

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Andres Kauri

**KOLMANDATEST RIIKIDEST PÄRINEVATE TOODETE JA TEENUSTE
PIIRAMISE VÕIMALUSED RIIGIHANGETES**

Magistritöö

Juhendaja
Prof, *Dr. iur.* Mari Ann Simovart

Tartu
2026

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1 KOLMANDAD RIIGID EESTI RIIGIHANKEÕIGUSES	7
1.1 Mõiste kolmas riik	7
1.2 WTO riigihanke leping ja sellest tulenevad erisused	10
1.3 Muud Euroopa Liidu jaoks siduvad lepingud	13
1.4 Kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste päritolu määramine	15
2 KOLMANDATE RIIKIDE TOODETE JA TEENUSTE PIIRAMINE	
RIIGIHANGETES	20
2.1 Toodete ja teenuste võrdne kohtlemine	20
2.1.1 Riigihangetes nõuete määramine toodetele ja teenustele	20
2.1.2 Võrdse kohtlemise põhimõte riigihangetes	24
2.1.3 Võrdse kohtlemise põhimõte Euroopa Kohtu lahendite C-652/22 <i>Kolin</i> ja C-266/22 <i>CRRC Qingdao</i> valguses	28
2.2 Toodete ja teenuste piiramise võimalused	33
2.2.1 Toodete ja teenuste sõnaselge välistamine riigihangetes	35
2.2.2 Muud meetmed toodete ja teenuste piiramiseks	42
2.3 Kolmandate riikide piiramise arengud tulevikus	43
KOKKUVÕTE	47
POSSIBILITIES FOR RESTRICTING THIRD-COUNTRY PRODUCTS AND SERVICES IN PUBLIC PROCUREMENT	50
LÜHENDITE LOETELU	53
KASUTATUD KIRJANDUSALLIKAD	54
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	55
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA	57
KASUTATUD MUUD ALLIKAD	58

SISSEJUHATUS

Üha tugevamalt mõeldakse Eestis ja terves Euroopas riikliku julgeoleku peale. Seejuures peetakse Hiina mõju üha olulisemaks, millele tuleb tähelepanu pöörata ning vajadusel vastavaid meetmeid võtta. Hiinast sõltumise tekkimist tuleb vältida kõigis riigi sektorites, nii majanduslikus vaates kui riigihangetes.¹ Hiina kommunistliku partei üheks eesmärgiks on majandusliku ja tehnoloogilise ülemvõimu saavutamine ning selleks kasutatakse ka õngitsuskirju just tehnoloogia vallas.² Kaitsepolitseiamet toob eriliselt esile julgeolekuoste seoses välisinvesteeringutega ning selle kaudu sõltuvuse ja mõju suurendamist³, kuid sellist riski võib näha ka toodete ja teenuste turu hõivamise kaudu.⁴ Turu hõivamine toimub väljaspool majandusloogikat ning kahjumlikult Hiina valitsuse doteerimisel.⁵ Riikliku toetuse tõttu saavad Hiina ettevõtjad konkurentsieelise teiste Euroopa või muude riikide ettevõtete ees.⁶ Turgude hõivamisega saavutab Hiina aga poliitilise jõuõla. Hiina ettevõtted on tugevalt seotud Hiina Kommunistliku Parteiga ning äriliste eesmärkide asemel tegutsetakse poliitilise instrumendina.⁷ Tähelepanuta ei saa jätta ka nt Hiinast lähtuvat infomõjutustegevust ja sellest lähtuvaid julgeolekuriske tuleks teadvustada ka riigihangetes.⁸ Sõltumine tarnetest ning tehnoloogiast ei ole ainus oht, mis võib avaldada olulist mõju Hiinast pärinevate toodete ja teenustega. Ohuks võib olla ka teatud Hiina toodete või teenuste Eestis keelustamine ning seejärel elutähtsate teenuste katkemine, sest kasutati keelustatud tooteid või teenuseid.⁹

Riigihangete kontekstis on Hiina puhul tegemist kolmanda riigiga, tuginedes riigihangete seaduse¹⁰ (RHS) § 4 p-le 11. Seega võimalike lahenduste leidmiseks on asjakohane vaadelda üldiselt, milliseid võimalusi näeb riigihangete regulatsioon ette kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste piiramiseks. Piiramise tulemusena on võimalik vähendada riski või vähemalt

¹ Kaitsepolitseiamet. Aastaraamat 2024-2025. Tallinn, 2025. https://kapo.ee/sites/default/files/content_page_attachments/aastaraamat-2024-2025_0.pdf (24.04.2026), lk 33.

² Kaitsepolitseiamet. Aastaraamat 2025-2026. Tallinn, 2026. - https://kapo.ee/sites/default/files/content_page_attachments/aastaraamat-2025-2026.pdf (17.04.2026), lk-d 29-30.

³ Kaitsepolitseiamet. Aastaraamat 2024-2025, lk 64.

⁴ Välisluureamet. Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas 2025. Tallinn: Teabeamet, 2025, lk 82. Koort, E. Piip, T. Hiina mõju Eesti turvalisusele ja julgeolekule. Sisekaitseakadeemia, 2021. - <https://digiriul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2708> (24.04.2026), lk 6.

⁵ Välisluureamet, 2025, lk 82.

⁶ Baciu, I. The Exclusion of Third-Country Suppliers from EU Public Procurement Procedures: The Romanian Case. – European Procurement & Public Private Partnership Law Review 2021/2, lk 156-157.

⁷ Välisluureamet, 2025, lk 81.

⁸ Swedish Security Service. The Swedish Security Service 2024 – 2025. 2025. https://sakerhetspolisen.se/download/18.735e45f81966926b8381f6/1746455132395/SP_A%CC%8Arsbok_ENG_2025_Anpassad.pdf (28.04.2026), lk 31.

⁹ Koort ja Piip, lk 6.

¹⁰ Riigihangete seadus. – RT I, 12.07.2025, 25.

teadlikumalt riski juhtida, kui on teada, milliseid võimalusi regulatsioon ette näeb ning mida tuleks võimalusel parandada või täiendada.

Riigihangete seadus määratleb hankelepingud kolme kategooriasse vastavalt hankelepingu esemele: asjad, teenused ning ehitustööde (RHS § 8 lg 1). Seejuures ei ole asi kehaline ese tsiviilseadustiku üldosa seadus¹¹ § 49 lg 1 mõistes, vaid seda tuleb mõista laiemalt kui toodet.¹² Arvestades Eesti majandushaldusõigust ning konkurentsiseaduse¹³ § 1 lg 1 järgi on kaupadeks nii tooteid kui ka teenused, ei ole autori hinnangul mõistlik kasutada asjade hankelepingu esemena mõiste „asi“ asemel mõistet „kaup“. Eeltoodust tulenevalt kasutatakse töö paremaks mõistmiseks asjade hankelepingu esemena mõistet „toode“.

Riigihangete valdkonda raputasid kevadel 2025 Euroopa Kohtu otsused kohtuasjades C-652/22 *Kolin*¹⁴ ja C-266/22 *CRRC Qingdao*¹⁵. Euroopa Kohus muutis oluliselt kurssi muidu avatusele suunatud valdkonnas ning avas tee suuremale proteksionismile. Euroopa Kohus mõtestas oluliselt ringi võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt kolmandate riikide ettevõtjate ligipääsu Euroopa riigihanketurule. Kuigi ka varasemalt on RHS § 7 lg 3 ja selle aluseks olevad direktiivi sätted lubanud kohelda kolmandate riikide ettevõtjaid ebavõrdselt, siis ei arvatud olevat sellel niivõrd olulist mõju ning seda ei oldud sellisel viisil teadvustatud. Nüüd deklareeris Euroopa Kohus selgelt, et kolmandatest riikidest pärinevad ettevõtted ei saa tugineda Euroopa Liidu riigihangete direktiividest tulenevale õigusele isegi juhul, kui nad on juba riigihanke menetlusse lubatud.¹⁶ Euroopa Kohus käsitles ettevõtjate ligipääsu hanketurule, kuid see tõstatab küsimuse, kas sarnane mõttekäik võiks kohalduda kolmandatest riikidest pärinevate asjade ja teenuste suhtes, sest Euroopa Kohtu otsus tugines suuresti sättele, mis käsitleb nii pakkujaid, asju kui ka teenuseid (riigihangete direktiiv¹⁷ artikkel 25 ja võrgustikusektori direktiiv¹⁸ artikkel 43). Eeltoodud küsimusele ei anna ühest vastust ka Euroopa Kohtu praktika, juhendmaterjalid ega ka

¹¹ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 31.12.2024, 48.

¹² Simovart, M. A. RHSK § 8/46. – Riigihangete seadus. Komm vlj. Tartu: Juura 2025. (edaspidi RHSK)

¹³ Konkurentsiseadus. - RT I, 18.11.2025, 2.

¹⁴ EKo C-652/22, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ vs. Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave*, ECLI:EU:C:2024:910.

¹⁵ EKo C-266/22 *CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd, Astra Vagoane Călători SA vs. Autoritatea pentru Reformă Feroviară, Alstom Ferroviaria SpA*, ECLI:EU:C:2025:178.

¹⁶ EKo C-652/22, *Kolin*, p 63.

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruari 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 2014/25/EL, 26. veebruari 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 94, 28.3.2014, lk 243–374.

õiguskirjandus.¹⁹ Nii Eesti hankijatele kui pakkujatele on oluline, milliseid tooteid ja teenuseid kehtiv õigus lubab pakkuda ning millisel viisil on võimalus vältida kolmandatest riikidest pärinevate asjade ja teenuste piiramiseks riigihangetes.

Magistritöö eesmärk on välja selgitada, millised on õiguslikud võimalused piirata vajadusel riigihangetes kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste juurdepääsu riigihangetes. Magistritöö eesmärgi saavutamises tuleb vastata peamisele uurimisküsimusele, kas Eesti riigihangetes on hankijal võimalik kolmandatest riikidest pärinevaid tooteid ja teenuseid selgesõnaliselt välistada. Magistritöö peamisele uurimisküsimusele vastamiseks on püstitatud järgmised alaküsimused:

1. Milliseid riike tuleb käsitleda kolmandate riikidena Eesti riigihankeõiguses?
2. Kas ja millist mõju avaldavad Euroopa Kohtu lahendid C-652/22 *Kolin* ja C-266/22 *CRRC Qingdao* võimalusele piirata kolmandatest riikidest pärinevaid tooteid ja teenuseid?
3. Kas Euroopa Kohtu praktikast lähtuvaid ettevõtete kohta käivaid põhimõtteid saab üle kanda toodetele ja teenustele?

Magistritöö struktuur lähtub magistritöö eesmärgist ja uurimisküsimustest. Töö esimeses peatükis analüüsitakse, milliseid riike tuleb käsitleda kolmandate riikidena riigihankeõiguse kontekstis ning millistel alustel tuleks määrata sellistest riikidest pärinevate toodete ja teenuste päritolu. Töö teises peatükis analüüsitakse, millised on õiguslikud võimalused piirata kolmandatest riikidest pärinevaid tooteid ja teenuseid Eesti riigihankeõiguses ning kas ja mil viisil on võimalik Euroopa Kohtu väljendatud seisukohti kolmandate riikide ettevõtetest kohaldada ka toodete ning teenuste suhtes. Viimaks uurib autor, kas kolmandate riikide toodete ja teenuste sõnaselge välistamine riigihangetes on võimalik. Kui töö uurimisküsimustele on vastus leitud, avab autor võimalikke suundi, kuidas kehtivat õigust muuta.

Magistritöö peamised allikad on nii Eesti kui ka välismaine õiguskirjandus ja kohtupraktika. Töö rõhk on eelkõige riigihankeid puudutaval Euroopa Kohtu praktilal, mille kaudu tõlgendada riigihankeid reguleerivaid direktiive ning selle kaudu RHS-is sätestatud. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks kasutatakse eelkõige kvalitatiivset uurimismeetodit, mille keskmes on õigusdogmaatiline analüüs. Õigusdogmaatilise meetodi abil analüüsib autor kehtivat õigust, sealhulgas RHS, riigihankeid reguleerivad direktiivid ning rahvusvahelised lepingud, et

¹⁹ Simovart, M., A. Contracting Authorities' (In-)Ability to Neutralise the Threat of Hostile Technology in EU Public Procurement. - European Defence & Security Law & Policy Quarterly 2026/1, lk 75.

selgitada välja, millised on õiguslikud võimalused hankijal kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste piiramiseks. Õigusnorme tõlgendatakse grammatiliselt, lähtuvalt nende eesmärgist ja süstemaatiliselt, arvestades seejuures Euroopa Kohtu praktikat ja tõlgendusi. Lisaks rakendatakse süstematiseerivat meetodit, mille abil koondatakse erinevatest õigusallikatest tulenevad põhimõtted ühtseks tervikuks ja tuvastatakse kehtiva regulatsiooni loogikat, võimalikke vastuolusid ja lünke. Süstematiseerimine võimaldab hinnata, kas ja millisel viisil on olemasolevad normid omavahel kooskõlas ning milliseid järeldusi saab neist teha. Analüütilise meetodi kaudu hindab autor kehtiva õiguse rakendamise võimalikkust praktikas, sealhulgas Euroopa Kohtu lahendite mõju riigihankeõiguse tõlgendamisele.

Märksõnad: riigihanked, kolmandad riigid, võrdne kohtlemine

1 KOLMANDAD RIIGID EESTI RIIGIHANKEÕIGUSES

1.1 Mõiste kolmas riik

Töö eesmärgiks on leida sobivaid võimalusi kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste piiramiseks Eestis läbiviidavates riigihangetes. Oluline on täpselt määratleda, milliseid riike tuleb käsitleda kolmanda riigina. RHS kommentaaride kohaselt on kolmanda riigi mõiste ennekõike oluline diskrimineerimise keelu ning võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamiseks.²⁰

Eesti siseriiklikus õiguses määratleb mõistet kolmas riik riigihangete seadus. Kolmas riik RHS § 4 p 11 kohaselt on riik, mis ei ole Euroopa Liidu liikmesriik, Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriik ega Maailma Kaubandusorganisatsiooni (WTO) riigihankelepinguga ühinenud riik. Seega hõlmab Eesti siseriiklik norm selge hulga riike, kes on seotud väga konkreetsete rahvusvaheliste lepinguliste kohustustega. Riigihangete seaduse aluseks olevad riigihangete direktiivid ei kasuta otsesõnu mõistet kolmas riik. Eesti õiguses kasutatava mõiste aluseks on riigihangete direktiiv artikkel 25 ja võrgustikusektori direktiiv artikkel 43. Direktiivide kaks sätet on oma sisult identsed, erinedes üksnes sättes tuleneva kohustatud isiku osas. Riigihangete direktiivi korral avaliku sektori hankija ning võrgustikusektori direktiivi puhul võrgustikusektori hankija. Nendest sätetest on tuletatud Eesti siseriiklikusse õigusesse mõiste kolmas riik.

Eelviidatud direktiivide normid sätestavad, et WTO riigihankelepingu Euroopa Liitu käsitleva I liite esimese kuni viienda lisa ja üldiste märkuste ning teiste liidu jaoks kohustuslike rahvusvaheliste lepingute reguleerimisala piires kohtlevad hankijad kõnealuste kokkulepete osaliste ehitustöid, asju, teenuseid ja ettevõtjaid sama soodsatel tingimustel kui liidu ehitustöid, asju, teenuseid ja ettevõtjaid. Sättest tuleneb kohustus kohelda võrdselt teatud hulga Euroopa Liidu välistest riikidest pärinevaid ettevõtjaid, tooteid ja teenuseid. Sätte kohaselt hõlmab võrdne kohtlemine esmalt WTO riigihankelepingu osalisriike. Teiseks hõlmab võrdne kohtlemine muid liidu jaoks kohustuslikke rahvusvahelisi lepingutest tulenevaid riike.

Nagu eelnevalt mainitud seondub kolmanda riigi mõiste tugevalt võrdse kohtlemise põhimõttega, mis on sätestatud RHS § 3 p-s 2. RHS § 3 p 2 kohaselt kohtleb hankija kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis, võrdselt ja jälgib, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid

²⁰ Simovart, M. A.; Siitam, N. RHSK § 4/25.

riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Kui võrrelda kolmanda riigi definitsiooni võrdse kohtlemise põhimõtte sõnastusega ilmneb, et sätete objektiks olevate Euroopa Liidu väliste isikute ring on sätestatud sarnaselt. Võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt on hõlmatud lisaks Euroopa Liidu liikmesriikidest pärinevatele isikutele ka Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või WTO riigihankelepinguga ühinenud riigist pärinevad isikud. Kolmanda riigina on aga negatiivselt defineeritud riigid, kes ei ole Euroopa Liidu liikmesriigid, Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigid ega WTO riigihankelepinguga ühinenud riigid. Olenemata sellest, et ühel juhul on mõiste sisustatud positiivselt ning teisel juhul negatiivselt, on nende mõistete alla kuuluvate riikide hulk sätestatud samadel alustel ning ei erine üksteisest.

Kui võrrelda RHS-i kolmanda riigi mõiste riikide mahtu normide aluseks olevate direktiivi sätte sõnastustega, siis ilmneb, et direktiivi sättega hõlmatud riikide defineerimine on üles ehitatud erinevalt. Säte mainib eelkõige WTO riigihanke lepingut. Lisaks võib riigihangetele võrdse ligipääsu tagamise kohustus tuleneda muudest Euroopa Liidu sõlmitud rahvusvahelistest lepingutest. Direktiiv ei määratle sõnaselgelt, et tegemist oleks üksnes Euroopa Majanduspiirkonna sõlmitud lepinguga, vaid määratleb üldise ning abstraktse määratlusena oma kohaldamisulatus. Seega võib esmapilgul näha RHS mõiste ning direktiivide sätete vahel vastuolu.

Praegusel juhul võtab RHS § 4 p 11 ja RHS § 3 p 2 üle Euroopa Liidu õigusse. Võimaliku vastuolu korral tuleb esmalt tuvastada, kas Eesti siseriiklikku normi on võimalik tõlgendada kooskõlas EL-i õigusega.²¹ Arvestades, et liikmesriikidel on kohustus tagada Euroopa Liidu õiguse täielik toime, tuleb siseriiklikku õigust tõlgendada võimalikult suures ulatuses kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.²² Seejuures lasub RHS sätete ja riigihanke direktiivide sätete kooskõlalise tõlgendamise kohustus kõikidel pädevatel asutustel, sh hankijatel, riigihangete vaidlustuskomisjonile, kohtutel, kes peavad riigisisest õigust tõlgendama ja kohaldama.²³

Töö autori hinnangul ei võimalda praegune RHS definitiivne sõnastus kooskõlalise tõlgendamisega võimalikku vastuolu ületada. RHS sätted sätestavad sõnaselgelt riikide ning välislepingute ringi, mille puhul tuleb tagada võrdne kohtlemine ning millal riike tuleb käsitleda

²¹ RKÜKo 5-19-29, p-d 38 ja 41.

²² EKo C-573/17, *Popławski*, ECLI:EU:C:2019:530, p 55.

²³ EKo C-218/01, *Henkel KGaA ja Deutsches Patent- und Markenamt*, ECLI:EU:C:2004:88, p 60. EKo C-245/02, *Anheuser-Busch, Inc. vs. Budějovický Budvar, národní podnik*, ECLI:EU:C:2004:717, p 56.

kolmanda riigina. RHS kolmanda riigi mõiste ei võimalda lisada sinna riike, kes ei ole Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna või WTO riigihankelepingu osalisriigiks. Seega, kui peaks esinema muid Euroopa Liidu sõlmitud välislepinguid, mis kohustavad hankijaid kohtlema teatud riikide ettevõtjaid võrdselt Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna või WTO riigihankelepingu osalisriikide ettevõtjatega, siis Eesti siseriiklik õigus ei luba määratleda seda riiki kolmanda riigina. Eelkõige võib tõusetuda probleemiks olukord, kus Euroopa Liit on sõlminud või tulevikus sõlmib rahvusvahelise lepingu, millega antakse ligipääs Euroopa Liidu riigihanketurule, seda eelkõige mõne vabakaubanduslepingu alusel. Sellisel juhul ei kohustaks Eestis kehtiv regulatsioon hankijatel kohelda võrdselt uue lepingu osalisriike ning tagama neile ligipääsu Eestis korraldavatele riigihangetele. Olukorra eelduseks on tõsiasi, et uueks vabakaubanduslepingu osalisriigiks ei ole juba WTO riigihankelepingu osalisriik.

Teatud ulatuses on võimalik vastuolu hankijate tegevusega siiski välistada. Nii on võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kaudu võimalik näiline vastuolu ületada. Hankija võib oma tegevusega võimaldada riigihankele ligipääsu ka muudele kolmandatele riikidele, kui WTO riigihankelepingu osalisriikidel. Hankijal on võimalik võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisel tagada kõigi rahvusvaheliste kohustusega hõlmatud riikidest pärinevate ettevõtjatele piisav ligipääs hankedokumentides. Selleks tuleb hankijal RHAD-is määratleda selgelt ja täpselt pakkujatele kehtivad nõuded, sealhulgas nende päritolu.

Autori hinnangul esineb vastuolu direktiivi sätetega, kuid hankijatel on võimalus seda vastuolu vähendada. Vältimaks olukordi, kus hankijad ei oska kaasata kõiki riike läbi võrdse kohtlemise põhimõtte ning samuti õigusliku selguse tagamiseks tasuks muuta riigisisest õigust selliselt, et see kohustaks järgima võrdse kohtlemise põhimõtete ka muude riikide suhtes, kelle ees Euroopa Liit on võtnud rahvusvahelisi kohustusi avada riigihanketurust ning kohelda nende ettevõtjaid võrdsetel alustel Euroopa Liidu ettevõtjatega.

Kolmanda riigi mõiste sisustamisel ei ole vajalik definitsioon ainuüksi definitsiooni enda pärast, vaid mõiste omab otsest tähendust riigihankeõiguse kohaldamisel. Nimelt määrab kolmanda riigi mõiste ulatus ära, milliste riikide ettevõtjatele, toodetele ja teenustele laieneb võrdse kohtlemise põhimõtte ning milliste puhul see ei kehti. Kuna RHS-is sätestatud kolmanda riigi mõiste on kitsam kui direktiivides ette nähtud lähenemine, võib see praktikas viia olukorrani, kus hankijad ei arvesta kõigi Euroopa Liidule rahvusvahelistest kohustustest tulenevate riikidega. Selline vastuolu võib omakorda mõjutada ka toodete ja teenuste piiramise võimalusi, kuna päritolu

määramisel tuleb arvestada nende päritoluga kolmandast riigist. Kolmanda riigi mõiste sisustamine on otseselt vajalik, et mõista toodete ja teenuste päritolu määramist.

1.2 WTO riigihanke leping ja sellest tulenevad erisused

Riigihankeid käsitlevatest rahvusvahelistest lepingutest on kõige olulisem just WTO riigihankeleping.²⁴ Euroopa Liidule tuleneb kohustus tagada erinevate Euroopa Liidu väliste riikide ettevõtjate ligipääs riigihanketurule eelkõige just WTO riigihankelepingust.²⁵ WTO riigihankeleping on mitmepoolne rahvusvaheline leping, mis on sõlmitud WTO egiidi all.²⁶ WTO riigihankelepingul on 22 osalist, mille kaudu on lepinguga hõlmatud 49 WTO liikmesriiki.²⁷ WTO riigihankelepingu eesmärk on luua mitmepoolne raamistik, mille kaudu liberaliseerida kaubavahetust (eelkõige vaba kaubandus), tagatakse lepinguosaliste ettevõtjatele vastastikune ligipääs riigihanketurule, keelatakse diskrimineeriv kohtlemine ning järgitakse riigihangete läbipaistvust ja kontrollitavust.²⁸ Õiguskirjanduses on väljendatud seisukohta, et WTO riigihankeleping on suunatud selle osalisriikidele ning selle eesmärgiks ei ole reguleerida üksikisikute õigusi ja kohustusi. Kuigi WTO riigihankelepingu sätted on selged ja täpsed, ei ole tingimuslikud ning ei sisalda liikmesriikide kaalutlusõigust, ei loeta rahvusvahelisi lepinguid otsese mõjuga lepinguteks ning üksikisikud ei saa sätetele siseriiklikes kohtutes tugineda.²⁹

WTO riigihankeleping ei anna automaatset ligipääsu kõikidele riigihangetele, vaid üksnes neile, mis kuuluvad lepingu kohaldamisalasse. Lepingu kohaldamisala on määratud detailsete tingimuste kaudu ning Euroopa Liidu liikmesriikidele tuleneb see eelkõige Euroopa Liidu poolt WTO riigihankelepingu raames võetud kohustustest, mis on esitatud lepingu lisades. Lepingu kohaldamisala sõltub kolmest peamisest kriteeriumist: hankijast, hankelepingu esemest ning hankelepingu maksumusest. Esiteks hõlmab WTO riigihankeleping üksnes neid hankijaid, kes

²⁴ Arrowsmith, S.; Linarelli, J.; Wallace Jr, D. *Regulating Public Procurement. National and International Perspectives.* Boston: Kluwer Law International 2000. - <https://books.google.co.vi/books?id=z4ZiG7rS2FMC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false> (19.03.2026).

²⁵ EKo C-652/22 *Kolin*, p 41.

²⁶ Agreement on Government Procurement. - World Trade Organization https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm (19.03.2026).

²⁷ Agreement on Government Procurement. - World Trade Organization https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm (19.03.2026).

WTO riigihankelepinguga on liitunud järgmised riigid: Ameerika Ühendriigid (USA), Armeenia, Austraalia, Euroopa Liit (kõik 27 liikmesriiki, sh Eesti), Hongkong, Island, Iisrael, Jaapan, Kanada, Korea Vabariik, Liechtenstein, Moldova, Montenegro, Norra, Uus-Meremaa, Põhja-Makedoonia, Singapur, Šveits, Taiwan (Hiina Taipei), Ukraina, USA ja Ühendkuningriik.

²⁸ WTO riigihankeleping art 2-4. Bovis, C. Third country access to EU public procurement markets - the friction between protectionism or regulatory codification - *International Company and Commercial Law Review* 2025 / 36(4), lk 210. S. Arrowsmith. *The law of public and utilities procurement: regulation in the EU and UK* (Volume 2). London: Sweet & Maxwell/Thomson Reuters, 2018, lk 851.

²⁹ Bovis, C, lk 211.

on Euroopa Liidu kohustuste nimekirjas selgesõnaliselt loetletud: Euroopa Liidu institutsioonid, ja siseriiklikud keskvalitsuse asutused³⁰, piirkondlikud ja kohalikud hankijad³¹ ning võrgustikusektori hankijad^{32,33}. Teiseks laieneb leping eelduslikult kõigile toodetele ja teenustele, mida ei ole osalisriigid lisades eraldi ja selgelt välistanud.³⁴ WTO riigihankelepingu kohaldamisalast jäävad välja aga nt kaitse- ja julgeolekuvaldkond (eelkõige relvastus, laskemoon ja sõjatehnika).³⁵ Kolmandaks kohaldub WTO riigihankeleping üksnes nendele hankemenetlustele, mille maksumus ületab lepingus sätestatud piirmäärad, mis sõltuvalt hankija liigist ja lepingu esemest.³⁶ Euroopa Liit on WTO riigihangelepingu kaudu andnud ligipääsu riigihangetele, mille rahaline väärtus on võrdne või ületab riigihangete rahvusvahelist piirmäära.³⁷ Nii on ka riigihanke direktiivi põhjendustes esile toodud, et direktiivides kasutatav rahvusvaheline piirmäär peaks ühtima WTO riigihankelepingu määradega.³⁸ Oluline on märkida, et WTO riigihankelepingu kohaldamisel on veel üks suurem erand, mille järgi lepinguosalisel võivad võtta vajalikke meetmeid avaliku moraali, avaliku korra või ohu ning inimeste, loomade või taimede elu või tervise ning intellektuaalomandi kaitsmiseks või meetmeid, mis seonduvad puuetega inimeste, heategevuse asutuste või vangide tööga.³⁹

WTO riigihankelepingu üks olulisemaid kohustusi on võrdse kohtlemise põhimõte. Lepingu osalisriikidel on kohustus kohelda teiste osalisriikide ettevõtjaid, tooteid ja teenuseid vähemalt sama soodsalt kui kodumaiseid ettevõtjaid, tooteid ja teenuseid.⁴⁰ Samuti keelab WTO riigihankeleping osalisriikidel diskrimineerida kohalikke ettevõtjaid põhjusel, et riigihankes pakutakse tooteid või teenuseid, mis pärinevad teisest osalisriigist.⁴¹

Eesti siseriikliku õiguse kohaselt tuleb võrdselt kohelda kõiki isikuid kelle elu- või asukoht on WTO riigihankelepinguga ühinenud riigis (RHS § 3 p 2). Siiski ei saa seda võtta üks-ühele automaatselt üle, et kõigi WTO riigihangelepingu osalisriike ning nende riikide ettevõtjaid,

³⁰ WTO riigihankeleping, Euroopa Liidu lisa 1.

³¹ WTO riigihankeleping, Euroopa Liidu lisa 2.

³² WTO riigihankeleping Euroopa Liidu lisa 3.

³³ WTO riigihankeleping art 2 lg 4 alapunkt a.

³⁴ WTO riigihankeleping art 2 lg 2 alapunkt a. Grier, J. H. GPA Reciprocal Conditions: Leverage for Bilateral Agreements. – Public Procurement Law Review 2020/29, lk 280.

³⁵ WTO riigihankeleping art 3 lg 1.

³⁶ WTO riigihankeleping art 2 lg 2 alapunkt c.

³⁷ WTO riigihankeleping, Euroopa Liidu lisad 1-3. Euroopa Komisjoni teatis. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivide 2014/23/EL, 2014/24/EL ja 2014/25/EL kohased piirmäärade väärtused aastatel 2026-2027 (C/2025/5732). - ELT C, C/2025/5732, 23.10.2025.

³⁸ Riigihangete direktiivi põhjenduspunkt 18.

³⁹ WTO riigihankeleping, art 3 lg 2.

⁴⁰ WTO riigihankeleping art 4 lg 1.

⁴¹ WTO Riigihankeleping art 4 lg 2. Arrowsmith, S, 2018, lk 852.

tooteid ja teenuseid tuleks kohelda alati ja automaatselt võrdselt. Arrowsmith viitab, et WTO riigihankeleping on pigem koondanud suure hulga riikidevahelisi kahepoolseid lepinguid, mitte ei ole üks suur mitmepoolne leping.⁴² Nagu viidatud ka direktiivides, on Euroopa Liit seadnud mitmeid tingimusi ja teinud erisusi oma riigihanketuru avamisele seoses WTO riigihankelepinguga. Järelikult tuleb igal üksikjuhtumil eraldi hinnata, kas ettevõtja, toode või teenus on WTO riigihankelepingu kohaldamisalas ning sellele laieneb nt võrdse kohtlemise põhimõte.

Töö konteksti arvestades ei ole võimalik süvendatult esitada kõiki erandeid, mida Euroopa Liit on seoses WTO riigihankelepinguga teinud. Sellest olenemata peab autor oluliseks esile tuua mõned erandid, mille Euroopa Liit on seadnud. Nii on võrgustikusektoris tehtud mitmeid erandeid ning välistatud mitmetel riikidel ligipääs riigihanketurule sektoripõhiselt ning see on võimalik kokku võtta kõige paremini tabelina, mis on esitatud Tabelis 1. Tabelis toodud riigid ei ole alati kogu sektoris välistatud ning piirang võib olla seatud kitsamalt, kui kogu valdkond. Seega tuleb hankijal konkreetse riigihanke koostamisel kontrollida, kas teatud muidu võrdse kohtlemise kohaldamisalasse jäävaid riike tuleks käsitleda selles kontekstis siiski kolmanda riigina.

Tabel 1. Võrgustikusektori erandid WTO riigihankelepingus

Valdkond	Vesi	Elekter	Lennuväljad	Sadamad	Linna-transport	Raudtee
WTO riigihankelepingu osalisriik	Austraalia, Kanada, Uus-Meremaa, USA	Austraalia, Kanada, Jaapan, Lõuna-Korea	Austraalia, Kanada, Lõuna-Korea, Uus-Meremaa, USA	Austraalia, Kanada, Uus-Meremaa, USA	Austraalia, Kanda, Israel, Jaapan, Uus-Meremaa, USA	Armeenia, Austraalia, Kanada, Jaapan, Hongkong, Singapur, Taipei, USA, Lõuna-Korea

Allikas: WTO riigihankeleping, Euroopa Liidu lisa 3.

⁴² Arrowsmith, S, 2018, lk 850.

Üks oluline erand puudutab ka teenuste ligipääsu. Nii ei kohaldu WTO riigihankeleping kohalike hankijatele ning eraõiguslikele hankijatele võrdse kohtlemise kohustus, kui tegu on teenuste riigihankega ning selle pakkujaks on USA ettevõtja või teenus, mis pärineb USA-st.⁴³

Kolmandate riikide ettevõtjate, toodete ja teenuste ligipääs riigihanketurule ei ole üldine ega automaatne, vaid sõltub WTO riigihankelepingu kohaldamisalast. Lepingus sätestatud tingimuste kohaselt on võrdse kohtlemise kohustus üksnes juhul, kui konkreetne hankemenetlus, hankija, toode või teenus kuulub lepingu ja selle lisades sätestatud kohustuste alla. Ei tohi teha eeldust, et kõik WTO riigihankelepingu osalisriikidest pärinevad tooted ja teenused on alati võrdselt kaitstud. Toodete ja teenuste piiramise võimaluste hindamisel tuleb igal konkreetsel üksikjuhul tuvastada, kas toode või teenus kuulub WTO riigihankelepingu kohaldamisalasse või mitte.

1.3 Muud Euroopa Liidu jaoks siduvad lepingud

Küsimusi tekitab, et kui eelkõige tulenevad Euroopa Liidule ning hankijatele kohustused WTO riigihankelepingust, siis millin mõju on nendel muudel Euroopa Liidule siduvatel lepingutel. Selle võrra oli üllatav Euroopa Kohtu jõuline seisukoht, et Euroopa Liit ei ole selliseid siduvaid lepinguid üldse sõlminud, mida rõhutati lausa kahel korral järjestikes riigihankeid puudutavates lahendites.⁴⁴

Euroopa Kohus deklareeris väga otsesõnu, et teised kolmandad riigid ei ole siiani sõlminud Euroopa Liiduga sellist rahvusvahelist lepingut, mis tagaks vastastikku ja võrdselt liidu ettevõtjate pääsu riigihanketurule nendes kolmandates riikides ja nende kolmandate riikide ettevõtjate osalemise liidu riigihangetes.⁴⁵ Autori hinnangul tuleks sellise väite suhtes aga olla kriitiline. Esmalt küll tuleb esile tuua, et asjas C-652/22 on tegu Euroopa Kohtu suurkoja otsusega, mis annab otsusele selgelt tugevat kaalu. Teiselt käsitles kohus asjas nr C-652/22 olukorda, kus vaidluse all oli Türgi ettevõtja ligipääs riigihanketurule ning asjas nr C-266/22 olukorda, kus ettevõtja pärines Hiina Rahvavabariigist. Seega tuleks arvestada otsuste konteksti seda, et nimetatud kohtuasjad käsitlesid kitsalt kahte kolmandat riiki. Euroopa Kohus järeldas, et eelotsused ei olnud vastuvõetavad, kuna ettevõtjatel puudus õigus tugineda direktiivi sätetele. Järelikult ei tohiks automaatselt esitatud väiteid kanda üle kogu direktiivi sätte kohaldamisele,

⁴³ WTO riigihankeleping, Euroopa Liidu lisa 2, märkus 1 a.

⁴⁴ EKo C-652/22, *Kolin* p 44. EKo C-266/22, *CRRC Qingdao*, p 57.

⁴⁵ *Ibidem*.

vaid seda tuleks analüüsida põhjalikumalt võimalike välislepingute raames. Autor ei sea kahtluse alla, et Euroopa Liidul puudub Türgi ja Hiina Rahvavabariigiga sellised välislepinguid, mis tagaks võrdse ligipääsu riikide riigihanketurgudele.

Euroopa Kohus ei analüüsinud või põhjendanud, miks nad välistasid otsustes kõik Euroopa Liidu sõlmitud muud välislepingud. Autori hinnangul tuleks eelkõige tõlgendada Euroopa Kohtu seisukohta selliselt, et asjas vaidluse all olnud riikidel ei olnud selliseid siduvaid lepinguid. Autori hinnangul toetavad seda järgmised argumendid.

Esmalt tuleks käsitleda Euroopa Liidu kõige lähimaid kaubanduspartnereid ning Euroopa Liidu kandidaatriike, kuna eelduslikult on nendega sõlmitud kõige laiaulatuslikumad kokkulepped. Eelkõige on vaatluse all Lääne-Balkani riigid, kellega Euroopa Liit on sõlminud stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingud (SAL).⁴⁶ Lääne-Balkani riikidega sõlmitud SAL-des on muuhulgas käsitletud riigihangetega seotud kohustusi. Näiteks sätestab EL-i ja Albaania vahel sõlmitud SAL⁴⁷ art 74 lg 2, et ühenduses või väljaspool ühendust asutatud Albaania äriühingutele tagatakse alates käesoleva lepingu jõustumise kuupäevast juurdepääs riigihanketulemuste sõlmimise menetlusele ühenduses riigihanke valdkonnas kehtivate ühenduse eeskirjade kohaselt ning vähemalt sama soodsatel tingimustel kui ühenduse äriühingutele. Teiseks tagatakse Euroopa Liidu äriühingutele juurdepääs Albaania riigihanketulemuste sõlmimise menetlusele sama soodsatel tingimustel kui Albaania äriühingutele hiljemalt nelja aasta pärast lepingu jõustumist (eelviidatud SAL, art 74 lg 3). Samasisulised sätteid sisaldavad ka SAL-d, mis on sõlmitud Bosnia ja Hertsegoviina⁴⁸, Kosovo⁴⁹, Montenegro⁵⁰, Põhja-Makedoonia⁵¹ ja Serbiaga⁵². Kohtuasjas C-652/22 viidati Türgiga sõlmitud sättele, mille kohaselt lepinguosalisel hoiduvad omavahel kehtestamast mis tahes uusi asutamisõiguse ning teenuste osutamise vabaduse piiranguid ning lepinguosalisel kohandavad järk-järgult ametivõimude ja riigiettevõtete ning

⁴⁶ Euroopa Liit. EL-i laienemine - <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement> (24.04.2026). Lääne-Balkani kandidaatriikideks on Albaania, Bosnia ja Hertsegoviina, Kosovo, Montenegro, Põhja-Makedoonia ja Serbia.

⁴⁷ Stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Albaania Vabariigi vahel. - ELT L 107, 28.4.2009, lk 166–502.

⁴⁸ Ühelt poolt Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Bosnia ja Hertsegoviina vaheline stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping. - ELT L 164, 30.6.2015, lk 2–547, art 74 lg-d 2 ja 3.

⁴⁹ Ühelt poolt Euroopa Liidu ja Euroopa Aatomenergiaühenduse ja teiselt poolt Kosovo * vaheline stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping. - ELT L 71, 16.3.2016, lk 3–321, art 79, lg-d 2-4.

⁵⁰ Stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping ühelt poolt Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Montenegro Vabariigi vahel. - ELT L 108, 29.4.2010, lk 3–354, art 76 lg-d 2-4.

⁵¹ Stabiliseerimis- ja assotsiatsioonileping ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi vahel. - ELT L 84, 20.3.2004, lk 13–197, art 72 lg 2.

⁵² Ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Serbia Vabariigi vaheline stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping. - ELT L 278, 18.10.2013, lk 16–473, art 76 lg-d 2-4.

teatavaid eri- või ainuõigusi omavate eraettevõtete poolt lepingute sõlmimise tingimusi, et kahekümne kahe aastase perioodi lõpuks ei toimuks diskrimineerimist liikmesriikide kodanike ning lepinguosaliste territooriumil elavate Türgi kodanike vahel. Seega on viidatud rahvusvaheliste lepingute sõnastuses selge erinevus, kus ühelt juhul seatakse eesmärgiks võtta vastu meetmeid võrdse kohtlemise tagamiseks ning teiselt juhul sätestatakse selgelt võrdse kohtlemise kohustus.

Õiguskirjanduses, mis küll avaldati enne Euroopa Kohtu seisukohti, on samuti leitud, et SAL-d laiendavad riigihangete direktiividest tulenevaid õiguseid ka SAL-i osalisriikidele. Nii on Arrowsmith leidnud, et SAL osalisriikide ettevõtjatel on õigus tugineda direktiividest tulenvatele õigustele ja standartidele, et saada juurdepääs riigihangetele.⁵³ Kuigi SAL teistele osapooltele sätestati üleminekuaeg enda riigihangete avamiseks Euroopa Liidu ettevõtjatele, siis oli nihe ette nähtud selleks, et anda võimalus riikidel teha ettevalmistusi.⁵⁴

Eeltoodule tuginedes võib kahelda, et Euroopa Kohtu eesmärgiks oli välistada kõik kolmandad riigid ja nendega sõlmitud rahvusvahelised lepingud. Autori hinnangul ei oleks tegemist ka eesmärgipärase lahendusega. SAL-d on sõlmitud Euroopa Liidu laienemisplaani raames, mille üheks eesmärgiks on integreerida kandidaatriigid ühtsesse Euroopa Liidu süsteemi. Seega puudub loogika, et Euroopa Liit ei tahaks saavutada ning võimaldada kandidaatriikide ettevõtjatele ligipääsu Euroopa riigihanketurule.

1.4 Kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste päritolu määramine

Toodete ja teenuste piiramise korral on laiemalt kõneainet pakkunud just teatud päritolu tooted, nt Hiina videokaamerad.⁵⁵ Mis aga teeb tootest ja teenusest just Hiina päritolu toote või teenuse? Selleks tuleb vaadelda, millistel alustel toodete ja teenuste puhul tuleb nende päritolu määrata. Päritolu tuvastamine ei ole üksnes tehniline või faktiline küsimus, vaid omab otsest õiguslikku tähendust võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamisel ning rahvusvahelistest ja Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustuste ulatuse kindlaksmääramisel.⁵⁶ Riigihangetes tuleks toodete ja

⁵³ Arrowsmith, S, 2018, lk 868.

⁵⁴ *Ibidem*, lk 689.

⁵⁵ Oliver Dowden. Security Update on Surveillance Equipment. - <https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2022-11-24/hcws386> (28.04.2026). Salu, M. Eesti politsei suunas riigihanke kahtlase kuulsusega Hiina firmale. – Eesti Ekspress, 03.03.2021. <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/92718953/eesti-politsei-suunas-riigihanke-kahtlase-kuulsusega-hiina-firmale> (28.04.2026).

⁵⁶ vt RHS § 3 p 2 ja riigihangete direktiiv art 25, võrgustikusektor direktiiv art 48.

teenuste päritolu määramise eesmärgiks pidada soovi selgitada, kas konkreetne toode või teenus kuulub Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna, WTO riigihankelepingu või mõne muu Euroopa Liidu jaoks siduva rahvusvahelise lepingu kohaldamisalasse ning millisel ulatusel lasub hankijal kohustus tagada nende võrdne kohtlemine liidu toodete ja teenustega.

Esmalt tuleks vaadelda Euroopa Liidu esmasest õigusest tulenevaid nõudeid. Euroopa Liidu toimimise lepingu⁵⁷ (ELTL) art 28 lg 1 sätestab, et liit hõlmab tolliliitu, mis laieneb kogu kaubavahetusele ning millega kaasneb impordi- ja ekspordimaksude ja kõigi samaväärse toimega maksude keelustamine liikmesriikide vahel, samuti ühise tollitariifistiku vastuvõtmine nende suhetes kolmandate riikidega. Seejuures täpsustab ELTL art 28 lg 2, et artikli 30 ja 3. peatüki sätted kehtivad liikmesriikidest pärit toodete ning kolmandatest riikidest toodud toodete suhtes, mis on liikmesriikides vabas ringluses. Seega on ELTL kohaselt oluliseks toodete vabas ringluses viibimine. Tegemist on ühe osaga neljast Euroopa Liidu põhivabadusest ehk kaupade vabast liikumisest.

Kolmandast riigist toodud tooted loetakse liikmesriigis vabas ringluses olevaks, kui on täidetud impordiformaalsused ning tasutud tollimaksud või samaväärse toimega maksud, mida tuleb maksta selles liikmesriigis, ja kui selliseid tolli- või muid makse pole täielikult või osaliselt tagastatud (ELTL art 29). Seega olenemata toote tegelikust päritolust, tuleb kaupade vaba liikumise põhimõttest lähtuvalt tagada piiranguvaba liikumine kolmandate riikide toodetele, millelt on tasutud tollimaksud ja täidetud tolliformaalsused.

Euroopa Liidu aluslepingud sätestavad olulised põhimõtted, kuid ei anna selgelt juhust, millistel alustel määratleda toodete ja teenuste päritolu. Kui võrrelda riigihanke regulatsiooni, siis on toodete päritolu määramisel kasutatud Euroopa tolliseadustikus⁵⁸ sätestatud. Nii viitab otsesõnu päritolu määramiseks tolliseadustikule RHS § 162 lg 1 ja võrgustikusektori direktiiv art 85 lg 2 kui ka rahvusvahelise hangete instrument⁵⁹ art 3 lg 4. Eeltoodust tulenevalt võib mõista, et direktiivi tõlgendamisel tuleb lähtuda sellest, et toodete päritolu määramisel lähtutakse Euroopa tolliseadustikus sätestatud kriteeriumitest. Lähtuvalt riigihangete regulatsiooni süstemaatilise

⁵⁷ Euroopa Liidu toimimise leping - ELT C 202 7.6.2016, lk 47.

⁵⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (uuesti sõnastatud) – ELT L 269, 10.10.2013, lk 1–101.

⁵⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/1031, 23. juuni 2022, kolmandate riikide ettevõtjate, kaupade ja teenuste juurdepääsu kohta liidu riigihanke- ja kontsessiooniturgudele ning selliste menetluste kohta, millega toetatakse läbirääkimisi liidu ettevõtjate, kaupade ja teenuste juurdepääsu üle kolmandate riikide riigihanke- ja kontsessiooniturgudele (rahvusvaheliste hangete instrument) – ELT L 173, 30.6.2022, lk 1–16.

tõlgendamisest, ei tohiks päritolu täpsel määramisel kitsalt tugineda ELTL üldistele sätetele, vaid kasutada tuleks regulatsiooni olevaid erinorme.

Euroopa Liidu tolliseadustiku artikli 60 kohaselt lähtutakse toodete päritolu määramisel kahest alternatiivsest kriteeriumist. Kui toode on täielikult saadud ühes riigis, loetakse see pärinevaks sellest riigist. Kui tootmises on osalenud mitu riiki, määratakse toote päritolu selle riigi järgi, kus toimus viimane oluline ja majanduslikult põhjendatud töötlemine või töötlemistoiming, mille tulemusel valmistati uus toode või mis kujutab endast olulist tootmisetappi.

Liidu tolliseadustikku täpsustab komisjoni delegeeritud määruse nr 2015/2446⁶⁰. Nii sätestab komisjoni delegeeritud määrus nr 2015/2446 ammendavalt ühest riigist saadud toodete loetelu.⁶¹ Eelkõige on sellisteks ühes riigis saadud toodeteks maavarad või looduslikud ressursid (nt riigis koristatud taimekasvatussaadused, kasvatatud elusloomad).⁶² Samuti on sellisteks toodeteks tooted, mis on täielikult valmistatud selle riigis pärinevatest naturaalsest ressurssidest.⁶³ Seega kui ressurss on saadud ühes riigis ning seda töödeldakse samas riigis ringi mingiks uueks tooteks, siis toote päritolu riigiks ongi see konkreetne riik.

Keerulisem on olukord juhul, kui toote valmistamise protsessi on kaasatud tegevused mitmes riigis. Siis tuleb toote päritolu määramisel rakendada kriteeriumit „viimane oluline töötlemine. Mõiste „viimane oluline töötlemine“ tähendab, et viimase olulise töötlemise või toimingu tulemus peaks olema uue toote valmistamine või tähtis valmistamisetapp.⁶⁴ Sellise toote päritolu määramisel tuleks arvestada põhimõttega, et päritoluks on tootjariik, kui uuel kaubal on eristatavad omadused ja funktsioonid võrreldes selle tootmisel kasutatud materjalidega.⁶⁵ Selle juures tuleb arvestada, et töötlemine peab olema majanduslikult põhjendatud ning selle eesmärgiks ei tohi olla tolliseadustikus sätestatud meetmete vältimine.⁶⁶ Viimase olulise töötlemise tuvastamiseks on sätestatud selged kriteeriumid komisjoni delegeeritud määruse nr 2015/2446 lisas 22-01, millest tuleks päritolu kindlaks määramisel lähtuda.

⁶⁰ Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2015/2446, 28. juuli 2015, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 952/2013 seoses liidu tolliseadustiku teatavaid sätteid täpsustavate üksikasjalike eeskirjadega. - ELT L 343, 29.12.2015, lk 1–557.

⁶¹ Euroopa Komisjoni Teatis. Suunised avaliku sektori hankijatele ja võrgustiku sektori hankijatele ning ettevõtjatele rahvusvaheliste hangete instrumendi määruse kohaldamise lihtsustamiseks 2023/C 64/04 - ELT C 64, 21.2.2023, lk 7–14, p 3.1.

⁶² Komisjoni delegeeritud määrus nr 2015/2446, art 31.

⁶³ Komisjoni delegeeritud määrus nr 2015/2446, art 31 p j.

⁶⁴ Euroopa Komisjoni teatis 2023/C 64/04, p 3.2.

⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶ Euroopa Komisjoni delegeeritud määrus nr 2015/2446, art 33

Lisa 22-01 puhul tuleb eristada tooteid, mis on loetletud lisas ja mis on seal loetlemata. Selleks on nähtud lisas selged põhi- ja abireeglid, mille alusel hinnata viimast olulist töötlemisetappi. Nii kuuluvad nt sinna loetellu teatud põllumajandussaadused, keemiatööstuse tooted, plastik, tekstiil ning metall. Kui toode ei kuulu lisa 22-01 loetellu, tuleb selle päritolu määramisel rakendada art 60 lg 2 järgset viimase olulise töötlemise kriteeriumit igal üksikjuhtumil eraldi.

Teenuste päritolu määramine riigihankeõiguses on võrreldes toodetega oluliselt keerukam, kuna teenused ei allu tollirežiimile ega Euroopa Liidu tolliseadustiku päritolureeglitele. Arvestades rahvusvahelise hangete instrumendi esitatud reegleid, tuleb teenuse päritolu kindlaks määramisel võtta aluseks teenust osutava isiku päritolu.⁶⁷ Seega sisult allub teenuse päritolu määramine ettevõtjate asukoha määramise reeglitega.

Asjakohane on lähtuda ettevõtjate päritolu määramise kriteeriumitest.⁶⁸ Juriidilise isiku päritolu määramisel tuleb arvestada isiku juriidilist asukohta, millise õiguse alusel isik on loodud või korraldatud ning kus toimub tema oluline äritegevus.⁶⁹ Füüsilise isiku puhul saab aluseks võtta isiku kodakondsuse või alalise elamisõiguse.⁷⁰ Juriidilise isiku puhul tuleks eelduslikult aluseks võtta riik, millesse õiguse alusel juriidiline isik on loodud või tema tegevus korraldatud.⁷¹ Siiski ei tohiks üksnes juriidilise keha loomine anda lihtsamat ligipääsu Euroopa Liidu riigihanketurule. Sellest lähtuvalt on Euroopa Liidu seadusandja seadnud täiendava kriteeriumi, mille kohaselt peab ettevõtjal olema otsene ja tegelik seos mõne liikmesriigi majandusega.⁷² Juhul kui majanduslik seos puudub ning selleks, et vältida võimalikke kõrvalehoidujaid ning õiguse kuritarvitajaid, tuleb välisriigi kontrolli all või omandis olevate juriidiliste isikute päritolu määramisel arvestada, ka muid asjaolusid, nagu omanike või muude juriidilise isiku üle valitsevat mõju omavate isikute päritolu.⁷³

Eeltoodust tulenevalt võib mõista, et toodete päritolu määramiseks on selged ja üksikasjaliku kriteeriumid ettenähtud Euroopa Liidu tolliseadustikus ning seda täiendavas komisjoni delegeeritud määruses nr 2015/2446. Selle kaudu on võimalik täpselt kindlaks määrata, millisest

⁶⁷ EL määrus 2022/1031 põhjenduspunkt 13.

⁶⁸ Euroopa Komisjoni Teatis 2023/C 64/04, p 2.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Rahvusvaheline hangete instrument, art 3 lg 1 p a.

⁷¹ Rahvusvaheline hangete instrument, art 3 lg 1 p b alapunkt ii.

⁷² Rahvusvaheline hangete instrument, põhjenduspunkt 13.

⁷³ Rahvusvaheline hangete instrument, põhjenduspunkt 13 ning art 3 lg 1 p b alapunkt ii.

riigist toode pärineb. Teenuste päritolu määramisel tuleb aluseks võtta teenust osutava ettevõtja päritolu. Ettevõtja päritoluks saab lugeda riiki, mille õiguse alusel isik on loodud või korraldatud, kuid vajadusel tuleb arvestada ka omanike ning kontrolli omavate isikute päritoluga.

Esimesest peatükist selgub, et kolmandate riikide toodete ja teenuste käsitlemine riigihankeõiguses sõltub mitmes omavahel põimunud tegurist. Esmalt kolmanda riigi mõistest, mille sisustamisel tuleb lähtuda ka Euroopa Liidu võetud rahvusvahelistest kohustusest ning selle kõrval toodete ja teenuste päritolu määramise reeglitest. Need tegurid määravad, millises ulatuses tuleb kohaldada võrdse kohtlemise põhimõtte. Samuti saab selle pinnalt hinnata, kas tegemist on töö kontekstis üldse kolmandast riigist pärineva toote või teenusega. Töö seisukohalt on oluline mõista, et kui räägitakse kolmanda riigi tootest või teenusest, siis mida selline mõistete kombinatsioon endas tähendab. Piirangute seadmine ning selle analüüsimine ei saaks kõne alla tulla juhul, kui ei ole ühtset arusaama, mida tuleb käsitleda kolmanda riigi tootena.

2 KOLMANDATE RIIKIDE TOODETE JA TEENUSTE PIIRAMINE RIIGIHANGETES

2.1 Toodete ja teenuste võrdne kohtlemine

2.1.1 Riigihangetes nõuete määramine toodetele ja teenustele

Riigihangetes sätestatakse nõuded hankelepingu esemele tehnilises kirjelduses, mis on üheks kohustuslikuks elemendiks riigihangete alusdokumentides (RHS § 4 lg p 17, § 77 lg 4 p 1 ja § 87 lg 1). Toodete ja teenuste piiramise korral tuleb piirangud sätestada eelkõige just tehnilises kirjelduses. Seega on asjakohane selgitada, kuidas ja mil moel tehnilises kirjelduses tuleb nõudeid sätestada.

RHS § 87 lg 1 p 1 järgi on tehniline kirjeldus riigihangete seaduse tähenduses hankelepingu eseme kirjeldamiseks vastavas valdkonnas tegutsevatele isikutele arusaadavat terminoloogiat ja täpsusastet kasutades hankija kehtestatud asjade või teenuste hankelepingu esemeks olevate asjade või teenuste omaduste ja neile esitatavate nõuete loetelu. Tehniline kirjeldus on hankija üksikasjalik vajaduste kirjeldus teenuse või asja nõutavatest omadustest.⁷⁴ Tehniline kirjeldus ei tähenda automaatselt, et alusdokumentide hulgas eksisteerib dokument pealkirjaga „Tehniline kirjeldus“, vaid see võib sisalduda ükskõik, millises RHAD-i osas.⁷⁵ Üldnõudena on tehnilise kirjelduse koostamine kohustuslik (RHS § 77 lg 4 p 1). Tehnilist kirjeldust ei ole vaja koostada innovatsioonipartnerluse korral (RHS § 77 lg 4 p 1 ja § 78 lg 1) või juhul, kui asjakohane teave on avaldatud hanketeates (RHS § 77 lg 4). Tehnilise kirjelduse koostamine RHS § 87-89 järgides ei ole otsesõnu kohustuslik lihthankemenetluses (RHS § 125 lg 2 p 5), sotsiaal- ja eriteenuste erimenetluses (RHS § 126 lg 2), sotsiaal- ja eriteenuste kontsessioonilepingu sõlmimise menetluses (RHS § 144) ega kontsessioonilepingu sõlmimise menetluses (RHS § 138 lg 1 ja § 139 lg-d 1–4). Seejuures aga ei ole hankija vabastatud täiel määral tehniliste nõuete sätestamisest, sest hankijal on kohustus esitada hankelepingu eseme lühikirjeldus, sealhulgas asja või teenuse olemus, hanketeates.⁷⁶

Riigihanke direktiiv VII lisa p 1 sätestab, et tehnilise kirjeldus asjade või teenuse hankelepingu puhul on kirjeldus, millega määratakse kindlaks asja või teenuse nõutud omadused nagu kvaliteet, keskkonnaohutuse ja kliimanäitajad, universaalnõuetele (sealhulgas puudega inimeste juurdepääs) vastav projekt ja vastavushindamine, tõhusus- ja kasutusnäitajad, ohutus või

⁷⁴ Pallo, E.; Fels, E. RHSK § 87/3.

⁷⁵ Simovart, M. A.; Elias, S. RHSK § 77/18.

⁷⁶ *Ibidem*.

mõõtmel, sealhulgas tootele esitatavad nõuded, mis puudutavad nime, mille all seda müüakse, terminoloogiat, sümboleid, katsetamist ja katsetamismeetodeid, pakendamist, märgistamist ja tähistamist, kasutusjuhendeid, tootmisprotsesse ja -meetodeid asja või teenuse olelusringi mis tahes etapis ning vastavuse hindamise kriteeriume. Euroopa Kohus on selgitanud, et tehnilise kirjelduse eesmärgiks on määratleda hankelepingu eseme omadused.⁷⁷ Sellist järeldust kinnitab ka riigihanke direktiivi VII lisa p 1, mis sätestas loeteluna hulganisti erinevaid toodete ja teenuste omadusi, mida tehnilises kirjelduses võib käsitleda. Samuti kinnitab järeldust ka Eesti kohtupraktika.⁷⁸

Tehniline kirjeldus peab võimaldama riigihanke avatust konkurentsile ja seega võimaldama esitada pakkumusi, mis kajastavad eelkõige turul olevate tehniliste lahenduste mitmekesisust.⁷⁹ Ka riigihanke direktiivi põhjendused viitavad sellele, et konkurentsi avamiseks peaks olema võimalik esitada pakkumusi, mis põhinevad mitmesugustel tehnilistel lahendustel, standarditel ja turul kasutuses olevatel tehnilistel kirjeldustel.⁸⁰

Tehnilise kirjelduse koostamisel tuleb eelkõige lähtuda valdkonna tehnilistest normidest või hankelepingu eseme kasutusomadustest või funktsionaalsetest nõuetest (RHS § 88 lg 1). RHS § 88 lg 2 sätestab tehnilise kirjelduse aluseks kasutatavad allikad ning kasutatavate standardite hierarhia.⁸¹ RHS § 88 lg 1 ja 2 aluseks olevatest direktiivide sätetest tuleneb, et hankijale ei ole sätestatud hierarhiat selles osas, kas kasutada tehnilise kirjelduse koostamisel hanke eseme kasutusomadusi või viiteid standarditele.⁸²

Hankijal on riigihanke tehnilise kirjelduse koostamisel ulatuslik kaalutusõigus, kuna ta teab kõige paremini, milliseid tarbeid ta vajab ja millised nõuded peavad olema täidetud selleks, et saada soovitud tulemus.⁸³ Hankijal ei ole kohustust hankida valdkonna miimumnõuetele vastavat toodet, vaid tal on õigus kehtestada enda eesmärkidele vastavad täiendavad tingimused, lähtudes muuhulgas oma varasematest kogemustest.⁸⁴ Võrdse kohtlemise põhimõttest lähtuvalt

⁷⁷ EKo C-568/24, *Sof Medica SA vs. Spitalul Clinic Județean de Urgență Cluj-Napoca*, ECLI:EU:C:2026:305, p 50. EKo C-424/23, *DYKA Plastics NV vs. Fluviu System Operator CV*, ECLI:EU:C:2025:15, p 40.

⁷⁸ RKHKo 22.02.2012, 3-3-1-2-12, p 15.1.

⁷⁹ EKo C-424/23, *DYKA Plastics*, p 43. EKo C-413/17, *Roche Lietuva“ UAB vs. Kauno Dainavos poliklinika VšĮ*, ECLI:EU:C:2018:865, p 36. EKo C-513/23, *Obshtina Pleven vs. Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014–2020*, ECLI:EU:C:2024:917, p 36.

⁸⁰ Riigihanke direktiiv, põhjenduspunkt 74.

⁸¹ Pallo, E.; Fels, E. RHSK § 87/3

⁸² EKo C-413/17, *Roche Lietuva*, p-d 26 ja 28. EKo C- 568/24, *Sof Medica*, p 51.

⁸³ EKo C-568/24, *Sof Medica*, p 37.

⁸⁴ RKHKo 05.11.2020, 3-20-718, p 17.

ei pea hankija koostama tehnilist kirjeldust viisil, mis tagaks kõigi turul tegutsevate ettevõtjate ligipääsu riigihankele, vaid lähtepunktiks on hankija vajadused.⁸⁵ Seejuures võib seada kõrgeid kvaliteedistandardeid tootele või teenusele, mida ei suuda kõik ettevõtjad pakkuda või täita.⁸⁶

Kõrgete kvaliteedinõuete seadmisel tuleb samas järgida, et tehnilise kirjelduse koostamisel seataks nõudeid viisil, mis ei annaks mõnele ettevõtjale aga kaudset eelist.⁸⁷ Riigihanke direktiivide põhjendustes on märgitud, et hankijate koostatud tehnilised kirjeldused peavad võimaldama riigihangete avatust konkurentsile ja jätkusuutlikkusega seotud eesmärkide saavutamist, millest tulenevalt peaks olema võimalik esitada pakkumusi, mis põhinevad mitmesugustel tehnilistel lahendustel, standarditel ja turul kasutuses olevatel tehnilistel kirjeldustel.⁸⁸ Seega ei tohiks luua tehniliste tingimuste seadmisel olukorda, mis soodustaks konkreetset ettevõtjat. Sellisena kaitstakse ettevõtjate omavahelist avatud konkurentsi ning välditakse, et riik sekkuks põhjendamatult selle tegevusse.

Arvestades direktiivis kasutatavat tehnilise kirjelduse mõistet ning RHS § 88 lg-t 6, võib mõista, et toote või teenuse päritolu ei ole kasutusomadus või funktsionaalne nõue, mida üldjuhul tehnilise kirjelduse koostamiseks võiks kasutada. Samasugust järeldust kinnitab ka riigihanke direktiivi põhjendused, milles kohaselt tehnilise kirjelduse koostamisel lähtutakse funktsionaalsetest nõuetest ja kasutusomadustest.⁸⁹ RHS § 88 lg 6 ls 1 sätestab, et tehnilistes kirjeldustes ei nimetata kindlat ostuallikat, protsessi, kaubamärki, patenti, tüüpi, päritolu ega tootmisviisi, mis võiks anda mõnele ettevõtjale või tootele eeliseid teiste ees või nende osaluse välistada. See keeld ei kehti juhul, kui see on hankelepingu esemest tulenevalt vältimatult vajalik põhjusel, et tehnilise kirjelduse koostamine käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud alustel ei võimalda hankelepingu eset piisavalt täpselt ja mõistetavalt kirjeldada.

RHS § 88 lg 6 aluseks on riigihanke direktiiv art 42 lg 4 ja võrgustikusektori direktiiv art 60 lg 4. Euroopa Kohus on selgitanud, et viited kindale allikale, protsessile, tootmisviisile ei aita avada riigihankeid konkurentsile, vaid pigem piiravad seda.⁹⁰

⁸⁵ TrtRnKo 08.12.2022, 3-22-1145, p 13.3.

⁸⁶ Hamer, C. R. – Caranta, R.; Sanchez-Graells, A. European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU. Elgar Commentaries in European Law Series 2021, lk 466.

⁸⁷ EKo C-413/17, *Roche Lietuva*, p 40.

⁸⁸ Nt riigihangete direktiiv, põhjenduspunkt 74.

⁸⁹ Riigihanke direktiiv, põhjenduspunkt 74.

⁹⁰ EKo C-568/24, *Sof Medica*, p 54. EKo C-424/23, *DYKA Plastics*, p 56.

Kuigi RHS § 88 lg 6 keelab viidata ostuallikale, protsessile, kaubamärgile, patendile, tüübile, päritolule ja tootmisviisile, siis ei ole selline piirang absoluutne. RHS § 88 lg 6 ls 2 kohaselt ei kehti selline piirang juhul, kui see on hankelepingu esemest tulenevalt vältimatult vajalik põhjusel, et tehnilise kirjelduse koostamine käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud alustel ei võimalda hankelepingu eset piisavalt täpselt ja mõistetavalt kirjeldada. Eelviidatud piirangu sõnastuses on autori hinnangul vastuolus direktiividest tulenvate sätetega ning kehtestab hankijale karmimad piiranguid kui riigihanke ja võrgustikusektori direktiiv. Nimelt sätestab riigihanke direktiivi art 42 lg 4 konkreetsele allikale viite juhul, kui see on hankelepingu eseme seisukohast põhjendatud. Direktiivis sätestatud sõnastust tuleb tõlgendada kitsalt, et saavutada võimalikult suur riigihangete avamine konkurentsile, mistõttu võib nõue tuleneda üksnes vältimatult hankelepingu esemest.⁹¹ Seega ei ole RHS sõnastuse „vältimatu vajadus“ kasutamine vastuolus direktiiviga. Siiski sätestab RHS täiendava kriteeriumi, et tehnilise kirjelduse koostamine ei tohi olla võimalik RHS § 66 lg 1 ja 2 alusel. Direktiivid sellist täiendavat piirangut ette ei näe ning Euroopa Kohus on selgitanud, et kui hankeesemest tulenevalt on vaja viidata RHS § 88 lg-s 6 nimetatud konkreetsetele allikatele, siis ei ole eraldiseisvalt vaja hinnata, kas seda ei ole võimalus kirjeldada RHS § 88 lg 1 ja 2 kohaselt.⁹² Euroopa Kohus on selgitanud, et viited kindlale ostuallikale, protsessile, kaubamärgile, patendile, tüübile, päritolule ja tootmisviisile on lubatud juhul, kui see tuleneb üksnes vältimatult hankelepingu esemest.⁹³

Tuginedes Euroopa kohtu selgitustele leiab autor, et RHS § 88 lg 6 aluseks olevates direktiivides ei ole käsitletud piiranguid kumulatiivsetena, vaid neid tuleb käsitleda kahe eraldiseisva alusena. Juhul kui RHS § 88 lg 6 kohane viide tuleneb vältimatult hankelepingu esemest, võib sellise viite tehnilises kirjelduses teha. Ning juhul kui RHS § 88 lg 6 kohane viide tehakse põhjusel, et hankelepingu eset ei ole võimalik kirjeldada RHS § 88 lg 1 ja 2 ettenähtud viisil, tuleb sellele lisada viide „või samaväärne“.

Tehnilise kirjelduse koostamine põimub tihedalt võrdse kohtlemise põhimõttega. Nii näeb RHS § 88 lg 7 sõnaselgelt ette, et tehniline kirjeldus peab tagama kõigile ettevõtjatele võrdsed tingimused pakkumuse esitamiseks ega tohi tekitada objektiivselt põhjendamatuid takistusi riigihangete avamisel konkurentsile. Võrdse kohtlemise täpsemat järgimist käsitleb magistritöö järgmine alapeatükk.

⁹¹ EKo C-568/24, *Sof Medica*, p 58. EKo C-424/23, *DYKA Plastics*, p 53.

⁹² EKo C-424/23, *DYKA Plastics*, p 52.

⁹³ EKo C-568/24, *Sof Medica*, p 64. EKo C-424/23, *DYKA Plastics*, p 62.

Kokkuvõttes on tehniline kirjeldus keskseks instrumendiks, mille kaudu hankija määratleb hankelepingu eseme omadused ning kujundab hankemenetluse konkurentsikeskkonna. Kuigi hankijal on tehnilise kirjelduse koostamisel ulatuslik kaalutusõigus ning õigus lähtuda oma vajadustest, ei ole see kaalutusõigus piiramatu, vaid seda piiravad eelkõige võrdse kohtlemise ja konkurentsi avamise nõuded. Tehniliste nõuete kehtestamisel tuleb vältida põhjendamatuid takistuste seadmist ning välistada olukorrad, kus tingimused annavad eelise konkreetsele ettevõtjale või tootele. Sellest tulenevalt ei ole päritolupõhised nõuded üldjuhul lubatud, kuna need ei ole käsitatavad hankelepingu eseme kasutusomaduste ega funktsionaalsete nõuetena ning võivad viia kaudse diskrimineerimiseni. Samas ei tohiks päritolule viitamine olla täielikult välistatud, kui see tuleneb vältimatult hankelepingu esemest ja on objektiivselt põhjendatud. Tehnilise kirjelduse suunab hankijat kasutama eelkõige kaudseid ja funktsionaalseid nõudeid oma eesmärkide saavutamiseks.

2.1.2 Võrdse kohtlemise põhimõtte riigihangetes

Tehnilise kirjeldamise koostamisel esineb kriteeriumide väljaajalimisel ning sõnastamisel suur diskrimineerimisohu, mistõttu on tehnilise kirjelduse puhul üheks olulisemaks riigihangete aluspõhimõtteks võrdse kohtlemise põhimõtte.⁹⁴ Seejuures näevad RHS ning riigihanke direktiivid sõnaselgelt ette, et tehnilise kirjelduse koostamisel tuleb tagada kõigile ettevõtjatele võrdne juurdepääs hankemenetlusele ning ei tohi seada põhjendamatuid takistusi riigihangete avamisele konkurentsile (RHS § 88 lg 7, riigihangete direktiiv art 42 lg 2 ja võrgustikusektori direktiiv art 60 lg 2). Sama järeldust on kinnitanud ka Euroopa Kohus.⁹⁵ Seega põimub tehnilise kirjelduse koostamine tihedalt võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisega. Olenemata, kas tehnilise kirjelduse koostamine on riigihankes kohustuslik, tuleb lähtuvalt riigihangete üldpõhimõttest hankelepingu eseme tehnilisi nõudeid koostades vältida põhjendamatute takistuste loomist. Siiski hankemenetlustes, mille puhul ei rakenda ranged RHS nõudeid, võib riigikohtu praktika järgi riigihanke üldpõhimõtteid sisustada leebemalt.⁹⁶ Teisalt tuleb ka Euroopa Kohtu praktika kohaselt järgida Euroopa Liidu aluslepingute norme ja eelkõige

⁹⁴ RKHKo 3-20-718, p 15.1, EKo C-413/17, *Roche Lietuva*, p 34, EKo C-368/10 komisjon vs. Madalmaad, ECLI:EU:C:2012:284, p 62; EKo C-568/24, *Sof Medica*, p 39.

⁹⁵ EKo C-568/24, *Sof Medica*, p 38.

⁹⁶ RKHKo 20.11.2019, 3-17-2718/30, p 23.

kodakondsuse alusel mittediskrimineerimise põhimõtet.⁹⁷ Leebem kohaldamine ei tähenda aga, et üldpõhimõtteid ei tuleks üldse järgida.

Võrdse kohtlemise põhimõtte kui riigihanke korraldamise üldpõhimõtte sätestab RHS § 3 p 2, mille järgi peab hankija kohtlema kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis või Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis, võrdselt ja jälgima, et kõik isikutele seatavad piirangud ja kriteeriumid oleksid riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. Riigihanke direktiivis on võrdse kohtlemise ja mittediskrimineerimise põhimõtet kirjas artiklis 18 ning võrgustikusektori direktiivi artiklis 36. Direktiivide normid on väga üldsõnalised ning väga suure abstraktsuse tasemega, küll aga viidatakse ja täpsustatakse võrdse kohtlemise põhimõtet direktiivi põhjendustes ja muudes sätetes.

Riigihanke direktiiv art 18 ning võrgustikusektori direktiiv art 36 viitavad oma sõnastuselt justkui kahele eraldiseisvale põhimõttele, milleks on võrdne kohtlemine ning mittediskrimineerimine. Siiski on õiguskirjanduses leitud, et nimetatud põhimõtted ei ole eraldiseisvad, vaid tegu on ühe ja sama põhimõttega. Need justkui kaks erinevat põhimõtet esitavad sama põhimõtte veidi erinevaid varjundeid.⁹⁸ Võrdse kohtlemise põhimõtte sai oma põhisisult sõnaselgelt kirja EK lahendis C-21/03 *Fabricom*, kus Euroopa kohus sedastas, et võrreldavaid olukordi ei tohi kohelda erineval viisil ja et erinevaid olukordi ei tohi kohelda võrdväärsetena.⁹⁹ Järelikult võrdse kohtlemise puhul tuleb leida niinimetatud võrdsed grupi või võrreldavad olukorrad ja neile rakendada piiranguid samal viisil. See tähendab samas ka seda, et kui isikud või tooted või teenused ei ole võrreldavad, siis ei pea nende suhtes rakendama samu meetmeid ning piirangud võivadki erineda. Teisalt nagu Euroopa kohtu sõnastuse viimane osa ütleb, siis erinevaid olukordi tulebki kohelda erinevalt. Võtame abstraktse näite. Turul tegutseb ettevõtjad A ja B, kes vastavad kehtestatud nõuetele. Juhul kui sinna turule peaks ilmuma ettevõtja C, kes nõuetele ei vasta ning kelle ligipääsu turule ei piirata, siis tekib olukord, kus A

⁹⁷ EKo C-147/06 ja C-148/06, *SECAP SpA (C-147/06) ja Santorso Soc. coop. arl (C-148/06) vs Comune di Torino*, ECLI:EU:C:2008:277, p 20.

⁹⁸ S. Arrowsmith. The law of public and utilities procurement: regulation in the EU and UK (Volume 1). London: Sweet & Maxwell/Thomson Reuters, 2014, lk 621. Steinicke, M., Vesterdorf, P. L. (koost.). EU public procurement law: Brussels commentary. München: Beck, 2018, lk 294.

⁹⁹ EKo liidetud kohtuasjad C-21/03 ja C-34/03, *Fabricom SA vs Belgia riik*, ECLI:EU:C:2005:127, p 27; EK C-434/02, *Arnold André GmbH & Co. KG vs Landrat des Kreises Herford*, ECLI:EU:C:2004:800, p 68; EK C-304/01, *Hispaania Kuningriik vs Euroopa Ühenduste Komisjon*, ECLI:EU:C:2004:495, p 31.

ja B seisund muutub kehvemaks ning sisuliselt kohtleb järelevalveorgan neid ebavõrdselt võrreldes C-ga. Seega ei tohiks C-le ligipääsu turule üldse anda või peaks seda piirama.

Üldjuhul on riigihankemenetlustes kodakondsusalusel isikute diskrimineerimine keelatud. Siiski on hankijal võimalik RHS § 3 p-st 2 tulenevalt diskrimineerida kolmandatest riikidest pärinevaid isikuid. Sellisel juhul on hankijal õigus irduda diskrimineerimise keelu põhimõttest. Selline otsene kodakondsuse alusel diskrimineerimine aga ei tekita niivõrd olulisi küsimusi. Riigihangete puhul toimub eelkõige kaudne diskrimineerimine, kus ettevõtjate ligipääsu otseselt ei takistata, kuid kehtestatakse riigihanke esemele nõudeid, mida saavad järgida vaid väga vähesed või suisa üks pakkuja. Võrdne kohtlemine kui riigihangete üldpõhimõte ei ole iseseisvaks riigihangete eesmärgiks, vaid selle kaudu tagatakse kaupade ja teenuste vaba liikumist ning ausa konkurentsi kaitsmist.¹⁰⁰ Euroopa kohus on korduvalt selgitanud, et võrdse kohtlemise põhimõtte eesmärgiks on konkurentsi soodustamine hankemenetluses osalevate ettevõtjate vahel.¹⁰¹ Lisaks aitab võrdse kohtlemise põhimõtte järgimine kaasa konkurentsi efektiivsele ärakasutamisele.¹⁰² Riigihangetes peavad esitatavad nõuded tagama selle, et hankija saaks turult endale sobilikult ning võimalikult hea eseme võimalikult hea hinna eest.

Hankijal tuleb kõigile huvitatud ettevõtjatele anda võrdne võimalus riigihankes osalemiseks.¹⁰³ Nii sätestab RHS § 88 lg 7, et tehniline kirjeldus peab tagama kõigile ettevõtjatele võrdsed tingimused pakkumuse esitamiseks ega tohi tekitada objektiivselt põhjendamatuid takistusi riigihangete avamisel konkurentidele. Riigihanke nõuete seadmisel ei tohi eesmärgiks olla konkurentide kunstlik piiramine.¹⁰⁴ Seejuures on riigihangete reeglite seadmise eesmärgiks välistada liikmesriiki ettevõtjate eelistamist hankemenetluses.¹⁰⁵ Järelikult põrkuvad selle käigus kaks vastandlikku huvi. Ühelt poolt võib hankijal olla väga spetsiifiline soov saada konkreetset toodet või teenust, kuid teisalt ei tohiks selle kirjeldamisel tekkida olukord, kus eelistatakse selgelt üksnes ühte kindlat ettevõtjat või toodet. Selle tagamiseks näebki RHS § 88 lg 7 ette

¹⁰⁰ EKo C-336/12, *Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser vs Manova A/S*, ECLI:EU:C:2013:647, p-d 28-29.

¹⁰¹ EKo C-131/16, *Archus sp. z o.o. ja Gama Jacek Lipik vs Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.*, ECLI:EU:C:2017:358, p 25. EKo C-496/99, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs CAS Succhi di Frutta SpA.*, ECLI:EU:C:2004:236, p 110. EKo C-538/13, *eVigilo Ltd vs Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos*, ECLI:EU:C:2015:166, p 33. EKo C-737/22, *Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S vs. BibMedia A/S*, ECLI:EU:C:2024:495, p 30.

¹⁰² EKo C-243/89, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Taani Kuningriik*, ECLI:EU:C:1993:257, p 33.

¹⁰³ EKo C-27/15, *Pippo Pizzo vs CRGT Srl.*, ECLI:EU:C:2016:404, p 36. EKo C-387/19, *RTS infra BVBA ja Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel vs Vlaams Gewest*, ECLI:EU:C:2021:13, p 35.

¹⁰⁴ RKHKo 3-20-718, p 15.1.

¹⁰⁵ EKo C-496/99, *Succhi di Frutta*, p 110.

piirangu, et esitatud piirangud peavad olema objektiivselt põhjendatud. Ilma objektiivse vajaduseta saab luua eelduse, et hankija sooviks on piirata konkurentsi ning suunata riigihanget ühe konkreetse toote või teenuse saamiseks.

Selliste objektiivsete põhjenduste esitamise kohustus lasub ilmselgelt hankijal. Samas ei ole hankijal kohustust võrdse kohtlemise põhimõtte järgmiseks avaldada põhjendused etteulatuvalt koos hanketeatega ega põhjendusi, mis avaks tehnilise kirjelduse sisu.¹⁰⁶ Hankijale sellise põhjendamiskohustuse panemine rikuks riigihankes poolte tasakaalu, tooks hankijale ebaproportsionaalselt suure halduskoormuse ning seaks kahtluse alla kaalutusõiguse teostamise.¹⁰⁷ Samas ei tohiks see viia selleni, et hankija hakkab tagantjärele vajalikke põhjendusi välja mõtlema. Hankijal lasub RHAD-i koostamisel kohustus vältida ebakohaste piirangute seadmist, mis tähendab, et hankija peab enda jaoks täpselt läbi mõtlema, millistele nõuetele hankelepingu ese peaks vastama.

Võrdse kohtlemise põhimõtte ei tähenda, et kõiki isikuid tuleb igal juhul ja alati kohelda samal viisil. Paratamatult on peaaegu võimatu sätestata selliseid reegleid, et igal juhul ja alati oleks kõik huvitatud ettevõtjad rahul ning saaksid maksimaalses ulatuses riigihankes osaleda. Seega näeb RHS § 3 p 2 võrdse kohtlemise põhimõttes ette, et kui piiranguid ja kriteeriumid seatakse, peavad need olema riigihanke eesmärgi suhtes proportsionaalsed, asjakohased ja põhjendatud. See korreleerub otseselt RHS § 88 lg-s 7 sätestatuga. See tähendab, et võrdne kohtlemine annab võimaluse ka sarnases olukorras olevad olukordi kohelda ebavõrdselt, kui selleks on olemas proportsionaalne põhjendus. Selline põhjendus saab tugineda objektiivsetel asjaoludel, mis tuginevad ja lähtuvad hankelepingu esemest.

Tingimus peab vastama sisult proportsionaalsuse testile, mille kohaselt meede on proportsionaalne, kui see on sobiv, vajalik ning mõõdukas ehk kitsamalt võttes proportsionaalne Proportsionaalsuse on Euroopa Liidu õiguse üldpõhimete, mille kohaselt ei või eeskirjade seadmisel minna kaugemal sellest, mis on vajalik eesmärkide saavutamiseks.¹⁰⁸ Hankija vaatest on eelkõige oluline, et tingimuse proportsionaalsus tähendab seda, et see on kohane ja vajalik. Meede või hanketingimus on sobiv, kui see on aitab kaasa eesmärgi saavutamisele ning vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise vähem piirava meetmega sama tõhusalt.¹⁰⁹

¹⁰⁶ EKo C-568/24, *Sof Medica*, p-d 43 ja 45.

¹⁰⁷ EKo C-568/24, *Sof Medica*, p 47.

¹⁰⁸ EKo C-210/20, *Rad Service Srl Unipersonale jt vs. Del Debbio SpA jt*, ECLI:EU:C:2021:445, p 34

¹⁰⁹ Vt nt RKPJKo 23.03.2026, 5-25-79, p 46.

Proportsionaalsuse puhul lasub riskide hindamine eelkõige pakkumuse tegijal, kas esitatud tingimustele saadav kasu on piisav.¹¹⁰ Tehnilist tingimust saab pidada ebaproportsionaalseks juhul, kui selle riskide jaotuse tasakaal oleks täielikult hankija poole kaldu.¹¹¹

Kokkuvõttes on võrdne kohtlemine üks keskne põhimõte, mille eesmärk on tagada aus konkurents ning vältida põhjendamatut diskrimineerimist hankemenetluses osalevate ettevõtjate vahel. Tegemist ei ole aga absoluutse nõudega käsitleda kõiki olukordi samal viisil, vaid põhimõtte sisuks on võrreldavate olukordade võrdne ning erinevate olukordade erinev kohtlemine. Hankijal on võimalik kehtestada piiranguid ja tingimusi, kuid need peavad olema objektiivsel põhjendatud, proportsionaalsed ning seotud hankelepingu esemega. Praktikast realiseerub võrdse kohtlemise põhimõte eelkõige tehnilise kirjelduse kaudu, kus esineb suurim oht kaudseks diskrimineerimiseks. Seetõttu tuleb hankijal tingimuste kehtestamisel tasakaalustada oma vajadused ja turul valitsev konkurentsiolukord. Võrdse kohtlemise põhimõte ei reguleeri otseselt toodete ja teenuste päritolu, vaid piirab hankija võimalust kehtestada selliseid nõudeid, mis võiksid ettevõtjate ligipääsu põhjendamatult kitsendada.

2.1.3 Võrdse kohtlemise põhimõte Euroopa Kohtu lahendite C-652/22 *Kolin* ja C-266/22 *CRRC Qingdao* valguses

Nagu eelnevates alapeatükkides käsitletud, realiseerub võrdse kohtlemise põhimõte eelkõige läbi hanketingimuste neutraalsuse ning tehniliste kirjelduste objektiivsuse. Euroopa Kohtu hiljutised lahendid C-652/22 *Kolin* ja C-266/22 *CRRC Qingdao* on toonud varasemasse käsitlusse olulise muutuse, seades küsimuse alla, millises ulatuses kohaldub võrdse kohtlemise põhimõte kolmandate riikide ettevõtjate suhtes.

Euroopa Liit on riigihangetes võtnud endale rahvusvahelisi kohustusi, mis tagavad kolmandate riikide ettevõtjatele ligipääsu Euroopa Liidu liikmesriikides läbiviidavatele riigihangetele.¹¹² See tähendab, et lähtuvalt võrdse kohtlemise põhimõttest tuleb välislepingutega hõlmatud kolmandate riikide ettevõtjaid kohelda sama võrdselt nagu Euroopa Liidu ettevõtjaid.¹¹³

¹¹⁰ Kuusmann, T. RHSK § 3/55

¹¹¹ *Ibidem*.

¹¹² EKo C-652/22, *Kolin*, p 42.

¹¹³ *Ibidem*.

Euroopa Kohtu otsuses C-652/22 *Kolin* lähtus Euroopa Kohus riigihangete ja võrgustikusektori direktiivi sätetest. Eelkõige lähtus võrdse kohtlemise reeglist, mille kohaselt tuleb võrdset kohtlemist tagada üksnes Euroopa Liidu ettevõtjatele ja nendele kolmandate riikide ettevõtjatele, kelle päritolu riikidega on sõlmitud vastavad rahvusvahelised lepingud.¹¹⁴ Euroopa Kohus järeldas, et selliste Euroopa Liidule siduvate rahvusvaheliste lepingute puudumisel, ei ole kolmanda riigi ettevõtjatel subjektiivset õigust nõuda võrdset kohtlemist Euroopa Liidu riigihankemenetluses.¹¹⁵ Sellest tulenevalt ei ole kolmandate riikide ettevõtjate ligipääs riigihanketurule mitte nende ettevõtjate õigus, vaid hankijate kaalutusotsus lubada sellistel kolmanda riigi ettevõtjatel pakkumust esitada. Euroopa Kohus rõhutas, et hankijal on õigus otsustada, kas lubada kolmandate riikide ettevõtjate osalemine hankemenetluses või mitte.¹¹⁶ Sama lähenemist kinnitati ka kohtuasjas C-266/22 *CRRC Qingdao*.

Euroopa Kohus läks kohtuasjas C-266/22 *CRRC Qingdao* sammu võrra kaugemale ning täpsustas kolmandate riikide ettevõtjate õiguslikku positsiooni olukorras, kus nad on hankemenetlusse juba lubatud. Kui lahendis C-652/22 *Kolin* piirdus kohus peamiselt järeldusega, et kolmandate riikide ettevõtjatel puudub automaatne õigus hankemenetluses osaleda, siis lahendis C-266/22 *CRRC Qingdao* selgitas kohus, et ka menetlusse lubamine ei too kaasa direktiividest tulenevate õiguste laienemist. Kohus leidis selgesõnaliselt, et kolmandate riikide ettevõtjad ei saa tugineda riigihanke ega ka võrgustikusektori direktiivi sätetele ega nende alusel tuletatud õigustele, sealhulgas võrdse kohtlemise põhimõttele.¹¹⁷ Kolmandate riikide ettevõtjad ei saa tugineda direktiivides sätestatud õiguskaitsevahenditele, kuivõrd need on mõeldud üksnes Euroopa Liidu ettevõtjatele ja lepingutega hõlmatud kolmandate riikide ettevõtjatele.¹¹⁸ Seejuures tuleneb otsustest, et riigihankeid reguleerivate direktiivide ülevõtmiseks vastu võetud siseriiklikke norme ei tohi tõlgendada nii, et need laieneksid ka kolmandate riikide ettevõtjatele ning kolmandate riikide ettevõtjate õigus saab tuleneda üksnes siseriiklikust õigusest.¹¹⁹ Eeltoodu põhjal saab autori hinnangul järeldada, et hankemenetlusse lubamine ei võrdsusta kolmanda riigi ettevõtjat Euroopa Liidu ettevõtjaga, vaid tema õiguslik staatus jääb kvalitatiivselt kehvemaks. Sarnast järeldust kinnitab ka õiguskirjandus, mille kohaselt ei kohaldu kolmandate riikide ettevõtjatele Euroopa Liidu riigihankeõiguse

¹¹⁴ EKo C-652/22, *Kolin*, p-d 41-43.

¹¹⁵ EKo C-652/22, *Kolin*, p-d 44-47.

¹¹⁶ EKo C-652/22, *Kolin*, p 63.

¹¹⁷ EKo C-266/22, *CRRC Qingdao*, p-d 59 ja 64.

¹¹⁸ EKo C-266/22, *CRRC Qingdao*, p 66. EKo C-652/22, *Kolin*, p-d 64 ja 66.

¹¹⁹ EKo C-266/22, *CRRC Qingdao*, p 66. EKo C-652/22, *Kolin*, p-d 64-66

üldpõhimõtted, välja arvatud juhul, kui need tulenevad iseseisvalt siseriiklikust õigusest.¹²⁰ Autori hinnangul kitsendab Euroopa Kohtu tõlgendus oluliselt võrdse kohtlemise põhimõtte ulatust. Euroopa Kohtu seisukohtadest võib järeldada, et tegemist ei ole universaalse põhimõttega, vaid normiga, mille kohaldamisala on seotud Euroopa Liidu õiguse isikulise kehtivusega.

Euroopa Kohus leidis, et võrdse kohtlemise põhimõtte laiendamine kõigile kolmandate riikide ettevõtjatele annaks kolmandate riikide ettevõtjatele põhjendamatu eelise võrreldes riikidega, kes on Euroopa Liiduga sõlminud vastastikkusel põhinevaid kokkuleppeid.¹²¹ Euroopa Komisjoni antud selgituste kohaselt Euroopa Kohtu lahendite kohta võib hankija 1) keelduda kolmanda riigi ettevõtja lubamisest menetlusse, 2) lubada nende osalemist, kuid kehtestada erinevaid tingimusi või 3) hinnata ettevõtjaid erinevatel alustel.¹²² Autori hinnangul ei ole lähtuvalt Euroopa Komisjoni seisukohtades eeltoodud lahenduste puhul tegu keelatud diskrimineerimisega, vaid lubatud erineva kohtlemisega, mis tuleneb ettevõtjate erinevast õiguslikust staatusest.

Kohtupraktika laiendab oluliselt hankija kaalutlusruumi. Varasemalt on mõistetud, et hankija on selgelt seotud RHAD-is kehtestatud nõuetega ning nende muutmine on lubatav üksnes juhul, kui pakkujatele jääb piisav võimalus nõuetega tutvuda ning selle vastav pakkumine esitada.¹²³ See tuleneb võrdse kohtlemise ja läbipaistusse põhimõttest, et hankija ei ole tegutseks meelevaldselt. Euroopa Komisjoni juhustest võib aga mõista, et kolmandate riikide ettevõtjaid puudutavas küsimustes on hankijal võimalus otsuseid ringi vaadata kogu hankemenetluse jooksul ning hankija ei ole kolmandatest riikidest pärinevate ettevõtjate pakkumiste kõrvale jätmisel isegi pidanud RHAD-is sellisele võimalusele viitama.¹²⁴ Seega võib järeldada, et hankijale antud kaalutlusruumi on sellest aspektist laiendatud ning hankijal on suurem vabadus otsustada kolmandate riikide ettevõtjaid puudutavates küsimustes ning varasem selge seisukoht vankumatutest RHAD sätetest on kõikuma löödud. Samas ei tohiks sellest järeldada hankijate

¹²⁰ Turudic, M. Principles? What Principles? Third-Country Economic Operators and Public Procurement Principles After Kolin and Qingdao. - European Procurement & Public Private Partnership Law Review 2025/3, lk 279.

¹²¹ EKo C-652/22, *Kolin*, p 46.

¹²² Euroopa Komisjon. Q&A: Participation in the EU procurement market of bidders from non-covered third countries (cases C-652/22, *Kolin*, and C-266/22, *Qingdao*). - <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/resources/qa-participation-eu-procurement-market-bidders-non-covered-third-countries-cases-c-65222> (18.04.2026), lk 7.

¹²³ Vt RHS § 81 ja § 114. Matteus, K., Rool, M., RHSK § 114/5.

¹²⁴ Euroopa Komisjon. *Kolin* ja *Qingdao* Q&A, lk 7.

täielikku piiramatust ning sellele seab piirid siseriiklik õigus.¹²⁵ Kuigi riigihankeid puudutavad direktiivid ei kohaldu, siis võib sellised kohustused tulla siiski siseriiklikust õigusest ning enamasti õiguse üldpõhimõtetest.

Euroopa Kohus selgitas ka oluliselt Euroopa Liidu ning liikmesriikide võimalusi seada ülkohalduvate aktide tasandil kolmandate riikidega kaubavahetusele piiranguid. Euroopa Liidu pädevus kolmandate riikide ettevõtjate ligipääsu piiramisel riigihanketurule tuleneb liidu ainupädevusest ühise kaubanduspoliitika valdkonnas. ETL art 2 lg 1 kohaselt võib liidu ainupädevusse kuuluvates valdkondades õiguslikult siduvaid akte seadusandlikult menetleda ja vastu võtta ainult liit, liikmesriigid võivad seda teha ainult liidu volitusel või liidu õigusaktide rakendamiseks. Vastavalt ETL art 3 lg 1 p-le e kuulub ühine kaubanduspoliitika Euroopa Liidu ainupädevusse ning art 207 lg 1 kohaselt hõlmab see muu hulgas kaupade- ja teenustevahetusega seotud kaubanduskokkulepete sõlmimist.¹²⁶ Sellest tulenevalt on Euroopa Liidul õigus kehtestada kolmandate riikide suhtes kaubanduspiiranguid ning sõlmida rahvusvahelisi kokkuleppeid, sealhulgas riigihankeid käsitlevaid lepinguid, nagu WTO riigihankeleping.

Euroopa Kohus kinnitas selgesõnaliselt eeltoodud pädevusjaotust kohtuasjas C-652/22 *Kolin*. Kohus märkis, et kolmandate riikide ettevõtjate juurdepääsu küsimus kuulub ühise kaubanduspoliitika alla ning seetõttu ei või liikmesriigid kehtestada selles valdkonnas iseseisvaid üldkohaldatavaid norme.¹²⁷ Kohtuasjas C-266/22 *CRRC Qingdao* rõhutas kohus, et liikmesriigid ei ole pädevad sätestama kolmandate riikide ettevõtjate ligipääsu tingimusi riigihanketurule, kuna tegemist on Euroopa Liidu ainupädevusega.¹²⁸ Nii ei olnud Rumeenial õigust vastu võtta väliskaubandust reguleerivaid akte ning tuli jätta kohaldamata siseriiklikud õigusnormid, mis panid hankijale kohustuse jätta automaatselt hankemenetlusest kõrvale ettevõtjad, kes oli asutatud kolmandas riigis.¹²⁹ Eelnevast tulenevalt tuleb siseriikliku õiguse tasandil vältida olukordi, kus riik sekkuks Euroopa Liidu ainupädevusse kuuluvasse valdkonda.

Euroopa kohtu lahendid C-652/22 *Kolin* ja C-266/22 *CRRC Qingdao* tugevdavad Euroopa Liidu rolli kaubanduspoliitilise regulaatorina ning seovad riigihanketuru avatuse otseselt liidu väliskaubanduspoliitikaga. Eelpool kirjeldatust tulenevalt võib järeldada, et Euroopa Liidul on

¹²⁵ Vrd EKo C 652/22, *Kolin*, p 66

¹²⁶ Vt ka EKo C-414/11 *Daiichi Sankyo ja Sanofi-Aventis Deutschland*, ECLI:EU:C:2013:520, p-d 50 ja 51.

¹²⁷ EKo C-652/22, *Kolin*, p-d 56, 57, 61 ja 62.

¹²⁸ EKo C-266/22, *CRRC Qingdao*, p 60 ja 61.

¹²⁹ EKo C-266/22, *CRRC Qingdao*, p-d 18, 20 ja 64.

aluslepingutest tulenevalt õigus kehtestada kolmandate riikide suhtes piiranguid ning sõlmida rahvusvahelisi kokkuleppeid, mida kinnitab ka Euroopa Kohtu praktika. Sellest järeldub, et liikmesriikide pädevus on piiratud ning nad ei või iseseisvalt seada kolmandate riikide ettevõtjatele tingimusi riigihangetele ligipääsemiseks.

Siiski võiks tekkida küsimus, kas liikmesriigid võiks sätestada üldkohaldatavates aktides juhiseid kaalutusotsuste tegemiseks. Nii on Euroopa Kohus selgelt jaatanud, et liikmesriikide pädevuses on määratleda, millised on riikide julgeolekuhuvid.¹³⁰ Järelikult võiks olla lubatav julgeolekuhuvide määratlemine ning nende sätestamine seaduste või määruste tasandil. Õiguskirjanduses on viidatud nt Leedu riigihangete seaduses sätestatule, kus ühtse riigihangete klassifikaatori (CPV) teatud koodidega kaubad või teenused loetakse julgeolekuriskiks, kui nende tootja pärineb „ebausaldusväärsest“ riigist või territooriumilt, mis on kantud valitsuse kinnitatud nimekirja.¹³¹ Kui selliselt defineeritakse julgeolekuhuvid, siis võiks liikmesriigi tasandil lubada selle kaudu piirangute seadmist, kuna ei sea automaatseid piiranguid kaubavahetusele. Samas kui tegemist ei ole otseselt kaitse- ja julgeolekuvaldkonda kuuluva küsimusega, siis ei tohiks üldkohaldatavas aktis piirangute seadmine olla lubatav.

Sellega haakuvalt tuleb märkida, et teatud ulatuses võivad piirangute seadmine siseriiklikul tasandil siiski olla õigustatud, ja seda eelkõige lähtuvalt rahvusvahelistest sanktsioonidest. RHS § 95 lg 1 p 5 näeb ette, et hankija ei sõlmi hanklepingut ja kõrvaldab hankemenetlusest pakkuja või taotleja, kellega hanklepingu sõlmimine rikuks rahvusvahelist või Vabariigi Valitsuse sanktsiooni rahvusvahelise sanktsiooni seaduse tähenduses. Rahvusvahelised sanktsioonid nähakse üldjuhul ette Euroopa Liidu Nõukogu tasandil. Rahvusvaheliste sanktsioonide pädevus ei kuulu ELTL art-te 29 ja 215 alusel liikmesriikidele, vaid Euroopa Liidu Nõukogule. Samas ei ole liikmesriikide pädevus täielikult välistatud.¹³² Selline rahvusvahelise sanktsiooni määramise pädevus on nt strateegilise kaubale sanktsioonide kehtestamisel.¹³³ Seega võib üldkohaldatava akti tasandil n-ö tavalisele hankijale anda võimaluse toodete ja teenuste piiramiseks läbi rahvusvahelise sanktsioonide kehtestamise. Kui jätta kõrvale sanktsioonid, siis autori hinnangul

¹³⁰ EKo C-178/16, *Euroopa Komisjon vs. Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2018:194, p75.

¹³¹ Simovart M, A., Soloveicik, D., Väljaots, T. Aktuaalsed õigusküsimused Eesti ja Leedu kaitse- ja julgeolekuhangetes. – *Juridica* 2025/6-7, lk 414.

¹³² Seletuskiri rahvusvahelise sanktsioonide seaduse eelnõu (623 SE) juurde - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b9756b7f-e2d7-29b4-605b-b85f6c5f3a3f/rahvusvahelise-sanktsiooni-seadus/> (27.04.2026), lk 4. Seletuskiri rahvusvahelise sanktsioonide seaduse eelnõu (721 SE) juurde - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ffc20333-0c76-4950-be08-7fcd01bc796a/> (27.04.2026), lk 16.

¹³³ *Ibidem*.

oleks problemaatiline muude otsuste piirangute seadmine üldkohaldatava aktiga, kuna tegemist oleks Euroopa Liidu ainupädevusse kuuluva küsimusega. Järelikult tuleks piirangud sätestada eelkõige iga konkreetse riigihanke raames. Teine võimalus oleks näha ette kaubavahetuse piirangud Euroopa Liidu tasandil, mis aga ei ole enamasti hankija võimuses.

2.2 Toodete ja teenuste piiramise võimalused

Nagu eelpool toodust tuleneb, siis kolmandate riikide ettevõtjate piiramine ning ligipääs riigihanke menetlustele on võimalik otsesõnu ning lihtsalt piirata. See aga ei tähenda automaatselt, et samas ulatuses oleks võimalik piirata kolmandatest riikidest pärinevaid tooteid ja teenuseid riigihangetes ning vältida nende riigihanketurul eksisteerimist. Toodete ja teenuste tasandil on regulatsioon oluliselt ebaselgem ning hankijad seisavad silmitsi märkimisväärsete õiguslike piirangutega.¹³⁴ Probleem tõusetub eelkõige olukorras, kui Euroopa Liidu ettevõtjad, kellel on RHS ja direktiivide alusel vaba ligipääs riigihanketurule, pakuvad kolmandatest riikidest pärinevaid tooteid ja teenuseid. Sellisena ei rakendu kolmandate riikide ettevõtjate kohta käivad piirangud, kuna ettevõtja vastab formaalselt riigihanke tingimustele. Eeltoodu tõttu oleks vajadus piirata hankedokumentides kolmandate riikide toodete ja teenuste pakkumise võimalust või alternatiivselt eelistada vähemalt neid ettevõtjaid, kes pakuvad EL-i ning rahvusvaheliste lepingutega hõlmatud riikide tooteid ja teenuseid.

Riigihangete regulatsioon ei sisalda üldist ja sõnaselget alust kolmandatest riikidest pärinevate toodete või teenuste välistamiseks. Nagu on rõhutatud õiguskirjanduses, ei näe riigihankedirektiivid ega ka ELTL ette selget mehhanismi, mis võimaldaks hankijal üksnes päritolu alusel tooteid või teenuseid kõrvale jätta.¹³⁵ Vastupidi, tehnilise kirjelduse regulatsioonist võib välja lugeda, et üldjuhul viitamine toote päritolule ei ole lubatav, kui see ei ole objektiivselt põhjendatud (RHS § 88 lg 6; riigihanke direktiiv art 42 lg 4, võrgustikusektori direktiiv art 60 lg 4).

Eestis riigihankeõiguse valdkonnaga tegelev rahandusministeerium on suunanud selgelt hankijad läbi mõtlema hanketingimuste koostamisel julgeoleku küsimusi ning vähendama tehnoloogiasõltuvust riikidest, mis võivad kujutada Eestile julgeolekuohtu.¹³⁶ Samuti on juba

¹³⁴ Simovart, lk 75

¹³⁵ Simovart, lk 75.

¹³⁶ Rahandusministeerium. Riigihangete läbiviimise strateegilised põhimõtted. Tallinn, 2023. - <https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024->

varasemalt kirjanduses leitud, et riigihangete koostamisel ning selle kaudu nt IT tehnoloogiate soetamisel esinevad riskid, mida ei ole võimalik etteulatavalt ja hankijale kättesaadavate andmete põhjal tuvastada.¹³⁷ Samuti on kirjanduses viiteid sellele, et ainuüksi käskude ja keeldudega ei ole võimalik tagada avalikus sektoris küberjulgeolekut.¹³⁸ Sellest lähtuvalt võib püstitada väite, et ainuüksi RHAD-is tehniliste tingimuste seadmise ning toodete ja teenuste tehniliste omaduste kaudu ei ole võimalik tagada nt avaliku sektori küberturvalisust ning kasutusel peaks olema lihtsamad ning selgemad meetmed. Mari Ann Simovart on leidnud, et Euroopa Liidu õiguses eksisteerib regulatiivne lünk olukorras, kus hankija soovib vältida potentsiaalselt ohtlikku tehnoloogiat, mis pärineb kolmandast riigist, kuid mida pakub Euroopa Liidu ettevõtja.¹³⁹ Sellises olukorras ei anna direktiivid hankijale selget alust sellise toote välistamiseks, kuigi julgeolekurisk võib olla ilmne.

On ka üheselt selge, et Euroopa Kohtu lahendites *C-652/22 Kolin* ning *C-266/22 CRRC Qingdao* esitatud seisukohti ei saa automaatselt üle kande toodete ja teenuste piiramisele. Eelviidatud kaks lahendit käsitles kitsalt ettevõtjate ligipääsu ning võimalust tugineda riigihankeid käsitlevatele direktiividest tulenvatele õigustele. Seda järeldust kinnitab ka Euroopa Komisjoni selgitused, mille kohaselt käsitles Euroopa Kohtu lahend *C-652/22 Kolin* üksnes kolmandatest riikidest pärinevate ettevõtjate ligipääsu riigihanketurule ning ei võtnud seisukohta kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste kohta.¹⁴⁰

Euroopa Kohtu seisukohtade lähtekohaks oli riigihangete direktiivi art 25 ja võrgustikusektori direktiivi art 43.¹⁴¹ Riigihangete direktiivi art 25 ja võrgustikusektori direktiivi art 43 sõnastusest nähtub, et lisaks ettevõtjatele tuleb kohelda teatud kolmandate riikide tooteid ja teenuseid sama soodsatel tingimustel nagu Euroopa Liidu tooteid ja teenuseid. Seega tekib õigustatud küsimus, kas direktiividest tulenvaid õigusi võiks piirata kolmandate riikide toodete ja teenuste puhul.

[04/Riigihangete%20la%CC%88biviimise%20strateegilised%20po%CC%83himo%CC%83tted_2023.pdf](#) (28.04.2026), lk 2.

¹³⁷ Antis, S. Government procurement law and hacking technology: The role of public contracting in regulating an invisible market. - Computer Law & Security Review, 2021/41, lk 8.

¹³⁸ Rossa, S. Innovative Procurement and Cybersecurity: The Role of Innovation Partnership in the EU Cybersecurity Governance. - European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2025/3, lk 292.

¹³⁹ Simovart, lk 76-77.

¹⁴⁰ Euroopa Komisjon. Q&A: Participation in the EU procurement market of bidders from non-covered third countries (cases C-652/22, Kolin, and C-266/22, Qingdao). - <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/resources/qa-participation-eu-procurement-market-bidders-non-covered-third-countries-cases-c-65222> (18.04.2026), lk 2-3.

¹⁴¹ EKo C-652/22, *Kolin*, p 42. EKo C-266/22, *CRRC Qingdao*, p 56.

Kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste piiramise võimaluste analüüsimisel on vältimatu eristada kahte tasandit: ettevõtjate ligipääsu riigihanketurule ning toodete ja teenuste lubatavust hankemenetluses. Erinevus tuleneb eelkõige sellest, et direktiividest ja seadustest tulenevad õigused ja põhimõtted on suunatud isikutele, mitte esemetele.

Riigihankeõiguse normistik ning eelkõige võrdse kohtlemise põhimõte on oma olemuselt suunatud ettevõtjatele kui isikutele. Õiguste omajaks ehk õigussubjektiks saavad olla isikud.¹⁴² Nii riigihangete seaduse kui ka direktiivide sõnastusest nähtub, et õiguste kandjateks on isikud, kellele tagatakse ligipääs hankemenetlusele ning õigus esitada pakkumus.¹⁴³ Nii tuleb riigihanke korraldamisel kohelda võrdselt isikuid ning selle sätte järgmist saavad nõuda üksnes isikud. Seevastu tooted ja teenused ei saa olla õiguste subjektid, vaid kujutavad endast hankelepingu eset (RHS § 8 lg 1). Nii tuleb just hankelepingu eseme ehk toodetele ja teenustele tingimuste seadmisel arvestada, et nende kaudu piirataks ettevõtjate ligipääsu riigihanke menetlustele.

Euroopa Kohus järeldas, et kolmandate riikide ettevõtjatel puudub õigus tugineda direktiividest tulenvatele õigustele juhul, kui nende päritoluriik ei kuulu Euroopa Liidu sõlmitud rahvusvaheliste lepingute kohaldamisalasse. Sama järeldust ei saa toodetele ja teenustele üle kanda, sest toodetel ja teenustel eraldiseisvalt puudub õigusvõime.

2.2.1 Toodete ja teenuste sõnaselge välistamine riigihangetes

Lähtuvalt Euroopa Kohtu seisukohast, mis puudutab kolmandate riikide ettevõtjate kõrvale jätmist riigihankemenetlusest, tekib paratamatult küsimus, kas hankijal on võimalus sõnaselgelt välistada riigihanke alusdokumentides kolmandatest riikidest pärinevad tooted ja teenused. Tegemist oleks hankijatele selge ning arusaadava võimalusega, mis tagaks ka kõigile pakkujatele ühtsed ning arusaadavad tingimused pakkumuse esitamiseks. Seega tuleks hinnata, kas üldine päritolu alusel piirang on riigihangete regulatsiooni arvestades võimalik või mitte.

Esmalt tasub kitsalt vaadata kolmandatest riikidest pärinevaid teenuseid. Nagu eelnevalt leitud, siis teenuste päritolu aluseks on teenust osutava ettevõtja päritolu.¹⁴⁴ Teenuste puhul võib jaatada, et kolmandatest riikidest pärineva teenuse piiramiseks võib olemas olla lihtne

¹⁴² Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura 2004, lk 124.

¹⁴³ RHS § 3 p 2, riigihangete direktiiv art 18, võrgustikusektori direktiiv art 36.

¹⁴⁴ Vt peatükk 1.4.

mehhanism. Selle mehhanismi toimimiseks tuleb vaadata lihtsat loogilist rada. Teenuse päritolu aluseks on teenust osutava ettevõtja päritolu. Seega kui ettevõtja või selle üle valitsevat mõju omavad isikud pärinevad kolmandast riigist, siis tekib loogiline järeldus, et ka teenuse päritoluks on kolmas riik. Järelikult saab kolmanda riigi ettevõtjatele rakenduvate piirangutega välistada ka üheselt kolmandatest riikidest pärinevad teenused. Olukorras, kus teenuse osutajaks ei ole kolmanda riigi ettevõtja, siis ei saa rääkida ka kolmandast riigist pärinevast teenusest. Kuna kolmandate riikide ettevõtjate suhtes on piiramine õiguslikult küllaltki lihtne ning võimalik, siis sellega kaasnevalt saab piirata ka kolmandate riikide teenuseid riigihangetes.

Nii nagu öeldud, siis otsesesõnu ei käsitlenud Euroopa Kohtu lahendi C-652/22 *Kolin* ja C-266/22 *Qingdao* teenustele piirangu seadmist. Samas saab väita, et kaudne mõju vähemalt teenuste sektorile saab selle tulemusena osutada. Kolmandate riikide ettevõtjate piiramise tulemusena tekib vahetult ka tagajärg, kus hankemenetluses ei saa pakkuda ka kolmanda riikidest pärinevaid teenuseid. Selle pinnalt praktikas võib muidugi tõusetuda küsimus, et kuidas tuvastada, kas üks või teine ettevõtja pärineb kolmandast riigist. See viib omakorda ka küsimusele, kuidas hankija peaks koguma tõendeid nt kolmanda riigi isikute valitseva mõju kohta nt olukorras, kus kolmanda riigi ettevõtja asutab Euroopa liidu ühes liikmesriigis tütarühingu ning selle see omakorda asutaks nt Eestis tütarühingu, kelle tegevus toimub täielikult Eestis. Selle pinnalt võib hankijal ettevõtjate komplekse struktuuri korral olla väga keerukas tuvastada seotust kolmanda riigiga. Siiski teoreetiliselt tasandil tuleks kolmanda riigi teenuste vältimiseks välistada üksnes kolmanda riigi ettevõtjad ning selle vahetuks tagajärjeks on kolmanda riigi teenuste välistamine.

Keerulisem on olukord toodete piiramisel. Autori hinnangul on sisulist piirangut võimalus seada kahel erineval moel nii positiivselt kui negatiivselt. Selliseks positiivseks formuleeringuks võiks olla „pakkumuses esitatud tooted peavad pärinema Euroopa Liidust, Euroopa Majanduspiirkonnast või WTO riigihankelepिंगuga hõlmatud riigist“ ning negatiivseks formuleeringuks „pakkumuses esitatud tooted ei või pärineda kolmandast riigist“. Sisulisest küljest ei ole neil kahel versioonil vahet ning mõlemal juhul piiratakse tooteid või teenuseid, mis pärinevad kolmandast riigist.

Nagu eelnevalt peatükis 2.1.3 leitud tuleks kolmandatest riikidest pärinevate toodete piirang seada konkreetse riigihanke alusdokumentidest. Seega on olemuslikult tegu tehnilise kirjelduses

sätestava tingimusega. Seetõttu tuleb hinnata, kas tehnilisele kirjeldusest tulenevad sätted, koostoides võrdse kohtlemise põhimõtte järgimisega, võimaldaks toodete ja teenuste piiramist.

Kolmandatest riikidest pärinevate toodete piiramise õigustavaks argumendiks tuleks eelkõige lugeda riigihangete direktiiv art 25 ja võrgustikusektori direktiiv art 43, mille kohaselt võrdne kohtlemine tuleb tagada üksnes nende riikide toodetele ja teenustele, kes on hõlmatud WTO riigihankelepingu või muude liidu jaoks siduvate rahvusvaheliste lepingutega. Sellest võib järeldada, et kolmandatest riikidest pärinevad tooted ja teenused, mis ei kuulu nimetatud lepingute kohaldamisalasse, ei ole samaväärselt kaitstud ning nende erinev kohtlemine ei tohiks iseenesest olla keelatud. Kohaldades üldist võrdse kohtlemise põhimõtet, siis tuleks kolmandatest riikidest pärinevaid tooteid ja teenuseid just kohelda teisiti ning ebavõrdselt, kuna nad ei kuulu ühtsesse gruppi Euroopa Liidu toodete ja teenustega. Juhul kui toodetele ja teenustele piirangute tegemine oleks muu regulatsiooniga täielikult välistatud, siis tekiks olukord, kus sättes nimetatud võrdne kohtlemine oma sisult ei laieneks toodetele ja teenustele. Selle pinnalt saab argumenteerida, et norme ja Euroopa Liidu seadusandja tahet ei tohiks tõlgendada viisil, et nende praktiline kasutamine muutub sisutühjaks ning sisuliselt mõtetuks.¹⁴⁵ Seega tuleks kitsalt neid kahte sätet kohaldades lubada ja võimaldada kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste piiramist, sest vastasel juhul kaotaksid riigihangete direktiivi art 25 ja võrgustikusektori direktiiv art 43 tooteid ja teenuseid puudutavas osas oma mõtte.

Toodete ja teenuste piiramise kasuks on võimalik leida argumente ka olemasolevast regulatsioonist. Nii lubab RHS § 162 lg 1 hankija tagasi lükata asjade hankelepingu sõlmimiseks esitatud pakkumuse, kui üle 50 protsendi pakkumuse kogumaksumusest moodustavad asjad, mis pärinevad kolmandatest riikidest. Sätte aluseks on võrgustikusektori direktiivi art 85. Simovart on varasemalt leidnud, et tegemist on ainsa ja erandliku alusega riigihangete õiguses, mis lubab otsesõnu toodete piiramist.¹⁴⁶ Kuid Simovart viitab ka, et puudub selgus, kuidas tõlgendada võrgustikusektori direktiivi artiklit 43 ja artiklit 85 ning neid omavahel integreerida.¹⁴⁷ Autori hinnangul tekitab see küsimust, kas RHS § 162 lg 1 ning võrgustikusektori direktiivi art 85 loovad kitsa erandi ühes kitsas valdkonnas toodete piiramiseks või üksnes piiravad ettenähtud juhul üleüldist võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamist. Varasemalt on tõdetud, et tegemist võiks olla erandiga, mis lubab tavapäraselt kauba päritolule viitamisele ja selle alusel piirangute

¹⁴⁵ Vt sisutühja tõlgenduse andmise kohta nt RKHKo 31.03.2025, 3-23-2858, p 29.

¹⁴⁶ Simovart, lk 75

¹⁴⁷ *Ibidem*.

seadmisekeelu suhtes teha erandi.¹⁴⁸ Samas viitab sellise erandi ainuüksi olemasolu sellele, et teatud tingimustel ja olukordades tohiks toodete ja teenuste piiramine, tulenevalt nende päritolust, olla võimalik. Kuna piiramine ei ole täielikult välistatud, siis ei tohiks esineda vastuolu ka muude riigihangete ja Euroopa Liidu aluspõhimõtetega. Samuti võib sellest järeldada Euroopa Liidu seadusandja tahet võimaldada kolmandatest riikidest pärinevate toodete osalist või kaudset välistamist.

Riigihangete regulatsioonile süstemaatiliselt lähenedes leiab argumente päritolu alusel toodete ja teenuste piiramiseks ka rahvusvaheliste hangete instrumendist. Rahvusvaheline hangete instrument võimaldab Euroopa Komisjonil kehtestada meetmeid, millega piiratakse kolmandatest riikidest pärinevate pakkumuste osalemist hankemenetlustes, sealhulgas hinnakorrektsioonide või pakkumuste välistamise kaudu.¹⁴⁹ Seejuures hõlmab instrument mitte ainult ettevõtjaid, vaid ka pakutavaid tooteid ja teenuseid.¹⁵⁰ Rahvusvahelise hangete instrumendi eesmärgiks on pakkuda võimalus piirata kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste ligipääsu Euroopa Liidu riigihanketurule ning sellega tagada Euroopa ettevõtjate konkurentsivõimet väljaspoolt tulevate toodete ja teenuste suhtes, kellele ei rakendu sedavõrd ranget kvaliteedinormid kui Euroopa Liidus.¹⁵¹ Seega on Euroopa Liidu riigihangete õiguses olemas selge menetlus ja alus kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste piiramiseks, mis tugevdab seisukohta, et toodete ja teenuste päritolupõhine piiramine ei saa ega tohiks olla täielikult välistatud.

Päritolu alusel piirangu seadmise kasuks räägib veel eelnevalt käsitletud asjaolu, et hankijal on riigihanke tingimuste seadmisel suur kaalutusruum. Nii on õiguskirjanduses leitud, et hankijal on õigus lähtuda oma vajadustest ning seada need esikohale.¹⁵² Kui hankijal on õigus valida kõrgema kvaliteediga, parimate omadustega toode, isegi kui kõik pakkujaid ei suuda nendele nõuetel vastata, siis võiks ja peaks selliste piirangute seadmist lubama ka lähtuvalt toodete ja teenuste päritolust. Seega selle pinnalt saaks järeldada, et hankijal on parima teadmise ka selle osas, kust pärinivad tooteid ja teenuseid ta hankida soovib.

¹⁴⁸ Simovart, lk 76.

¹⁴⁹ Rahvusvaheline hangete instrument, art 6 ja 8.

¹⁵⁰ Rahvusvaheline hangete instrument, art 1 lg 1.

¹⁵¹ Euroopa Komisjoni teatis 2023/C 64/04, sissejuhatus. Euroopa Komisjoni teatis. Suunised kolmandate riikide pakkujate ja kaupade osalemise kohta ELi hanketurul (2019/C 271/02) - ELT C 271, 13.8.2019, lk 43–66, sissejuhatus.

¹⁵² Simovart; Soloveicik; Väljaots, lk 414.

Kõige suuremaks vastuargumendiks, miks selline piiramine ei ole võimalik lähtub aga kaupade vaba liikumise põhimõttest. ELTL art 26 kohaselt võtab liit meetmeid, mille eesmärk on rajada siseturg, mis hõlmab sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse kaupade, isikute, teenuste ja kapitali vaba liikumine vastavalt aluslepingutele, või tagada selle toimimine. ELTL art 28 lg 1 kohaselt, hõlmab liit tolliliitu, mis laieneb kogu kaubavahetusele ning millega kaasneb impordi- ja ekspordimaksude ja kõigi samaväärsse toimega maksude keelustamine liikmesriikide vahel. Lisaks sätestab ELTL art 34, et keelatakse liikmesriikidevahelised koguselised impordipiirangud ja kõik samaväärsse toimega meetmed. Nende normid on aluseks ning sisutavad Euroopa Liidu aluslepingute tasemele kaupade vaba liikumise põhimõtte. Riigihangetes toodetele piirangute seadmine langeb ELTL art 34 kohaldamise alla.¹⁵³ Piirangute seadmisel tuleb seega arvestada, et järgitaks ühte olulisemat Euroopa Liidu aluspõhimõtet.

Riigihangete valdkonnas, lähtuvalt kaupade vabast liikumisest, on eesmärgiks vältida piirangute seadmine liikmesriikide vahel ning selle kaudu vältida ühtsel turul tegutsevate ettevõtjate konkurentsi piiramist. Kuigi tõesti, ELTL art 29 kohaselt loetakse kolmandast riigist toodud tooted liikmesriigis vabas ringluses olevaks, kui on täidetud impordiformaalsused ning tasutud tollimaksud. Seega ei hõlma kaupade vaba liikumise põhimõtte üksnes Euroopa Liidust pärinevaid tooteid, vaid tagab üldisemalt toodete vaba ringluse liikmesriikide vahel.¹⁵⁴ Seejuures on riigihangetes sätestatud normide üheks eesmärgiks vältida kodumaiste ettevõtjate, toodete ja teenuste eelistamist. Samas arvestades Euroopa Kohtu teatavat proteksionistlikku lähenemist võib argumenteerida, et ELTL-is tuleneva kaupade vaba liikumise eesmärgiks ei ole vältimatult üle maailma toodetud toodete ja pakutavate teenuste Euroopa kaubandusturule laskmine, vaid eelkõige peaks lähtuma liikmesriikide vaheliste piirangute seadmise vältimisest. Seega võiks olla õigustatud piirangute seadmine kolmandatest riikidest pärinevatele toodetele ja teenustele. Nii on ka õiguskirjanduses mööndud, et juhul kui võrgustikusektori hankijate puhul on toote päritolumaal põhine diskrimineerimine lubatud ning õiguses ette nähtud, et siis samalaadne piirang muude hankijate puhul ei saaks kahjustada ELTL aluspõhimõtteid.¹⁵⁵ Järelikult peaks leiduma olukordi ning võimalusi, mil toodete ja teenuste piiramine on võimalik ja kohane ka kaupade vaba liikumise põhimõtte kontekstis.

¹⁵³ Arrowsmith, S., 2018, lk 884.

¹⁵⁴ Arrowsmith, S., 2018, lk 884.

¹⁵⁵ Simovart; Soloveicik; Väljaots, lk 414.

Teiseks suuremaks vastuoluks ning probleemiks sõnaselgel välistamisel on küsimus toodetele ja teenustele nõuete seadmisel ehk tehnilises kirjelduses koostamises. Õiguskirjanduses on leitud, et eelduslikult ei tohiks tooteid lähtuvalt nende päritolust diskrimineerida ning selline lähenemine on üldjuhul taunitav.¹⁵⁶ Kui üldjuhul ei tohi tehnilised tingimused viidata toodete päritolule ega sellel alusel pakkujaid diskrimineerida, siis Euroopa Kohus on loonud olukorra, kus ettevõtjate puhul diferentseerimine on lubatav.

RHS § 88 lg 7 kohaselt peavad tehnilises kirjelduses seatud piirangud olema objektiivselt põhjendatud. Autori hinnangul võiks sellise objektiivse põhjenduse aluseks olla just riigihangete direktiivi art 25 ja võrgustikusektori direktiivi art 43. Kuna direktiivi sätte kohustavad kohtlema võrdselt üksnes liikmesriikidest ning WTO riigihankelepingu ja muude rahvusvahelistest lepingute alusel võetud kohustusega riikidest pärinevaid tooteid ja teenuseid, siis oleks väga selge objektiivne õigustus, et kolmandate riikide tooteid ja teenuseid tulebki kohelda ebavõrdselt ning nende ligipääsu hankemenetlustele välistada. Seega isegi kui päritolule viitamine ei oleks üldjuhul lubatav, siis praegusel juhul võiks anda objektiivse aluse just läbi võrdse kohtlemise põhimõtte. Selle pinnalt saab järeldada, et objektiivseks kaalutluseks oleks kohustus kohelda ebavõrdselt Euroopa Liidu tooteid ja teenuseid kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenustega.

Kui sellise üldine teoreetiline õigustus diskrimineerimiseks kõrvale jätta, tuleks vaadelda, kas esineb ka muid objektiivseid aluseid piiramiseks. Autori hinnangul ei tohiks välistada sellise argumendina julgeoleku kaalutlusi ning seda mitte kitsalt kaitse- ja julgeolekuvaldkonna erandite mõttes. Nagu eespoolt kirjeldatud, on hankijal parim teadmine hangitava eseme kohta, mistõttu tuleks õiguslikult aktsepteerida hankija riskihinnanguid olukorras, kus nt teatud hulgal kolmandatest riikidest pärinevaid tooteid või teenuseid võivad sead ohtu ja halvimal juhul halvata üldse hankija tegevuse. Õiguskirjanduses on viited sellele, et on esinenud juhtumeid, kus hankijatel ei ole olnud võimalust riskantseid tehnoloogiaga tooteid välistada või on pidanud otsese välistamise asemel kasutama kaudseid vahendeid ohtude leevendamiseks.¹⁵⁷ Samuti võib esineda riske, mida ei ole võimalik otseste käskude ja keeldudega tehnilises tingimustes maandada.¹⁵⁸ Nii võib ohtlikuks saada uute seadmete või varuosade saamine, kuivõrd juba hangitud tooted ja teenused ei pruugi ühilduda teiste tootjate ning pakkujate toodete ja

¹⁵⁶ Arrowsmith, S, 2014, lk 279-281.

¹⁵⁷ Simovart, lk 78.

¹⁵⁸ Antis, lk 4.

teenustega. Seeläbi seatakse hankija justkui sundmaiseks ning välistatakse tegelik konkurentsi kasulik mõju, mida riigihangete reeglite seadmisega saavutada üritatakse. Selline riigihankeõiguse kohaldamine ei tohiks samuti olla eesmärgipärane. Riigihankeõiguse eesmärgiks on konkurentsi suurendamine. Kui tegelik seaduse rakendamine annab aga tulemuseks olukorra, kus konkurents faktiliselt välistatakse, siis ei tohiks välistada võimalusi vajalike üldiste meetmete ning piirangute rakendamiseks. Seega tuleks norme koostoides tõlgendada viisil, mis võimaldab hankijal objektiivsetel kaalutlustel põhineva riskihinnangu alusel kehtestada RHAD-is toodete ja teenuste piiramiseks asjakohaseid meetmeid.

Eelnevast tõusetuvalt on vaja leida tasakaal eelkõige kaupade vaba liikumise põhimõtte ning asjakohaste julgeolekuhuvidest lähtuva vajaduse vahel. On tõsi, et kaupade vaba liikumine ühe Euroopa Liidu aluspõhimõtte ning liidu olemuse tuumana omab suurt kaalu ning sellest põhimõttest irdumine vajab kaalukaid argumente. Samas on Euroopa Liit loodud liikmesriikide heaolu edendamiseks läbi vabaduste suurendamise. Seega ei tohiks väiksemat kaalu anda üldisele julgeolekuohule ning vajadusele rakendada meetmeid liikmesriikide sisemise ja välise julgeoleku tagamiseks.

Eeltoodule tuginedes leiab autor, et tõesti, otsesõnu RHS, riigihankeid reguleerivad direktiivid ning Euroopa Liidu aluslepingud päritolu alusel toodete ja teenuste selgesõnalist piiramist ei võimalda. Teiselt on toetavaid argumente selleks, et päritolu alusel toodete ja teenuste piiramine võiks olla kooskõlas nii Euroopa Liidu aluspõhimõtete kui ka direktiivides sätestatuga. Seega autori hinnangul tuleks võimaldada hankijatel iga konkreetse riigihanke alusdokumentides välistada kolmandate riikide tooteid ja teenuseid. Järelikult ei ole piiramine selgesõnaliselt lubatud, kuid ei ole ka välistatud ning sõltub konkreetse riigihanke tingimustest. Kuniks Euroopa Liidu tasandil ei ole võetud paremaid ning efektiivsemaid meetmeid ei tohiks sellist võimalust välistada. Samas ei tohiks hankijad sellele läheneda kergekäeliselt ning piirangute seadmisel tuleb arvestada põrkuvaid huvisid. Autor ei tugine eeltooduga absoluutsele õiguslikule tõele, vaid proovis esile tuua argumendid, mis võiks õigustada sellist üldist sõnaselget piiramist. Siiski lähtuvalt esitatud uurimisküsimusest tuleks asuda seisukohale, et kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste sõnaselge välistamine ei ole kategooriliselt välistatud.

2.2.2 Muud meetmed toodete ja teenuste piiramiseks

Kuigi eelkõige võib tõusetuda küsimus toodete ja teenuste üldisest välistamisest riigihangetes, siis tegemist ei ole ainsa võimalusega. Hankijal on lisaks läbi tehniliste ja omaduste kirjeldamise võimalik saavutada endale sobiva hankeeseme saamist. Sellisteks meetmeteks saab olla pakkumustele eelistuste seadmine ehk läbi hindamiskriteeriumide. Hindamiskriteeriumide seadmisel on hankijal võimalik suunata hankijaid pakkuma hankijale selliseid tooteid või teenuseid, mis ei vasta üksnes tehnilisele miinimumstandardile, vaid pakuvad täiendavat lisandväärtust.

Hindamiskriteeriumide seadmisel tuleb vaieldamatult lähtuda üksnes hankelepingu esemest (RHS § 85 lg 1). Seotus hankelepingu esemega on määratlemata õigusmõiste, mida tuleb sisustada igal konkreetsel juhul eraldiseisvalt.¹⁵⁹ Õiguskirjanduses on seotusele viidatud ka kui „lahendamata müsteerium“, mille aluseks on sotsiaalsed kriteeriumid, uuenduslike omaduste hindamine ning kulude seotust hankelepingu esemega.¹⁶⁰ Nii võimaldab RHS § 85 lg 2 hinnata hankelepingu esemeks olevate asjade tootmise, teenuste osutamise või nimetatute turustamisega seotud protsesse või olelusringi muudes etappides tehtavaid tegevusi ja kulutusi, isegi juhul, kui need ei ole hankelepingu eseme oluliseks osaks. Pakkumuste hindamise eesmärgiks on saavutada hankijale parim võimalik hinna ja kvaliteedi suhe. Kvaliteedi hindamisel on hankijal võimalus arvestada lisaks hankelepingu eseme kvalitatiivsetele omadustele ka muid horisontaalseid kriteeriumeid nagu keskkonnanahoidlikkus, sotsiaalseid kriteeriumid või olelusringi kulud. Samuti on hankijal võimalik hinnata ka puhtmajanduslike tingimuste kõrval ka näiteks hankelepingu eseme esteetikat.¹⁶¹

Praktikas võiks kaugemate kolmandate riikide tooteid ja teenuseid täiesti põhjendatult piirata nt keskkonnavalaste kriteeriumidega. Nii võiks asjakohaseks hindamiskriteeriumiks olla nt hankelepingu eseme transpordiga seotud süsiniku jalajälg, mis selgelt annab eelise kohalikele Euroopa ettevõtjatele. Selline kriteerium võiks olla asjakohane keskkonnavalane kaalutlus. Samas ei ole selliste horisontaalsete kriteeriumide puhul ka probleemeid välistatud. Nii nt asuvad Jaapan või Lõuna-Korea Eestist kaugemal kui Hiina. Seega ei pruugi ka keskkonnavalased kriteeriumid välistada hankijale mitte sobivate toodete või teenuste pakkumist. Üldiselt puuduvad universaalsed lahendused, mis tagaks hindamise kriteeriumide sätestamisel võimaluse eelistada Euroopa kohalikke tooteid ja teenuseid.

¹⁵⁹ Fels, E. RHSK § 85/16.

¹⁶⁰ Carnta, Sancgez-Greaells, lk 708, 720.

¹⁶¹ Riigihangete direktiiv art 67 lg 2.

Lisaks hindamiskriteeriumidele on hankijal alati võimalus võimalike riske maandada ka tehnilises kirjelduses seatavate nõuetega, mis ei välista selgesõnaliselt kõiki kolmandate riikide tooteid ja teenuseid. Nii tuleb hankijal põhjalikul hinnata, milles seisneb julgeolekuoht ning kas selle ennetamiseks või riskide vähendamiseks on võimalik ette näha tingimusi tootete tehnilistele omadustele. Kui võtta aluseks videokaamera, siis ohuna võib näha võimalust, et seadmed edastavad andmeid selle tootajale, kes jagab seda mõne kolmanda riigiga. Sellisel on arusaadav, et probleem seisneb seotus selle kolmanda riigiga. Kui otsesõnu toodet päritolu järgi välistada ei saa, siis riske võiks maandada tehnilised kriteeriumi, mis näeks ette, et videokaamera ei tohi edastada andmeid selle tootajale. See on üks näide sellest, kuidas tehniliste omaduste kaudu saaks seada piiranguid, mis tagavad sama eesmärgi, kui üldine päritolu alusel piiramine. Eeltoodu ei pruugi aga olla alati rakendatav. Sellised probleemid võivad tekkida olukorras, kus hankijal ei ole etteulatuvalt võimalik konkreetset riski etteulatuvalt tuvastada.¹⁶² Selline olukord võiks olla juhul, kui ohud ja riskid on küll tajutavad, kuid nende olemus ei tulene otseselt toodete tehnilistest omadustest.

Kokkuvõttes ei ole pruugi võimalikud üksikasjalikud tingimused ning hindamiskriteeriumid tagada seda, et võimalikud riskid riigihangetes oleks piisvaalt maandatud. Seega ei ole autori hinnangul piisav üksnes tehniliste omaduste ning hindamiskriteeriumide kaudu maandada julgeolekust tulenevaid riske. Seda eelõige olukorras, kus julgeolekuoht on tajutav, kuid toodete ja teenuse tehnilised omadused ei pruugi aidata. Seega on oluline, et teatavas ulatuses säiliks hankijal võimalus piiraata toodete ja teenuste ligipääsu ka üksnes selle päritolu põhjal.

2.3 Kolmandate riikide piiramise arengud tulevikus

Kolmandatest riikides pärinevate toodete ja teenuste puhul on selgelt küsitav, milliseid õiguslikke võimalusi regulatsioon ette näeb. Seega on asjakohane küsida, milliseid muudatusi peaks regulatsioonis tegema ning kuidas arenguid esile kutsuda. Autori hinnangul tuleks eelõige keskenduda riigihankeid puudutavate direktiivide üle vaatamisele ning nende täiustamisele. Arvestades, et suur hulk õigusteadlasigi ei ole suutnud leida ühist arusaama sätete tõlgenduste osas, tuleb mõista, et direktiivide sätteid tuleks täiendada viisil, mis looks selles selgust.

¹⁶² Antis, S, lk 8.

Nagu eespool analüüsitud on liikmesriikidel väga piiratud hoovad kolmandate riikide toodete ja teenuste piiramiseks siseriiklikus õiguses. Kuivõrd kaubanduspiirangud kuuluvad Euroopa Liidu ainupädevusse, siis saab muutusi kaasa tuua ka Euroopa Liidu tasandil. Seega autori hinnangul ei ole praegusel juhul asjakohane alustada RHS-i asjakohaste sätete muutmisest, vaid tuleb töötada selle nimel, et Euroopa Liidu tasandil võetaks meetmeid regulatsiooni täiendamiseks.

Euroopa Komisjonil on algatanud protseduurid riigihangete direktiivide muutmiseks.¹⁶³ Sealhulgas on üheks eesmärgiks seatud ELi majandusjulgeoleku, suveräänsuse ja vastupanuvõime tugevdamine, võttes strateegilistes sektorites vabatahtlikult või kohustuslikus korras ning kooskõlas rahvusvaheliste õiguslike kohustustega kasutusele kriteeriumi „valmistatud Euroopas“ (Made in Europe).¹⁶⁴ Konsultatsiooni käigus selgus, et rohkem kui 80% toetavad tugevalt Euroopast pärinevaid toodete ja teenuste eelistamist riigihangetes.¹⁶⁵ Seejuures avaldati kõige suuremat toetust ettepanekule, mis võimaldaks eelistada pakkumisi muude kriteeriumite kui hinna alusel ning selliste kaalutlustena nähti sotsiaalsete, keskkonnavalaste, vastupanuvõime, innovatsiooni, turvalisuse ja „valmistatud Euroopas“ kriteeriume.

Rahandusministeeriumi suuniste kohaselt selleks, et vähendada riigihangetes sõltuvust ebademokraatlikke väärtusi jagavatest riikidest, tuleks riigihangete läbiviimisel teadvustada ja hinnata võimalikke riske ning välistada julgeolekuriske suurendavad tooted, teenused ja pakkujad.¹⁶⁶ Rahandusministeeriumi suunis on kooskõlas Euroopa Komisjoni ideega anda hankijale tööriistu Euroopast pärinevate toodete ja teenuste eelistamiseks. Siiski ei paku kehtiv regulatsioon häid võimalusi seada piiranguid julgeolekuohtudest lähtuvalt, mistõttu tuleks autori hinnangul direktiivides avada täpsemalt, millised võiksid olla sellised julgeolekualased kaalutlused või millistel tõenditel selline kaalutus peaks tuginema. Nt võiks jätta liikmesriikide otsustada, kas teatud julgeolekuohte saab tuvastada hankija iseseisvalt või on ohu tuvastamine üksnes kindla riikliku organi pädevuses. Näiteks tekib küsimus, kas IT tarkvara või riistvara puhul ohuhinnangu saaks anda hankijana või mõni riiklik organisatsiooni nagu Kaitsepolitseiamet, Välisluureamet või Riigi Infosüsteemide amet.

¹⁶³ Euroopa Komisjon. ELi riigihanke-eeskirjade läbivaatamine - <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15492-EU-public-procurement-rules-revision> (17.04.2026).

¹⁶⁴ Euroopa Komisjon. ELi riigihanke-eeskirjade läbivaatamine. Tagasisidekorje: mõju hindamine. - <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15492-EU-public-procurement-rules-revision> (17.04.2024), lk 3.

¹⁶⁵ Euroopa Komisjon. Factual Summary Report on the Public Consultation on the Revision of the Public Procurement Directives. - <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15492-EU-public-procurement-rules-revision/public-consultation> (17.04.2026), lk 5.

¹⁶⁶ Rahandusministeerium., lk 13.

Autori hinnangul on Euroopa Liidu institutsioonid juba algatanud õigeid protsesse direktiivide muutmiseks. Autori hinnangul tuleks õigusliku segaduse leevendamiseks direktiivides selgelt väljendada seisukoht kolmandaid riike puudutavas küsimuses. Ettenähtud suunis ei pea ühtima töö leitud seisukohaga, et kolmandate riikide tooteid ja teenuseid saab riigihangetes täielikult ja sõnaselgelt välistada. Siiski arvestades õiguslikku segadust, tuleks direktiivide tasandil anda selgemaid suuniseid ning seada täpsemaid nõudeid. See looks selgust kõigile direktiivide alusel vastu võetud seaduste rakendajatele ja aitaks paremini mõista, milliseid võimalusi regulatsioon ette näeb. Isegi juhul, kui eelistada direktiivide tasandil kaupade vaba liikumist, ei saa seda pidada otseselt vastuoluliseks. Siiski autori siseveendumuse kohaselt võiks kolmandate riikide tooteid ja teenuseid poliitilisel tasandil julgemalt piirata. Seega on tervitatav Euroopa Komisjoni suundumus, kus proovitakse leida võimalusi eelistada Euroopas toodetud tooteid või pakutavaid teenuseid. Sellisel juhul küll ei kasutata võimalust hankijatel välistada kolmandatest riikidest pärinevaid tooteid täielikult, kuid annab selge hoova eelistada ühel või teisel viisil n-ö kohalikke Euroopa tooteid ja teenuseid.

Teisalt näeb autor võimalust, et mõned julged hankijad võiksid proovida õiguslikus mõttes piirangute seadmist ning panustada aja ja ressursiga ka kohtumenetluses õigusliku käsitlemise saamiseks. Autorile teadaolevalt ei ole töö kirjutamise hetkel Euroopa Kohtus jõudnud ühtegi eelotsusetaotlust, mis käsitleks sellises viisil kolmandate riikide toodetele ning teenustele seatavaid üldisi piiranguid. Seega ei ole lähiajal loota ka Euroopa Kohtu selgitusi ning jätkumõtteis lahenditele *C-652/22 Kolin* ning *C-266/22 CRRC Qingdao*.

Võttes aluseks töös leitud ebakõlasid, on autori hinnangul vajalik teha muudatusi ka Eesti õiguses ehk RHS-is. Vastavalt peatükis 1.1. toodule on autori hinnangul RHS § 3 p 2 ja RHS § 4 p 11 osaliselt piiratum, kui direktiivi kirjeldavad. Nii tasuks viia RHS sisse muudatus ning lisada eelnimetatud sätetesse täiendus, mis hõlmaks muid ka muud rahvusvahelised lepingud. Selline täiendus võiks olla RHS § 3 p 2 näitel järgnev: „Hankija kohtleb kõiki isikuid, kelle elu- või asukoht on Eestis, mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis, muus Euroopa Majanduspiirkonna lepinguriigis, Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankelepinguga ühinenud riigis või muus Euroopa Liidu jaoks kohustuslike rahvusvaheliste lepingutega hõlmatud riigis, võrdselt ja ...“. Sellisena oleks tagatud, et ükski leping ei jääks RHS reguleerimisalast välja ning jätab lahtise loeteluna võimaluse arenguteks ka tulevikus. Vastasel juhul, kui Euroopa Liit sõlmib nt vabakaubanduslepinguid, kui teine osapool ei liitu WTO riigihankelepinguga, siis tekib olukord,

kus Eesti siseriikliku õigust tuleb igakordselt hakata muutma. Seega tagaks lahtine loetelu võimaluse ilma hilisemalt seadusi muutmata hõlmata võrdse kohtlemise kohaldamisalasse ka uusi riike.

Teine selge ettepanek, mis töö käigus esile tuli, puudutab RHS § 88 lg-t 6. Kuna autori hinnangul ei ole RHS § 88 lg 6 teises lauses sätestatud tingimused kumulatiivsed, siis tuleks praegu ehtivat sõnastust muuta. Autori hinnangul aitaks sellise vastuolu ületada järgmisel viisil ning RHS § 88 lg 6 võiks sõnastada järgmiselt: „Tehnilistes kirjeldustes ei nimetata kindlat ostuallikat, protsessi, kaubamärki, patenti, tüüpi, päritolu ega tootmisviisi, mis võiks anda mõnele ettevõtjale või tootele eeliseid teiste ees või nende osaluse välistada, välja arvatud juhul, kui see on hankelepingu esemest tulenevalt vältimatult vajalik. See keeld ei kehti juhul, kui tehnilise kirjelduse koostamine käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud alustel ei võimalda hankelepingu eset piisavalt täpselt ja mõistetavalt kirjeldada ning sellisele viitele lisatakse märged „või sellega samaväärne”.“ Sellises sõnastus eristaks RHS § 88 lg 6 kahte erinevat alust konkreetsele tootele või päritolule viite tegemisel. Seejuures on oluline, et märged „või sellega samaväärne“ tuleb lisada üksnes teises lauses esitatud erandi puhul.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, millised on õiguslikud võimalused piirata kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste juurdepääsu riigihangetele. Sama eesmärki kandis ka küsimusepüstitus, kas hankijal on võimalik kolmandate riikide tooteid ja teenuseid riigihankemenetluses selgesõnaliselt välistada. Teema aktuaalsus tuleneb eelkõige suurenenud julgeolekuriskidest, sealhulgas geopoliitilisest olukorrast ning eeskätt Hiina kasvavast majanduslikust ja tehnoloogilisest mõjust. Selline ebasoodne mõju võib takistada riikide sõltumatust ja kriitilise taristu toimimist.

Esmalt andis autor vastuse esimesele püstitatud alaküsimusele ehk milliseid riike tuleks käsitleda kolmanda riigina. Autor leidis, et kolmanda riigi mõiste Eesti riigihankeõiguses on normatiivselt määratletud kitsamalt kui riigihankealase direktiivid. Eesti siseriiklik kolmanda riigi mõiste põhineb RHS-is sätestatud lootelul, mille alusel kolmandaks riigiks on riigid, mis ei hõlma Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna ja WTO riigihankelepingu osalisriike. Selline lähenemine ei arvesta täielikult direktiivides sätestatud ning Euroopa Liidu muid välislepinguid, mille alusel võib võrdse kohtlemise kohustus hõlmata ka muid Euroopa Liidu väliseid riike, kes ei ole seotud WTO riigihankelepingu või Euroopa Majanduspiirkonnaga. Seetõttu tekib olukord, kus Eesti siseriiklik regulatsioon ei taga täielikku kooskõla direktiividest tuleneva õigusega.

Töö käigus selgitas autor, et riigihankeõiguse üks keskseid põhimõtteid on võrdne kohtlemine. Võrdse kohtlemise põhimõte, aga ei ole absoluutne ning selle kohaldamisala ei laiene automaatselt kõigile kolmandatele riikidele, kellega on sõlmitud rahvusvahelisi lepinguid. Võrdse kohtlemise kohustus kehtib tõesti eelkõige nende riikide suhtes, kellega Euroopa Liidul on vastavad rahvusvahelised kohustused, näiteks WTO riigihankeleping. Sellest tulenevalt on võimalik teatud juhtudel kohelda kolmandatest riikidest pärinevaid ettevõtjaid erinevalt Euroopa Liidu ettevõtjatest.

Toodetele ja teenustele piirangute seadmine on võimalik eelkõige tehnilise kirjelduse kaudu. Tehniline kirjeldus kui hankedokumentide keskne osa annab hankijale võimaluse määratleda tootele või teenusele esitatavad omadused, kvaliteedinõuded ning muud funktsionaalsed kriteeriumid. Nende kaudu on võimalik kujundada hanketingimusi viisil, mis piirab toodete või teenuste ligipääsu hankemenetluses, kuid ei toimuks otsese diskrimineerimise vormis. Tehniliste tingimuste kehtestamisel peab hankija järgima riigihankeõiguse üldpõhimõtteid ning eelkõige vältima varjatud diskrimineerimist. Hankijal ei ole lubatud seada piiranguid konkreetse

päritoluga toodetele ilma objektiivse põhjendusega. Samas võib hankija kehtestada turul kättesaadavatele toodetele ja teenustele vastavatest miinimumnõuetest kõrgemaid nõudeid. Hankijal on õigus seada vastavalt hankelepingu esemele ka kõrgendatud nõudmisi ning kriteeriumeid nt küberturvalisusele või tarneahela usaldusväärsusele. Sellistele täiendavatele nõuetel tuginedes võib piirata soovimatute toodete ja teenuste pakkumist. Tehniline kirjeldus üks olulisemaid tööriistu, millega hankija saab kolmandate riikide mõju riigihangetes piirata. Samas peavad seatud piirangud olema põhjendatud ja proportsionaalsed. Praktikas võib piir varjatud diskrimineerimise ja õiguspärase tehnilise nõude vahel olla hägune, mis omakorda suurendab vaidluste tekkimise tõenäosust.

Märkimisväärse segaduse riigihankeõiguse tõlgendamisse tõid Euroopa Kohtu lahendid kohtuasjades C-652/22 *Kolin* ja C-266/22 *CRRC Qingdao*. Euroopa Kohus järeldas eelnimetatud lahenditest, et kolmandate riikide ettevõtjatel puudub õigus tugineda riigihankedirektiividele ning seal sätestatud õigustele. See tähendab omakorda, et nende kolmandate riikide ettevõtjate ligipääs Euroopa Liidu riigihanketurule ei ole tagatud samadel alustel kui liikmesriikide ettevõtjatel. See lähenemine tugevdab hankijate kaalutlusruumi ning näitas teatavat proteksionistlikumat lähenemist riigihangetes. Oluline rõhuasetus oli ka küsimus riigihangetele abstraktsel üldkohaldataval tasandil piirangute seadmises. Nimelt kuulub riigihangete valdkonnas kolmandate riikide suhtes piirangute seadmine Euroopa Liidu ainupädevusse kuuluva kaubandusvaldkonna alla. Seega on üldkohaldatavate aktide tasandil liikmesriikide pädevust piiratud ning võimalikke piiranguid tuleb sätestada igas konkreetses riigihankemenetluses. Märkida tuleb, et Euroopa Kohtu esitatud seisukohti ei saa üheselt üle kanda toodete ja teenuste piiramiseks, kuid annab viiteid, et selline võimalus võiks olla olemas. Lisaks puudub õiguskirjanduses, kohtupraktikas ja juhendmaterjalides sellele küsimusele ühtne vastus.

Siinkohal tuleb mainida, et tööd kirjutama hakates oli autori seisukoht, et üldine toodete ja teenuste piiramine on riigihangetes välistatud. Samas materjaliga töötades see seisukoht hakkas murenema ning lõpuks leidis autor, et selline võiks ikkagi olla võimalik.

Magistritöö keskne uurimisküsimus oli, kas kolmandate riikide tooteid ja teenuseid saab riigihankemenetluses piirata. Selle vastav järeldus on, et kehtiv õigus ei anna hankijatele selget ja üheselt mõistetavat alust kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste otseseks välistamiseks riigihangetes. Teisalt autori hinnangul ei saa välistada võimalust selliste toodete ja

teenuste sõnaselget piiramist. Kuigi põrkuvad vastandlikud huvid julgeolekust ja kaupade vabast liikumisest, siis leitub piisavalt toetavad argumente sellele, et päritolu alusel toodete ja teenuste piiramine võiks olla Euroopa Liidu õigusega kooskõlas. Oluline roll võib siinjuures olla just julgeolekukaalutlustel, mis võivad õigustada teatud piiranguid, kui need on objektiivselt põhjendatud.

Töö tulemused viitavad sellele, et riigihankeõiguse regulatsioon ei ole piisavalt selge ega ühtne, kolmandatest riikidest pärinevaid toodete ja teenuste käsitle osas. Õiguslik ebakindlus võib praktikas viia olukorrani, kus hankijad kas hoiduvad piirangute kehtestamisest või vastupidi, kehtestavad piiranguid, mille õiguspärasus on küsitav. Seetõttu on autori hinnangul vajalik eelkõige Euroopa Liidu tasandil oleva regulatsiooni täpsustamist, mille alusel viia sisse muudatusi riigisiselt. Selliseks meetmeteks võiks olla Euroopa Komisjonis töös olev algatus, mille kohaselt võiks hankija hankemenetluses selgelt eelistada Euroopast pärinevaid tooteid.

Lisaks leiab autor leiab, et Eesti siseriikliku õigust tuleks täiendada viisil, mis võimaldaks arvestada ka muude Euroopa Liidu sõlmitud rahvusvaheliste lepingutega. Selle tulemusel oleks võimalik tagada kooskõla direktiividest tulenvate õigustega. Siseriiklikus õiguses tuleks samuti pöörata tähelepanu RHS § 88 lg-le 6, milles autori hinnangul on ebaõigesti esitatud tingimused kumulatiivselt, kuigi neid võiks käsitleda alternatiividena.

Kokkuvõttes võib järeldada, et kuigi kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste piiramine riigihangetes on teatud ulatuses võimalik, ei anna kehtiv õigus selleks piisavalt selget ega üheselt mõistetavat vastust. Euroopa Kohtu praktika avab küll uusi võimalusi selliste piirangute kehtestamiseks, kuid jätab samal ajal mitmed olulised küsimused lahendamata. Seetõttu on vajalik nii õigusteoreetilisi kui ka regulatiivseid täpsustusi, et tagada õigusselgus ja õiguspärane praktika riigihangetes.

Lõpetuseks tänab töö autor juhendajat *dr. iur* Mari Ann Simovarti, kelle abi ja nõuanded aitasid vormida magistritööst heal akadeemilisel tasemel käsitle kolmandate riikide toodetest ja teenustest.

POSSIBILITIES FOR RESTRICTING THIRD-COUNTRY PRODUCTS AND SERVICES IN PUBLIC PROCUREMENT

Abstract

The increasing importance of national security considerations in Europe has intensified attention on the role of public procurement in managing risks related to third-country products and services. In particular, the growing economic and technological influence of China has raised concerns about strategic dependencies, market distortions, and potential security threats in critical sectors. China qualifies as a third country within the meaning of EU and Estonian public procurement law. China's position highlights the need to assess the legal possibilities for restricting products and services originating from third countries more broadly. This thesis addresses the extent to which public procurement regulation allows contracting authorities to limit or exclude such products and services, taking into account both legal restriction and emerging national security considerations.

The central research problem arises from the lack of clarity in the current legal framework. EU public procurement directives allow for the unequal treatment of economic operators from certain third countries. However, it remains uncertain to what extent similar restrictions can be applied to products and services. The main research question is therefore whether contracting authorities may lawfully exclude third-country products and services from procurement procedures. This question is further supported by sub-questions concerning the definition of third countries, the impact of recent case law of the Court of Justice of the European Union (CJEU), in particular cases C-652/22 *Kolin* and C-266/22 *CRRC Qingdao*, and the possible extension of principles concerning economic operators to goods and services.

The thesis is based on a qualitative legal research methodology, primarily employing a doctrinal approach. The analysis focuses on Estonian public procurement law, EU directives, international agreements such as the WTO Government Procurement Agreement (WTO GPA), and relevant case law of the CJEU. Legal provisions are interpreted using grammatical, systematic, and teleological methods, and the findings are synthesized to identify the best interpretations of the provisions.

The analysis demonstrates that the concept of a “third country” in Estonian law is defined more narrowly than in directives dealing with public procurement. The Estonian definition does not fully reflect the broader system of international obligations binding the European Union. As a

result, inconsistencies may arise between national and EU law, potentially leading to legal uncertainty for contracting authorities. The principle of equal treatment is one of the core principles of public procurement. Furthermore, the principle is not absolute. It applies particularly to EU Member States and to third countries covered by international agreements such as the WTO GPA. Consequently, unequal treatment of certain third-country operators may be permissible.

Recent CJEU judgments in cases *C-652/22 Kolin* and *C-266/22 CRRC Qingdao* have reshaped the interpretation of equal treatment. The CJEU clarified that economic operators from non-covered third countries do not have a right to rely on EU procurement directives, even if they are allowed to participate in a procurement procedure. This strengthens the discretionary power of contracting authorities. At the same time, the CJEU emphasised that regulating access of third-country operators falls within the European Union's exclusive competence. More broadly, the imposition of trade-related restrictions is part of the EU's common commercial policy. Consequently, Member States are not entitled to establish general rules restricting such access at the national level, and any limitations must be assessed within the framework of EU law or applied on a case-by-case basis in individual procurement procedures. However, the CJEU did not address whether these principles also apply to products and services, leaving an important legal gap.

The thesis finds that restrictions on third-country products and services are most commonly implemented through technical specifications. These specifications allow contracting authorities to define functional, quality, and security-related requirements that may indirectly restrict the participation of certain products or services. However, technical specifications must comply with the principles of equal treatment, proportionality, and transparency. In particular, explicit references to origin are generally prohibited unless objectively justified and strictly necessary. This creates a legal tension between the need to ensure open competition and the desire to address security risks.

The thesis also highlights that equal treatment in public procurement does not require identical treatment in all cases. Instead, it permits differential treatment where objectively justified and proportionate. In practice, contracting authorities may impose stricter requirements, such as cybersecurity, supply chain reliability, or environmental standards. These requirements may indirectly exclude certain third-country products or services. Nevertheless, the boundary

between lawful differentiation and unlawful discrimination remains unclear, increasing the risk of legal disputes.

The central conclusion of the thesis is that current EU directives and Estonian law do not provide a clear and explicit legal basis for excluding third-country products and services. At the same time, such exclusion cannot be considered categorically prohibited. There are legal arguments supporting the possibility of restrictions based on objective criteria, particularly in the context of security considerations. However, these arguments are not firmly established in the legal framework, resulting in significant uncertainty in practice.

The findings indicate a need for clearer regulation at the EU level. Given that trade policy falls within the exclusive competence of the European Union, Member States have limited ability to introduce general restrictions independently. Therefore, any meaningful reform should primarily take place at the EU level, including the ongoing revision of public procurement directives. Initiatives such as promoting “Made in Europe” criteria and enhancing resilience and security considerations in procurement procedures suggest a growing policy shift in this direction.

In conclusion, while it is legally possible to restrict third-country products and services in certain circumstances, the current regulatory framework lacks clarity and coherence. The evolving case law of the CJEU opens new possibilities but does not provide definitive answers. Further legal and policy development is necessary to ensure legal certainty, effective risk management, and a balanced approach between open markets and security interests in public procurement.

LÜHENDITE LOETELU

art	artikkel
EKo	Euroopa Kohtu otsus
ELTL	Euroopa Liidu toimimise leping
lg	lõige
lk	lehekülg
p	punkt
RHAD	Riigihanke alusdokumendid
RHS	Riigihangete seadus
RHSK	Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne
RKHKo	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
SAL	stabiliseerimis ja assotsieerimisleping
TlnRnKo	Tallinna Ringkonnakohtu otsus
vt	vaata
WTO	Maailma Kaubandusorganisatsioon

KASUTATUD KIRJANDUSALLIKAD

1. Antis, S. Government procurement law and hacking technology: The role of public contracting in regulating an invisible market. - Computer Law & Security Review, 2021/41.
2. Arrowsmith, S., Linarelli, J., Wallace Jr, D. Regulating Public Procurement. National and International Perspectives. Boston: Kluwer Law International 2000. - <https://books.google.co.vi/books?id=z4ZiG7rS2FMC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false> (19.03.2026).
3. Baci, I. The Exclusion of Third-Country Suppliers from EU Public Procurement Procedures: The Romanian Case. – European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2021/2.
4. Bovis, C. Third country access to EU public procurement markets - the friction between protectionism or regulatory codification - International Company and Commercial Law Review 2025 / 36(4).
5. Caranta, R.; Sanchez-Graells, A. (koost.). European Public Procurement: Commentary on Directive 2014/24/EU. Elgar Commentaries in European Law Series, 2021.
6. Grier, J. H. GPA Reciprocal Conditions: Leverage for Bilateral Agreements. – Public Procurement Law Review 2020/29.
7. Kaitsepolitseiamet. Aastaraamat 2024-2025. Tallinn, 2025. https://kapo.ee/sites/default/files/content_page_attachments/aastaraamat-2024-2025_0.pdf (24.04.2026).
8. Kaitsepolitseiamet. Aastaraamat 2025-2026. Tallinn 2026. - https://kapo.ee/sites/default/files/content_page_attachments/aastaraamat-2025-2026.pdf (17.04.2026).
9. Koort, E.; Piip, T. Hiina mõju Eesti turvalisusele ja julgeolekule. Sisekaitseakadeemia, 2021. - <https://digiriul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2708> (24.04.2026).
10. Narits, R. Õiguse entsüklopeedia. Tallinn: Juura 2004.
11. Rossa, S. Innovative Procurement and Cybersecurity: The Role of Innovation Partnership in the EU Cybersecurity Governance. - European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2025/3.
12. Arrowsmith, S., The law of public and utilities procurement: regulation in the EU and UK (Volume 2). London: Sweet & Maxwell/Thomson Reuters, 2018.
13. Seletuskiri rahvusvahelise sanktsioonide seaduse eelnõu (623 SE) juurde - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b9756b7f-e2d7-29b4-605b-b85f6c5f3a3f/rahvusvahelise-sanktsiooni-seadus/> (27.04.2026).

14. Seletuskiri rahvusvahelise sanktsioonide seaduse eelnõu (721 SE) juurde - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ffc20333-0c76-4950-be08-7fcd01bc796a/> (27.04.2026).
15. Simovart M, A.; Soloveicik, D.; Väljaots, T. Aktuaalsed õigusküsimused Eesti ja Leedu kaitse- ja julgeolekuhangetes. – Juridica 2025/6-7.
16. Simovart, M. A.; Parind, M.; Fels, E. (koost.) Riigihangete seadus. Komm. vlj. Tartu: Juura 2025.
17. Simovart, M., A. Contracting Authorities' (In-)Ability to Neutralise the Threat of Hostile Technology in EU Public Procurement. - European Defence & Security Law & Policy Quarterly 2026/1.
18. Steinicke, M., Vesterdorf, P. L. (koost.). EU public procurement law: Brussels commentary. München: Beck, 2018.
19. Swedish Security Service. The Swedish Security Service 2024 – 2025. 2025 . https://sakerhetspolisen.se/download/18.735e45f81966926b8381f6/1746455132395/SP_A%CC%8Arsbok_ENG_2025_Anpassad.pdf (28.04.2026).
20. Turudic, M. Principles? What Principles? Third-Country Economic Operators and Public Procurement Principles After Kolin and Qingdao. - European Procurement & Public Private Partnership Law Review 2025/3.
21. Välisluureamet. Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas 2025. Tallinn: Teabeamet, 2025.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

Eesti õigusaktid

22. Konkurentsiseadus. - RT I, 18.11.2025, 2.
23. Riigihangete seadus. – RT I, 12.07.2025, 25.
24. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. - RT I, 31.12.2024, 48.

Euroopa Liidu õigusaktid

25. Euroopa Komisjoni teatis. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivide 2014/23/EL, 2014/24/EL ja 2014/25/EL kohased piirmäärade väärtused aastatel 2026-2027 (C/2025/5732). - ELT C, C/2025/5732, 23.10.2025.
26. Euroopa Komisjoni Teatis. Suunised avaliku sektori hankijatele ja võrgustiku sektori hankijatele ning ettevõtjatele rahvusvaheliste hangete instrumendi määruse kohaldamise lihtsustamiseks 2023/C 64/04 - ELT C 64, 21.2.2023, lk 7–14.

27. Euroopa Komisjoni teatis. Suunised kolmandate riikide pakkujate ja kaupade osalemise kohta ELi hanketurul (2019/C 271/02) - ELT C 271, 13.8.2019, lk 43–66.
28. Euroopa Liidu toimimise leping - ELT C 202 7.6.2016, lk 47.
29. 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.
30. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruari 2014, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ EMPs kohaldatav tekst. – ELT L 94, 28.3.2014, lk 243–374.
31. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/1031, 23. juuni 2022, kolmandate riikide ettevõtjate, kaupade ja teenuste juurdepääsu kohta liidu riigihanke- ja kontsessiooniturgudele ning selliste menetluste kohta, millega toetatakse läbirääkimisi liidu ettevõtjate, kaupade ja teenuste juurdepääsu üle kolmandate riikide riigihanke- ja kontsessiooniturgudele (rahvusvaheliste hangete instrument) – ELT L 173, 30.6.2022, lk 1–16.
32. Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) nr 952/2013, millega kehtestatakse liidu tolliseadustik (uuesti sõnastatud) – ELT L 269, 10.10.2013, lk 1–101.
33. Komisjoni delegeeritud määrus (EL) 2015/2446, 28. juuli 2015, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) nr 952/2013 seoses liidu tolliseadustiku teatavaid sätteid täpsustavate üksikasjalike eeskirjadega. - ELT L 343, 29.12.2015, lk 1–557.
34. Stabilliseerimis- ja assotsiatsioonileping ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt endise Jugoslaavia Makedoonia Vabariigi vahel. - ELT L 84, 20.3.2004, lk 13–197.
35. Stabilliseerimis- ja assotsieerimisleping ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Albaania Vabariigi vahel. - ELT L 107, 28.4.2009, lk 166–502.
36. Stabilliseerimis- ja assotsieerimisleping ühelt poolt Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Montenegro Vabariigi vahel. - ELT L 108, 29.4.2010, lk 3–354.
37. Ühelt poolt Euroopa Liidu ja Euroopa Aatomienergiaühenduse ja teiselt poolt Kosovo vaheline stabilliseerimis- ja assotsieerimisleping. - ELT L 71, 16.3.2016, lk 3–321.
38. Ühelt poolt Euroopa Ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Bosnia ja Hertsegoviina vaheline stabilliseerimis- ja assotsieerimisleping. - ELT L 164, 30.6.2015, lk 2–547.

39. Ühelt poolt Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning teiselt poolt Serbia Vabariigi vaheline stabiliseerimis- ja assotsieerimisleping. - ELT L 278, 18.10.2013, lk 16–473.

Välislepingud

40. Maailma Kaubandusorganisatsiooni riigihankeleping. –
https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm (23.10.2025).

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Riigikohtu praktika

41. RKPJKo 23.03.2026, 5-25-79/15.
42. RKHKo 05.11.2020, 3-20-718/28.
43. RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29/38.
44. RKHKo 20.11.2019, 3-17-2718/30.
45. RKHKo 22.02.2012, 3-3-1-2-12.
46. RKHKo 31.03.2025, 3-23-2858/48.

Maa- ja ringkonnakohtu praktika

47. TlnRnKo 08.12.2022, 3-22-1455/12.

Euroopa Kohtu praktika

48. EKo C-131/16, *Archus sp. z o.o. ja Gama Jacek Lipik vs Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A.*, ECLI:EU:C:2017:358.
49. EKo C-147/06 ja C-148/06, *SECAP SpA (C-147/06) ja Santorso Soc. coop. arl (C-148/06) vs Comune di Torino*, ECLI:EU:C:2008:277.
50. EKo C-178/16, *Euroopa Komisjon vs. Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2018:194.
51. EKo C-210/20, *Rad Service Srl Unipersonale jt vs. Del Debbio SpA jt*, ECLI:EU:C:2021:445.
52. EKo C-218/01, *Henkel KGaA ja Deutsches Patent- und Markenamt*, ECLI:EU:C:2004:88.
53. EKo C-243/89, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Taani Kuningriik*, ECLI:EU:C:1993:257.
54. EKo C-245/02, *Anheuser-Busch, Inc. vs. Budějovický Budvar, národní podnik*, ECLI:EU:C:2004:717.
55. EKo C-266/22 *CRRC Qingdao Sifang Co. Ltd, Astra Vagoane Călători SA vs Autoritatea pentru Reformă Feroviară, Alstom Ferroviaria SpA*, ECLI:EU:C:2025:178.
56. EKo C-27/15, *Pippo Pizzo vs CRGT Srl*, ECLI:EU:C:2016:404.

57. EKo C-304/01, *Hispaania Kuningriik vs Euroopa Ühenduste Komisjon*, ECLI:EU:C:2004:495.
58. EKo C-336/12, *Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelser vs Manova A/S*, ECLI:EU:C:2013:647.
59. EKo C-368/10 komisjon vs. Madalmaad, ECLI:EU:C:2012:284.
60. EKo C-387/19, *RTS infra BVBA ja Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel vs Vlaams Gewest*, ECLI:EU:C:2021:13.
61. EKo C-413/17, „*Roche Lietuva*“ UAB vs. *Kauno Dainavos poliklinika VšĮ*, ECLI:EU:C:2018:865.
62. EKo C-414/11 *Daiichi Sankyo ja Sanofi-Aventis Deutschland*, ECLI:EU:C:2013:520.
63. EKo C-424/23, *DYKA Plastics NV vs. Fluvius System Operator CV*, ECLI:EU:C:2025:15.
64. EKo C-434/02, *Arnold André GmbH & Co. KG vs Landrat des Kreises Herford*, ECLI:EU:C:2004:800.
65. EKo C-496/99, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs CAS Succhi di Frutta SpA.*, ECLI:EU:C:2004:236.
66. EKo C-513/23, *Obshtina Pleven vs. Rakovoditel na Upravlyavashtia organ na Operativna programa „Regioni v rastezh“ 2014–2020*, ECLI:EU:C:2024:917.
67. EKo C-538/13, *eVigilo Ltd vs Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos*, ECLI:EU:C:2015:166.
68. EKo C-568/24, *Sof Medica SA vs. Spitalul Clinic Județean de Urgență Cluj-Napoca*, ECLI:EU:C:2026:305.
69. EKo C-573/17, *Popławski*, ECLI:EU:C:2019:530.
70. EKo C-652/22, *Kolin İnşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ vs Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave*, ECLI:EU:C:2024:910.
71. EKo C-737/22, *Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S versus BibMedia A/S*, ECLI:EU:C:2024:495.
72. EKo liidetud kohtuasjad C-21/03 ja C-34/03, *Fabricom SA vs Belgia riik*, ECLI:EU:C:2005:127.

KASUTATUD MUUD ALLIKAD

73. Agreement on Government Procurement. - World Trade Organization
https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm (19.03.2026).

74. Euroopa Komisjon. ELi riigihanke-eeskirjade läbivaatamine - <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15492-EU-public-procurement-rules-revision> (17.04.2026).
75. Euroopa Komisjon. ELi riigihanke-eeskirjade läbivaatamine. Tagasisidekorje: mõju hindamine. - <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15492-EU-public-procurement-rules-revision> (17.04.2024).
76. Euroopa Komisjon. Factual Summary Report on the Public Consultation on the Revision of the Public Procurement Directives. - <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/15492-EU-public-procurement-rules-revision/public-consultation> (17.04.2026).
77. Euroopa Komisjon. Q&A: Participation in the EU procurement market of bidders from non-covered third countries (cases C-652/22, Kolin, and C-266/22, Qingdao). - <https://public-buyers-community.ec.europa.eu/resources/qa-participation-eu-procurement-market-bidders-non-covered-third-countries-cases-c-65222> (18.04.2026).
78. Euroopa Liit. EL-i laienemine. - <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-enlargement> (24.04.2026).
79. Oliver Dowden. Security Update on Surveillance Equipment. - <https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2022-11-24/hcws386> (28.04.2026).
80. Rahandusministeerium. Riigihangete läbiviimise strateegilised põhimõtted. Tallinn, 2023. - https://www.fin.ee/sites/default/files/documents/2024-04/Riigihangete%20la%CC%88biviimise%20strateegilised%20po%CC%83himo%CC%83tted_2023.pdf (28.04.2026).
81. Salu, M. Eesti politsei suunas riigihanke kahtlase kuulsusega Hiina firmale. – Eesti Ekspress, 03.03.2021. <https://ekspress.delfi.ee/artikkel/92718953/eesti-politsei-suunas-riigihanke-kahtlase-kuulsusega-hiina-firmale> (28.04.2026).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Andres Kauri ,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose

„Kolmandatest riikidest pärinevate toodete ja teenuste piiramise võimalused ,
riigihangetes“

(*lõputöö pealkiri*)

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

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

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

Andres Kauri

29.04.2026