaldada ärisaladust. Kaebeõiguse olemasolu eeldused võid üldistatuna välja tuua järgnevalt: 1) kas vaidlustaja on RHS-sis nimetatud subjekt; 2) kas hankija tegevuse rikkus vaidlustaja subjektiivseid õigusi ning vaidlustuse menetlusse võtmine võib viia vaidlustaja õiguste kaitsele või õiguste taastamisele.

Direktiivi 89/665 artikli 1 lõikest 1 tuleneb, et direktiivi 2014/24 või direktiivi 2014/23 kohaldamisalasse kuuluvas hankemenetluses hankija tehtud otsuse peab kooskõlas selle direktiivi artiklitega 2–2f saama edasi kaevata tõhusalt ja võimalikult kiiresti, et vaidlustada selle otsuse kooskõla riigihankeid reguleeriva EL õigusega või seda õigust üle võtvate liikmesriigi õigusega.

Hankija tegevuse vaidlustamist reguleerib RHS § 185, mille aluseks omakorda on õiguskaitsemeetmete direktiivi artikkel 1 lg 3. Kuivõrd tegemist on Euroopa Liidu õigusega, mis on üle võetud Eesti õiguskorda, tuleb seda tõlgendada lähtuvalt EL õiguse tõlgendamisreeglitest ja EK praktikast.<sup>167</sup>

RHS § 185 lg 1 kohaselt võib pakkuja, taotleja või riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtja vaidlustada hankija tegevuse, esitades riigihangete vaidlustuskomisjonile sellekohase vaidlustuse, kui ta leiab, et seaduse rikkumine hankija poolt rikub tema õigusi või kahjustab tema huvisid. Vaidlustusõiguse tekkeks on seega RHS § 185 lg-s 1 tulenevalt vaja kahe kumulatiivse eelduse täitmist: tegemist on seaduses nimetatud isikuga ning tema õigusi on rikutud või on kahjustatud tema huve.<sup>168</sup> VAKO-l on võimalik vaidlustus menetlusse võtmata jätta ilma vaidlustusõiguse eeldusi kontrollimata üksnes juhul, kui kaebeõiguse puudumine on ilmselge. Kui kaebeõiguse puudumine ei ole ilmselge, tuleb kaebeõigust kontrollida otsuse tegemisel ning kaebeõiguse puudumisel jätta kaebus rahuldamata.<sup>169</sup>

Selleks, et teha kindlaks, kas on täidetud väidetava konfidentsiaalse teabe avalikustamata jätmise vaidlustamise ehk kaebeõiguse esimene eeldus, tuleb kontrollida, kas vaidlustaja on RHS-s nimetatud subjekt. Selleks tuleb omakorda hinnata, kas konkreetne vaidlustaja on RHS-s nimetatud isik.

---

<sup>167</sup> Ginter, C., Väljaots, T., Hankemenetlusest kõrvaldatud pakkuja kaebeõigus riigihankemenetluse. - Juridica 2018/3, lk 197.

<sup>168</sup> Vaidlustamisõiguste eelduste sisustamise kohta loe ka C. Ginter, T. Väljaots. Hankemenetlusest kõrvaldatud pakkuja kaebeõigus riigihankemenetluses. - Juridica, 2018/3, lk 197-201.

<sup>169</sup> RKHKm 3-3-1-52-15, p 10; RKHKm 3-17-505, p 8.

RHS § 185 lg 1 kohaselt on vaidlustusõiguse pakkujal, taotlejal või riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjal. RHS § 47 lg 4 p 3 kohaselt on edukaks tunnistatud pakkumuse kohta teabe esitamisele õigustatud subjektideks vaid pakkujad, kelle pakkumused tunnistati vastavaks. Seega on RHS § 47 lg-s 1 ja lg 4 p-s 3 kohustuse rikkumise puhul kaebeõiguse subjektide ring piiratum. Otsuse adressaatide ringi piiramine on kooskõlas kaebeõiguse olemasolu eeldusega, mille kohaselt peab vaidlustatav hankija tegevus omama mõju vaidlustuse esitaja õigustele või kahjustada tema huvisid. Pakkujatele, kes kõrvaldati hankemenetlusest enne pakkumuse edukaks tunnistamise otsust, on tagatud efektiivne õiguskaitse meede võimalusega vaidlustada hankija otsus, millega ta hankemenetlusest kõrvaldati.

Samas ei saa täielikult välistada olukorda, kus ka mittevastavaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujal on õigus vaidlustada RHS § 47 lg-s 1 ja lg 3 p-s 4 kohustuse täitmata jätmist. Vaidlustamisõigust saab välistada vaid selliste pakkujate puhul, kes on hankemenetlusest lõplikult kõrvaldatud. Õiguskaitsemeetmete direktiivi artikli 2a lõike 2 kohaselt on pakkuja hankemenetlusest kõrvale jätmise lõplik, kui talle on sellest teatatud ja kõrvalejätmine on sõltumatu järelevalveasutuse poolt õiguspäraseks tunnistatud või kui selle peale ei saa enam esitada kaebust.

RHS § 189 lg 1 kohaselt peab vaidlustus olema laekunud VAKO-le kümne päeva jooksul alates päevast, kui vaidlustaja sai teada või pidi teada saama oma õiguste rikkumisest või huvide kahjustamisest. Kümnapäevane vaidlustamise tähtaeg kehtib seega kõikide hankija otsuste suhtes. RHS-is ei ole sätestatud tähtaegu, millal hankija otsusteni peab jõudma. Seega olukorras, kus hankija teeb edukaks tunnistamise otsuse vähem kui kümme päeva pärast pakkumuste vastavuse otsust, peaks lugema esimene kaebeõiguse eeldus täidetuks kõikide pakkujate puhul, kes ei ole selleks hetkeks lõplikult kõrvaldatud. Selliste pakkujate ring on veelgi laiem olukorras, kus hankija teeb RHS § 47 lg 6 kohaselt kõik otsused korraga, kuna lõplikult kõrvaldamise otsuse vaidlustamise tähtaeg ning teabe avaldamata jätmise tähtaeg lõpeb üheaegselt. Esimest eeldust ei saa seega lugeda täidetuks, kui vaidlustajaks on taotleja, riigihankes huvitatud ettevõtja või pakkuja, kes on edukaks tunnistamise otsuse tegemise hetkel lõplikult riigihankest kõrvaldatud. Vastupidise seisukoha õigustamiseks ei piisa üksnes kaebaja huvist õiguspärase hankemenetluse vastu.<sup>170</sup>

RHS § 185 lg 1 kohaselt on teiseks vaidlustamisõiguse obligatoorseks eelduseks vaidlustaja subjektiivsete õiguste riivamine, mistõttu hankija tegevus, mis ei loo õigusi ega tekita kohustus,

---

<sup>170</sup> TlnHKO p-d 50.2-50.3

ja ei ole vaidlustatav RHS § 185 lg 2 alusel.<sup>171</sup> Subjektiivne õigus, mida rikutakse võib olla ka õiguspärase hankelepingu sõlmimise võimalus. Seega juhul, kui riigihanke alusdokumentide tingimused rikuvad vaidlustaja õigusi, takistavad riigihankes osaleda, pakkumust esitada või jõuda parimaks pakkujaks tunnistamisel hankelepingu sõlmimiseni, on tegemist subjektiivsete õiguste rikkumisega. Õiguskaitsemeetmete direktiivi artikkel 1 lg 3, millele RHS-i 185 lg 1 kaudselt rajaneb, on sõnastatud laiemalt, st ettevõtja peab olema hankija tegevuse tõttu kannatanud kahju või võib kahju kannatada. Õiguskirjanduses on RHS-i 185 lg 1 tõlgendatud õiguskaitsemeetmete direktiiviga konformselt ja leitud, et terminit kahju tuleb mõista kui laiemas mõttes kahjuliku mõju avaldamist.<sup>172</sup>

VAKO otsustes ja kohtupraktikas on kaitstava õigushüvena välja toodud eelkõige õiguspärane hankelepingu sõlmimise võimalus, kuid selleks on EL õigusest ja EK praktikast tulenevalt ka õigus efektiivsele õiguskaitsele ehk otsuste vaidlustamisele, mis tagab tõhusama hankelepingu sõlmimise huvi kaitse. Vaidluse lahendamine peab kaasa aitama kaebaja õiguste kaitsele või rikitud õiguste taastamisele. Seega ei saa kaebaja vaidlustada otsuseid, mille vaidlustamine ei võimalda saavutada õiguspärase hankelepingu sõlmimise eesmärki. Seejuures ei ole oluline, kui suur oli kaebaja võimalus hankelepingu sõlmimiseks, vaid kaebaja kaebeõigust saab välistada vaid juhul, kui see võimalus on olematu.<sup>173</sup> Samuti on VAKO on praktikas asunud seisukohale, et kaitstavaks õigushüveks on ilmajäämine tulust, mida oleks saanud hankelepingu sõlmimisest, mis tähendab, et vaidlustamise tagajärjeks võib olla ka hüvitise saamine kahju eest, mis tekkis põhjusel, et hankeleping sõlmiti kellegi teisega.<sup>174</sup>

Kaebeõiguse olemasolu ei tähenda, et kaebaja õigusi on rikitud või õigusega kaitstud huve kahjustatud, see otsustatakse haldusasja sisulise arutamise käigus.<sup>175</sup> Kaebeõiguse puhul tuleb kontrollida eelkõige, kas kaebajal on riivena väljenduv puutumus vaidlustatud haldusaktiga, mis haldusakti õigusvastasuse korral tähendaks isiku õiguste rikkumist.<sup>176</sup> Riigikohus on sedastanud, et kaebeõiguse tekkimiseks piisab sellest, kui hinnangu andmine isiku suhtes antud haldusaktile aitab piisaval määral kaasa tema õiguste kaitsele.<sup>177</sup>

Piisava teabe avaldamine on eelduseks tõhusale õiguste kaitsele, võimaldades ettevõtjal tuvastada õiguste rikkumise esinemise ning vajadusel hankija tegevust vaidlustada. Pakkujal

---

<sup>171</sup> VAKOo 124-21/234323, p 7.1

<sup>172</sup> Vt täpsemalt Ginter, C., Väljaots, T., lk 198.

<sup>173</sup> TlnHKo 3-20-1429, p 27.

<sup>174</sup> VAKOo 30-21/220308, p 15.

<sup>175</sup> RKHKo 3-3-1-44-13, p 16.

<sup>176</sup> TrtRnKm 3-18-2034, p 18.

<sup>177</sup> RKHKm nr 3-3-1-12-16, p 13.

on hankija tegevuse vaidlustamise õigus juhul, kui vaidlustamine aitab kaitsta ettevõtjal õigust sõlmida õiguspärane hankeleping või saada hüvitist kahju eest, mis tekkis kellegi teisega õigusvastaselt hankelepingu sõlmimisest. Seega võib teabe avaldamise suhtes vaidlustamise õiguse välistada ettevõtjal, kelle õiguste kaitset ei kahjusta teabe avaldamata jätmine, näiteks ettevõtjatel, kellel ühtlasi puudub kaebeõigus avaldatava teabe alusel hankija tegevuse vaidlustamiseks.

VAKO praktika kohaselt tuleb kaebeõiguse olemasolu hinnata vastavalt sellele, kuidas vaidlustatav hankija tegevus mõjutab vaidlustaja võimalust jõuda hankelepingu sõlmimiseni. Pakkumuste hindamise alusel edukaks tunnistamise otsuse vaidlustamise õigus on kindlasti ettevõtjal, kelle pakkumus jäi eduka pakkumuse järel teisele kohale, kuna vaidlustuse rahuldamise korral on tal tõenäosus osutada võitjaks.<sup>178</sup> Analoogne õigus võib aga puududa ettevõtjal, kelle pakkumus oli vastavaks tunnistatud pakkumuste hulgas järjekorras teisest kaugemal ja vaidlustuse asjaoludel puuduks vaidlustajal seetõttu võimalus jõuda vaidlustuse tulemusel hankelepingu sõlmimiseni või uue riigihankeni.<sup>179</sup>

Samas ei saa vaidlustamisõigust välistada üksnes lähtuvalt vaidlustaja pakkumuse kohast pingereas. Näiteks on VAKO võtnud menetlusse pakkuja vaidlustuse, kelle pakkumus oli pingereas kolmas, kuna edukaks tunnistamise otsuse vaidlustuse rahuldamine ei pruugi alati viia pingereas teiseks jäänud pakkumuse esitanud pakkujaga hankelepingu sõlmimiseni. Selline võimalus eksisteerib olukorras, kus hankija kasutab hankemenetluses pöördmenetlust, mille puhul kontrollib hankija enne pakkumuse edukaks tunnistamist üksnes eduka pakkumuse esitanud pakkuja suhtes kõrvaldamise aluste esinemist ning kvalifitseerimise tingimuste täitmist. Seega ei ole välistatud võimalus, et pingereas teiseks jäänud pakkumuse esitanud pakkujal esinevad näiteks kõrvaldamise alused, mille tõttu tuleb hankija lükata tema pakkumus tagasi ning sõlmida hankeleping hoopis vaidlustajaga, või et ka teiseks jäänud pakkumuse suhtes tehtud hankija otsused tunnistatakse vaidlustamise tulemusel kehtetuks.<sup>180</sup>

Ettevõtjal pole kaebeõigus üksnes otsusele, mille hankija teeb vahetult enne hankelepingu sõlmimist, vaid kõigi hankelepingu eeldusena tehtud otsustele. Kohtupraktikas on võetud menetlusse vaidlustus, mille pakkuja esitas teise hankemenetluses osalenud pakkuja suhtes

---

<sup>178</sup> VAKOo 236-16/176941, p 7.2.

<sup>179</sup> Simovart, M. A., Pilving, I., Ginter, C., RHS komm. väljaanne, § 185, äm 30.

<sup>180</sup> VAKOo 87-21/233412, p 13.

kvalifitseerimise ning kõrvaldamata jätmise otsustele põhjusel, et sellised otsused mõjutavad kaebaja õigusi tulenevalt tema eesmärgist sõlmida ise vastava hanke raames hankeleping.<sup>181</sup>

Kohtupraktikas on leitud, et ettevõtjal on kaebeõigus isegi juhul, kui tema kaebuse rahuldamise tulemusel oleks hankija sunnitud mittevastavaks tunnistama kõigi pakkujate, sh ka kaebuse esitaja, esitatud pakkumused, kuna ettevõtjal on võimalus osutada edukaks kaudselt ka läbi uue hankemenetluse<sup>182</sup> Seega võiks ka teabe esitamata jätmise puhul kaebeõigust jaatada olukorras, kus teabe avaldamise tulemusel saaksid teatavaks asjaolud, mille alusel esitatud vaidlustuse rahuldamisel on hankija sunnitud hankemenetluse kehtetuks tunnistama ning uue korraldama.

VAKO praktikas on tehtud erandeid reeglist, et vaidlustus peab aitama reaalselt kaasa pakkuja eesmärgile sõlmida hankijaga hankeleping, paralleelvaidluste olukorras. VAKO on menetluse võtnud menetluse kolmandaks jäänud pakkuja kaks eraldi vaidlustus eduka pakkuja pakkumuse vastavaks ja edukaks tunnistamise otsuste peale ning teiseks jäänud pakkuja pakkumuse vastavaks tunnistamise otsuse peale. Kuigi esmajärjekorras lahendatava teiseks jäänud pakkuja pakkumuse vastavaks tunnistamise otsuse vaidlustuse tulemusena oleks vaidlustaja pakkumus tõusnud parimal juhul teisele kohale, sõltus selles asjas tehtavast otsusest vaidlustaja vaidlustamisõigus paralleelvaidluses eduka pakkuja suhtes tehtud otsuste üle.<sup>183</sup>

Kaebuse vastuvõetavas ei saa sõltuda tingimusest, et kaebaja esitab tõendid selle kohta, et juhul, kui kaebus rahuldatakse, peab hankija hankemenetluse uuesti läbi viima. Sel juhul tuleb pidada piisavaks niisuguse võimaluse olemasolu.<sup>184</sup> Samuti nõuab õiguskaitsemeetmete direktiivi artikkel 2 lg 1 p-d a ja b, et õigus vaidlustada peab olema iseseisev võimalusest esitada kahju hüvitamise nõudest pärast hankelepingu sõlmimist.<sup>185</sup>

Eelnevast järeldub, et edukaks tunnistamise otsuse vaidlustamisõigus on pakkujatel, kelle puhul on välistatud igasugune võimalus jõuda vaidlustamise kaudu hankelepingu sõlmimiseni. Seega võib kaebeõigust tõsikindlalt välistada kaebeõigust üksnes pakkujatel, kes on edukaks tunnistamise otsusest teavitamise hetkeks riigihanke menetlusest lõplikult kõrvaldatud.

HKMS § 44 lg 1 kohaselt võib halduskohtusse pöörduda isik üksnes oma õiguse kaitseks. Mõiste „oma õiguse kaitseks“ tähendab, et kaebajal peab olema konkreetsest normist tulenev

---

<sup>181</sup> TrtHKo 3-21-2760, p 26.

<sup>182</sup> TrtRnKo 3-21-439, p 30.

<sup>183</sup> VAKOo 113-17/180918, p-d 18-20; TrtRKO 3-17-1731, p 18; Simovart, M. A., Pilving, I., Ginter, C., RHS komm. vlj., § 185, äm 30

<sup>184</sup> EKO C 333/18, p 29.

<sup>185</sup> EKO C-81/98, p 43.

subjektiivne õigus. Vastava normi eesmärgiks peab (mh) olema kaebaja õiguste kaitse, sh rikkumise tagajärjel tekkiva kahju ärahoidmine.<sup>186</sup>

RHS § 47 lg 3 p-st 4 tuleneb pakkujale õigus nõuda hankijalt sättes nimetatud teavet. Seega on hankija otsus, millega hankija keeldub pakkujale teabe avaldamisest, käsitletav haldusaktina HMS § 51 mõttes. Sellise otsuse vaidlustamisega kaasneks hinnangu andmine sellele, kas hankija on põhjendatult jätnud avaldamata eduka pakkuja poolt esitatud teabe, ning juhul, kui teabe avaldamisest keeldumiseks puudus alus, kohustada hankijat avaldama teabe ettenähtud ulatuses. Seejuures tuleb arvestada, et sättes sisalduva teavitamiskohustuse kohane täitmine tagab pakkujale piisava informatsiooni, et hinnata hankija tegevuse õiguspärasust ning kaitsta end õiguste ja huvide kahjustumise eest.

Eelnevast järeldeb, et nimetatud eeldused kehtivad ka juhul, kui vaidlustatakse otsust, millega jättis hankija teabe avaldamata, leides et tegemist on konfidentsiaalse teabe või ärisaladusega. Arvestades, et nii kahju hüvitamise nõude kui pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse vaidlustamise eeldusteks on võimalus tutvuda teabega piisavas ulatuses (et vastav nõue või vaidlustus koostada), siis on RHS § 47 lg 4 p-i 3 alusel avaldatud teabe vaidlustamise õigus kooskõlas kaitseõiguse põhimõttega.

### **3.1.2. Õiguslik alus teabe avalikustamata jätmise otsuse vaidlustamine**

Üldiste vaidlustamise eelduste täitmine ei taga veel otsuse vaidlustamise õigust. Seega tuleb küsida, kas vaidlustada võib ka otsust, milles on leitud, et edutu pakkuja poolt nõutud teave ei kuulu avalikustamisele põhjusel, et selles sisalduv teave on konfidentsiaalne või määratletud ärisaladusena.

Hankija tegevuse vaidlustamise alus on sätestatud RHS § 185 lg-s 1, mille kohaselt võib vaidlustada hankija tegevuse. RHS § 185 lg-s 2 on sätestatud loetelu dokumentidest, otsustest ja teadetest, mille peale võib esitada vaidlustuse. RHS § 185 lg 4 sätestab loetelu hankelepingu vaidlustamise alustest, kirjeldades konkreetseid rikkumisi, mis vaidlustamiseõiguse aluseks võivad olla.

---

<sup>186</sup> TlnHKm 3-17-1947, p 8.

Tegemist on õigustehniliselt ebaselge sättega, mida VAKO on oma praktikas korduvalt tõlgendanud. Nii on VAKO leidnud, et RHS § 185 lg 1 alusel ei ole võimalik vaidlustada hankija konkretiseerimata tegevust ning sättes kasutatud sõna „tegevus“ ei anna vaidlustada hankija tegevust või tegevusetust, mida RHS sõnaselgelt ei nimeta. Otsuses leiti, et RHS § 185 lg-s 1 kasutatud sõna „tegevus“ tuleb tõlgendada koosmõjus RHS § 185 lg-tega 2 ja 4, mis täpsustavad, milline hankija tegevus, st millised hankija tegevuse resultaadid, on vaidlustatavad. Erandiks on RHS § 185 lg 2 p 8, mis jätab lahtiseks ülejäänud vaidlustatavad otsused, mis on tehtud RHS-i alusel.<sup>187</sup> Vaidlustaja ei saa „muude otsuste“ vaidlustamisõigusele tuginedes jätta vaidlustuses nimetamata konkreetseid otsused, mida ta vaidlustab.

Järgnevalt kontrollitakse, kas VAKO seisukoht on põhjendatud. RHS § 185 lg 2 p-i 8 kohaselt võib vaidlustuse esitada muu RHS-i alusel tehtud hankija otsusele, mis võib rikkuda vaidlustaja õigusi või kahjustada tema huvisid. Sätte sõnastusest ning VAKO selgitustest lähtuvalt võib asuda seisukohale, et RHS § 185 lg-s 2 on sätestatud mitteammendav loetelu vaidlustatavatest dokumentidest ja otsustest. RHS § 185 lg 2 p-i 8 kohaselt on hankija otsus vaidlustatav, kui on täidetud kaks eeldust: 1) otsus on võetud RHS-i alusel; 2) otsus võib rikkuda vaidlustaja õigusi või kahjustada tema huvisid.

VAKO on aga RHS § 185 lg-t 2 tõlgendanud kui sätet, milles on antud ammendav loetelu dokumentidest, mida saab vaidlustada. RHS § 185 lg 2 p 8 sõnastuse grammatiline ja süstemaatiline tõlgendamine ei võimalda sellisele järeldusele jõuda, sest lauseosa „muu käesoleva seaduse alusel tehtud hankija otsus“ viitab otseselt õigusele vaidlustada ka otsuseid, mida eelnevates punktides ei nimetada, kuid mille tegemise õigus tuleneb RHS teistest sätetest. VAKO tõlgendus oleks ka vastuolus õiguskaitsemeetmete direktiivi artikkel 1 lg 1 tõlgendusega, millega peab pakkujal olema tagatud õigus vaidlustada hankija otsuseid, mis on vastuolus riigihankedirektiiviga seda õigust üle võtvate siseriiklike eeskirjadega.

VAKO praktika RHS kohaldamisel viitab otseselt vaidlustatavate otsuste kitsale tõlgendamisele, kuna vaidlustamisõiguse tekkimise eeldus loetakse täidetuks vaid juhul, kui vaidlustatava otsuse tegemine on sõnaselgelt RHS-is sätestatud. Näiteks on VAKO välistanud pakkuja õiguse vaidlustada hankija otsus anda vaidlustaja pakkumusele teatud arvu punkte, kuivõrd ükski RHS säte ei maini otsust üksikule pakkumusele teatava arvu hindepunktide andmist, st sellise otsuse vastuvõtmist ei ole seadusandja ette näinud. Vaidlustamise õigus ei

---

<sup>187</sup> VAKOo 171-18/194960, p 6.

teki isegi juhul, kui hankija võtab liialduslikult vastu eraldi otsuse teatavale pakkumusele kindla arvu hindepunktide andmise kohta, kuna selline otsus pole vastu võetud „RHS-i alusel“ ega ole seega vaidlustatav.<sup>188</sup> VAKO on keeldunud vaidlustamisõiguse tunnustamisest ka siis kui hankija vaidlustatavaks otsuseks on hankelepingu sõlmimise otsus<sup>189</sup>, korraldus sõlmida ooteaja möödumisel hankeleping<sup>190</sup>, otsus jätta ilma seadusest tuleneva kohustusega pakkumuste esitamise tähtaeg pikendamata ning pakkumused avada<sup>191</sup>. Nii ongi VAKO asunud seisukohale, et kuna RHS ei näe otseselt ette, et hankija peab tegema konkurendi dokumentide andmisest keeldumisel põhjendatud otsuse ja et sellele otsusele saab esitada vaidlustuse vaidlustuskomisjonile, ei ole hankija teade või otsustus mitte edastada konkurendi pakkumusest dokumente, selgitustaotlusi ja vastuseid käsitletav RHS-i alusel tehtud hankija otsusena.<sup>192</sup>

VAKO praktikas on leitud, et kohustus teatada vastavaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujale need edukat pakkumust iseloomustavad andmed, mis andsid edukale pakkumusele eelise tema pakkumusega võrreldes, on pakkumuse edukaks tunnistamise otsusega külgnev menetluslik kohustus, mis ei ole seotud edukaks tunnistamise otsuse sisu kujunemisega. Teatamiskohustuse täitmata jätmine ei tingi pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse õigusvastasuse. VAKO toonitas, et hankija tegevus, mida saab vaidlustada, on sätestatud RHS § 185 lg-tes 2 ja 4, mistõttu tuleb RHS § 47 lg 4 p-s 3 sätestatud andmete esitamata jätmise kohta esitatud vaidlustus jätta menetlusse võtmata.<sup>193</sup>

Problemaatiline on ka kehtiva RHS alusel teabe avalikustamisest keeldumise otsuse vaidlustamisel esitatava nõude sisustamine. Nimelt on pakkuja poolt esitatavate nõuetele sätestatud piirangud RHS § 190 lg-s 4, mille punkti 1 kohaselt võib vaidlustusega nõuda üksnes hankija otsuse osalist või täielikku kehtetuks tunnistamist ning punkti 2 kohaselt hankija kohustamist viia riigihanke alusdokumendid õigusaktidega kooskõlla. Seega võib hankija esitada (HKMS § 5 lg 1 p 2 tähenduses) kohustamismõude riigihanke alusdokumentide (kui eelhaldusakti) kooskõlla viimiseks õigusaktides sätestatud nõuetega ning HKMS § 5 lg 1 p 1 tähenduses tühistamismõude hankija otsuste peale.

---

<sup>188</sup> VAKOo 92-20/215323, p 14.

<sup>189</sup> VAKOo-d 92-20/215323, p 13; 203-20/226031, p 8.3; 137-22/254269, p 10.

<sup>190</sup> VAKOo 118-19/207491, p 10.

<sup>191</sup> VAKOo 24-19/198276, p-d 5.1-5.2.

<sup>192</sup> VAKOo 178-21/240128, p 8.1.

<sup>193</sup> VAKOo 219-18/200962, p 7.

RHS alusel teabe avalikustamisest keeldumise otsuse vaidlustamist piirab ka RHS § 197 lg 1 p 5, mille kohaselt lõpeb vaidlustusmenetlus vaidlustuskomisjoni otsusega rahuldada vaidlustus osaliselt või täielikult, tunnistades kehtetuks hankija tehtud riigihankega seotud seadusega vastuolus olev otsus või kohustades hankijat viima riigihanke alusdokumendi vastavusse õigusaktidega ettenähtud nõuetega. RHS § 190 lg 4 p-st 2 ning RHS § 197 lg 1 p-ist 5 tulenevalt saab vaidlustuskomisjon riigihanke alusdokumentidele esitatud vaidlustuse läbivaatamisel hinnata üksnes seda, kas riigihanke alusdokumendid on kooskõlas õigusaktidega, ning saab hankijat kohustada mingit tingimust kehtestama vaid siis, kui mingi tingimuse puudumine riigihanke alusdokumentides on vastuolus õigusaktidega.<sup>194</sup> Seega on kohustamiskaebuste esitamine võimalik vaid riigihanke alusdokumentide seadusega kooskõlla viimiseks.

Eelpool toodu annab alust asuda seisukohale, et VAKO senine praktika ei ole kooskõlas EL õigusega ning EK kohtupraktikaga. Direktiividest 89/665/EÜ art 2a lg-st 2 ning 2014/24/EL art-st 55 tulenevad avalikustamise kohustuse nõuded. Euroopa Kohus on selgitanud, et igasugune riigisisese õiguskorra säte või seadusandlik, haldus- ja kohtupraktika, mis vähendab liidu õiguse tõhusust seeläbi, et ei anna liidu õiguse kohaldamiseks pädevale kohtule õigust teha selle kohaldamisel kõik vajalik, selleks et jätta kohaldamata riigisiseseid õigusnormid, mis võivad takistada liidu normide täielikku toimet, on vastuolus nende nõuetega, mis moodustavad liidu õiguse olemuse.<sup>195</sup>

Euroopa Kohus on tõlgendanud direktiivi 89/665 artikli 1 lõike 1 tähenduses mõistet „hankija otsus“ võimalikult laialt kuna sätte sõnastus eeldab, et hankija kõik otsused, mis on seotud riigihankeid käsitlevate liidu õiguse sätetega ja võivad neid rikkuda, alluksid direktiivi artikli 2 lõike 1 punktides a ja b ette nähtud õiguslikule kontrollile.<sup>196</sup> Ka õiguskirjanduses on direktiivi tõlgendades asutud seisukohale, et vaidlustatavaks tuleb pidada igat hankija otsust, kui see otsus on seotud direktiivi kohaldamisalasse kuuluva hankelepinguga ja sellel võivad olla õiguslikud tagajärjed. Vaidlustatavad ei ole hankija toimingud ja hankija tahte väljendused, millel pole õiguslike tagajärgi kolmandatele isikutele, ning mis on üksnes turu-uuringu või ettevalmistava tegevusega seotud ja mida võib kvalifitseerida hankija sisekaalutlusena.<sup>197</sup> Seega tuleb õiguskaitsemeetmete direktiivi kohaldada igasugustele hankija aktidele, millel võivad olla õiguslikud tagajärjed, olenemata sellest, kas see akt on võetud väljaspool ametlikku

---

<sup>194</sup> VAKOo 51-21/232391, p 7.

<sup>195</sup> EKo-d C-689/13 p 38-42; C-106/77, p 22; C-112/13 p 37 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>196</sup> EKo C-391/15 p 26.

<sup>197</sup> Steinicke, M., Vesterdorf, P. L., lk 1395.

riigihankemenetlust või selle raames, jättes kohaldamisalast välja hankija sisekaalutlused.<sup>198</sup> Kuna hankija otsused, mille puhul pole tegemist hankija sisekaalutlustega, alluvad õiguslikule kontrollile, olenemata otsuste laadist ja sisust<sup>199</sup>, tuleb hankija otsust keelduda avaldamast ettevõtjale teise ettevõtja taotluses või pakkumuses sisalduvat konfidentsiaalseks peetavat teavet lugeda aktiks, mille peale saab edasi kaevata.<sup>200</sup> Pakkujal on sellise otsuse osas kaebuse esitamise õigus sõltumata sellest, kas ta seab samaaegselt kahtluse alla hankija teiste otsuste õiguspärasuse.<sup>201</sup>

Kokkuvõttes tuleb asuda seisukohale, et RHS-is puudub õiguslik alus hankija tegevuse vaidlustamiseks olukorras, kus hankija keeldub RHS § 47 lg 4 p-s 3 sätestatud kohustuse täitmisel teabe avaldamisest põhjendusega, et nõutav teave rikuks eduka pakkuja ärisaladust. Isegi kui RHS § 185 lg 2 p-is 8 sätestatud alust, mis võimaldab muu RHS-i alusel tehtud hankija otsust vaidlustada, tõlgendatakse sedavõrd laialt, et sätte alusel oleks võimalik vaidlustada igasuguseid hankija riigihanke teostamisel tehtud otsuseid, mis võivad rikkuda pakkuja õigusi või kahjustada tema huve, on pakkujate poolt esitatavad nõuded piiratud teiste RHS sätetega. Autor leiab, et kehtiv RHS tuleks kooskõlla viia EL õigusega, mis tähendab, et tuleb muuta mitte ainult vaidlustatavate otsuste loetlelu vaid ka muid otsuse vaidlustamist piiravaid sätteid. Ainuüksi EL õigusega konformne tõlgendamine ei ole piisav.

### **3.1.3. RHS-is nimetamata tegevuse vaidlustamine kehtiva regulatsiooni alusel**

VAKO on praktikas selgitanud, et RHS 8. peatükk on üles ehitatud selliselt, et vähemalt üldjuhul on ettevõtjal võimalik, vaidlustades õigeaegselt asjaomast alusdokumenti, otsust vm, saavutada enda õiguste kaitse ka ilma RHS-is nimetamata hankija tegevust vaidlustamata. Näiteks olukorras, kus vaidlustaja leiab mh, et hankija on liisuheitmise läbiviimisel tegutsenud õigusvastaselt, on vaidlustajal võimalik hilisemalt vaidlustada pakkumuse edukaks tunnistamise otsust.<sup>202</sup> Seega tuleb tuvastada, kas olukorras, kus ettevõtja leiab, et eduka pakkumuse kohta teabe avaldamata jätmine oli õigusvastane, on ettevõtjal võimalik kaitsta oma õigusi mõne muu otsuse vaidlustamisega.

---

<sup>198</sup> EKo C-26/03, p-d 34-35.

<sup>199</sup> EKo C-391/15, p-d 27-29.

<sup>200</sup> EKo C-927/19, p 111.

<sup>201</sup> Samas, p 107.

<sup>202</sup> VAKOo 171-18/194960, p 6.

Arvestades, et VAKO on praktikas pidanud RHS § 47 lg 4 p-s 3 sisalduvat teabe avaldamise kohustust menetluslikuks kohustuseks, mis ei ole seotud edukaks tunnistamise otsuse sisu kujunemisega ning mille täitmata jätmine ei tingi pakkumuse edukaks tunnistamise otsuse õigusvastasuse, siis puudub ettevõtjal võimalus saavutada õiguste kaitse edukaks tunnistamise otsuse vaidlustamisega, kuna vaidlustuse menetlusse võtmise eelduseks on hankija tegevuse õigusvastasus. Samuti on VAKO praktikast tulenevalt tõenäoline, et vaidlustus, milles tuginetakse teabe ärisaladusena käsitamise põhjendamatusetele, jäetakse menetlusse võtmata, kuivõrd VAKO on praktikas selgitanud, et tal puudub pädevus anda hinnanguid sellele, kas mingi teabe ärisaladuseks tunnistamine on põhjendatud või mitte.<sup>203</sup>

Olukord, kus on välistatud hankija otsuse tühistamine tulenevalt asjaolust, et hankija määratles ekslikult teabe konfidentsiaalseks seoses selles sisalduva ärisaladusega, on vastuolus EK praktikaga.

EK on selgitanud kohtuasjas C-54/10, et õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile tagamiseks peab liikmesriigi kohus, kellele on esitatud kaebus riigihankemenetluses, kontrollima kas hankijal oli õigus asuda seisukohale, et teave, mida ta keeldus kaebajale edastamast, oli konfidentsiaalne. Selleks peab pädev liikmesriigi kohus uurima täielikult kõiki asjakohaseid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid. Teabe ekslikult konfidentsiaalseks kvalifitseerimise tuvastamisel peab sellel kohtul olema võimalik tühistada hankija otsus selle teabe avalikustamisest keeldumise kohta ning vajaduse korral ka otsus, millega jäetakse rahuldamata selle keeldumise peale esitatud vaie. Lisaks olgu märgitud, et kui liikmesriigi õigus seda lubab, peab sellel kohtul olema võimalik teha selles asjas ise uus otsus.<sup>204</sup>

Arvestades, et RHS, sh RHS § 47 lg 5, ei sätesta detailseid juhiseid avaldatava teabe piiramiseks olukorras, kus hankija teabe näol võib tegemist olla ettevõtja ärisaladusega, on sellesisuline otsuse näol tegemist hankija kaalutusotsusega, mille tegemisel tuleb järgida diskretsiooni teostamise reegleid.<sup>205</sup> Halduse kaalutusotsuste, sh hankija kaalutusotsuste puhul on kohtul keelatud teha kaalutusotsust haldusorgani eest.

---

<sup>203</sup> VAKOo 103-18/196785, p 8.3. Vt ka RKHKo 3-20-924, kus p-s 29 on leitud, et olukorras, kus kaebaja eest on kolmanda isiku selgitusi ärisaladuse kaitseks varjatud ja tema menetlusõigused on olulisel määral piiratud, peab kohtu roll olema selle võrra aktiivsem, et seda piirangut tasakaalustada.

<sup>204</sup> EKO C-54/21, p-d 101-102

<sup>205</sup> RHS komm. väljaanne, § 47 lg 5, äm 18.

Järelikult juhul, kui liikmesriigi menetlusõigus ei võimalda kohtul, kellele on esitatud kaebus riigihankelepingu sõlmimise otsuse peale, võtta menetluse käigus meetmed, mis taastavad õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile järgimise, peab see kohus juhul, kui ilmneb, et seda õigust on rikutud teabe avaldamata jätmise tõttu, kas tühistama selle edukaks tunnistamise otsuse või otsustama, et kaebaja võib esitada juba tehtud edukaks tunnistamise otsuse peale uue vaidlustuse, kusjuures selle esitamise tähtaeg hakkab kulgema alles siis, kui kaebajal on võimalik tutvuda kogu teabega, mis oli ekslikult konfidentsiaalseks tunnistatud.<sup>206</sup>

### **3.2. Võimalused teabe avalikustamata jätmise vaidlustamiseks halduskohtumenetluse seadustiku alusel**

Riigihanke korraldamisest, sealhulgas hankelepingu sõlmimisest või muutmisest tekkinud haldusasjades ehk hankeasjades kaebuste esitamist reguleerib HKMS-i 28. peatükk.

HKMS § 268 lg-st 1 tulenevalt võib hankeasjades pakkuja esitada oma õiguste kaitseks kaebuse hankija tegevuse peale, kui ta on läbinud menetluse VAKO-s. Kui seaduses on ettenähtud kohustuslik kohtueelne menetlus, siis võib tulenevalt HKMS § 47 lg-st 1 isik esitada halduskohtule kaebuse esitada üksnes siis, kui isik on pidanud kinni nõude kohtueelseks lahendamiseks ettenähtud korrast, ning üksnes ulatuses, milles tema nõuet ei ole selles korrast tähtaegselt rahuldatud. Seega on halduskohtule RHS rikkumisele tuginedes kaebuse esitamise eelduseks, et isik täitis vaidlustuse esitamise tingimused, s.h esitas vaidlustuse tähtaegselt.

Erandid HKMS § 268 lg-s 1 sätestatud hankeasjades kohtueelse menetluse läbimise kohustuste üldreeglist on tehtud vaid riigisaladuse ja salastatud välisteabega seotud hankeasjades. Samas ilmneb Riigikohtu praktikast, et riigihanke läbiviimisega seonduvate vaidluste lahendamiseks võib isik teatud juhtudel pöörduda otse halduskohtusse. Samuti on ilmne vahetegu HKMS-i alusel hankeasjana käsitatava vaidluse ning RHS alusel VAKO-s käsitatava vaidlustuse vahel.

Riigikohtu tsiviilkolleegium leidis asjas nr 3-2-1-189-12, et VAKO-s saab vaidlustada hankija otsust jätta v.r RHS § 34 alusel jätta pakkuja tagatis tagastamata ja see realiseerida, kuivõrd seda tuleks käsitada hankija muu otsusena RHS § 117 g 2 p 13 mõttes.<sup>207</sup> „Tagatise tagastamata jätmise ja selle realiseerimine on üks osa riigihanke korraldamisest ja see peab toimuma

---

<sup>206</sup> EKo C-54/21, p 107.

<sup>207</sup> RKTKm 3-2-1-189-12, p 12 jj. Siinkohal tuleb märkida, et autor sellekohast viidet VAKO praktikast ei leidnud.

kooskõlas kehtiva õigusega ning pakkujal peab olema võimalik oma omandiõigust kaitsta. Oluline on, et hankija tegevus oleks kontrollitav ja et tema õigusvastase tegevuse tõttu ei kahjustataks õigusvastaselt pakkujat ega võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse põhimõtteid.<sup>208</sup>

Näiteks kohtuasjas nr 3-3-1-52-11 leidis Riigikohus, et kaebajal võib olla õigus sama nõudega pöörduda osaliselt kohe kaebusega halduskohtusse ja osaliselt vaidlustuskomisjoni ning menetlused vaidlustuskomisjonis ja halduskohtus toimuvad paralleelselt. Kuigi selline olukord ei ole Riigikohtu hinnangul otstarbekas, ei anna seadus alust asuda kaebuse tagastamise õiguse küsimuses teistsugusele seisukohale.<sup>209</sup> Konkreetse asjas vaidlustas riigihanke osalemisest huvitatud ettevõtja hankija tegevuse, esitades ühelt poolt konkreetseid etteheiteid hanketeate ja hankedokumentide sisule riigihangete seaduse alusel ning teiselt poolt vaidlustas riigihanke korraldamise lubatavuse jäätmeseaduse alusel.

Sellist kaebust, mis isik esitab hankija tegevuse vaidlustamiseks riigihanke korraldamisel, tuginedes mõnele muule õigusaktile, tuleb endiselt menetleda hankeasjana HKMS 28. peatüki mõttes. Kuna kaebaja ei tugine RHS-le, siis ei ole tal kohustust ka kohtueelset menetlust läbida. Seega on kohtueelse korra läbimata jätmise lubatav olukorras, kus hankija tegevusele esitatud kaebuses ei tugineta RHS-le vaid Eesti ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetele, PS-le ning Euroopa Liidu riigihankeõiguse normidele, kuna neile põhimõtetele ja normidele tugineva vaidluse kohtueelseks lahendamiseks puudub RHS-is sõnaselge kohustus. See mööndus on vajalik ebaselgest kaebekorrast tingitud minetuste vältimiseks ja tõhusa õiguskaitse tagamiseks.<sup>210</sup>

Samuti ei saa isiku kaebeõigust välistada üksnes põhjusel, et ta ei kuulu viidatud sättes nimetatud isikute hulka, vaid sättes nimetatud isikute kaebeõiguse hindamisel tuleb lähtuda HKMS § 44 lg-st 1.<sup>211</sup> Kui kaebajat ei saa pidada riigihanke osalemisest huvitatud ettevõtjaks HKMS § 268 lg 1 tähenduses ning ta tugineb kaebuses oma õiguste kaitsele, siis on vaja analüüsida, kas mõni säte näeb kaebajale ette subjektiivse õiguse.<sup>212</sup>

HKMS § 44 lg 1 kohaselt võib isik pöörduda halduskohtusse üksnes oma õiguse kaitseks. Riigikohtu praktika kohaselt tuleb halduskohtumenetluses kaitstavate õiguste ja vabadustena

---

<sup>208</sup> Jäätma, J. HKMS komm. vlj, § 267, p 2.

<sup>209</sup> Riigikohus andis hinnangu, kas hanke läbiviimine oli muudest õigusaktidest tulenevalt üldse lubatav. Komisjon saab kontrollida üksnes korraldatava hankemenetluse vastavust riigihangete seaduses sätestatud nõuetele. Vt täpsemalt RKHKm 3-3-1-52-11, p 18.

<sup>210</sup> RKHKm 3-17-1151, p 6.

<sup>211</sup> RKHKm 3-23-428, p-d 14-15.

<sup>212</sup> RKHKm 3-23-428, p 18.

mõista isiku subjektiivseid avalikke õigusi - põhiõigusi ja -vabadusi, seadusest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevaid õigusi. Kaebeõiguse eelduseks on seega isikule kuuluvate subjektiivsete õiguste riive, mis ei pea kaebeõiguse tekkimiseks olema intensiivne.<sup>213</sup> Kohus peab väidetavalt rikutud õigustloovat akti tõlgendades hindama, kas see kaitseb vaid avalikke huve või ka üksikisiku huve. Kui kaitstakse ka isiku huve, on isikul subjektiivne õigus nõuda asjakohasest sättest kinnipidamist.<sup>214</sup>

Kuna õigus tutvuda edukat pakkujat iseloomustavate andmetega on lisaks RHS § 47 lg 3 p-ile 4 tuletatav peatükis 1.2. analüüsitud EL ja Eesti õiguse üldpõhimõtetest ning õigusaktidest, millega kaitstakse mh ettevõtjate huve, siis esineb ettevõtjal HKMS § 44 lg 1 alusel kaebeõigus hankija teabe avaldamata jätmise vaidlustamiseks sellise õiguse kaitse on võimaldatud vastavaks tunnistatud pakkumuse esitanud pakkujatele, siis on kaebeõigus tuletatav HKMS § 268 lg-s 1.

Seega olukorras, kus kaebaja ei käitu kohtueelses menetluses nõuetekohaselt, jättes näiteks kõrvaldamata vaides esinenud puudused või ei esita vait tähtaegselt, ja menetlus lõpetatakse seetõttu õiguspäraselt vaide tagastamisega, ei ole hilisem kaebus kohtule HKMS § 47 lg-st 1 tulenevalt lubatav. Vaide õigusvastase tagastamise korral saab aga kohtumenetluses jätkata asja sisulise arutamisega.<sup>215</sup> HKMS § 121 lg 1 p-i 4 alusel kaebuse tagastamisel peab kohus kontrollima kohustusliku kohtueelse menetluse läbimist sisuliselt ega saa piirduda formaalse kontrolliga.<sup>216</sup>

Tartu Ringkonnakohus selgitas kohtuasjas nr 3-22-49/14, et olukorras, kus isik on järginud kohustusliku kohtuvälise menetluse korda, kuid VAKO õigusvastaselt jätab vaidlustuse läbi vaatamata, puudub alus halduskohtule esitatud kaebuse tagastamiseks (või läbi vaatamata jätmiseks) kohustusliku kohtueelse menetluse läbimata jätmise tõttu. Kui aga vaidlustus on jäetud läbi vaatamata õiguspäraselt, siis isikul kohtusse pöördumise õigust ei ole. Tõhusa õiguskaitse tagamise põhimõttega oleks vastuolus oleks HKMS § 47 lg 1 grammatiline tõlgendamine, kui võrd see viiks järeldusele, et kaebajal ei ole õigust kaebusega halduskohtusse pöörduda ka juhul, kui ta ei järgi vaidlustuse esitamise tähtaega mõjuval põhjusel. Kuna VAKO-l ei ole õigust ennistada vaidlustuse esitamise tähtaega, peab ta jätma kaebaja vaidlustuse läbi vaatamata ning kaebaja kaotaks võimaluse rakendada esmaseid

---

<sup>213</sup> RKHKm 3-17-981/16, p 11.

<sup>214</sup> RKHKm 3-21-2230, p 9.

<sup>215</sup> RKHko 3-3-1-78-13, p 19.

<sup>216</sup> Samas, p 20.

õiguskaitsevahendeid oma õiguste kaitseks ning saaks nõuda üksnes talle tekitatud kahju hüvitamist. Seega tuleb HKMS § 47 lg-t 1 koostoimes HKMS § 267 lg-ga 1 mõista selliselt, et kaebuse halduskohtule võib esitada ka juhul, kui isik küll ei esitanud VAKO-le vaidlustust RHS-s sätestatud tähtaja jooksul, kuid kohustusliku kohtueelse menetluse korra järgimata jätmiseks esines mõjuv põhjus, mis kohtumenetluses oleks aluseks kaebetähtaja ennistamisele.<sup>217</sup>

Vaidlustuskomisjoni pädevus ei ole seatud sõltuvusse sellest, kas hankija järgib oma otsustes ja dokumentides riigihangete seadust ja viitab selle sätetele, vaid sellest, kas vaidlustatakse hankija tegevust ja kas vaidlustaja tugineb riigihangete seadusele. Hankija tegevuse all tuleb v.r. RHS § 117 lg 1 tähenduses mõista hankija poolt riigihanke teostamist RHS § 2 mõttes, sh riigihanke korraldamist sama seaduse § 3 mõttes. Selles kontekstis tehakse hankija tegevus kindlaks riigihanke iseloomulike, st sisuliste tunnuste alusel (RHS § 2 lg 2).<sup>218</sup> Riigikohus leidis, et hankemenetluse või muu pakkumismenetluse algatamise otsus on olemuselt menetlustoiming haldusmenetluse seaduse ja halduskohtumenetluse seadustiku mõttes.

RHS kommentaarides selgitatud, et riigihanke korraldamist riigihangete seaduse tähenduses tuleks mõista kui üldterminit, mis hõlmab endaga kõiki neid hankija tegevusi, mis on suunatud riigihanke korraldamisele, hankelepingu sõlmimisele või muutmisele.<sup>219</sup> Hankeasjana tuleks käsitleda ka riigihanke korraldamata jätmist ning riigihanke korraldamise kohustuse rikkumist, mis tooks kaasa tõhua õiguskaitsevahendi kasutamise õiguse. Kommentaari autor on leidnud, et õiguskaitsevahend peab olema tõhus ja tõhusust ei saaks tagada, kui eelpool nimetatud rikkumisi ei käsitataks hankeasjana.<sup>220</sup> Kohustusliku kohtueelse menetluse läbimise nõue piirab PS §-st 15 tulenevat kaebeõigust. Kui siduda kohtusse pöördumise õiguse kohustusliku kohtueelse menetluse läbimisega, oleks kommentaari autori kohaselt tegemist PS § 15 tuleneva põhiõiguse piiramisega, mis peab olema seaduses sätestatud lähtudes õiguskindluse ja -selguse nõetega.<sup>221</sup> Kommentaaris on viidatud vastavale EK praktikale kinnitab, et liikmesriigi menetlusautonoomia ei ole absoluutne, s.t. liikmesriik ei või luua ise kahju hüvitamise aluseid ega menetlusi hankevaidluste tarvis., Liikmesriik ei või ka ise määrata menetlust reguleerivate normide kohaldamise ulatust, mistõttu peab, sõltumata menetlusautonoomiast riigisisene regulatsioon, sh kahju hüvitamine, vastama õiguskaitsemeetmete direktiivi eesmärkidega, st

---

<sup>217</sup> TrtRnKo 3-22-49 p-d 9, 12–14.

<sup>218</sup> RKHKm 3-3-1-30-12, p 20.

<sup>219</sup> Jäätma, J, HKMS komm. vlj, § 266, p 2, lk 725.

<sup>220</sup> Samas, p 4.

<sup>221</sup> Jäätma, J, HKMS komm. vlj, § 266, III., p 2

olema tõhus ja võrdväärne ning kooskõlas EK praktikas välja kujundatud seisukohtadele.<sup>222</sup> Kuivõrd hankija keeldumine teabe avalikustamisest mõjutab mh kahju hüvitamise regulatsiooni toimivust, siis ei saa asuda seisukohale, et kehtiv õiguskord oleks kooskõlas EK praktikaga.

Kokkuvõttes ei saa hankeasjas kaebust tagastada HKMS § 121 lg 1 p 4 alusel, kui kaebaja ei väida, et hankija rikkus riigihangete seadust. Hankeasjas tuleb kaebeõiguse olemasolu kontrollida esmajoones lähtuvalt HKMS § 268 lg-st 1.

---

<sup>222</sup> Jäätma, J. HKMS komm. vlj, § 266, IV., p 2

## Kokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks oli tuvastada, kuidas on riigihangetes tagatud ühelt poolt eduka pakkuja ärisaladuse kaitse, ning teiselt poolt edutute pakkujate õigus efektiivsetele õiguskaitsevahenditele. Töö autor leidis, et hetkel valitsev VAKO praktika on tinginud olukorra, kus edutu pakkuja ligipääs teabele, mille alusel oleks võimalik tuvastada tema õiguste rikkumine või huvide kahjustumine, on EK praktika ning õiguskaitsemeetmete direktiivi eesmärke arvestades põhjendamatuult raskendatud .

Esimeses peatükis uuriti RHS-st ning teistest õigusallikatest hankijale kohalduvad avalikustamiskohustust seoses pakkujate suhtest tehtavate otsustega. Otsuste avalikustamise ning põhjendamise nõuded on esimeseks eelduseks, et pakkujatel oleks piisaval määral tagatud PS-st ning ELPH-st tuletatav kaitseõigus. Need nõuded on tuletatavad EL-i ning riigisisese õiguse üldpõhimõtetest ning tagavad ühtlasi demokraatlikule õigusriigile keskse tähendusega põhimõtete järgimise osas kontrolli teostamise.

Kuivõrd põhjendamiskohustust tuleb sisustada vastava akti adressaadi huvist, siis peaks edututele pakkujatele olema tagatud sellise teabe kättesaadavus, mis aitab neil oma õigusi efektiivselt kaitsta. Seetõttu on küsitav, kas kehtiv praktika, mis võimaldab hankijatel eduka pakkuja suhtes tehtud positiivse kvalifitseerimise otsuse põhjendada alles vaidlustusmenetluses, on kooskõlas hea halduse põhimõttega, mis on muutunud EK praktikas üheks riigihankeõiguse üldpõhimõtteks, ning õiguskaitsevahendite direktiivi eesmärgiga. Kuigi hankija avalikustamis- ning põhjendamiskohustus on piiratud ettevõtjate ärisaladuse kaitsega, tuleks hankijatel avaldada teavet võimalikult suures ulatuses, et tema tegevus oleks eelnevalt nimetatud põhimõtetega kooskõlas.

Ärisaladuse kaitse olulisuse tõttu tuleb hankijatel lähtuda ärisaladuse määratlemisel lähtuda selle objektiivsetest tunnustest ega saa lähtuda üksnes pakkuja tahtest teatud teavet ärisaladusena käsitada. Relevantsete õigusnormide kooskõlalisel tõlgendamisel jõudis töö autor ühtlasi järeldusele, et RHS § 46<sup>1</sup> lg 1 sätestatud võib eksitada hankijaid ja pakkujaid ärisaladuse määratlemisel, kuna selles sätestatust hoolimata ei saa hankija lähtuda millestki muust, kui EKTÄKS § 5 lg-s 2 sätestatud eelduste kontrolli tulemustest. Ärisaladuse määratlemise eelduste kontrollimine toimub kaasuspõhiselt ega ole üheselt ja üldistatult sisustatavad. Hankijale lasuvast hoolsuskohustusest tulenevalt peavad hankijad seda siiski

igakordselt tegema, kuivõrd sellest sõltub ka läbipaistvus- ja põhjendamiskohustuse täitmise kvaliteet. Hankija peab otsuste põhjendamisel vältima ärisaladuse avalikustamist, mis võib sõltuvalt asjaoludest, nagu nt pakkumuste hindamise kriteeriumid, tähendada ärisaladust sisaldava teabe esitamist sellisel kujul, et sellest pole võimalik tuvastada ärisaladust, kuid samaaegselt võimaldab pakkujatel kontrollida otsuste õiguspärasust. Vajadusel peab hankija võimaldama väidetava ärisaladust sisaldava teabe valdajal täiendavalt tõendama asjaolusid, mis seda ärisaladusena käsitamist õigustavad ning enne teabe avalikustamist vaidlustama kavandataval kujul teabe avalikustamist.

Töös püstitatud küsimuste analüüsimisel selgus ühtlasi, et ärisaladuse määratlemise põhjendatust ei ole alati piisavalt hinnatud VAKO poolt. VAKO on praktikas asunud näiteks seisukohale, et tal puudub pädevus ärisaladuse põhjendatuse hindamiseks, või et ärisaladuse määratlemisel mängib kesket rolli ettevõtja tahe. Samas leidub praktikast ka näiteid, kus VAKO on hinnanud ning põhjendanud, miks ettevõtja poolt esitatud dokument on käsitatav ärisaladusena ega kuulu seetõttu avaldamisele.

Ühtlasi selgus töö kirjutamise käigus, et pakkujate VAKO-le vaidlustuse esitamise õigus on piiratud hankija tegevuse osas, mis puudutab edukat pakkujat iseloomustavate andmete avaldamata jätmist. Nimelt on VAKO praktikas kehtiva tõlgenduse kohaselt RHS § 185 lg 2 p 8 alusel vaidlustatavad üksnes hankija otsused, mille vastuvõtmine on RHS-s sõnaselgelt ette nähtud. See ei ole aga kooskõlas RHS § 185 lg-ga 1 ning EK praktikaga, mille kohaselt on vaidlustusõiguse ainsaks eelduseks, et hankija otsusel on negatiivne mõju pakkuja õigustele või huvidele.

Kuigi Riigikohus on pidanud kohustusliku kohtueelse menetluse läbimata jätmist VAKO-s lubatavaks olukorras, kus kaebus ei tugine RHS-ile vaid näiteks PS-le või EL õiguse põhimõttele, mistõttu võib ette tulla ka samas hankeasjas kohtumenetluse ja menetluse VAKO-s läbiviimise, ei saa sellist õiguskaitse tagamist pidada tõhusaks. Samuti ei tagata selliselt edutu pakkuja, kes vaidlustab hankija otsust jätta avaldamata andmeid eduka pakkumuse kohta, õiguste kaitse, kuna teabe saamiseks esitatava vaidlustuse eesmärk jääb saavutamata, kui halduskohtus läbiviidavas menetluses jõuab kohus otsuseni pärast RHS-is sõnaselgelt nimetatud otsuste vaidlustamise tähtaega.

## **Obligation to disclose information about a tender containing trade secrets and seeking review proceedings of a breach of such obligation. Summary.**

The purpose of the thesis was to answer the question of how the protection of trade secrets and right to legal remedies is balanced in the Public Procurement Act (PPA). To be more exact, the thesis's objective was to identify how the protection of business secrets of successful bidders is ensured and how the right to legal remedies is guaranteed to unsuccessful bidders.

The protection of trade secrets allows procurers to make exceptions to the general principles of transparency and verifiability in public procurement. However, when contracting authorities make exceptions based on trade secrets when disclosing reasons for the decision regarding the successful tenderer, the protection of trade secrets is at odds with the unsuccessful tenderers right to legal remedies. As such, the contracting authority must disclose all relevant information except information that is considered a trade secret. Unsuccessful tenderers must also be guaranteed the right to challenge the contracting authority's decision to not disclose certain information.

The author analysed relevant Estonian and EU legal norms and relevant legal literature as primary sources. Commentary on PPA have been used to a significant extent as a scientific literary source in the work in addition to scientific literary sources in the public procurement field. Relevant Estonian and European case law was analysed as well as case law of the Public Procurement Review Committee (PPRC), the extrajudicial body for settling disputes in public procurement.

Due to the importance of the protection of trade secrets, the contracting authority must identify trade secrets within the information submitted by tenderers based on the objective characteristics of said information and cannot base its analysis solely on the bidder's determination. The author came to the conclusion that the provisions of § 46<sup>1</sup> subsection 1 of the PPA, which states that the contracting authority may not disclose trade secrets which the tenderer has indicated in his bid, can mislead contracting authorities when justifying their decision regarding tenderers.

The author also concluded that tenderer's right to challenge the contracting authorities decision to not disclose information is limited due to the incorrect interpretation of PPA article 185 (2).

As such, the right to remedies is not guaranteed to the same extent as foreseen by the Council Directive 89/665/EEC.

## Kasutatud allikad

### Kasutatud kirjandus

1. Allikmets, S. Tuntud või tundmatu hea halduse põhimõte. - Juridica 2014/3 lk 221-231.
2. Ginter, C., Parrest, N., Simovart, M. A. Ärisaladuse kaitse ja hankelepingute avalikustamise nõue riigihankeõiguses. - Juridica 2013/9, lk 658-665.
3. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020 (veebis).
4. Halonen, K.-M. The many faces of transparency in EU public procurement. In K-M Halonen, R Caranta, A Sanchez-Graells (eds). Transparency in EU Procurements: Disclosure within Public Procurement and during Contract Execution, Vol. 9 European Procurement Law Series. Edward Elgar, 2018.
5. Härginen, K. Due Diligence Obligations of a Contracting Authority Under the EU Public Procurement Law. Tartu: University of Tartu Press, 2023.
6. Maasik, M. Ärisaladuse kaitse ja selle õiguslikud piirid eesti tsiviilkohtumenetluses. Magistritöö, 2022. Arvutivõrgus: <https://dspace.ut.ee/server/api/core/bitstreams/9dde7e24-8936-461e-a79e-4f5abc7517f7/content> (29.04.2024).
7. Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Simovart, M.A., Paring, M. (toim). Tartu: Juura, 2019.
8. Sanchez-Graells, A. 'If It Ain't Broke, Don't Fix It'? EU Requirements of Administrative Oversight and Judicial Protection for Public Contracts. In S. Torricelli, F. Folliot Lalliot (eds). Administrative oversight and judicial protection for public contracts, Larcier, 2017.
9. Simovart, M. A. A contracting authority's duty to inform an unsuccessful tenderer of reasons why the accepted tender is not abnormally low: *Sopra Steria Benelux and Unisys Belgium v European Commission (T-546/20)*, P.P.L.R. 2022, 3, NA77-NA82.
10. Simovart, M.A., Parrest, N. Põhimõttest *lex specialis derogat legi generali* riigihankeõiguse näitel. - Juridica 2018/4, lk 223-233.
11. Steinicke, M., Vesterdorf P. L. Brussels Commentary on EU Public Procurement Law. Nomos, Hart, 2018.
12. Plas, E. Amendments to public contracts: in search of a sufficient degree of transparency. - Public Procurement Law Review, 2021/1, lk 1-28.
13. Värvi, A. Ärisaladuse uus nägu. – Juridica 2020/5, lk 418 - 428.
14. Väljaots, T., Ginter, C. Hankemenetluses kõrvaldatud pakkuja kaubeõigus riigihankemenetluses. – Juridica 2018/3, lk 197-201.
15. Minumets, D. Ettevõtja seisundit kirjeldavate dokumentide kohta selgituste nõudmine riigihankemenetluses. – Juridica 2016/1, lk 13-31.

### Kasutatud eesti õigusaktid

1. Avaliku teabe seadus. - RT I, 07.03.2023, 11.
2. Ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seadus. - RT I, 07.12.2018, 2.
3. Eesti Vabariigi põhiseadus, RT I, 15.05.2015, 2.
4. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 06.07.2023, 30.
5. Intellektuaalomandi õiguste kaubandusaspektide leping. - RT II 1999, 22, 123.
6. Konkurentsi seadus. – RT I 2007, 66, 408.
7. Riigihangete seadus. - RT I, 06.07.2023, 78.
8. Riigihangete vaidlustuskomisjoni põhimäärus.- RT I, 20.07.2017, 1.
9. Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. - RT I, 05.05.2022, 2.

## Kasutatud Euroopa Liidu õigusaktid

16. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2016/943, 8. juuni 2016, milles käsitletakse avalikustamata oskusteabe ja äriteabe (ärisaladuste) ebaseadusliku omandamise, kasutamise ja avalikustamise vastast kaitset (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 157/1, 15.6.2016, lk 1–18.
17. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 94, 28.3.2014, lk 65–242.
18. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL, 26. veebruar 2014, kontsessioonilepingute sõlmimise kohta EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 94, 28.3.2014, lk 1–64.
19. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 202/1, 7.6.2016, lk 1–388.
20. Euroopa Liidu põhiõiguste harta, 26.10.2012. – ELT C 326/02.
21. Nõukogu direktiiv, 21. detsembri 1989, 89/665/EMÜ riiklike tarne- ja ehitustöölepingute sõlmimise läbivaatamise korra kohaldamisega seotud õigus- ja haldusnormide kooskõlastamise kohta (muudetud direktiiviga 2014/23) – ELT L 395 30.12.1989, lk 33-35.

## Kasutatud Euroopa Liidu kohtulahendid

22. EKo C-54/21 *Antea Polska S.A., jt versus Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie*, ECLI:EU:C:2022:888.
23. EKo C-927/19. UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras“ versus UAB „Ecoservice Klaipėda“ jt., ECLI:EU:C:2021:700.
24. EKo T-661/18, *Securitec versus European Commission*, ECLI:EU:T:2020:319.
25. EKo C - 333/18, *Lombardi Srl versus Comune di Auletta and Others*, ECLI:EU:C:2019:675.
26. EKo C - 391/15, *Marina del Mediterráneo SL and Others versus Agencia Pública de Puertos de Andalucía*, ECLI:EU:C:2017:268.
27. EKo C - 112/13, *A versus B and Others*, ECLI:EU:C:2014:2195.
28. EKo C-689/13, *Puligienica Facility Esco SpA (PFE) versus Airgest SpA*, ECLI:EU:C:2016:199.
29. EKo C-298/16 *Teodor Ispas and Anduța Ispas v Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj*, ECLI:EU:C:2017:843.
30. EKo T-363/14, *Secolux, Association pour le contrôle de la sécurité de la construction v European Commission*, ECLI:EU:T:2016:521.
31. EKo C-206/13, *Cruciano Siragusa versus Regione Sicilia*, ECLI:EU:C:2014:126.
32. EKo C-604/12, *H. N. versus Minister for Justice, Equality and Law Reform*, ECLI:EU:C:2014:302.
33. EKo C-388/12 *Comune di Ancona versus Regione Marchw*, ECLI:EU:C:2013:734.
34. EKo T-300/07, *Evropaiki Dynamiki – Proigmena Systimata Tilepikoinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE versus European Commission*, ECLI:EU:T:2010:372.
35. EKo C-450/06, *Varec SA versus Belgian State*, ECLI:EU:C:2008:91.

36. EKo T-59/05, *Evropaïki Dinamiki – Proigmena Sistimata Tilepikinonion Pliroforikis kai Tilematikis AE versus Commission of the European Communities*, ECLI:EU:T:2008:326.
37. EKo C-26/03, *Stadt Halle and RPL Recyclingpark Lochau GmbH v Arbeitsgemeinschaft Thermische Restabfall and Other*, ECLI:EU:C:2005:5.
38. EKo T-183/00, *Strabag Benelux NV versus Council of the European Union*, ECLI:EU:T:2003:36.
39. EKo C-81/98, *Alcatel Austria AG and Others, Siemens AG Österreich and Sag-Schrack Anlagentechnik AG v Bundesministerium für Wissenschaft und Verkehr*, ECLI:EU:C:1999:534.
40. EKo C - 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato versus Simmenthal SpA*, ECLI:EU:C:1978:49.

### **Kasutatud Euroopa Kohtu kohtujuristide arvamused**

41. Kohtujuristi arvamus asjas C-54/21 *Antea Polska S.A., Pectore-Eco sp. z o.o., Instytut Ochrony Środowiska – Państwowy Instytut Badawczy versus Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie*, ECLI:EU:C:2022:888.
42. Kohtujuristi arvamus asjas C-927/19 *UAB „Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras“*, ECLI:EU:C:2021:700.
43. Kohtujuristi arvamus kohtuasjas EKo C-298/16 *Teodor Ispas, Anduța Ispas versus Direcția Generală a Finanțelor Publice Cluj*, ECLI:EU:C:2017:650.
44. Kohtujuristi arvamus asjas C-450/06 *Varec SA versus Belgia riik*, ECLI:EU:C:2008:91.

### **Kasutatud Eesti kohtulahendid**

1. RKHKm 11.07.2023, 3-23-428.
2. RKHKm 21.06.2022, 3-21-2230.
3. RKHKm 17.10.2021, 3-23-360.
4. RKHKm 14.06.2021, 3-17-62.
5. RKHko 11.12.2020, 3-20-1198.
6. RKHKm 06.02.2019, 3-17-1151.
7. RKHKm 04.10.2017, 3-17-505.
8. RKHKm 12.12.2017, 3-17-981.
9. RKHKm 08.06.2016, 3-3-1-12-16.
10. RKHko 15.03.2006, 3-3-1-51-16.
11. RKHKm 25.11.2015, 3-3-1-52-15.
12. RKHko 29.04.2014, 3-3-1-78-13.
13. RKHKm 07.10.2013, 3-3-1-44-13.
14. RKTkm 18.02.2012, 3-2-1-189-12.
15. RKHko 28.11.2012, 3-3-1-45-12.
16. RKHKm 08.10.2012, 3-3-1-30-12.
17. RKHko 4.10.2006, 3-3-1-58-06.
18. RKHko 15.03.2006, 3-3-1-5-06.
19. RKHKm 08.10.2002, 3-3-1-56-02.
20. RKKko 15.05.2020, 1-18-4590.
21. RKKko 08.08.2009, 3-1-1-46-09.
22. RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03.
23. RKTko 21.06.2023, 2-20-13897.

24. RKTko 09.12.2008, 3-2-1-103-08.
25. RKTko 21.03.2007, 3-2-1-22-07.
26. TlnRgKm 31.05.2023, 3-23-439.
27. TrtHko 06.01.2022, 3-21-2760.
28. TlnHko 04.11.2022, 3-21-1222.
29. TrtRgko 08.03.2022, 3-22-49.
30. TlnHko 11.09.2020, 3-20-1429.
31. TlnRgko 21.10.2019, 3-19-1373.
32. TrtRnKm 12.03.2019, 3-18-2034.
33. TlnRgKm 06.07.2018, 3-17-1947.
34. TlnHkm 06.07.2018, 3-17-1947.
35. TlnRgko 22.02.2018, 3-16-2097.
36. TrtRgko 06.12.2017, 3-17-1731.
37. TlnRgKm 06.07.2018, 3-17-1947.
38. TlnRgko 11.11.2015, 3-15-2102.
39. TrtRgko 03.11.2015, 3-15-1683.
40. TrtHko 25.06.2015, 3-15-1268.
41. TlnRgKm 14.06.2012, 3-12-1222.
42. TlnHko 07.10.2010, 3-09-3099.
43. TlnRgko 21.10.2010, 3-09-1277.

### **Vaidlustuskomisjoni otsused**

1. VAKOo 107-23/266106.
2. VAKOo 33-23/251986.
3. VAKOo 48-22/244310.
4. VAKOo 56-22/241992.
5. VAKOo 178-21/240128.
6. VAKOo 124-21/234323.
7. VAKOo 87-21/233412.
8. VAKOo 93-21/228399.
9. VAKOo 126-21/226132.
10. VAKOo 30-21/220308.
11. VAKOo 212-20/224083.
12. VAKOo 8-19/203288.
13. VAKOo 262-18/201709.
14. VAKOo 265-18/198628.
15. VAKOo 103-18/196785.
16. VAKOo 209-17/192679.
17. VAKOo 24-17/181677.
18. VAKOo 113-17/180918.
19. VAKOo 48-18/191509.
20. VAKOo 236-16/176941.
21. VAKOo 133-16/174982.
22. VAKOo 175-16/174390.
23. VAKOo 86-16 /169266.

### **Muud allikad**

44. Seletuskiri ebaausa konkurentsi takistamise ja ärisaladuse kaitse seaduse eelnõu juurde. 22.08.2018. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/9b6f21b8-db1c-436d-a045-326913d80d22/ebaausa-konkurentsi-takistamise-ja-arisaladuse-kaitse-seadus> (29.04.2024).

45. Seletuskiri riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse juurde. 22.11.2021. Arvutivõrgus:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b533be92-b5d8-47fc-a71d-fee84a786aa0> (29.04.2024).