

TARTU ÜLIKOOL

ÕIGUSTEADUSKOND

Avaliku õiguse osakond

Lysann Viitamees

**ÜHTSE KAITSETURU LOOMINE – KAITSE- JA  
JULGEOLEKUVALDKONNA RIIGIHANKE REGULATSIOONI  
KOHALDAMISALA JA RAKENDAMINE PRAKTIKAS**

Magistritöö

Juhendaja  
dr. iur. Mari Ann Simovart

Tallinn  
2023

# SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. KAITSE- JA JULGEOLEKUVALDKONNA RIIGIHANKE OLEMUS.....	9
1.1. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni kujunemine .....	9
1.2. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni piiritlemine riigi oluliste julgeolekuhuvide kaitsest .....	18
2. KAITSE- JA JULGEOLEKUVALDKONNA RIIGIHANKE KOHALDAMISALA EESTIS	26
2.1. Sõjalise otstarbega asi.....	26
2.2. Julgeolekuotstarbeline asi.....	31
2.3. Sõjalise- või julgeolekuotstarbelise asjaga otseselt seotud asjad, teenused või ehitustööd.	36
2.4. Sõjaline- või julgeolekuotstarbeline teenus või ehitustöö .....	38
3. HANKEPRAKTIKA KAITSE- JA JULGEOLEKUVALDKONNA RIIGIHANGETES NING REGULATSIOONI TULEVIK .....	41
3.1. Sõjalise otstarbega asjade ostmine .....	41
3.2. Nii sõjalisel- kui ka tsiviilotstarbel kasutamiseks mõeldud asjade ostmine .....	48
3.3. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni rakendamise tulevik .....	55
KOKKUVÕTE.....	62
ESTABLISHMENT OF A COMMON DEFENCE EQUIPMENT MARKET – APPLICATION AND IMPLEMENTATION OF THE PROCUREMENT REGULATION IN THE FIELD OF DEFENCE AND SECURITY – ABSTRACT.....	68
LÜHENDITE LOETELU .....	75
KASUTATUD KIRJANDUS .....	76
KASUTATUD ÕIGUSAKTID.....	87
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA .....	88

## SISSEJUHATUS

Siseturvalisuse arengukava 2020-2030<sup>1</sup> kohaselt on Eesti riigi eesmärgiks luua ühiskond, kus inimesed tunnevad igapäevaselt, et nad saavad elada vabalt ja turvaliselt. Sealjuures on oluline igapäevane väärtus, panus ja kaasatus ühise eesmärgi saavutamisele ja täitmisele. Siseturvalisuse põhilisteks märksõnadeks on inimeste elu, tervise ja vara kaitsmine ning nendega seonduvate kahjude efektiivne vähendamine on seega oluline eesmärk. Selleks, et eelnevalt nimetatud eesmärgid saavutada, tuleb koostööd teha nii riigiasutuste, siseturvalisuse- ja õiguskaitseasutuste, kohalike omavalitsuste, vabatahtlike, eraettevõtete, seltside ning eelkõige kodanike enda vahel. Siseturvalisuse eesmärgid teostab Siseministerium, kelle valitsemisala (Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Häirekeskus, Kaitsepolitseiamet, Sisekaitseakadeemia, Siseministeriumi infotehnoloogia ja arenduskeskus) eelarve kulud 2022. aasta seisuga on 463,8 miljonit eurot<sup>2</sup>. Sealhulgas on Siseministeriumi valitsemisalale lisaelarvega eraldatud 67 miljonit eurot, mille eesmärgiks on laiapindne julgeoleku ja vastupanuvõime tugevdamine. Eelarvest suur osa (37,7 miljonit) on mõeldud eriti aktuaalse probleemi lahendamiseks - Ukraina sõjapõgenikega seonduvate otsuste kulude katmiseks.<sup>3</sup>

Riigikaitse arengukava kohaselt on “suurenenud Eesti riigi kerksuse (inglise keeles *resilience* – “ühiskonna võime kiiresti taastuda negatiivsete ilmingute mõjudest, taastada oma tugevus, toonus ja edukus”<sup>4</sup>) ning sisekaitse, strateegilise kommunikatsiooni ja rahvusvahelise koostöö olulisus”<sup>5</sup>. Sealjuures saab riigi kerksuse jaotada kaheks suuremaks osaks: riigi ja ühiskonna toimepidavuseks ja tsiviilsektori toetuseks sõjalisele kaitsele. Eesti julgeolekupoliitika alustes on sõnastatud ka järgnev peaesmärk: “Kindlustada Eesti Vabariigi iseseisvus ja sõltumatus, rahva ja riigi kestmine, territoriaalne terviklikkus, põhiseaduslik kord ja elanikkonna turvalisus”<sup>6</sup>. Kui eeltoodud eesmärki analüüsida, võib seda pidada üheks oluliseks osaks iseseisva riigi toimimisest. Eesti julgeolekupoliitika eesmärk peegeldab riigi kindlat sihti tagada turvalisus oma inimestele.

---

<sup>1</sup> Siseministerium. Siseturvalisuse arengukava 2020-2030. Tallinn, 2021, lk 8-10, 42.

<sup>2</sup> Rahandusministerium. 2022. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri. Tallinn 2021, lk 358-360.

<sup>3</sup> Rahandusministerium. 2022. aasta lisaelarve seaduse eelnõu seletuskiri. Tallinn, 2022, lk 35.

<sup>4</sup> “Eesti julgeolekupoliitika alused” heakskiitmine – RT III, 06.06.2017, 2. Lisa - “Eesti julgeolekupoliitika alused”, lk 4.

<sup>5</sup> Riigikantselei. Riigikaitse arengukava 2022-2031. Tallinn 2021, lk 3-7.

<sup>6</sup> “Eesti julgeolekupoliitika alused” heakskiitmine – RT III, 28.02.2023, 1. Lisa - “Eesti julgeolekupoliitika alused”, lk 2.

Kaitseministeeriumi kodulehelt<sup>7</sup> leitava informatsiooni kohaselt on Eesti 2022. aasta kaitsekulu umbes 770,6 miljonit eurot. Eelarvesse on planeeritud ka varustuse ja laskemoona täiendamine ning uuendamine, mis omakorda parandab Eesti lahinguvalmidust. Selleks viiakse läbi palju kaitseotstarbelisi hankeid, mis hõlmavad muuhulgas meremiine, tankitõrje granaadiheitjaid, miinipildujaid, veokeid ning muid vajalikke esemeid, teenuseid ning ehitustöid. Kuivõrd julgeolekukeskkond on 2022. aastaga veelgi halvenenud, investeerib riik lähiaastate jooksul riigikaitseesse täiendavalt üle 380 miljoni euro.<sup>8</sup>

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid käsitleb riigihangete seaduse (edaspidi RHS) 6. peatükk. Siiski ei kuulu RHS 6. ptk kohaldamisele kõikide kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas hangitavate esemete puhul, vaid lähtuda tuleb RHS §-s 169 sätestatud kriteeriumitest. RHS § 169 lg 1 sätestab alused, millise riigihanke korral, lähtudes riigihanke esemest, on tegemist RHS-i 6. ptk tähenduses kaitse- ja julgeolekuvaldkonda kuuluva riigihankega. Eelkõige on tegemist asjade ostmisega, mis on projekteeritud või kohandatud sõjaliseks otstarbeks (laskemoon, lõhkeaine, relvastus jne), selliste julgeolekuotstarbeliste asjade ostmisega, mis on seotud riigisaladusega, salastatud välisteabega või juurdepääsupiiranguga teabega, eelnevalt nimetatud asjadega otseselt seotud teenuste või ehitustööde tellimisega, või sõjalise- ja julgeolekuotstarbeliste ehitustööde või teenuste tellimisega.

Kui RHS 6. ptk on kohaldatav ehk riigihange kuulub RHS §-st 169 tulenevalt kaitse- ja julgeolekuvaldkonda, peab hankija kohaldama RHS 2. ptk-s toodud hankemenetluse sätteid koos 6. ptk-s nimetatud erisustega.<sup>9</sup> See tähendab, et Eesti seadusandja ei ole RHS 6. ptk sätete loomisel korranud üldiseid hankemenetluse reegleid või loonud valdkonna jaoks eraldiseisvat seadust, vaid viitab kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihanke korraldamisel RHS 2. ptk-s sätestatud reeglistikule osas, milles RHS 6. ptk ei sätesta erinorme<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Kaitseministeerium. Eesmärgid, tegevused. Kaitse-eelarve. <https://www.kaitseministeerium.ee/et/eesmargid-tegevused/kaitse-eelarve> (26.09.2022).

<sup>8</sup> Vabariigi Valitsus. Uudised. Valitsus investeerib Eesti julgeoleku suurendamisse täiendavalt üle 380 miljoni euro. 20.01.2022 <https://www.valitsus.ee/uudised/valitsus-investeerib-eessti-julgeoleku-suurendamisse-taiendavalt-ule-380-miljoni-euro> (26.09.2022).

<sup>9</sup> Väljaots, Ginter. RHS § 169. Simovart, M. A., Parind, M. (koost.) Riigihangete seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2019, lk 976.

<sup>10</sup> *Ibid.* lk 975.

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsioon tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist nr 2009/81/EÜ (edaspidi kaitse- ja julgeolekudirektiiv).<sup>11</sup> Seetõttu peab vastavat siseriiklikku regulatsiooni tõlgendama direktiiviga kooskõlas. Kaitse- ja julgeoleku valdkonnas on asjade ja teenuste ostmise sageli tundlikku laadi, mistõttu sätestab direktiiv erinõudmised eelkõige tarnekindluse ja teabeturbe valdkonnas. Kuivõrd kaitse- ja julgeoleku direktiivi eesmärk on kaitse- ja julgeolekuvaldkonnale piisava õigusraamistiku loomine, on direktiivi koostajate eesmärk omakorda olnud vähendada kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hangete puhul tuginemist Euroopa Liidu (EL) aluslepingutest tulenevatele eranditele. Seda seetõttu, et erandite puhul sõlmitakse enamjaolt lepinguid kohalike, siseriiklike ettevõtete ja ning seeläbi ei toimu EL sisese ühtse turu arenemist.<sup>12</sup> Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna direktiivi üheks eesmärgiks on nimelt ühtse Euroopa kaitsetootstarbelise turu loomine<sup>13</sup>. Vaatamata liikmesriikide ja erinevate sidusrühmade esialgsele positiivsele tagasisidele pärast kaitse- ja julgeolekudirektiivi jõustumist, on direktiivi tõhusust hinnanud aruannetes jõutud järeldusele, et direktiivi üldine mõju ei ole olnud piisavalt efektiivne nii EL sisese ühtse õigusliku raamistiku loomisel kui ka konkreetsete tulemuste osas EL-i kaitsetööstuse baasi loomisel, millest tulenevalt jõutakse ka käesoleva töö probleemini.<sup>14</sup>

Seega on oluline, et EL-i ühtse turu loomiseks ja tagamiseks oleks direktiivist tulenevad alused riigihanke korraldamiseks kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas nii Eestis kui teistes liikmesriikides üle võetud korrektset, võimalikult terviklikult ning piisavalt selgelt, et hankepraktika ka reaalselt kaitseturгу ühtlustaks ja kasvataks. Seetõttu on ka oluline, et hankijatel oleks selge ja üheselt mõistetav suunis, millal kaitse- ja julgeolekuvaldkonna regulatsioonist lähtuda.<sup>15</sup> Juhul, kui hankija on küsimuse ees, kas tegemist on ainult RHS 2. ptk või kaitse- ja julgeoleku direktiivi ehk RHS 6. ptk kohaldamisalasse kuuluva hankega, tuleb rangelt lähtuda seaduses sätestatud alustest. Eeltoodu peaks ideaalis väljenduma ka ühtses hankepraktikas, mis peaks omakorda tagama ühise kaitsesektori turu loomist kui kaitse- ja julgeolekudirektiivi põhilist eesmärki.

---

<sup>11</sup> 13. juuli 2009. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ. – ELT L 216, 20.08.2009.

<sup>12</sup> Heuninckx, B. “346, the number of the beast? A blueprint for the protection of essential security interests in EU defence procurement”. P.P.L.R. 2018, 2, 51-74.

<sup>13</sup> Direktiiv 2009/81/EÜ, põhjenduste p 2.

<sup>14</sup> Purza, S. Setting the Scene for Defence Procurement Integration in the EU: The Intergovernmental Mechanisms. European Procurement & Public Private Partnership Law Review Vol. 13, No. 4. 2018. lk 258.

<sup>15</sup> Hill, K. Defence Procurement. Public Procurement Brief 23. SIGMA. September 2016, lk 6.

Selleks, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete turg oleks ühtne, on esiteks vajalik, et riigiti oleks sätestatud ka ühtsed alused regulatsiooni kohaldamiseks. Kui Eestis ei ole regulatsioon korrektselt ja piisavalt õigusselgelt üle võetud, ei saa ka Eesti hankijad efektiivseimal võimalikul viisil ühtsesse kaitseturгу panustada. RHS sõnastus erineb aga osaliselt direktiivis sätestatust, millele on viidatud ka erialakirjanduses<sup>16</sup>. Antud magistr töö esimeseks eesmärgiks on seega välja selgitada, kas RHS § 169 lg 1 kohaldamisala kattub kaitse- ja julgeolekuvaldkonna direktiivist tuleneva kohaldamisalaga ning seejuures lisaks tuvastada, millistel juhtudel on hankijal vajalik RHS § 169 lg 1 sisustamisel sätte korrektseks kohaldamiseks rakendada kooskõlalist tõlgendamist direktiiviga. Seejärel käsitletakse teiste liikmesriikide hankepraktikat tuvastamaks, kas teatud Eesti hankepraktikas käsitletud tootekategooriates rakendatakse ka teistes EL riikides kaitse- ja julgeolekuvaldkonna regulatsiooni ühetaoliselt. Seega on töö teiseks eesmärgiks välja selgitada, kas esineb tuvastatav direktiivi eesmärgi toetav ühtsus nii siseriiklike kui ka EL-i hankijate riigihangete korraldamises, mis väljendub kaitse- ja julgeolekuvaldkonna reeglistiku ühetaolises rakendamises kindlate esemete hankimisel. Magistr töö kolmandaks eesmärgiks on teha töö käigus ettepanekuid regulatsiooni tõlgendamiseks ning ühtse kaitsesektori turu loomise eesmärgi tagamiseks.

Kuivõrd kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooniga seonduvaid õiguskirjanduslikke teoseid Eestis suurel hulgal ei leidu, on töö üheks põhiliseks allikaks Mari Ann Simovarti ning Mart Parindi poolt koostatud riigihangete seaduse kommenteeritud väljaanne.<sup>17</sup> Sellele lisanduvat on töö olulisteks allikateks Euroopa Kohtu lahendid, võõrkeelsed artiklid, seaduseelnõud, Euroopa Komisjoni aruanded ning TED<sup>18</sup>-is avaldatud hanketeated.

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonnaga seonduva magistr töö on varasemalt kirjutatud näiteks Triin Jaansalu, kus keskenduti RHS § 173 ehk kaitse- ja julgeolekuvaldkonna väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse sisuliste ja normitehniliste puuduste kõrvaldamisele ning nende

---

<sup>16</sup> Väljaots, Ginter. RHS § 169. Komm vlj. lk 978-979.

<sup>17</sup> Simovart, M. A., Parind, M. (koost.) Riigihangete seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2019.

<sup>18</sup> TED - eTendering - Euroopa Liidu Teataja lisa, mis sisaldab Euroopa Liidu riigihangete teateid ehk teavet EL-i riigihangete kohta - <https://etendering.ted.europa.eu/general/page.html?name=home&locale=en> (04.12.2022).

puuduste lahenduste leidmisele.<sup>19</sup> Lisaks on Ringo Heidmets käsitlenud probleemi riigihangete seaduse rakendamise seoses liitlasvägede kiireloomuliste ja ennenägematute vajadustega.<sup>20</sup> Kaitsetööstuse tähtsusest riigi julgeoleku tagamisel on kirjutanud magistr töö Polina Lobovikova. Nimetatud töös uuriti kaitsetööstuse arengut, rolli ja tähtsust Eesti riigis.<sup>21</sup> Siiski ei käsitle nimetatud tööd käesoleva tööga sarnast eesmärki.

Magistr töö eesmärkide saavutamiseks kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit, analüüsid kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni, kogudes teavet õiguskirjandusest, õigusakti kommentaaridest ja seaduseelnõudest. Illustreerimaks kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni hankepraktikas, kasutatakse põhiliste kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete läbiviijate avaldatud riigihankeid ning EL-i hankijate hankepraktikat regulatsiooni kohaldamise osas.

Käesolev magistr töö on jaotatud kolmeks peatükiks. Esimene peatükk avab kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni olemust, käsitledes kaitse- ja julgeoleku direktiivile eelnenud olukorda, vastavat EL kohtupraktikat, direktiivi loomist, eesmärke ja ülevõtmist Eesti seadusandlusesse. Eeltoodu on vajalik mõistmaks, milline regulatsioon kehtis valdkonna hangetele enne direktiivi vastuvõtmist, mida püüti sellest lähtuvalt kaitse- ja julgeoleku direktiiviga saavutada ning mis oli direktiivi loomise peamiseks ajendiks. Seetõttu omab antud peatükis käsitletu tähtsust eelkõige ka direktiivi tõlgendamisel järgnevate peatükkide raames. Seejuures käsitletakse peatükis kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni piiritlemist riigi oluliste julgeolekuhuvide kaitsest. Eeltooduga sidustatult leiab käsitlust kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete põhimõtteid sisustav Euroopa Kohtu praktika.

Teises peatükis sisustatakse kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete kohaldamise aluseid RHS § 169 lg 1 tähenduses, mille käigus tõlgendatakse RHS § 169 lg 1 sätteid kooskõlas kaitse- ja julgeoleku direktiiviga. Käesoleva töö ühe eesmärgi kohaselt tuvastatakse, kas RHS § 169 lg 1

---

<sup>19</sup> Jaansalu, T. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas väljakuulutamiset läbirääkimistega riigihange - kehtiv regulatsioon, selle muutmise kavatsus ning seos kaitsehangete ideoloogiaga. Tartu Ülikool, 2021.

<sup>20</sup> Heidmets, R. Riigihangete seaduse rakendamise problemaatika liitlasvägede kiireloomuliste ja ettenägematute vajaduste kontekstis. Tallinna Tehnikaülikool, 2018.

<sup>21</sup> Lobovikova, P. Kaitsetööstuse tähtsus riigi julgeoleku tagamisel. Sisekaitseakadeemia, 2013.

kohaldamisala kattub kaitse- ja julgeolekuvaldkonna direktiivist tuleneva kohaldamisalaga, ehk kas direktiivi saab pidada Eesti õiguses korrektselt ülevõetuks. Aluste kohaldamist sisustatakse näidetega Eesti hankepraktikast. Seejuures käsitletakse RHS § 169 lg 1 õigusselgust ning tuvastatakse, millistel juhtudel on hankijal vajalik RHS § 169 lg 1 sisustamisel sätte korrektseks kohaldamiseks rakendada direktiiviga kooskõlalist tõlgendamist.

Magistritöö kolmandas peatükis käsitletakse kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni rakendamist liikmesriikide hankepraktikas. Käesoleva töö teise eesmärgi kohaselt selgitatakse välja, kas esineb tuvastatav direktiivi eesmärgi toetav ühtsus ka EL-i hankijate riigihangete korraldamises, mis väljendub kaitse- ja julgeolekuvaldkonna reeglistiku ühetaolises rakendamises kindlate esemete hankimisel. Peatüki raames uuritakse EL-i hankijate hankepraktikat kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas läbi TED-is avaldatud hanketeade, mille eesmärgiks on kajastada kaitse- ja julgeolekuvaldkonna regulatsiooni kohaldamise valikul tekkivaid erisusi ning määrata kindlaks võimalikud kategooriad, kus kaitse- ja julgeolekuvaldkonna regulatsiooni kohaldamine või kohaldamata jätmine on kindla suundumusega. Käsitlust leiab ka kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete võimalik edaspidine kujunemine. Nii teise kui kolmanda peatüki raames tehakse käesoleva töö autori poolt ettepanekuid, kuidas relevantseid probleeme ületada ning hinnatakse, kas regulatsioon on taganud ning võiks ka tulevikus piisavalt tagada kaitse- ja julgeoleku direktiivi kohast ühise kaitsesektori turu loomise eesmärgi.

Märksõnad: riigihanked, riiklik julgeolek, sisejulgeolek, varustamine, tarned



# 1. KAITSE- JA JULGEOLEKUVALDKONNA RIIGIHANKE OLEMUS

## 1.1. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni kujunemine

“RHS-i üks peamisi eesmärke on harmoniseerida Eesti riigihankeõigus EL riigihankedirektiividega.”<sup>22</sup> Käesolev peatükk avab seega kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete ühise regulatsiooni loomise ajalugu, käsitledes seejuures, milline regulatsioon kehtis valdkonna riigihangetele enne direktiivi vastuvõtmist. Eeltoodu on vajalik mõistmaks, mida püüti seni liikmesriikide vahel harmoniseerimata kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas uue kaitse- ja julgeolekudirektiiviga saavutada. Antud peatükis käsitletu omab seetõttu tähtsust direktiivi tõlgendamisel järgnevates peatükkides. Seejuures leiavad käsitlust ka direktiivi Eesti õigusesse esialgse ülevõtmise järel seni tehtud seadusemuudatused.

Oma olemuselt sisaldab kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihange mõningaid eristavaid tunnuseid. Esiteks erineb see nn klassikalisest avalikust hankeprotsessist kvalitatiivsete omaduste poolest, kuna see tegeleb riikliku julgeoleku ja kaitsega. Teiseks sisaldab valdkond sageli tehnoloogiliselt keerulisi elemente. Eeltoodu tulemusena on paljud riigid üle maailma kehtestanud kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangetele teistsuguse regulatsiooni, mis erineb üldistest avatuse ja läbipaistvuse standarditest, mis tavaliselt avalike riigihangete puhul nõutavad on. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihanke regulatsiooni erinevus avatuse ja läbipaistvuse standarditest on küll riike võrreldes varieeruv, kuid hõlmab tavaliselt ka nn klassikalises hankemenetluses lubatud laiemat kaalutlusruumi hankijale. Seejuures võib aga selline salastatuse ja vähendatud läbipaistvuse keskkond koos laia kaalutlusruumiga soodustada hankeasutuste siseturu eelistamist ja avalike ressursside ebaefektiivset kasutamist.<sup>23</sup>

Esiteks on oluline mõista, mis hetkest alates on RHS-i üle võetud just kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid käsitlev direktiiv. Käsitledes riigihangete seaduse 01.01.2012<sup>24</sup> ning sellest varem jõustunud redaktsioone, selgub, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid

---

<sup>22</sup> Simovart, Parrest. RHS § 1. Komm vlj. lk 29.

<sup>23</sup> Hill, K. Defence Procurement. Public Procurement Brief 23. SIGMA. September 2016, lk 2.

<sup>24</sup> Riigihangete seadus – RT I, 06.01.2011, 20; Riigihangete seadus – RT I, 23.02.2011, 40.

eraldi käsitlev peatükk nendes seadustes puudub. Viiteid riigi oluliste huvide kaitsmiseks ning riigikaitse valdkonnast on tehtud siiski riigihanke erandeid käsitlevas paragrahvis. Esiteks RHS § 14 lg 1 punkti 2 raames, millest tulenevalt ei olnud hankija kohustatud RHS-is sätestatud korda rakendama, kui sõlmitav leping või ideekonkurss oli seotud riigisaladusega riigisaladuse seaduse tähenduses või välisriigi salastatud teabega või kui lepingu täitmine eeldas kooskõlas õigusaktidega eriliste turvalisusnõuete täitmist või kui erandi kohaldamine oli otseselt vajalik riigi oluliste huvide kaitsmiseks. Teiseks on leitav viide riigikaitsele RHS § 14 lõikest 5, kus on öeldud, et kui riigikaitse valdkonnas tegutsev hankija sõlmib kaitseotstarbelise lepingu, tuleb RHS-i kohaldada ulatuses, mis on kooskõlas Euroopa Ühenduse (EÜ) asutamislepingu artikliga 296.

Rohelise raamatu<sup>25</sup> kohaselt leiti juba aastal 2003, et Euroopa Komisjon peab kaasa aitama läbipaistvama ja avatuma Euroopa kaitsevarustusturu ülesehitamisele, seda just liikmesriikide vahel. Nimelt moodustasid ja moodustavad ka siiani kaitsekulutused suure osa riigieelarvest, mis jagunesid suures osas siseriiklike turul osalejate vahel. Üheks peamiseks põhjuseks, miks see nii oli, on ilmselt ka asjaolu, et pakkumiskutseid avaldati riigi ametlikes väljaannetes, mille sisu, ilmumise sagedus ja levitamise viis olid riigiti erinevad. See tähendab, et ei olnud olemas ühtset meetodit, kuidas pakkumiskutseid avaldada nii, et need ka reaalselt kõigile potentsiaalsetele pakkujatele kättesaadavad oleksid ja huvitatud isikud hankes osaleda saaksid, mis omakorda tekitas konkurentsi puudumise.

RHS 24.02.2012 jõustunud redaktsioonist leiab viiteid kaitse- ja julgeolekuvaldkonnale juba rohkem. Siiski on ka selles redaktsioonis eelnevalt nimetatud erandmenetluse alused olemas. Kõnealusesse redaktsiooni on sisse toodud eraldi peatükk, mis käsitleb kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete korraldamist.<sup>26</sup> Peatüki põhiliseks aluseks on kaitse- ja julgeoleku direktiiv 2009/81/EÜ, mis jõustus 13.07.2009, eesmärgiga tugevdada ja arendada Euroopa kaitseotstarbelist turgu. Sealjuures on kõnealuses redaktsioonis kehtiva seadusega väga sarnased alused, mis on püsinud sisuliselt muutumatuna, leides vaid vähesel määral täiendusi.

---

<sup>25</sup> Euroopa Ühenduste Komisjon. Roheline Raamat. Kaitsealased riigihanked. Brüssel 23.09.2004. lk 3-4.

<sup>26</sup> Riigihangete seaduse muutmise seadus – RT I, 14.02.2012, 1.

Erinevalt Eesti seadusandjast on näiteks Läti ja Leedu direktiivi 2009/81/EÜ ülevõtmiseks võtnud vastu eraldi seadused, mis on loodud justnimelt kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete korraldamiseks.<sup>27</sup> Eesti seadusandja on öelnud riigihangete seaduse muutmise seaduse seletuskirjas (113 SE), et eraldi seaduse kehtestamisele küll mõeldi, kuid eelnõu väljatöötajad ei pidanud mahukate viidete tegemist kehtivale seadusele otstarbekaks, kuivõrd suures osas kattub direktiivi 2009/81/EÜ regulatsioon RHS-i ülevõetud regulatsioonidega 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ.<sup>28</sup> Eeltoodust tingituna sisaldab RHS § 168 ka viidet RHS 2. ptk-s sätestatu kohaldamisele, kui RHS 6. ptk-s ei ole sätestatud teisiti.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/81/EÜ, 13.07.2009, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korda ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ eesmärgiks on “tugevdada, arendada ja toetada Euroopa kaitsesektori tehnoloogilist ja tööstuslikku baasi, mis on võimetele suunatud, vajaliku pädevusega ning konkurentsivõimeline”.<sup>29</sup> Sealjuures on eesmärgiks EL-i kaitseturu ühtlustamine ning läbipaistvuse ja avatuse suurendamine. Selleks, et nimetatud eesmärk omakorda realiseeruks, tuli uue direktiiviga luua erinevaid uuendusi just nimelt kaitse- ja julgeoleku hangete erivajadustest lähtuvalt. Kuigi direktiivis on säilinud sätteid erandite<sup>30</sup> kasutamise osas, arvati direktiivi koostamisel, et EL-i siseste varjatud kaitsehangete raamistik julgustaks liikmesriike piirama erandite kasutamist, kuivõrd riikidel oleks senisest paremad võimalused kaitsehangete läbiviimiseks.<sup>31</sup> Selleks loodi kaitse- ja julgeolekudirektiiviga erinõuded seoses teabeturbe ja tarnekindlusega, mis peaksid muu hulgas omakorda tagama ettevõtjate usaldusväarsust.<sup>32</sup>

Sisuliselt nähakse direktiiviga ette, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihanked, mis kuuluvad direktiivi kohaldamisalasse, mis ei ole kvalifitseeritavad erandina, ja mille väärtus ületab teatavaid

---

<sup>27</sup> Leedu Vabariik. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid käsitlev seadus. (*Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų, atliekamų gynybos ir saugumo srityje, įstatymas*);

Läti Vabariik. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete seadus (*Aizsardzības un drošības jomas iepirkumu likums*).

<sup>28</sup> Riigihangete seaduse muutmise seaduse (113 SE) seletuskiri, lk 6.

<sup>29</sup> Direktiiv 2009/81/EÜ, põhjendus p 3.

<sup>30</sup> Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid, ELT C 326, 26.10.2012. Artiklid 30, 45, 46, 55 ja 296.

<sup>31</sup> Ioannides, I., Maulny, J-P., Simon, E., Marrone, A. EU Defence Package: Defence Procurement and Intra-Community Transfer Directives. European Implementation Assessment. Brussels. European Union, 2020. lk 5.

<sup>32</sup> Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste p 42, 67.

piirmäärasid, tuleb läbi viia menetlustes, mis põhinevad läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetel. Enne Kaitse- ja julgeolekudirektiivi vastuvõtmist kuulus selliste riigihankelepingute sõlmimine direktiivide 2004/18/EÜ ja 2004/17/EÜ kohaldamisalasse ning nendega paralleelselt kehtisid EÜ asutamislepingul põhinevad erandid, eelkõige Euroopa Liidu toimimise lepingu artikkel 346 (EÜ asutamislepingu artikkel 296 enne 2009. aastat) lõike 1 punktid a ja b, mis võimaldasid kaitse- ja julgeoleku valdkonnas hankelepinguid sõlmida pakkujatega otse, ilma hankemenetlust läbi viimata.<sup>33</sup>

Hoolimata sellest, et ELi liikmesriigid eraldasid kaitse- ja julgeolekuvaldkonda märkimisväärseid ressursse, kehtisid enne kaitse- ja julgeolekudirektiivi liikmesriikides erinevad riiklikud regulatsioonid ning sellest tulenevalt ka erinevad hankemenetluse reeglid ja protseduurid. Need erinevused töid kaasa konkurentsi vähenemise ja mõnel juhul isegi (*de jure* või *de facto*) piiriülese konkurentsi takistamise. Selle tulemusena puudus ühine EL kaitsevarustuse turg, mille asemel oli sisuliselt 28 riiklikku turgu, mis kaldusid ka kaitsma ja eelistama siseriiklikke kaitsetööstusi.<sup>34</sup>

Liikmesriigid kasutasid ulatuslikult eelmainitud EÜ asutamislepingust tulenevat alust, vabastades peaaegu automaatselt kaitse- ja julgeolekuvaldkonna, sh sõjalise varustuse hankeid ELi avaliku sektori hankemenetluse reeglistikust. Nimelt sätestab eelmainitud asutamislepingu punkt a, et “ükski liikmesriik ei ole kohustatud andma informatsiooni, mille avalikustamist ta peab oma oluliste julgeolekuhuvide vastaseks” ning punkt b, et “iga liikmesriik võib võtta selliseid meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks ja mis on seotud relvade, laskemoona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega; need meetmed ei või avaldada ebasoovitavat mõju selliste toodete konkurentsitingimustele siseturus, mis ei ole mõeldud spetsiaalselt sõjaliseks otstarbeks”.

Samuti jätsid liikmesriigid hankemenetlusi süstemaatiliselt läbi viimata salajaste ja erilisi julgeolekumeetmeid nõudvate lepingute puhul direktiivi 2004/18/EÜ artikli 14 ja/või asutamislepingu artikkel 346 lg 1 punkti a alusel. Direktiivi 2004/18/EÜ artikkel 14 kohaselt ei

---

<sup>33</sup> Euroopa Komisjon. Commission staff working document. Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement fields of defence and security. Brüssel, 30.11.2016. Lk 13.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0407&from=EN> (12.03.2023).

<sup>34</sup> Hill, K. Defence Procurement. Public Procurement Brief 23. SIGMA. September 2016, lk 2.

kohaldatud antud direktiivi hankelepingute suhtes, mis olid kuulutatud salajasteks või mille täitmisel tuli rakendada erilisi julgeolekumeetmeid vastavalt asjaomases liikmesriigis kehtivatele õigusnormidele või kui see oli vajalik asjaomase liikmesriigi põhiliste huvide kaitseks.<sup>35</sup>

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas kohaldatai seetõttu direktiive 2004/18/EÜ ja 2004/17/EÜ praktikas harva ning suur osa kaitse- ja julgeolekualased hankelepingud sõlmiti erandi ja erinevate siseriiklike regulatsioonide alusel. Mis puudutab hanketeadete avaldamist, puudus ühtsus hanketeadete ELi või riiklikul tasandil avaldamisel, mis soodustas turu killustumist ja takistas Euroopa ühise kaitsevarustuse turu loomist<sup>36</sup>. Antud olukord oli vastuolus riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega, eelkõige võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega. Vale tõlgendus ELTL artiklist 346 oli nii laialt levinud, et isegi mitte-tundlike hangete puhul kaitsevaldkonnas – näiteks kontoritarvete, koristusteenuste ja toiduainete ostmisel, välistati hange artikli 346 alusel ekslikult ELi avalike hangete reeglistikust<sup>37</sup>.

Seega kujunes olukord, kus enamus kaitseturu hankeid viidi läbi riigisisest või teatud riigiväliste pakkujatega ilma liidusiseste pakkujate vahelise konkurentsita. Probleemi üheks peamiseks põhjuseks peeti ka direktiivide 2004/18/EÜ ja 2004/17/EÜ suutmatust adresseerida kaitse- ja julgeolekuhangete eripärasid. Valdkonna erisusteks saab eelkõige pidada hangete suurt keerukust, mis nõuab paindlikkust, seejuures ka erivajadusi varustuskindluse ja salastatud teabe kaitse tagamiseks ehk teabe turvalisuseks.<sup>38</sup>

Kaitse- ja julgeolekudirektiivi eesmärgi kohane avatum, konkurentsivõimelisem ja tõhusam turg peaks aitama pakkujatel saavutada mastaabisäästu, optimeerida tootmisvõimsust ja vähendada tootmiskulusid, muutes seeläbi Euroopa kaitsetööstuse konkurentsivõimelisemaks. Kokkuvõttes sai direktiivi konkreetseks eesmärgiks mõjuhinnangus määratletu kohaselt “luua nõuetekohaselt toimiv regulatiivne raamistik ELi tasandil hangeteks kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas. See tähendab, et ka ELi kaitse- ja julgeoleku valdkonna riigihangete regulatsioon peab tõhusalt vastama

---

<sup>35</sup> Euroopa Komisjon. Commission staff working document. lk 13.

<sup>36</sup> *Ibid.*, lk 18.

<sup>37</sup> Hill, K. Defence Procurement. Public Procurement Brief 23. SIGMA. September 2016, lk 2-4.

<sup>38</sup> Euroopa Komisjon. Commission staff working document. Lk 14.

ühise siseturu põhimõtetele, tagades samal ajal liikmesriikide julgeolekuhuvid.” Direktiivi otseseks eesmärgiks on seejuures piirata eelkäsitatud erandite kasutamist, eelkõige EL-i toimimise lepingu artikli 346 alusel, Euroopa Kohtu praktikale vastavalt erandjuhtudele. Enamik lepinguid kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas, sealhulgas relvade, laskemoona ja sõjavarustuse hankimiseks mõeldud vahendid, peaksid seega kuuluma kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamisalasse, et tagada ühise siseturu põhimõtted.<sup>39</sup>

Kaitse- ja julgeoleku direktiivi vastuvõtmisele eelnenud perioodil teostati Heuninckx’i artikli kohaselt keskmiselt 50% EL-i liikmesriikide poolt tehtud kaitse- ja julgeoleku hangetest väljaspool direktiivide raamistikku ning kasutades ELTL artiklis 346 sätestatud erandit. Sealjuures ei olnud Heuninckx’i arvates ka 2018. aastal seis oluliselt paranenud ning ELTL artiklist 346 tulenevat erandit kasutati endiselt varustuskindluse tagamiseks.<sup>40</sup>

Euroopa Liidus läbiviidud uuringute kohaselt on perioodil 2016-2019 direktiivi 2009/81/EÜ rakendamine võrreldes aastatega 2011-2015 paranenud ning kaitse- ja julgeoleku direktiivi 2009/81/EÜ on hakatud rohkem rakendama, kuid rakendamine jääb endiselt oluliselt madalamale tasemele kui avatud hankemenetluste tegemine klassikalise direktiivi alusel. Eeltoodud kõrgemat taset võis eeldada tulenevalt liikmesriikide suuremahulistest kaitsekulutustest, mille kohased hanked peaksid kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamisalasse kuuluma. Sealjuures on uuringute läbiviijad leidnud, et isegi kui tegemist on rahvusvahelise kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankega, sõlmitakse enamus lepinguid (82%) siiski siseriikliku pakkujaga. Uuritud on ka EL-i liikmesriikide poolt TED-is avaldatud lepingu sõlmimise teateid kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas. Uuringust selgub, et aastate 2016-2019 lõikes on näiteks Ühendkuningriigid avaldanud kolm korda vähem teateid kui Prantsusmaa. Samas on Ühendkuningriikide kaitsevarustuse hanke-eelarve umbes 30% suurem kui Prantsusmaal.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, lk 14-15.

<sup>40</sup> Heuninckx, B. “346, the number of the beast? A blueprint for the protection of essential security interests in EU defence procurement”. P.P.L.R. 2018, 2, 51-74.

<sup>41</sup> Ioannides, I., Maulny, J-P., Simon, E., Marrone, A. EU Defence Package: Defence Procurement and Intra-Community Transfer Directives. European Implementation Assessment. Brussels. European Union, 2020. lk 63-64, 90.

Euroopa parlament on avaldanud raporti kaitse- ja julgeolekualaseid riigihankeid käsitleva direktiivi 2009/81/EÜ ning kaitseotstarbeliste toodete vedu käsitleva direktiivi 2009/43/EÜ rakendamise kohta, kus on analüüsitud direktiivide rakendamist, rakendamise edendamist ning kohaldamist liikmesriikides. Raportis on märgitud, et EL-i kaitseotstarbeliste toodete siseturg on jätkuvalt killustatud, kuid kaitsevaldkonna direktiivi on siiski aina rohkem rakendatud. Siiski on liikmesriigid väga agarad erandite kasutajad (eelkõige ELTL artikli 346), kuid erandite kasutamine kahjustab omakorda direktiivi täielikku ja nõuetekohast rakendamist. Eriti sõlmitakse ilma EL-i laiaulatusliku hankekonkursita lepinguid just kõrge väärtusega, strateegiliste ja keerukate kaitstesüsteemide puhul<sup>42</sup>.

Sealjuures tuleks erandeid kasutada korrektselt, kuna need piiravad Euroopa kaitsevarustuse turul ausat konkurentsi, samuti palutakse liikmesriikidel esitada erandite kasutamise kohta süstemaatilisi, terviklikke, täpseid ja võrreldavaid andmeid, et kontrolli nende kasutamise üle parandada.<sup>43</sup> Euroopa Parlamendi raporti kohaselt tuleks kaitse- ja julgeoleku direktiivi 2009/81/EÜ tõhusust ja rakendamist parandada ning suurendada liikmesriikide vahel konkurentsi, läbipaistvust ja võrdset kohtlemist. Siiski rõhutab Euroopa Parlament, et direktiivi 2009/81/EÜ eesmärk on kaitsevarustuse tarnimise terviku loomine ning liikmesriikide vahelise usalduse ja läbipaistvuse loomine, läbi mille suurendatakse Euroopa kaitsetööstuse konkurentsivõimet ja võrdset kohtlemist.<sup>44</sup> Liikmesriikide kaitsetööstuse ühtsuse puudulikkust on täheldatud ka Euroopa Kaitseagentuur aastal 2022<sup>45</sup>.

Käsitledes siseriiklikku õigust, on 2019. aastal Siseministerium teinud ettepaneku<sup>46</sup> täiendada RHS § 169 lg-t 1, mille tulemusel kuuluks kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete alla ka

---

<sup>42</sup> Clapp, S. European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA). Briefing, EU Legislation in Progress. Euroopa Parlament. Veebruar 2023, lk 4.

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739294/EPRS\\_BRI\(2023\)739294\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739294/EPRS_BRI(2023)739294_EN.pdf) 10.03.2023)

<sup>43</sup> Schwab, A. Raport kaitse- ja julgeolekualaseid riigihankeid käsitleva direktiivi 2009/81/EÜ ning kaitseotstarbeliste toodete vedu käsitleva direktiivi 2009/43/EÜ rakendamise kohta. Euroopa Parlament, 2021.

<sup>44</sup> Euroopa Parlament. REPORT on the implementation of Directive 2009/81/EC, concerning procurement in the fields of defence and security, and of Directive 2009/43/EC, concerning the transfer of defence-related products (2019/2204(INI)) Committee on the Internal Market and Consumer Protection. A9-0025/2021. 08.03.2021. lk 4, 10.

<sup>45</sup> European Defence Agency. 2022 Coordinated annual review on defence report. EUROPEAN DEFENCE AGENCY RUE DES DRAPIERS 17-23, B-1050 BRUSSELS. November 2022. lk 1.

<sup>46</sup> Riigihangete seaduse muutmise seaduse väljatöötamise kavatsusele arvamuse andmine. Siseministerium. 29.05.2019 nr 1-7/72-4, lk 1-10.

“tundlikud ostud”, mille direktiiv 2009/81/EÜ artikli 2 punkt b on ette näinud. Direktiivi artikli 2 p 2 kohaselt võib kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas sõlmitavate riigihankelepingute objektiks olla tundliku varustuse, sealhulgas selle mis tahes osade, komponentide ja/või alamkoostude tarnimine. Siseministerium on sealjuures selgitanud, et vajadus tuleneb nende seadusest tulenevate kohustuste ja ülesannete täitmisest. Nimelt tuleb ülesannete täitmiseks teha tundlikku laadi julgeolekuoste, mida toonane RHS aga ei soosinud. Kaitse- ja julgeoleku direktiiv näeb ette meetmeid, kuidas juhendada hankeregulatsioonist ning suurendada konkurentsi, kuid samal ajal kaitsta tundlikku infot. Seega on tundlike hangete läbiviimine kaitse- ja julgeoleku direktiivi alusel eelkõige vajalik, kuid tihti ka ainus lahendus. Kuivõrd RHS-i üks peamisi eesmärke on eelnevalt mainitud harmoniseeritus Eesti riigihankeõiguse ja EL riigihankedirektiivide vahel, tekib kahtlus, kas riigisisene õigus on kooskõlas EL õigusega. Sellest tulenevalt tekib omakorda küsimus, kas tänane RHS § 169 lg 1 täidab oma direktiivist tulenevat eesmärki ning kas tänaseks on see saanud kasutatavaks kõikidele riigi valitsemisala asutustele, kellel on vajadus ning huvi kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankeid läbi viia.

Juhul, kui siseriiklikus õiguses direktiivist tulenevad normid korrektselt üle võetud ei ole, võib see tingida erandi kasutamise, kuivõrd direktiivi jõustumisele eelnevas praktikas nii tehtigi. See aga oleks omakorda vastuolus riigihanke üldpõhimõtetega ning kaitse- ja julgeoleku direktiivi eesmärkidega. Riigihanke üldpõhimõtete (RHS § 3) hulka kuuluvad ka võrdse kohtlemise, läbipaistvuse ja proportsionaalsuse põhimõtted, millega oleks vastuolus olukord, kus hankija ei taga kõikidele pakkujatele võrdseid võimalusi riigihankel osalemiseks, ei avalda piisavat informatsiooni ning sõlmib otselepingu näiteks siseriikliku pakkujaga, kuigi tal oleks võimalik olnud korrektsete kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete aluste korral läbi viia ka kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hange ning avada turg rohkematele pakkujatele.<sup>47</sup>

Lisaks eeltoodud probleemile on Siseministerium käinud aastal 2019 välja ettepaneku RHS § 169 lg 1 p 4 sõnastuse muutmiseks. Ettepanekust kaugemale 2019. aastal ei jõutud, kuid seaduseelnõu seletuskirjast on tuvastatav, et ka järgmise seaduse eelnõuga esialgu muudatust ette ei nähtud<sup>48</sup>,

---

<sup>47</sup> Heuninckx, B. “346, the number of the beast? A blueprint for the protection of essential security interests in EU defence procurement”. P.P.L.R. 2018, 2, 51-74.

<sup>48</sup> Riigihangete seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 1. menetlusetapi seaduseelnõu seletuskiri, dokumendi nr 21-0339/01.



mille peale esitas Siseministerium RHS § 169 lg 1 p 4 sõnastuse täiendamiseks uue ettepaneku<sup>49</sup>, mis ka 01.06.2022 seadusega jõustus. Selleks on viide riigisaladuse, salastatud välisteabe või muu juurdepääsupiiranguga teabe sisaldusele või sellise teabe eeldusele. Varasem redaktsioon otsesõnalist seost muu juurdepääsupiiranguga teabele ei sisaldanud. Seega olid hankijad olukorras, kus nimetatud alust ei olnud võimalik rakendada, kuna RHS-is puudus vastav sõnastus.<sup>50</sup> Seega võib järeldada, et esines tuvastatav ebakõla direktiivi ja seadusest tuleneva kohaldamisala vahel.

01.06.2022 jõustunud redaktsiooniga on täiendatud ka RHS § 169 lg 1 p 2 sõnastust. Kui varasemalt oli eelnimetatud punkti kohaselt kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangeteks sellise julgeolekuotstarbelise asja ostmine, mis on seotud riigisaladusega või salastatud välisteabega, sealhulgas selle mis tahes osa, koostisosa või alamkoostisega<sup>51</sup>, siis uue sõnastuse kohaselt sai kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangeteks lugeda sellise julgeolekuotstarbelise asja, sealhulgas selle mis tahes osa, koostisosa või alamkoostisosa ostmise, mis eeldab või sisaldab riigisaladust, salastatud välisteavet või muud juurdepääsupiiranguga teavet või millega see kaasneb.<sup>52</sup> Käesoleva töö 2. peatükis käsitletavast RHS § 161 lg 1 p-de 2 ja 4 analüüsist nähtub, et vastava sätte muudatuse vajadus oli ka täheldatav.

Eeltoodud muudatus oli riigihangete seaduses väga oluline, kuivõrd direktiivi 2009/81/EÜ sõnastusest tuleneb selgelt, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeks on selline soetus, mis on seotud teabega, millele on määratud kaitsetase, mitte üksnes salastatuse tase.<sup>53</sup> Siinkohal tekib omaette küsimus, mida mõista “muu juurdepääsupiiranguga teabe” mõiste all. Näiteks “piiratud juurdepääsuga teabe” all mõistetakse AvTS § 34 lg 1 kohaselt teavet, millele juurdepääs on seadusega kehtestatud korras piiratud. AvTS § 35 lg 1 järgi on teabevaldajal kohustus tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud teabeks kõik punktides 1-19 sätestatud teave.<sup>54</sup> Nagu AvTS §-st 35 nähtub, võib selline teave olla üpris laiahaardeline. Siiski ei ole kaitse- ja julgeoleku

---

<sup>49</sup> Siseministerium. Riigihangete seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule arvamuse andmine. 19.05.2021 nr 1-7/71-3.

<sup>50</sup> Siseministerium. Riigihangete seaduse muutmise seaduse väljatöötamise kavatsusele arvamuse andmine. 29.05.2019 nr 1-7/72-4, lk 1-10.

<sup>51</sup> Riigihangete seadus – RT I, 08.07.2020, 8.

<sup>52</sup> Riigihangete seadus – RT I, 05.05.2022, 43.

<sup>53</sup> Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (491 SE), lk 47-48.

<sup>54</sup> Avaliku teabe seadus – RT I, 06.08.2022, 20.

direktiivi artiklis 2 nimetatud mõiste “tundlik” RHS-is ka täna kohta leidnud, kuid täpsemalt käsitletakse mõiste puudumist käesoleva töö 2. peatükis.

## **1.2. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni piiritlemine riigi oluliste julgeolekuhuvide kaitsest**

Euroopa Liidus korraldatavaid hankemenetlusi reguleerivad mitmed direktiivid: direktiiv 2014/24/EL ehitustööde, asjade või teenuste riigihangete kohta (edaspidi ka klassikaline direktiiv)<sup>55</sup>, direktiiv 2014/25/EL vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate hankijate riigihangete kohta<sup>56</sup>, direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta<sup>57</sup> ning käesoleva töö põhifookuses olev direktiiv 2009/81/EÜ kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete kohta<sup>58</sup>. Klassikalise direktiivi artikli 15 lg 1 kohaselt kohaldatakse direktiivi kaitse- ja julgeoleku valdkonnas, v.a juhul, kui a) leping kuulub direktiivi 2009/81/EÜ kohaldamisalasse või b) tegemist on lepinguga, mis ei kuulu direktiivi 2009/81/EÜ artiklite 8, 12 ja 13 kohaselt direktiivi kohaldamisalasse. Antud artikkel viitab omakorda sellele, et kui tegemist on direktiivi 2009/81/EÜ artikkel 2 kohaldamisalasse kuuluva ehk Eesti õiguses direktiivist ülevõetud RHS § 169 lg 1 kohaldamisalasse kuuluva hankega, rakendatakse sellele direktiivi 2009/81/EÜ sätteid. Seega on eriti oluline, et antud sätted oleksid Eesti õiguses võimalikult täpsed ja selged, et tagada omakorda ka korrektne direktiivi kohaldamine.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise korda ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ võeti vastu 13.07.2009. Kuivõrd enne kaitse- ja julgeolekudirektiivi jõustumist tehtud hankeid viidi läbi

---

<sup>55</sup> 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 94, 28.03.2014.

<sup>56</sup> 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks 2004/17/EÜ. – ELT L 94, 28.03.2014.

<sup>57</sup> 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta. – ELT L 94, 28.03.2014.

<sup>58</sup> 13. juuli 2009. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ. – ELT L 216, 20.08.2009.

eelnevalt mainitud direktiivide alusel, on direktiivis 2009/81/EÜ sõnastatust arusaamiseks ning riigi oluliste julgeolekuhuvide kohaldamisala piiritlemiseks vaja tutvuda ka eelnevas kohtupraktikas tekkinud, varasemalt kasutuses olnud direktiivide tõlgendamispädevusega, mis käsitlevad direktiivist tuleneva hankemenetluse kohaldamata jätmist tulenevalt riigi olulistest julgeolekuhuvide ELTL artikli 346 (varasem 296) alusel ning on aluseks direktiivi 2009/81/EÜ artikli 2 sõnastusele. Kuivõrd oluliste julgeolekuhuvide tõttu direktiivi kohase hankemenetluse korraldamata jätmise õigus tuleneb juba EL-i esmasest õigusest, mängib see rolli ka RHS-i tõlgendamisel.<sup>59</sup> Samuti on kohtupraktikas rõhutatud, et EL õigusnormi tõlgendamiseks tuleb arvesse võtta nii kõnealuse sätte sõnastust kui ka konteksti ning muid asjaomase õigusaktiga taotletavaid eesmärgi, mille osaks see säte on<sup>60</sup>.

Euroopa Kohus (edaspidi EK) sai eelotsusetaotluse<sup>61</sup>, mille küsimuseks oli direktiivi 2004/18/EÜ artikli 10 tõlgendamine koosmõjus EÜ artikli 296 lõike 1 punktiga b. Eelnimetatud artiklite koosmõjust selgub, et liikmesriikidel on lubatud riigikaitse valdkonnas kasutada direktiivis sätestatust erinevaid meetmeid, kuid täidetud peavad olema kaks tingimust: esiteks peab meede seonduma relvade, laskemoona või sõjavarustuse kaubandusega ning teiseks peab liikmesriik pidama neid meetmeid vajalikuks oma “oluliste julgeolekuhuvide” kaitseks. EK on selles otsuses jõudnud seisukohale, et “hankija ei või viidata EÜ artikli 296 lõike 1 punktile b selleks, et õigustada erandlikku meedet sellise varustuse ostmisel, mis on mõeldud kindlalt tsiviil- ja vajadusel sõjalisel otstarbel kasutamiseks” ning antud erandeid tuleb tõlgendada kitsendavalt<sup>62</sup>. Isegi, kui toode kuuluks nõukogu 15.04.1958. aasta otsusega vastu võetud relvade, laskemoona ja sõjavarustuse nimekirja<sup>63</sup> mõnda kategooriasse, peab see erandi kohaldamiseks olema oma omaduste poolest spetsiaalselt mõeldud või olulisel määral kohandatud sõjalisel otstarbel kasutamiseks. Siiski, isegi kui toode nimekirja kuulub, ei pruugi alati olla tegu sõjalisel otstarbel kasutamiseks mõeldud

---

<sup>59</sup> Simovart, Parrest. RHS § 1. Komm vlj., lk 29.

<sup>60</sup> EÜKo T-761/20, *European Dynamics Luxembourg SA vs Euroopa Keskpank*, ECLI:EU:T:2022:606, p 53, 58.

<sup>61</sup> EKo C-615/10, *Insinööriõiguste InsTiimi Oy*, ECLI:EU:C:2012:324, p 33, 35, 39, 40, 44.

<sup>62</sup> ELTL artiklist 346 tulevate erandite kitsendavat tõlgendamist on rõhutatud ka järgmistes kohtuotsustes: EKo C-294/05 *Euroopa Komisjon vs Rootsi Kuningriik* p 44-45; EKo C-387/05 *Euroopa Komisjon vs Itaalia Vabariik*, p 46-47; EKo C-409/05 *Euroopa Komisjon vs Kreeka Vabariik*, p 51-52.

<sup>63</sup> Otsus, millega kehtestatakse asutamislepingu endise artikli 223 (praegu artikkel 296) lõike 1 punkti b sätete kohaldamisalasse kuuluvate toodete (relvad, laskemoon ja sõjatehnika) loetelu. 15.04.1958. aasta protokoll: doc. 368/58.

asjaga. Siinkohal on oluline märkida, et täna tuleb 1958. aasta nimekirja tõlgendada koos sõjaliste kaupade ühise EL nimekirjaga.<sup>64</sup>

Kohtuasjas C-615/10 on kohtujurist J. Kokott jäänud eriarvamusele. Eriarvamuses käsitleb ta seda, kas sisuliselt võib riigikaitse valdkonnas läbiviidavas riigihankes direktiivi 2004/18 sätteid mitte arvestada, kui riigihanke objekt on mõeldud sõjaliseks otstarbeks, kuid üldiselt on sellel objektil olemas ka samad tsiviilotstarbel kasutamise võimalused. Iseenesest võib vaidlusalune objekt liigituda küll 1958. aasta nimekirja, kuid see omakorda ei õigusta liidu õiguse normidest kõrvalekaldumist. Isegi kui toode 1958. aasta nimekirja kuulub, peab see olema mõeldud sõjaliseks otstarbeks. Sealjuures ei piisa sellest, et toode sobib sõjalisel otstarbel kasutamiseks, millest tulenevalt seda võidakse sellisel otstarbel kasutada. Kokkuvõttes peab toode vastavalt selle kontseptsioonile ja omadustele olema mõeldud spetsiifiliselt sõjaliseks otstarbeks.<sup>65</sup>

Sarnasele seisukohale on jõudnud EK ka Itaalia helikopterite lahendis<sup>66</sup>, kus on analüüsitud helikopterite erinevaid võimalikke otstarbeid. EK on öelnud, et sellise varustuse ostmine, mille sõjalisel otstarbel kasutamine ei ole kindel, peab hankija riigihanke läbi viima riigihankelepingute sõlmimise korra kohaselt. Sealjuures peab samadele eeskirjadele vastama sõjalistele asutustele tsiviilotstarbeliste helikopterite hankimine. Juhul kui asjaomane helikopter on mõeldud tsiviilotstarbeliseks kasutamiseks ning vajadusel sõjaliseks otstarbeks, ei õigusta selline lähenemine EÜ artikli 296 lõike 1 punkti b kui erandi kohaldamist. Antud lahendi pinnalt olgu rõhutatud ka asjaolu, et erandile tuginemise aluse tõendamiskoormust kannab erandile tugineda sooviv isik (ehk hankija).

Eelnevalt käsitletud juhtum ei ole ainus, kus Itaalia Vabariik on helikopterite ostmiseks riigihankelepinguid sõlminud ilma hanketeadet avaldamata. Nimelt on EK-s olnud ka juhtum, kus Itaalia Vabariik ostis kergeid helikoptereid politsei ja riikliku tuletõrje vajaduseks, kasutades

---

<sup>64</sup> Sõjaliste kaupade ühine Euroopa Liidu nimekiri 2023/C 72/02, 28.02.2023; Arrowsmith, S. EU Public Procurement Law: An Introduction. University of Nottingham juuli 2010. lk 279. <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf> (21.02.2023).

<sup>65</sup> EK kohtujuristi Kokotti ettepanek asjas C-615/10, *Insinööri toimisto InsTiimi Oy*, ECLI:EU:C:2012:26, p 45-48; Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste p 10 teine lause.

<sup>66</sup> EKO C- 337/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2008:203, p 44 -48.

selleks siseministri dekreedist tulenevat erandit, mis toetub omakorda direktiivist tulenevale alusele. Ka selles kontekstis on EK öelnud, et EÜ artikli 296 lõike 1 punkti b sõnastustest ilmneb, et kõnealused tooted peavad olema mõeldud spetsiaalselt sõjaliseks otstarbeks. Itaalia Vabariik jõudis ka ise arvamusele, et siseministri dekreedist tuleneva erandi puhul on silmas peetud selliseid koptereid, mille tsiviilotstarbeks kasutamine on kindel ning sõjaline eesmärk sealjuures ainult võimalik. Sellest tulenevalt oleks pidanud Itaalia Vabariik järgima riigihankelepingute sõlmimise korda.<sup>67</sup>

EK on arutanud ka kiipkaardiga reisipasside, erakorraliste passide, elamislubade, isikutunnistuste, plastkaardil juhilubade, paberil ja plastkaardil sõiduki registreerimistunnistuse jt dokumentidega hankimise juhtumit. Nimelt ei viinud Austria Vabariik eelnimetatud asjade hankimiseks läbi hankemenetlust ning sõlmis lepingu otse täitjaga. Vaidluse all ei olnud küsimus, kas tegu võiks olla mittesõjalise valdkonna hankega, millele rakenduks ELTL artikli 346 lõike 1 punktis a sätestatud kohaldamisala. Austria Vabariik on küll määratlenud oma põhilised julgeolekuhuvid, millest lähtuvalt antud kaalutus tehti, kuid EK hinnangul tuleb kontrollida, kas taotletavaid eesmärke oleks võimalik saavutada ka direktiivis ettenähtud hankemenetlusega. EK on otsustanud, et vajadus ette näha konfidentsiaalsuskohustus ning saladuse hoidmise kohustus, ei takista hankelepingu sõlmimiseks kasutada hankemenetlust. Nõue tõendada oma oluliste julgeolekuhuvide kaitset kehtib ka siis, kui tuginetakse ELTL artikli 346 lg 1 punktile a.<sup>68</sup> Kokkuvõttes ei olnud Austria Vabariik piisavalt tõendanud, et nende eesmärki takistada ametlike dokumentide valmistamisega seonduvate tundlike andmete avaldumist, ei oleks olnud võimalik saavutada hankemenetluses, mis oli direktiividega ette nähtud.

Praktikas on olnud küsimuse all ka ELTL artikli 346 õiguspärane rakendamine laiemas kontekstis. Artikli 346 lõike 1 punkti b kohaselt “võib iga liikmesriik võtta selliseid meetmeid, mida ta peab vajalikuks oma oluliste julgeolekuhuvide kaitseks ja mis on seotud relvade, laskemoona või sõjavarustuse tootmise või kaubandusega; need meetmed ei tohi avaldada ebasoovitavat mõju selliste toodete konkurentsitingimustele siseturus, mis ei ole mõeldud spetsiaalselt sõjaliseks

---

<sup>67</sup> EKO C-157/06, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2008:530, p 23-27.

<sup>68</sup> EKO C-187/16, *Euroopa Komisjon vs Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2018:194, p 44, 45, 48, 52, 72, 78, 80, 89, 90.

otstarbeks.”<sup>69</sup> Euroopa Kohus on selgitanud, et artiklit 346 tuleks käsitleda pigem erandina kui standardina.<sup>70</sup>

Käsitledes justnimelt EÜ artikli 296 (täna ELTL artikkel 346) kasutamist, on EK rõhutanud, et isegi kui EÜ artikkel 296 loetleb meetmeid, mida liikmesriik võib pidada vajalikuks, et kaitsta enda olulisi julgeolekuhuvisid või teavet, mille avalikuks saamine on omakorda vastuolus riigi huvidega, ei tule seda artiklit tõlgendada nii, et sellega on antud riikidele õigus enda huvidele viitamisega asutamislepingu sätetest kõrvale kalduda. Artiklile tugineda sooviv liikmesriik peab sealjuures tõendama, et riigi oluliste julgeolekuhvide kaitseks on vajalik kasutada artiklis ettenähtud erandit.<sup>71</sup> Samale arusaamale on jõutud ka varem. Nimelt märgitakse ka *Euroopa Komisjon vs Soome Vabariik* lahendis, et artiklit 296 ei tule tõlgendada nii, et kõnealuse artikliga on antud liikmesriikidele diskretsiooniõigus, mis võimaldab neil asutamislepingu sätetest kõrvale kalduda üksnes artiklist tulenevatele huvidele viidates. Erandi kasutamiseks tuleks liikmesriigil tõendada, et erand on vajalik riigi oluliste julgeolekuhvide kaitseks.<sup>72</sup>

Tuginedes eeltoodud lahenditele, saab järeldada, et juhul kui tegemist on ELTL artikli 346 kohase julgeolekuhvide kaitse erandiga (mille punkti a käsitleb omakorda RHS § 170 lg 1 p 3), peab hankija oma kaalutlust esiteks ka sisuliselt põhjendama ning selgitama, et tegu on eriliste julgeolekuhvide kaitsega ning teiseks, et antud erand on vajalik, et neid huve kaitsta. Kolmandaks peab olema ka põhjendatud, et neid huve ei ole võimalik kaitsta läbi hankemenetluse. Sellistele julgeolekuhvidele viitavad ka direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste punktid 20 ja 27, mille kohaselt võiks artikli 346 lg 1 p a kohaldamine kõne alla tulla näiteks erinevate luureteenistuste ja eriti tundlike ostude puhul<sup>73</sup>.

Adresseerimaks erandile ulatuslikku tuginemist ning sisustamaks erandi kohaldamise õiguspärasust, avaldas 2006 aasta detsembris Euroopa Komisjon ka tõlgendava teatise Euroopa

---

<sup>69</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. ELT C 326, 26.10.2012.

<sup>70</sup> Edwards, J. *The EU Defence and Security Procurement Directive: A Step Towards Affordability?* Chatham House, London. 2011. lk 3.

<sup>71</sup> EKO C-372/05, *Euroopa Komisjon vs Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2009:780, p 70, 72.

<sup>72</sup> EKO C-284/05, *Euroopa Komisjon vs Soome Vabariik*, ECLI:EU:C:2009:778, p 47, 49.

<sup>73</sup> Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste punktid 20 ja 27.

Ühenduse asutamislepingu artikli 296 kohaldamise kohta kaitsealaste riigihangete valdkonnas<sup>74</sup>. Teatises selgitati Euroopa Komisjoni seisukohta artikli tõlgendamise kohta ning kuigi tegu ei ole õiguslikult siduva dokumendiga, on see oluline sisustamaks, milline erandile tuginemine on vastuolus EL-i õigusega.<sup>75</sup>

Tõlgendava teatise kohaselt saavad liikmesriigid kaitsealaste riigihangete valdkonnas EL-i reeglitest erandit teha vaid *ad hoc*. Teisisõnu ei saa liikmesriigid üldtingimustel artiklit kohaldada. Lisaks peavad liikmesriigid artikli kasutamisel tõendama, et sätte kohaldamise tingimused on täidetud, täpsemalt annab teatis muu hulgas järgmised suunised:

- See, et asi on kantud 1958. aasta sõjavarustuse nimekirja, ei tähenda seda, et hankijatel on õigus automaatselt siseturu eeskirjadest erandeid teha. Nimekiri sisaldab varustust, mille puhul on liikmesriikidel õigustatud huvi omada võimalust erandit kasutada. Tõsiasi, et artikkel ei võimalda riigikaitsevaldkonnas automaatseid erandeid on mitmel korral kinnitanud ka Euroopa Kohus.<sup>76</sup>
- Erandi kasutamine on põhjendatud olukorras, kus kaitstakse liikmesriikide olulisi julgeolekuhuve. Muud huvid, mis seonduvad tööstuse- ja majandusega ning on seotud ka sõjavarustusega, kuid ei teeni julgeolekuhuve, ei õigusta artikli kohaldamist.<sup>77</sup>
- Riikide julgeolekuhuve tuleb vaadelda mitte ainult riigi enda, vaid ka Euroopa perspektiivist. Julgeolekuhuvid võivad nii geograafilistel kui ka ajaloolistel põhjustel erineda.<sup>78</sup>
- EÜ asutamislepingu artikkel 296 hõlmab vaid oluliste julgeolekuhuvide kaitsmist. Olulisus rõhutab sätte erandlikku iseloomu ning annab selgelt märku, et asja nimetamine 1958. aasta sõjalise varustuse nimekirjas ei ole iseenesest õigustus ELi riigihankereeglitest erandi tegemiseks.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Euroopa Ühenduste Komisjon. Tõlgendav Teatis - Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 296 kohaldamise kohta kaitsealaste riigihangete valdkonnas (SEC(2006) 1554) (SEC(2006) 1555).

<sup>75</sup> Hill, K. Defence Procurement. Public Procurement Brief 23. SIGMA. September 2016, lk 4.

<sup>76</sup> Euroopa Ühenduste Komisjon. Tõlgendav Teatis - Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 296 kohaldamise kohta kaitsealaste riigihangete valdkonnas p 4.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*

- See, milliseid julgeolekuhuvisid defineerida olulistena, on liikmesriikide eesõigus ja kohustus. Seega võimaldatakse oluliste huvide kaitsmiseks vajalikke meetmeid paindlikult valida, kuid teisalt rõhutatakse, et täita tuleb oma asutamislepingust tulenevaid kohustusi ning eelnimetatud paindlikkust ei tohi kuritarvitada.<sup>80</sup>

Käsitledes just kaitse- ja julgeolekudirektiivi jõustumise järgset perioodi, saab asuda seisukohale, et erandi kohaldamine hankija poolt vajab veel sisulisemat põhjendust. Nimelt peab liikmesriik näitama, miks uued valdkonnale "kohandatud" reeglid kaitse- ja julgeolekudirektiivis ei kaitse piisavalt tema olulisi julgeolekuhuvisid. Seda seetõttu, et kaitse- ja julgeolekudirektiiv on loodud just vastama kaitsealaste riigihangete eripäradele ja tundlikele omadustele.<sup>81</sup>

Praktikas võib aga hankijatel olla raske määratleda, millisel juhul on tegemist erandist tulenevate julgeolekuhuvide kaitsega, mis kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamise välistaks, või kaitse- ja julgeolekuvaldkonda kuuluva riigihankega. Lähtudes EK seisukohtadest, et sätteid olulistest julgeolekuhuvidest ei tuleks tõlgendada nii, et nendega on liikmesriikidele antud ulatuslik diskretsiooniõigus, vaid liikmesriikide ülesanne on tõlgendada väga sisuliselt, milliseid riigi julgeolekuhuve täpselt mõjutatakse, mille tulemusel neid mõjutatakse ning millisel määral oleks liidu õigusest tulenevate direktiivide ja seal sisalduvate kohustuste järgimine riigi enda julgeolekuhuvidega vastuolus,<sup>82</sup> tuleb erandeid tõlgendada kitsendavalt. Lähtudes erandi kasutamise eesmärgist tundliku informatsiooni levimist piirata, on aga keeruline kohtulahendites käsitletu välises hankepraktikas tuvastada, mis hankijate kaalutlused erandile tuginemisel tegelikkuses olnud on.

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete eesmärgiks ei ole seega erandite rakendamine, vaid vastupidi – tegu on riigihangetega, mille eesmärgiks on kaitse- ja julgeolekulise valdkonna varustuse turu loomine EL-is ning seejuures ühtse turu eesmärgist lähtuvalt piiriüleste hangete edendamine, säilitades samal ajal selle valdkonna tarne- ja teabeturbe kindlust. Antud eesmärki on Euroopa Komisjon korduvalt rõhutanud ning seejuures on eesmärgiga vastuolus toiminud riikide

---

<sup>80</sup> *Ibid.*, punkt 5.

<sup>81</sup> Hill, K. Defence Procurement. Public Procurement Brief 23. SIGMA. September 2016, lk 5.

<sup>82</sup> EKo C-337/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Itaalia Vabariik*, p 44-48.



suhtes 2018. aastal algatatud ka kaitse- ja julgeolekudirektiivi rikkumismenetlused. Antud riikideks olid Itaalia, Poola ja Portugal, kes rikkusid kohustust kohaldada direktiivi 2009/81/EÜ artiklis 25 sätestatud hankemenetlust. Lisaks eelnevatele alustati rikkumismenetlust ka Taani ja Hollandi suhtes, kes olid kehtestanud põhjendamatud tasaarvestusnõuded.<sup>83</sup>

Eeltoodud kohtupraktika pinnalt saab järeldada, et erandi kohaldamine on teatud juhtudel liialt piirav meede, mis riivab riigihanke üldpõhimõtteid, kuid mida siiski rakendatakse. Nagu eelnevalt mainitud, käsitleb kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankeid RHS 6. ptk, milles RHS § 169 lg 1 loetleb alused kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangetele. Seega käsitletakse järgnevas peatükis RHS § 169 lg 1 punktide 1-4 kohaldamise eelduseid, õigusselgust ning kooskõla direktiiviga. Oluline on ka see, et kui tegemist ei ole RHS § 169 lg 1 kohaldamisalasse kuuluva riigihankega, tuleb hange läbi RHS 2. ptk-s sätestatu alusel (v.a juhul, kui tegemist on seadusest tuleneva tuleneva erisusega).

---

<sup>83</sup> Euroopa Komisjon. Defence procurement: Commission opens infringement procedures against 5 Member States. Brüssel, 15.01.2018. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_357](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_357) (04.04.2023).

## 2. KAITSE- JA JULGEOLEKUVALDKONNA RIIGIHANKE KOHALDAMISALA EESTIS

### 2.1. Sõjalise otstarbega asi

RHS § 169 lg 1 eesmärgiks on sätestada hankijatele juhised, mille alusel lugeda konkreetne riigihanke käigus sõlmitav leping kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankelepinguks.<sup>84</sup> Kuivõrd RHS § 169 lg 1 on seotud EL direktiivi 2009/81/EÜ artikliga 2 ning võtab üle direktiivi normi, tuleb seda tõlgendada ja kohaldada kooskõlas EL õigusega. Siinkohal tuleb arvestada ka sellega, et EL õiguse sätted on autonoomsed, mistõttu on need riigisisest õigusest sõltumatu tähendusega. Sealjuures kuuluvad EL õiguses kasutatavad autonoomsed mõisted tõlgendamisele ning ka kohaldamisele samamoodi tervel EL territooriumil.<sup>85</sup>

M.A. Simovart on kirjutanud artikli suhtlusreeglitest ning lubamatust mõjust lepingu sõlmimisele asutuse otsustusprotsessis, milles analüüsitakse ka sätte tõlgendamise viise läbi kohtupraktika. Artiklist selgub, et Euroopa Üldkohtu hinnangul on erinevates keeltes koostatud EL õigusnormid võrdselt autentset ning EL-i õiguse sätte tõlgendamine eeldab ka liidu õigusnormi erinevate keeleversioonide võrdlemist. Seetõttu tuleb õigussätte tõlgendamisel eri keeleversioonide erinevuste korral “arvestada mitte üksnes selle sätte sõnastust, vaid ka konteksti ja õigusakti eesmärke, mille osa see säte on”.<sup>86</sup>

Kõige “lihtsama”, ehk objektiivse kriteeriumi järgi tuvastatavaks kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihanke aluseks on RHS § 169 lg 1 punktis 1 sätestatu. RHS § 169 lg 1 p 1 kohaselt on kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeks sellise kaitseotstarbelise asja ostmine, mis on projekteeritud või kohandatud sõjaliseks otstarbeks ning mis hõlmab laskemoona, lõhkeainet, relvastust, inseneri- ja seirevarustust, riide- ja erivarustust, maismaa-, mere- ja õhusõidukeid, nendega seotud remondi- ja hooldusvahendeid ja muid sõjalistel eesmärkidel kasutatavaid materjale, sealhulgas

---

<sup>84</sup> Väljaots, Ginter. RHS § 169. Komm vlj., lk 976.

<sup>85</sup> Simovart, Parrest. RHS § 1. Komm vlj., lk 30.

<sup>86</sup> Simovart, M.A. Rules of communication and undue influence on contracting authority's decision-making process: *European Dynamics Luxembourg v European Central Bank (T-761/20)*. P.P.L.R. 2023, 2, NA65-NA73; EÜKo T-761/20, *European Dynamics Luxembourg vs ECB*, ECLI:EU:T:2022:606, p 2.

selle mis tahes osa, koostisosa ja alamkoost või üht neist. Antud normi aluseks on EL õiguses direktiivi 2009/81/EÜ artikkel 2 punkt a, mille kohaselt on kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihanke objektiks kaitseotstarbelise varustuse, sealhulgas selle mis tahes osade, komponentide ja/või alamkoostude tarnimine.

Sätte eesmärgiks on tekitada loetelu kaitseotstarbelistest esemetest, mille kasutamine sõjaliseks otstarbeks on objektiivselt tuvastatav. Kuivõrd antud punkt on üle võetud direktiivi 2009/81/EÜ artikkel 2 punktist a, tuleb kõnealuse punkti tõlgendamisel vaadata ka direktiivist tulenevaid põhjendusi. Käsitledes RHS § 169 lg 1 punktis 1 toodud “kaitseotstarbelise asja” mõistet, tähendab direktiivi 2009/81/EÜ artikli 1 p 6 kohaselt “kaitseotstarbeline varustus” sellist varustust, mis on esiteks “spetsiaalselt projekteeritud või kohandatud sõjaliseks otstarbeks” ning teiseks (kumulatiivselt) on varustus “mõeldud kasutamiseks relvana, laskemoonana või sõjavarustusena.”

Eesti seadusandja on siinkohal kasutanud direktiivis kasutatust erinevalt sõna (“asi” vs “varustus”), ning direktiivi ingliskeelses versioonis on samuti asjakohaseks sõnaks “*equipment*”, ehk eestikeelses otsetõlkes “varustus”<sup>87</sup>. Samuti on ka eelnõu seletuskirjas kasutatud “varustuse” mõistet<sup>88</sup>. “Asja” ja “varustuse” mõiste erinevuseks saab pidada eesmärgipärasust, täpsemalt on varustusel mingisugune spetsiifilisem eesmärk – varustuse tagamine, ehk varustuseks saab pidada just mingiks tegevuseks vajalikke asju<sup>89</sup>. Seetõttu on varustus midagi, mis on loodud või mida kasutatakse konkreetseks otstarbeks või ülesande täitmiseks. Seejuures “asja” mõiste eesmärki ei eelda. Kuivõrd RHS § 169 lg 1 punktis 1 on nimetatud aga “kaitseotstarbelist asja”, sisaldab sõnakombinatsioon tervikuna endas ka eesmärki ning “varustuse” ja “asja” mõistete kasutamise erisus seega antud normi kontekstis tõlgenduslikke erisusi luua ei tohiks. Kuigi eelkäsitletud seadusandja valik ei ole praktikas seni omanud otsest normi kitsendavat või laiendavat mõju, tasub märkida, et erisus on siiski põhjendamata.

Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste punktist 10 leiab sõnaselge viite 15.04.1958.a. vastu võetud nõukogu otsusele 255/58, mis käsitleb relvasid, laskemoona ja sõjavarustust, mida tuleks mõista

---

<sup>87</sup> Eesti - inglise masintõlke sõnaraamat. <https://www.eki.ee/dict/ies/index.cgi?Q=equipment&F=M&C06=en> (04.03.2023).

<sup>88</sup> Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu (113 SE I) seletuskiri, lk 5.

<sup>89</sup> Eesti keele seletav sõnaraamat. 2009. <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=varustus&F=M> (04.03.2023).

direktiivi kohaselt kaitseotstarbelise varustusena, kuivõrd nimekirja kantud esemete puhul on tegemist asjadega, mis on projekteeritud sõjaliseks otstarbeks. Seejuures tuleb “kohandamise” all mõista olukorda, kus esialgu võib asi olla küll mõeldud tsiviilotstarbel kasutamiseks, kuid on hiljem kohandatud sõjaliseks või sõjavarustusena kasutamiseks ning ka sellised asjad tuleb kaitseotstarbeliseks varustuseks lugeda. Seda, millisel määral asja kohandama peab, et tegu oleks kaitseotstarbelise varustusega, direktiiv ette ei näe, kuid eelmises peatükis käsitletud kohtulahendite pinnalt saab järeldada, et kohandamise tulemusena peab tegemist olema asjaga, mis oma kontseptsioonist ja omadustest lähtuvalt on spetsiifiliselt mõeldud sõjaliseks otstarbeks. 1958.a. nimekirja tuleb tehnoloogia, riigihankepoliitika ja sõjaliste nõuete arengut arvesse võttes käsitleda laiemalt ning tegu ei ole ammendava loeteluga. 1958. aasta nimekirjale lisandub eelnevalt nimetatud Sõjaliste kaupade ühine Euroopa Liidu nimekiri. Lähtudes direktiivi eesmärgist tekitada loetelu kaitseotstarbelistest esemetest ning sealjuures pidevast kaitsevaldkonna tehnoloogilisest arengust, tuleb kokkuvõttes eelnimetatud nimekirjasid tõlgendada laiemalt kui vaid nendes sätestatu.

Eesti seadusandja selgesõnalist viidet 1958. aasta nimekirjale ega Sõjaliste kaupade ühisele Euroopa Liidu nimekirjale ei tee. Siiski on seletuskirjas selgitatud, et RHS § 169 lg 1 p 1 kohaldamisalasse kuuluva varustusena peetakse eelkõige silmas neid tooteliike, mida 1958. aasta loetelu kajastab. Kaitseotstarbelise varustuse kohandamise juures on eelnõus rõhutatud, et tegemist peab olema “selgesti eristatava sõjalise tehnika eripäraga”.<sup>90</sup> Kuigi direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste p 10 kohaselt võiks piirduda ka sellise loeteluga nagu Eesti seadusandja RHS § 169 lg 1 punktis 1 on ette näinud, võib esmapilgul olla küsitav, kas seadusandja on tahtnudki lähtuda ainult esitatud loetelust või tegelikkuses on tahetud lähtuda 1958. aasta loetelust koos Sõjaliste kaupade ühise Euroopa Liidu nimekirjaga. Õigusselguse põhimõttest tulenevalt võiks nimekirjale seaduses viite lisamist pidada vajalikuks, et tagada ühtne arusaam kõnealuse punkti kohaldamisalast. Nii on toimunud ka nt Läti ja Leedu seadusandjad, viidates siseriiklikus õiguses otse 1958. aasta sõjaliste kaupade nimekirjale<sup>91</sup>. Kuna kehtivas seaduses selgesõnaline viide 1958. aasta nimekirjale puudub, tuleb antud sätet tõlgendada kooskõlas direktiiviga ning sellest tulenevalt

---

<sup>90</sup> Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu (113 SE I) seletuskiri, lk 5.

<sup>91</sup> Leedu Vabariik. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid käsitlev seadus. (*Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų, atliekamų gynybos ir saugumo srityje, įstatymas*); Läti Vabariik. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete seadus (*Aizsardzības un drošības jomas iepirkumu likums*).

järeldada, et tegu peab olema eelnimetatud nimekirjadesse (mida tuleb vajaduse korral tõlgendada laiendavalt) kuuluvate asjadega. See ei tähenda siiski, et kui kõnealused nimekirjad oleksid seaduses otsesõnu nimetatud, tuleks lähtuda vaid nendest. Silmas tuleb pidada ka direktiivis nimetatud eesmärki, mille kohaselt ei ole sõjaliste kaupade nimekirjad ammendavad. Sellisteks asjadeks, mida nimekirjades mainitud ei ole, võiks pidada ka erinevat sõjalisi tarkvarasid või programme, mida 20. sajandi keskel ei osatud ette näha ning 1958. a. nimekiri sellest tulenevalt neid ei sisalda.

Jõudes praktilise küsimuseni, kuidas hankija võiks konkreetses hankesituatsioonis toimida, saab esiteks aluseks võtta 1958. aasta nimekirja ja Sõjaliste kaupade ühise Euroopa Liidu nimekirja<sup>92</sup>, millest saab esmajärgus tuvastada spetsiaalselt sõjaliseks kasutamiseks projekteeritud asjad. Käsitledes näiteks mehitamata õhusõidukeid, saab tekkida olukord, kus neid on võimalik kasutada nii tsiviil- kui ka sõjalisel otstarbel. Ka Sõjaliste kaupade ühine EL nimekiri hõlmab mehitamata õhusõidukeid, kuid eeldab selle spetsiaalselt loomist või kohandamist sõjaliseks kasutuseks. Kui mehitamata õhusõidukile rajada teatud süsteemid, mis on objektiivselt selgesti eristatavad tegutsemiseks sõjalisel eesmärgil, saab seda sõjalise otstarbega ehk kaitseotstarbeliseks varustuseks pidada.

Selliseid näiteid asjade tsiviil- ja sõjalise otstarbe kohta võiks Sõjaliste kaupade ühise EL nimekirja alusel tuua mitmeid, kuid antud nimekiri ei pruugi täita alati hankijate vajadusi. Seega tuleb kokkuvõttes RHS § 169 lg 1 p 1 kohaldamisel lähtuda kahest kumulatiivsest eeldusest, esiteks eseme sõjalisest otstarbest, mis tähendab spetsiaalset projekteeritust või kohandatust sõjaliseks otstarbeks. Teiseks peab ese hõlmama laskemoona, lõhkeainet, relvastust, inseneri-, side- ja seirevarustust, riide- ja erivarustust, maismaa-, mere- ja õhusõidukeid, nendega seotud remondi- ja hooldusvahendeid ja muid sõjalistel eesmärkidel kasutatavaid materjale, sealhulgas selle mis tahes osa, koostisosa ja alamkoost või ühte neist. Hankija peab suutma mõlema eelduse täidetust põhjendada ning juhul kui üks neist eeldustest on täitmata, viima läbi 2. ptk kohase hankemenetluse (v.a. kui tegemist võiks olla RHS § 169 lg 1 p 2 kohaldamisalasse kuuluva asjaga), kuivõrd asi ei kuulu enam direktiivi 2009/81/EÜ artikli 2 punkti a kohaldamisalasse ning rakendub direktiiv 2014/24/EL, tulenevalt antud direktiivi artikli 15 lg 1 punktist a.

---

<sup>92</sup> Sõjaliste kaupade ühine Euroopa Liidu nimekiri 2023/C 72/02, 28.02.2023.

Juhul, kui eelnimetatud eeldused on täidetud, võiks tegemist olla RHS § 169 lg 1 p 1 kohase kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankega. Kui aga lisada kriteerium, et hankijaks on nt politsei, kes ostab tsiviilotstarbel mehitamata õhusõidukeid ning tahab neid ainult vajadusel kasutada sõjalisel otstarbel, tuleks siiski läbi viia 2. ptk kohane hankemenetlus (v.a juhul kui kohaldatav oleks RHS § 169 lg 1 p 2), lähtudes just Itaalia helikopterite lahendist<sup>93</sup>. Juhul kui hankija on kaalutluse ees, kas RHS § 169 lg 1 punkti 1 kohaldada, tuleks alati analüüsida, kas ostetav asi on kasutatav ka tsiviilotstarbel. Juhul, kui on, tuleb analüüsida, kas sõjalisel otstarbel ostetav asi erineb objektiivselt mingilgi määral tsiviilotstarbel kasutatavast asjast. Sealjuures jääb eelnevalt käsitletud kohtulahendite pinnalt hankija tõendamiskohustuseks, kas tema tehtud kaalutlusotsus on põhjendatud.

Näitena riigihankest, mille õigusliku alusena tuleb välistada RHS § 169 lg 1 p 1 kohaldamine, saab siinkohal tuua Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse (edaspidi: RKIK) poolt avaldatud militaar-ratassõidukite hanke Kaitsealiidu, Kaitseväe, Läti Kaitseministeeriumi ning PPA-ga,<sup>94</sup> mille tehnilistest kirjeldustest on tuvastatav, et tegemist on militaar- ja/või tsiviil-ratassõidukitega, mis välistab RHS § 169 lg 1 p 1 kohaldamise, kuivõrd ostetavad asjad ei ole projekteeritud otseselt sõjalisel otstarbel kasutamiseks ning tegemist võib olla ka tsiviilsõidukitega. See aga ei välista, et tegemist võiks olla RHS § 169 lg 1 p 2 kohaldamisalasse kuuluva hankega, kuivõrd sõjalised ja mittesõjalised jõud teevad omavahel koostööd selle nimel, et tagada julgeolekut enda territooriumil ning eelduslikult võiksid sellised sõidukid sisaldada ka juurdepääsupiiranguga teavet<sup>95</sup>.

RHS § 169 lg 1 p 1 kohaldamisalasse kuuluva riigihankena saab käsitleda nt RKIK-i hanget käsigranaatide ostmiseks<sup>96</sup>, millele on kohaldatud on kaitse- ja julgeolekuvaldkonna piiratud hankemenetlust. Nimelt saab esiteks eeldada käsigranaadi projekteeritust sõjaliseks otstarbeks (sealjuures kuuluvad granaadid ka Sõjaliste kaupade ühisesse Euroopa Liidu nimekirja) ning käsigranaat hõlmab endas RHS § 169 lg 1 p 1 teise eeldusena käsitletavas loetelus lõhkeainet, mistõttu on täidetud RHS § 169 lg 1 p 1 eeldused.

---

<sup>93</sup> EKO C- 337/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Itaalia Vabariik*.

<sup>94</sup> Riigihange "Militaar-ratassõidukid" (viitenumber 232502).

<sup>95</sup> Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste p 11.

<sup>96</sup> Riigihange "Käsigranaadid" (viitenumber 253902).

## 2.2. Julgeolekuotstarbeline asi

RHS § 169 lg 1 p 2 kohaselt on kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeks julgeolekuotstarbelise asja, sealhulgas selle asja mis tahes osa, koostisosa või alamkoostisosa ostmine, mis eeldab või sisaldab riigisaladust, salastatud välisteavet või muud juurdepääsupiiranguga teavet või millega see kaasneb. Antud punkt on üle võetud direktiivi 2009/81/EÜ artikkel 2 punktist b, mille sõnastuse kohaselt loetakse kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeks “tundliku varustuse, sealhulgas selle mis tahes osade, komponentide ja/või alamkoostude tarnimine”. Eesti seadusandja on ka siin kontekstis kasutanud direktiivist erinevat sõnastust ning direktiivi ingliskeelses versioonis on asjakohaseks terminiks “*the supply of sensitive equipment, including any parts, components and/or subassemblies thereof*”.

Direktiivi 2009/81/EÜ artikli 1 punktis 7 defineeritakse “tundlikku varustust” kui “julgeoleku eesmärgiga varustust, millega kaasneb, mis eeldavad ja/või sisaldavad salastatud teavet”.<sup>97</sup> Punkti 8 kohaselt peetakse salastatud teabe all silmas “igasugust teavet või materjali, olenemata selle vormist, laadist või edastamisviisist, millele on määratud salastatuse tase või kaitsetase ning mis riigi julgeoleku huvides ning vastavalt asjaomases liikmesriigis kehtivatele õigus- või haldusnormidele vajab kaitsmist igasuguse seadusevastase omastamise, hävitamise, kõrvaldamise, avalikustamise, kadumise eest või volitamata isiku juurdepääsu eest või mis tahes liiki kahjustumise eest.”<sup>98</sup>

Kuivõrd direktiivist tulenev sõnastus viitab asjaomase liikmesriigi kehtivatele õigus- või haldusnormidele, tähendab see seda, et vastav teave peab olema riigisisese õiguse alusel “salastatud teabeks” tunnistatud. Siinkohal on asjakohane Eestis kehtiv Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord<sup>99</sup>, milles on kehtestatud riigisaladuseks oleva teabe alaliigid ning teabe salastusaste ning salastamistähtaeg. Sealjuures ei piira direktiivi artikkel 1 p 8 oma definitsioonilt seda, millise kaitsetasemega teabega tegu peab olema, kuid Eesti õiguses oli varasemalt kaitsetase konkreetselt

---

<sup>97</sup> Direktiiv 2009/81/EÜ artikkel 1 p 7.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p 8.

<sup>99</sup> Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord - RT I, 27.08.2022, 6.

seaduses sätestatud<sup>100</sup>. Omaette küsitav on sättes sisalduv “...eeldab või sisaldab...” terminoloogia. Seda, millise julgeolekuotstarbelise asja ostmine eeldab riigisaladust, salastatud välisteavet või muud juurdepääsupiiranguga teavet, ei tulene seaduse sõnastusest ega ole mainitud ka riigihangete seaduse muutmise seaduste eelnõudes. Samuti ei tulene “eeldamise” põhjendusi direktiivist. Eestikeelse direktiivi sättes on kõnealused terminid järgmised: “..., millega kaasneb, mis eeldavad ja/või sisaldavad...” ning ingliskeelses versioonis “...*involving, requiring and/or containing*...”<sup>101</sup>. Eeltoodust tulenevalt tuleks antud magistritöö autori arvates “eeldamist” tõlgendada kui “eelingimusena millegi olemasolu vajama”<sup>102</sup>.

Siinkohal on oluline mainida, et RHS-i lisandus “muu juurdepääsupiiranguga teabe” kriteerium alles 01.06.2022 jõustunud redaktsiooniga<sup>103</sup> ning enne seda pidi RHS § 169 lg 1 p 2 kasutamiseks ostetav asi olema seotud riigisaladuse või salastatud välisteabega. Antud muudatus on paragrahvi rakendamisel tähtsust omav, kuivõrd “juurdepääsupiiranguga teabe” kriteeriumi alla on kohaldatav ka AvTS § 34 lg-st 1 tulenev piiratud juurdepääsuga teave, mille aluseks on omakorda AvTS § 35 lõigetes 1 ja 2 nimetatud juhtumid ning sh ka AvTS § 35 lg 1 punktis 19 nimetatud “seaduses sätestatud muu teave”. Antud muudatus on Eesti kontekstis oluline sisejulgeoleku hankijatele, kuivõrd erinevad ostetavad asjad võivad omada asutusesiseseks kasutamiseks (edaspidi AK) teavet, on vajalikud julgeolekuliseks eesmärgiks ning sellist eesmärki taotleb ka direktiivi 2009/81/EÜ artikli 2 p b kohaldamisala, hõlmates endas artikli 1 punkti 8 kohaselt ka kaitsetasemega teavet.

Küsitav on siinkohal RHS § 169 lg 1 punktis 2 sisalduv, RHS 6. peatükis edaspidi kasutatav, sõnastus “salastatud teave”. RHS 6. ptk kontekstis hõlmab see riigisaladust, salastatud välisteavet või muud juurdepääsupiiranguga teavet. Seevastu aga Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra § 2 punktist 1 tuleneb, et salastatud teabe all mõistetakse nimetatud määruse kohaselt vaid riigisaladust või salastatud välisteavet<sup>104</sup>. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe definitsioonid on

---

<sup>100</sup> Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (491 SE), lk 48.

<sup>101</sup> Direktiiv 2009/81/EÜ artikkel 1 p 7.

<sup>102</sup> Eesti keele seletav sõnaraamat. “Eeldama” ehk “eelingimusena millegi olemasolu vajama, eeldusena nõudma v. arvestama”. <https://www.eki.ee/dict/ekss/index.cgi?Q=eeldama> (10.04.2023).

<sup>103</sup> Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus – RT I, 05.05.2022, 2.

<sup>104</sup> Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord – RT I, 27.08.2022, 6.



tuvastatavad riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadusest, mille § 3 p 1 kohaselt “riigisaladus” on “Eesti Vabariigi julgeoleku või välissuhtlemise tagamise huvides avalikuks tuleku eest kaitset vajav üksnes antud seaduses ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud tunnustele vastav teave, välja arvatud salastatud välisteave” ja “salastatud välisteave” on “välisriigi, Euroopa Liidu, NATO või mõne muu rahvusvahelise organisatsiooni või rahvusvahelise kokkuleppega loodud institutsiooni (edaspidi koos nimetatud salastatud välisteabe avaldaja) poolt salastatud ja Eestile avaldatud teave ning Eesti Vabariigi poolt välislepingu täitmiseks loodud teave, mis tuleb salastada välislepingu kohaselt”<sup>105</sup>.

Eelnevast tulenevalt võib RHS § 169 lg 1 punktis 2 sisalduvat sõnastust “salastatud teave” pidada endiselt mõnevõrra eksitavaks, kuivõrd sellele on omistatud riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra alusel teistsugune tähendus, mis leiab käsitlust riigisaladuse ja salastatud välisteabe defineerimisel. Lähtudes aga nii siseriikliku seaduse kui ka direktiivi eesmärgist, tuleks seda tõlgendada nii, et sisulist mõju terminoloogiline erisus Eesti kõnealustes seadustes ei oma. Ka Militermi riigikaitseterminoloogia andmebaasi kohaselt tuleks “salastatud teavet” mõista laiemalt kui riigisaladus ja salastatud välisteave ehk salastatud teabe puhul on tegemist “mis tahes kujul edastatava teabe või materjaliga, mille puhul on otsustatud, et see vajab kaitset avalikustamise eest ning sellele on määratud vastav salastustase”<sup>106</sup>.

“Julgeoleku eesmärgiga” varustuse definitsiooni direktiivist otsesõnu ei tulene, kuid põhjenduste p 11 järgi tuleks mittesõjalise julgeoleku valdkonnas direktiivi 2009/81/EÜ kohaldada ka nende riigihangete suhtes, “millel on kaitsealaste riigihangetega sarnased tunnused ja mis on niisama tundlikud. Eelkõige tuleks sellisteks lugeda valdkondi, kus sõjavägi ja mittesõjalised jõud teevad koostööd samade ülesannete täitmiseks ja/või kus riigihanke eesmärk on kaitsta liidu ja/või liikmesriikide julgeolekut nende oma territooriumil või kaugemal mittesõjalistest ja/või valitsusvälistest osalejatest lähtuva tõsise ohu eest.”<sup>107</sup> Sellised olukorrad võiksid puudutada nt piirikaitset, politseitööd ja kriisiohjamise missioone. Sealjuures tuleneb omakorda direktiivi põhjenduste punktidest 8 ja 9, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas on asjade ja teenuste ostmine

---

<sup>105</sup> Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus – RT I, 06.05.2020, 36.

<sup>106</sup> Kaitseväge Akadeemia. Militerm, sõjanduse, julgeoleku- ja kaitsepoliitika terminibaas. <https://sonaveeb.ee/ds/mil> (15.03.2023).

<sup>107</sup> Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste p 11.

sageli tundlikku laadi, mis tingib omakorda erinõudmised just tarnekindluse ja teabeturbe valdkonnas.<sup>108</sup>

Riigihangete seaduse muutmise seaduse seletuskirja kohaselt peetakse “julgeolekulise otstarbe” all silmas nii sõjalist kui ka mittesõjalist julgeolekut, s.t. varustuse, ehitustööde ja teenuste hankimine peab toimuma julgeolekuvaldkonnas kasutamiseks. Sealjuures tuleks julgeolekuotstarbelist varustust, teenuseid ja ehitustöid mõista RHS-is laiemalt ning varustus ei pea erinevalt RHS § 169 lg 1 p-st 1 olema spetsiaalselt projekteeritud või kohandatud julgeoleku tarbeks, et seda saaks kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas osta ja kasutada. See tagab sätte oluliselt laiemal kohaldamisalal, kui RHS § 169 lg 1 punkt 1. Teiseks eeltingimuseks sätte kohaldamisel on tellitava varustuse, ehitustöö või teenuse seotus riigisaladuse või salastatud välisteabega. Eelkõige rakendatakse sätet riigihangete suhtes, millel on kaitsealaste hangetega sarnased tunnused ja mis on “niisama tundlikud, näiteks valdkondades, kus kaitsevägi ja mittesõjalised jõud teevad koostööd samade ülesannete täitmiseks ja/või kus riigihanke eesmärk on kaitsta riigi julgeolekut oma territooriumil või kaugemal mittesõjalistest ja/või valitsusvälistest jõududest lähtuva tõsise ohu eest.”<sup>109</sup>

Eelnev sõnastus kattub suures mahus eelnevalt kirjeldatud direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduse punktide 8, 9 ja 11 sõnastusega, millest tulenevalt võiks järeldada, et Eesti seadusandja tahe on olnud “julgeolekuline otstarve” defineerida sarnaselt direktiivi põhjendustest tuleneva “julgeoleku eesmärgiga”, mis omakorda viitab “tundliku varustuse” terminile. Kuigi RHS-i norm erineb direktiivis sõnastatust, puudub siiski sisuline vastuolu siseriikliku seaduse ja direktiivi vahel, kuivõrd RHS § 169 lg 1 punktis 2 sõnastatud “julgeolekuotstarbeline asi” on tõlgendamise teel võrdsustatav direktiivi 2009/81/EÜ artikli 2 punktis b sõnastatud “tundliku varustusega”. Lähtudes eelnevas alapeatükis analüüsitust, ei oma sisulist erinevust ka RHS-is sõnastatud termini “asi” ning direktiivis sõnastatud termini “varustus” erinevus. RHS § 169 lg 1 punktis 2 on nimetatud “julgeolekuotstarbelist asja”, millest tulenevalt sisaldab sõnakombinatsioon tervikuna endas ka eesmärki ning “varustuse” ja “asja” mõistete kasutamise erisus seega antud normi kontekstis tõlgenduslikke erisusi ei loo.

---

<sup>108</sup> Direktiiv 2009/81/EÜ põhjenduste p 8 ja 9.

<sup>109</sup> Riigihangete seaduse muutmise seaduse (113 SE) seletuskiri, lk 6.

RHS § 169 lg 1 p 2 kohaldamiseks on vaja seega täita 2 eeldust: esiteks peab asi<sup>110</sup> olema julgeolekulise otstarbega ja teiseks peab asi olema seotud riigisaladuse, salastatud välisteabe või muu juurdepääsupiiranguga teabega. Julgeolekulise otstarbega võiks antud kontekstis olla nt riigipiiri valvamiseks mõeldud seiretehnika komponendi ostmine, mille tehniline teave ei ole avalikult kättesaadav ning samuti kahjustaks teabe avalikuks tulek sisejulgeoleku tagamist, mis omakorda on hõlmatud piiratud tasemel riigisaladusega riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra määruse § 8 lg 1 p 27 mõistes<sup>111</sup>. Kuna julgeolek hõlmab endas väga laia mõistet, on direktiivi 2009/81/EÜ artikli 2 punktiga b (ehk RHS § 169 lg 1 punktiga 2) hõlmatud väga palju hankijaid, kelleks võiksid olla nt politsei, erinevad tolliteenistused ja muud kodanikukaitselised asutused (kes on hankijateks RHS § 5 mõistes), kes tagavad riiklikku, piirkondlikku või kohalikku julgeolekut<sup>112</sup>.

Julgeolekulise otstarbega asjaga RHS § 169 lg 1 p 2 alusel võib tegemist olla näiteks PPA “Eesti Vabariigi idapiiri lõikude 1-3 valve- ja seireseadmete paigaldamise ja valguskaablite puhumise”<sup>113</sup> riigihanke puhul, kus ostetavateks asjadeks on valve- ja seireseadmed, mis riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra § 8 lg 1 p 27 alusel salastatakse piiratud tasemel teabeks 10. aastaks ehk tegemist on salastatud teabega RHS § 169 lg 1 p 2 mõistes ning ostetavad asjad on julgeolekuotstarbega ehk tagavad välispiiride valvamise eesmärki.

---

<sup>110</sup> Komm vlj. kohaselt on esimeseks kumulatiivseks eelduseks “tellitava asja, ehitustöö või teenuse julgeolekualane otstarve”. (Väljaots, Ginter. RHS § 169. Komm vlj, lk 978). Samale järeldusele on jõutud ka riigihangete seaduse muutmise seaduse (113 SE) seletuskirja leheküljel 6, mille kohaselt peab “varustuse, ehitustööde ja teenuste hankimine toimuma julgeolekuvaldkonnas kasutamiseks”. Kuivõrd RHS § 169 lg 1 p 2 ega direktiivi 2009/81/EÜ artikli 2 p b sõnastusest ei tulene, et antud säte hõlmaks ka teenuseid või ehitustöid, tuleb käesoleva töö autori hinnangul käsitleda punkti 2 kohaldamisalas ainult julgeolekuotstarbelisi asju. Sama kinnitab ka Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (491 SE) lk 48, kus on öeldud, et kehtiva RHS kohaselt kuulub RHS § 169 lg 1 p 2 alla “selline julgeolekuotstarbeline asi, mis on seotud riigisaladuse või salastatud välisteabega” ning teenuseid ja ehitustöid antud punkti kontekstis ei käsitleta.

<sup>111</sup> Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord – RT I, 27.08.2022, 6.

<sup>112</sup> Directorate General Internal Market and Services, Directive 2009/81/EC on the award of contracts in the fields of defence and security. Guidance Note. Field of application, lk 6.

<sup>113</sup> Riigihange “Eesti Vabariigi idapiiri lõikude 1-3 valve- ja seireseadmete paigaldamine ja valguskaablite puhumine” (viitenumber 248572).

### 2.3. Sõjalise- või julgeolekuotstarbelise asjaga otseselt seotud asjad, teenused või ehitustööd

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hangete alla kuuluvad ka RHS § 169 lg 1 p 3 kohaselt antud lõike punktides 1 ja 2 nimetatud asjadega otseselt seotud ja nende elutsükli etappide jaoks vajalike asjade ostmine ning teenuste või ehitustööde tellimine. Antud punkt on üle võetud direktiivi 2009/81/EÜ artikli 2 punktist c, mille sõnastus on järgmine: “punktides a ja b osutatud varustusega otseselt seotud ehitustööd, tarded ja teenused selle elutsükli kõikide elementide jaoks” (inglisekeelses versioonis kui: “*works, supplies and services directly related to the equipment referred to in points (a) and (b) for any and all elements of its life cycle*”). Seega on sätete sõnastused omavahel ühtivad. Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste p 12 kohaselt tuleks elutsükli all mõista hankija vajadusi läbi toote eluaja, mis omakorda võiks hõlmata nt “uurimisi, hindamist, ladustamist, transporti ja kõiki muid algsele projekteerimisele järgnevat tegevusi”<sup>114</sup>. Milliseid asju, teenuseid või ehitustöid pidada aga punktides 1 ja 2 nimetatud asjadega otseselt seotuks, ei tulene ei direktiivist ega RHS-ist. Siiski on seaduseelnõust tuvastatav, et eelnevalt nimetatud asjad, teenused ja ehitustööd peavad omama tihedat seotust punktides 1 ja 2 nimetatud asjadega nii, et punktiga 3 hõlmatud asjad, teenused või ehitustööd ei omaks eraldiseisvalt tähendust<sup>115</sup>.

Seega eeldab RHS § 169 lg 1 p 3 kohaldamine kahe kumulatiivse eelduse täitmist – esiteks peab tegu olema antud lõike p 1 ja 2 nimetatud asjadega otseselt seotud asja, teenuse või ehitustööga ning teiseks peab asi, teenus või ehitustöö olema antud lõike p 1 ja 2 kohaldamisalasse kuuluva asja elutsükli etappide jaoks vajalik. Seetõttu saab asuda seisukohale, et antud punktis on tegemist võrdlemisi laia kohaldamisalaga, kuivõrd nimekiri asjadest ja teenustest, mille nimetavad direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste punktid 12 ja 13, mida pidada otseselt seotuks elutsükli tagamisega, ei ole ammendavad ning hõlmavad kokkuvõttes kõike võimalikku elutsükli tagamiseks. RHS § 169 lg 1 p 1 ja 2 kohaste sõjalise- ja julgeolekuotstarbeliste asjadega otseselt seotud saab olla ka ehitustöö. Seda näiteks kontekstis, kus ostetakse eelnevalt mainitud käsigranaate, mille hoiustamiseks on vaja nt konkreetsete tingimustega laoruumi, mis on mõeldud ainult selliste käsigranaatide hoiustamiseks. Samuti saavad käsigranaatidega otseselt seotud olla erinevad

<sup>114</sup> Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste p 12.

<sup>115</sup> Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu (113 SE I) seletuskiri, lk 6.

hooldus- ja remonditööd koos vajaliku lisavarustuse ostmisega. Oluline on silmas pidada, et RHS § 169 lg 1 punktidega 1 ja 2 seonduvad asjad, teenused ja ehitustööd peavad omama tihedat seost sõjalise- või julgeolekuotstarbelise asjaga.

Siinkohal näiteks – kui tegemist on ülalpool käsitletud mehitamata õhusõidukiga, mis on spetsiaalselt projekteeritud sõjaliseks otstarbeks ja hõlmab maismaa-, mere- ja õhusõidukeid, on tegemist RHS § 169 lg 1 p 1 kohaldamisalasse kuuluva asjaga. Mehitamata õhusõidukile on vaja selle elutsükli tagamise jaoks vajalikke komponente ja hooldustöid, näiteks vastavale õhusõidukile sobivaid propellereid ning õhusõiduki radarisüsteemide kalibreerimist. Seejuures ei oma antud propellerid eraldiseisvalt tähendust ning kalibreerimist saab käsitleda kui algsele projekteerimisele järgnevat tegevust. Eeltoodu raames võiks seega tegemist olla RHS § 169 lg 1 p 3 kohaldamisalasse kuuluva hankega.

RHS § 169 lg 1 p 3 kohaseks riigihankeks on näiteks RKIK-i õhutõrjekahurite elutsükli hange<sup>116</sup>. Nimelt on hanke eesmärgiks tellida õhutõrjekahurile remondi- ja hooldusteenust, tagavaraosaid ning soetada juurde lisaseadmeid. Seega on asjakohane kohaldada RHS § 169 lg 1 punkti 3, eeldusel, et riigihanke ese (varuosade ning remondi- ja hooldusteenuse tellimine) on otseselt seotud õhutõrjekahuriga ning õhutõrjekahur ise kuulub omakorda RHS § 169 lg 1 p 1 või p 2 kohaldamisalasse.

Samuti on RHS § 169 lg 1 p 3 kohaldamisalasse kuuluvaks riigihankeks RKIK-i 5,56mm Negev ja 5,56mm Galil elutsükli tagamise hange<sup>117</sup>. Tegemist on kergekuulipilduja ja automaatrelvaga, mis kuuluvad RHS § 169 lg 1 p 1 kohaldamisalasse. Kõnealuse hanke eesmärgiks oli osta remondi- ja hooldusteenust, millele lisaks vajadusel tellida relvatehnikute koolitust, mis kuuluvad oma olemuselt elutsükli tagavate teenuste hulka ning on otseselt seotud RHS § 169 lg 1 punktis 1 nimetatud asjaga, millest tulenevalt kuuluvad teenused RHS § 169 lg 1 p 3 kohaldamisalasse.

---

<sup>116</sup> Riigihange “Õhutõrjekahurite elutsükkel” (viitenumber 247332).

<sup>117</sup> Riigihange “5,56mm Negev ja 5,56mm Galil elutsükli tagamine” (viitenumber 245177).

## 2.4. Sõjaline- või julgeolekuotstarbeline teenus või ehitustöö

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankega on RHS § 169 lg 1 p 4 kohaselt tegemist ka juhul, kui tellitakse kas sõjalisi- või julgeolekuotstarbelisi ehitustöid või teenuseid, mis eeldavad või sisaldavad riigisaladust, salastatud välisteavet või muud juurdepääsupiiranguga teavet või millega see kaasneb. Antud punkt on üle võetud direktiivi 2009/81/EÜ artikli 2 punktist d, mille eestikeelse versiooni sõnastus on järgmine: “sõjalise eriotstarbega ehitustööd ja teenused või tundlikud ehitustööd ja tundlikud teenused.” Sealjuures tuleneb direktiivi põhjenduste punktist 14, et hankija võimalus tellida selliseid teenuseid ja ehitustöid, mis ei ole otseselt seotud sõjaliste või tundlike asjade ostmisega ehk RHS § 169 lg 1 punktidega 1 ja 2, on vaieldamatult vajalik.

Siinkohal esineb analoogia RHS § 169 lg 1 punktide 2 ja 4 ning direktiivi sõnastuse vahel. Nimelt on ka antud juhul kasutanud eesti seadusandja teistsugust sõnastust erinevalt direktiivist tulenevatele “tundlikele ehitustöödele” ning “tundlikele teenustele”<sup>118</sup> (inglisekeelses variandis ka kui “*sensitive works*” ja “*sensitive services*”), mida omakorda direktiivi artikli 1 p 7 kohaselt tuleks mõista vastavalt kui “julgeoleku eesmärgiga” ehitustöid või teenuseid, millega kaasnevad, mis eeldavad ja/või sisaldavad salastatud teavet. Siinkohal tuleb tugineda eelnevale RHS § 169 lg 1 punkti 2 kohaldamisala analüüsile ning väita, et kuigi RHS-i normi sõnastus “julgeolekuotstarbeline” erineb grammatiliselt direktiivis sõnastatud “tundlikust”, puudub siiski sisuline vastuolu siseriikliku seaduse ja direktiivi vahel ning normi õigusselguse tagamiseks tuleb seda tõlgendada direktiiviga kooskõlas.

Antud normi sõnastusest võib tekkida küsimus, kas säte sisaldab kahte kumulatiivset eeldust, millest esimene eeldus sisaldab kahte alternatiivi, või on tegemist kahe alternatiivse eeldusega. Lähtudes direktiivi ja RHS § 169 lg 1 p 4 kooskõllalisest tõlgendamisest, saab järeldada, et norm sisaldab kahte alternatiivset eeldust – Esimese eelduse kohaselt peab tegemist olema sõjalise otstarbega teenuste või ehitustööde tellimisega. Teise eelduse kohaselt on tegu julgeolekuotstarbeliste teenuste või ehitustööde tellimisega, mis eeldavad või sisaldavad

---

<sup>118</sup> Direktiiv 2009/81/EÜ artikkel 1 p b.

riigisaladust, salastatud välisteavet või muud juurdepääsupiiranguga teavet või millega see kaasneb.

Ka siinkohal esineb sarnasus RHS § 169 lg 1 punkti 2 kohaldamisala analüüsiga - nimelt on “juurdepääsupiiranguga teave” lisandunud antud paragrahvi sõnastusse alles 01.06.2022 jõustunud redaktsiooniga ning sellele eelnenud redaktsioonides esines oluline puudus direktiivis sõnastatust. Ka RHS § 169 lg 1 p 4 kohaldamisel tuleb arvestada, et teave peab olema asjaomase liikmesriigi kehtivate õigus- või haldusnormidele tuginedes olema “salastatud teabeks” tunnistatud ning direktiivi eesmärk on hõlmata “salastatud teabega” “igasugune teave või materjal, olenemata selle vormist, laadist või edastamisviisist, millele on määratud salastatuse tase või kaitsetase ning mis riigi julgeoleku huvides ning vastavalt asjaomases liikmesriigis kehtivatele õigus- või haldusnormidele vajab kaitsmist igasuguse seadusevastase omastamise, hävitamise, kõrvaldamise, avalikustamise, kadumise eest või volitamata isiku juurdepääsu eest või mis tahes liiki kahjustumise eest.<sup>119</sup>”

Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõust on tuvastatav, et seadusandja tahe on RHS § 169 lg 1 p 4 kohase esemena käsitleda olukordasid, millel puudub otsene seos RHS § 169 lg 1 p 1 ja 2 asjadega, kuid siiski on tegemist teenuste ja ehitustöödega, millel on sõjaline otstarve, milleks võiks olla omakorda nt lennuraja ehitamine. Sealjuures on oluline lähtuda konkreetse teenuse või ehitustöö otstarbest, mis peab vaieldamatult olema kas sõjaline või julgeolekuline.<sup>120</sup> Siinkohal tasub täpsustada, et tegemist ei pea olema vaid sõjalise otstarbega teenuse või ehitustööga nagu ütleb seaduseelnõu<sup>121</sup>, vaid nii seaduse sõnastusest kui ka direktiivist tulenevalt saab tegu olla ka julgeolekuotstarbelise teenuse või ehitustööga. Siinkohal võiks olla tegemist ka näiteks riigipiiri ehitamise hankega, kuivõrd riigipiiri eesmärk on tagada riigi julgeolekut ning eelduslikult on riigipiiri detailsed andmed määratud kas riigisaladuseks või juurdepääsupiiranguga teabeks, kuivõrd selle ehitamine ning konkreetsed detailid omavad olulist teavet riigi julgeolekuhuvidele.

---

<sup>119</sup> Direktiivi 2009/81/EÜ artikkel 1 p 8.

<sup>120</sup> Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu (113 SE I) seletuskiri, lk 7.

<sup>121</sup> *Ibid.*

Nagu eelnevalt mainitud, võiks RHS § 169 lg 1 p 4 kohasteks riigihangeteks olla piiriga seonduvad hanked, mida on teinud ka Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi: PPA). Näiteks on kaitse- ja julgeolekuvaldkonna piiratud hankemenetlusena avaldatud “Narva jõe seirepositsioonide taristu projekteerimine ja ehitustööde tellimine”<sup>122</sup>, mis eeldatavalt võiks kuuluda RHS § 169 lg 1 p 4 kohaldamisalasse, kuivõrd tegu on ehitustöödega, mis ei ole otseselt seotud RHS § 169 lg 1 p 1 või 2 nimetatud asjadega ning lähtudes riigipiirile rajatavatest seirepositsioonidest, võib tegemist olla ka riigisaladuseks määratud andmetega riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra § 8 lg 1 p 28 alusel, kuivõrd seireseadmed on vajalikud siseriikliku julgeoleku tagamiseks ja välispiiride valvamiseks.

RHS § 169 lg 1 p 4 kohaldamisalasse kuuluva riigihankega võiks tegemist olla ka PPA “Eesti Vabariigi kagupiiri maismaaosa piirilõikude 9 ja 10 maastiku läbitavuse parendamise, tööprojekti koostamise ja viivitusaja ehitustööde tellimise“ hanke<sup>123</sup> puhul. Nimelt on alusdokumentidest leitav, et hanke tehniline kirjeldus on AvTS § 35 lg 1 p 9 ja 10 alusel tunnustatud asutusesiseseks kasutamiseks ehk tegemist on juurdepääsupiiranguga teabega. Lähtudes RHS § 169 lg 1 p 4 eeldustest, võiks antud hange selle kohaldamisalasse sobitada, kuivõrd eelduslikult on tegemist ka siseriikliku julgeolekut tagava ehitustööga. Kuna hange on avaldatud 02.05.2022 ning selleks hetkeks ei olnud jõustunud RHS § 169 lg 1 p 4 muudatus, mis käsitleb ka alates 01.06.2022 juurdepääsupiiranguga ehitustöid, on alust arvata, et antud erisus võib olla tekkinud antud muudatusest. Seega ei olnud nimetatud hange selle avaldamise hetkel RHS § 169 lg 1 p 4 kohaldamisalasse kuuluv, kuid võiks seda olla kehtiva seaduse alusel.

---

<sup>122</sup> Riigihange “Narva jõe seirepositsioonide taristu projekteerimine ja ehitustööde tellimine” (viitenumber 255101).

<sup>123</sup> Riigihange “Eesti Vabariigi kagupiiri maismaaosa piirilõikude 9 ja 10 maastiku läbitavuse parendamine, tööprojekti koostamine ja viivitusaja ehitustööde tellimine” (viitenumber 247500).



### **3. HANKEPRAKTIKA KAITSE- JA JULGEOLEKUVALDKONNA RIIGIHANGETES NING REGULATSIOONI TULEVIK**

#### **3.1. Sõjalise otstarbega asjade ostmine**

Antud töö 3. peatükk käsitleb kaitse- ja julgeolekuvaldkonna regulatsiooni rakendamist Eesti ja EL hankijate hankepraktika võrdluses. Peatüki eesmärgiks on tuvastada, kas EL-i hankijate hankepraktika on direktiivi eesmärki ehk EL-i ühtse kaitseotstarbelise turu loomist otseselt toetav, ehk kas esineb tuvastatav direktiivi eesmärki toetav ühtsus nii siseriiklike kui ka EL-i hankijate riigihangete korraldamises, mis väljendub kaitse- ja julgeolekuvaldkonna reeglistiku ühetaolises rakendamises kindlate esemete hankimisel. Ka Euroopa Komisjon on väljendanud seisukohta, et just hanketeadetest saab analüütilisest vaatenurgast kõige väärtuslikumat teavet avaldatud riigihangete kohta, mis käsitlevad valitud menetlusliiki ning kohaldatavat direktiivi<sup>124</sup>. Peatüki lõpus leiavad käsitlust kaitse- ja julgeolekuvaldkonna regulatsiooni rakendamise tulevik ja ühishangetega seotud võimalused, mis Euroopa Komisjoni sõnul peaks kaasa aitama kaitse- ja julgeolekudirektiivi tõhusale rakendamisele<sup>125</sup>.

Direktiivi 2009/81/EÜ kohaselt on hanketeadete avaldamine kogu ühenduses vajalik, et tagada käesoleva direktiivi reguleerimisalasse kuuluvate riigihankelepingute valdkonna tõhus konkurents.<sup>126</sup> Samuti tuleneb direktiivist, et kui ostjad soovivad sõlmida hankelepingu või raamlepingu piiratud menetluse, väljakuulutamisega läbirääkimistega menetluse või võistleva dialoogi tulemusena, teatavad nad sellest hanketeatega.<sup>127</sup> Lisaks tuleneb direktiivi 2009/81/EÜ artikli 60 lõike 1 punktist a), et ostjast sõltumatu läbivaatamisasutus tunnistab hankelepingu tühiseks või hankelepingu tühisus tuleneb läbivaatamisasutuse otsusest juhul, kui ostja on sõlminud hankelepingu ilma hanketeate avaldamiseta Euroopa Liidu Teatajas (ELT) ja hanketeate avaldamata jätmine ei olnud direktiivi kohaselt lubatud. Sama on sätestatud ka RHS § 121 lg 1 punktis 2, mille kohaselt on hankeleping tühine, kui hankija ei ole registrile esitamisel märkinud,

---

<sup>124</sup> Euroopa Komisjon. Commission staff working document. lk 20.

<sup>125</sup> Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule kaitse- ja julgeolekualaseid riigihankeid käsitleva direktiivi 2009/81/EÜ rakendamise kohta, et järgida kõnealuse direktiivi artikli 73 lõiget 2 (COM (2016) 762).

<sup>126</sup> 2009/81/EÜ põhjenduste p 58.

<sup>127</sup> 2009/81/EÜ artikkel 30 lõige 2.

et riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab seda ning hanketeate edastamine oli nõutav.

Kuna direktiiv 2009/81/EÜ rõhutab hanketeadete avaldamise olulisust, tuleb esmalt selgitada, milliseid hanketeateid Euroopa Liidu Teatajas (ELT) üldse avaldada tuleb. RHS § 183 lg 1 kohaselt tuleb riigihangete registri vastutaval töötajal edastada Euroopa Liidu Väljaannete Talitusele riigihangete teadetes sisalduvad andmed, kui riigihanke eeldatav maksumus on vähemalt võrdne rahvusvahelise piirmääraga või muul juhul, kui hankija seda soovib. Sellest tulenevalt on käesoleva peatüki fookuses riigihanked, mille hanketeade on avaldatud Euroopa Liidu Väljaannete Talituse poolt, st. on võrdsed või ületavad rahvusvahelist piirmäära.

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete rahvusvaheline piirmäär tuleneb RHS § 14 lõikest 4, mille kohaselt avaldatakse rahvusvahelised piirmäärad ELT-s, pärast mida avaldab registri vastutav töötaja need oma veebilehel.<sup>128</sup> RHS § 181 lg 5 kohaselt on vastutavaks töötajaks Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi kodulehelt leitava info põhjal on kaitse- ja julgeolekusektoris asjade ja teenuste puhul rahvusvaheliseks piirmääraks 431 000 eurot,<sup>129</sup> mida kinnitab ka direktiivi 2009/81/EÜ artikkel 8 p a<sup>130</sup>. Seega on käesoleva peatüki fookuses just need kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihanked, mille maksumus on võrdne või ületab 431 000 eurot.

Hanketeadetest andmete kogumisel lähtutakse Eesti hankijate poolt avaldatud kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangetest aastal 2022 või 2023 jaanuaris, mis käsitlevad asjade ostmist. Käesolev töö käsitleb asjade ostmist järgmisel põhjusel – nimelt annab RHS § 169 lg 1 p 1, mille aluseks on direktiivi 2009/81/EÜ artikkel 2 p a, objektiivselt kõige “lihtsamalt” tuvastatava loetelu asjadest, mis on projekteeritud või kohandatud sõjalisel otstarbel kasutamiseks ning seetõttu võiks

---

<sup>128</sup> RHS § 14 lg 3 kohaselt kehtestab rahvusvahelise piirmäära perioodiliselt Euroopa Komisjon Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/23/EL artiklite 8 ja 9, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/24/EL artiklite 4 ja 6 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2014/25/EL artiklite 15 ja 17 alusel.

RHS § 14 lg 4 kohaselt kehtestab kaitse- ja julgeolekuvaldkonna piirmäära perioodiliselt Euroopa Komisjon Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2009/81/EÜ artiklite 8 ja 68 alusel.

<sup>129</sup> Rahandusministeerium. Riigihanked, riigiabi, osalused, kinnisvara. Riigihanked. Kasulik teave. Riigihangete piirmäärad. Saadaval veebis: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/kasulik-teave#riigihangete-tahtaja> (12.02.2023).

<sup>130</sup> Direktiivi 2009/81/EÜ artikkel 8 p a: käesolevat direktiivi kohaldatakse riigihankelepingute suhtes, mille eeldatav käibemaksuta maksumus on võrdne või suurem asjade ja teenuste riigihankelepingute puhul 431 000 euroga.

selliste asjade puhul olla ühtsem ka EL-i hankijate praktika. Samuti on fookuses RHS § 169 lg 1 punktist 3 tulenevad, RHS § 169 lg 1 punktiga 1 otseselt seotud asjad. Siiski ei pruugi kõik nimekirjas esitatud esemed olla alati mõeldud sõjaliseks otstarbeks, vaid esineb ka selliseid esemeid, mille puhul on võimalik nende kasutamine nii tsiviil- kui ka sõjalisel otstarbel.

Ostetavad asjad on omakorda seotud kindla CPV<sup>131</sup> (*common procurement vocabulary*, ühtne riigihangete klassifikaator) koodiga. Kõnealune CPV kood sisestatakse omakorda TED-i ning seotakse esialgu direktiiviga 2009/81/EÜ, et selgitada välja kaitse- ja julgeoleku direktiivile tuginenud hankijate praktika. Hankijatena käsitletakse käesoleval juhul hankijaid, kelle põhitegevuseks on avalik kord ja julgeolek ning riigikaitse. Seejärel eemaldatakse otsingust seotus direktiiviga 2009/81/EÜ ning luuakse seos direktiiviga 2014/24/EL, et tuvastada, kas hankijad ostavad vastavaid asju ka klassikalise direktiivi alusel. Kokkuvõttes on võimalik järeldada, kas hankijate praktika kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamisala osas on antud kontekstis ühtne või esineb selles tuvastatavaid erisusi.

Käesoleva alapeatüki fookuses on asjade ostmine, mis on projekteeritud või kohandatud sõjaliseks otstarbeks ning hõlmavad endas RHS § 169 lg 1 punktis 1 nimetatud loetelu või RHS § 169 lg 1 punktiga 1 otseselt seotud asju RHS § 169 lg 1 p 3 alusel. RHS § 181 lg 1 kohaselt on riigihangete registri (RHR) ülesandeks tagada riigihanke teadete avaldamine, edastamine, riigihangete statistika kogumine ning muu asjakohane informatsioon. Seega saab asjakohast hanketeavet Eestis kätte just antud registrist. Kuigi kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangetele kohalduva regulatsiooni puhul ei peaks olema oluline see, kes on hankija<sup>132</sup>, on Eestis põhiliseks riigikaitseliste varade ostjaks alates 01.09.2022 Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus (RKIK), kes viib läbi Kaitseministeeriumi valitsemisala riigihankeid.<sup>133</sup> Nimelt on sõjalise riigikaitse korraldamine Eestis antud

---

<sup>131</sup> Direktiivi 2009/81/EÜ artikkel 1 p 1;

28. november 2007. aasta Komisjoni määrus (EÜ) nr 213/2008, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2195/2002 ühtse riigihangete klassifikaatori (CPV) kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ riigihankemenetluste kohta seoses CPV läbivaatamisega. ELT L 74, 15.03.2008.

<sup>132</sup> Riigihangete seaduse muutmise seaduse väljatöötamise kavatsusele arvamuse andmine. Siseministeerium. 29.05.2019 nr 1-7/72-4;

Väljaots, Ginter. RHS § 169. Komm vlj., lk 978.

<sup>133</sup> Kaitseministeerium. Uudised. Riigikaitseks vajalike varade haldamine viiakse Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse alla. 20.07.2022. <https://kaitseministeerium.ee/et/uudised/riigikaitseks-vajalike-varade-haldamine-viakse-riigi-kaitseinvesteeringute-keskuse-alla> (07.03.2023).

Kaitseministeeriumi vastutusse.<sup>134</sup> Seda, et Eestis põhiliseks kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankijaks on RKIK, kinnitab ka RHR-i otsing, millest on tuvastatav, et kõige rohkem kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hankeid avaldas aastal 2022 Eestis RKIK. Kui aastal 2022 avaldati RHR-is 47 kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hanget, siis nendest 40 on avaldanud just RKIK.<sup>135</sup> Hanketeadetest andmete kogumisel on antud alapeatükis fookuses järgmiste kategooriate asjad: signaal- ja pürotehnilised vahendid<sup>136</sup>, tulirelvade tarvikud ja lisaseadmed<sup>137</sup> ning suurekaliibriline laskemoon<sup>138</sup>.

Uurides signaal- ja pürotehniliste vahendite ostmist (CPV koodiga 24613000, mis tähistab signaalrakette, rakette sademete reguleerimiseks, udusignaale ja pürotehnilisi tooteid), selgub, et RKIK on koostöös PPA-ga läbi viinud piiratud hankemenetluse kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel, ostmaks Eesti riigikaitseks signaal- ja pürotehnilisi vahendeid.<sup>139</sup> Sama menetlusliigi ja direktiivi alusel on hanke läbi viinud ka Slovakkia Vabariigi Kaitseministeerium<sup>140</sup> ning Tšehhi Vabariigi Kaitseministeerium<sup>141</sup>. Sealjuures on Poola Relvastuse agentuur kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel läbi viinud väljakuulutamisetähtaegadega läbirääkimistega hankemenetluse, põhjendades seda vajadusega sõlmida uus leping eelmise, juba olemasoleva lepingupartneriga, et tagada varustuse ühilduvus süsteemiga<sup>142</sup>. Väljakuulutamisetähtaegadega läbirääkimistega hankemenetluse on valinud ka Saksamaa riigikaitsevalitsus Saksa relvajõudude varustamiseks<sup>143</sup>.

Samas on Iirimaa Kaitseministeerium, signaal- ja pürotehniliste vahendite ostmiseks kaitsejõududele, avaldanud eelteate klassikalise direktiivi alusel, kasutades selleks piiratud hankemenetlust.<sup>144</sup> Samuti on klassikalise direktiivi alusel eelteate avaldanud Norra hankeamet, kelle hanke eesmärgiks on pürotehniliste esemete ostmine Norra riigikaitsele<sup>145</sup>. Siiski tuleb

---

<sup>134</sup> Kaitseministeerium. Avaleht. Eesmärgid, tegevused. Juhtimine ja ülesehitus. <https://kaitseministeerium.ee/et/eesmargid-tegevused/juhtimine-ja-ulesehitus> (07.03.2023).

<sup>135</sup> Riigihangete Registri otsing. Avaldatud: 01.01.2022-31.12.2022. Hanke sektor: Kaitse- ja julgeolek.

<sup>136</sup> Riigihange "Signaal- ja pürotehnilised vahendid" (viitenumber 255049).

<sup>137</sup> Riigihange "Tulirelvade tarvikud ja lisaseadmed" (viitenumber 258313).

<sup>138</sup> Riigihange "Suurekaliibriline laskemoon" (viitenumber 255992).

<sup>139</sup> 2022/S 204-583160 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:583160-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>140</sup> 2023/S 020-053114 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:53114-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>141</sup> 2022/S 214-615801 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:615801-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>142</sup> 2022/S 068-181663 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:181663-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>143</sup> 2023/S 032-093790 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:93790-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>144</sup> 2021/S 041-101902 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:101902-2021:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>145</sup> 2022/S 239-690254 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:690254-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

tõdeda, et klassikalise direktiivi alusel avaldatud hanketeadete puhul on tegemist pigem eelteadetega ning antud valdkonnas klassikalise direktiivi alusel läbiviidavaid hankeid asutuste poolt, kelle põhitegevuseks on riigikaitse või avalik kord ja julgeolek, lähiaastate raames ei leidu. Hankijad on signaal- ja pürotehniliste vahendite ostmiseks, vähemalt TED-is avaldatud hanketeadete kohaselt, enamjaolt kohaldanud kaitse- ja julgeolekudirektiivi.

Tulirelvade tarvikute ja lisaseadmete ostmiseks (CPV kood 35340000, mis tähistab tulirelvade ja laskemoona osasid) on RKIK alustanud ühishanget koos PPA-ga, mis on avaldatud piiratud hankemenetlusena kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel<sup>146</sup>. Antud juhul saab kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihanke kohaldamise aluseks olla RHS § 169 lg 1 p 3, kuivõrd hanke alusdokumentide kohaselt on ostetavad asjad otseselt seotud erinevate käsirelvade ja kuulipildujatega<sup>147</sup>, mis kuuluvad RHS § 169 lg 1 p 1 kohaldamisalasse. Kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel piiratud hankemenetlust on alustanud ka Poola armee logistikaüksus<sup>148</sup> ning Tšehhi Kaitseministeerium<sup>149</sup>. Läti Riiklike Relvajõudude keskus on tulirelvade ja laskemoona osade ostmiseks sõlminud lepingu kaitse- ja julgeoleku direktiivi alusel, kasutades selleks väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlust<sup>150</sup>.

Väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetluse kaitse- ja julgeoleku direktiivi kohase regulatsiooni alusel on läbi viinud ka Leedu Kaitseressursside Amet, seda ainuõiguslikel põhjustel, kuivõrd nende poolt ostetavat spetsiifilist kuulipildujat ja selle varuosasid müüb ainult üks ettevõtte, kes ei ole oma toote õigusi müünud või loovutanud kolmandatele isikutele.<sup>151</sup> Laadse hankemenetluse on läbi viinud ka Prantsusmaa Kaitseministeerium, ostes suurtükiväele komponente müüjalt, kes omab nende komponentide intellektuaalset omandit ning autoriõigusi.<sup>152</sup> Avatud hankemenetluse klassikalise direktiivi alusel on läbi viinud nt Tšehhi siseministeerium<sup>153</sup>, mille puhul võib eeldada, et nende ostetavad tulirelvade varuosad, tarvikud ja muud komponente

---

<sup>146</sup> 2023/S 013-032447 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:32447-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>147</sup> Riigihanke "Tulirelvade tarvikud ja lisaseadmed" (viitenumber 258313) alusdokumendid.

<sup>148</sup> 2023/S 002-004624 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:4624-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>149</sup> 2022/S 202-576585 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:576585-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>150</sup> 2023/S 016-042250 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:42250-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>151</sup> 2022/S 210-605535 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:605535-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>152</sup> 2023/S 008-018988 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:18988-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>153</sup> 2022/S 020-047078 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:47078-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

ei ole projekteeritud või kohandatud sõjalisel eesmärgil kasutamiseks, või isegi kui need on mõeldud julgeoleku otstarbeks, ei sisalda need salastatud teavet. Sealjuures on leitav ka Hispaania Kaitseministeeriumi alla kuuluva Maaväe logistikatoetuse hange, mis on läbi viidud klassikalise direktiivi alusel konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetlusena<sup>154</sup>. Siinkohal saab siiski väita, et üldiselt toimub tulirelvade tarvikute ja lisaseadmete ostmine kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel ning klassikalise direktiivi alusel tehtud hankeid leidub vähe.

Käsitledes suurekaliibrilise laskemoona ostmist (CPV koodiga 35331000, mis tähistab tulirelvade ja sõjatehnika laskemoona, seetõttu antud kategooria puhul üldiselt laskemoona), on RKIK alustanud kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel piiratud hankemenetlust<sup>155</sup> ning sama on teinud ka Poola Sõjaagentuur,<sup>156</sup> Taani Kaitse- ja Logistikaorganisatsioon,<sup>157</sup> Slovakkia Vabariigi kaitseministeerium,<sup>158</sup> Tšehhi kaitseministeerium<sup>159</sup> ja Leedu Vabariigi Siseministeeriumi haldusalas olev relvafond.<sup>160</sup> Üldiselt võib väita, et tegemist on kõige levinuma menetlusliigiga laskemoona ostmiseks. Sealjuures ei ole TED-is avaldatud sama CPV koodiga kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel avalikku korda ja julgeolekut või riigikaitse ülesandeid täitva asutuse poolt ühtegi konkurentsipõhist läbirääkimistega menetlust.

Siiski on tuvastatavad väljakuulutamisetähtaegsete läbirääkimistega hankemenetlused nt Taani Kaitseministeeriumi materjali- ja hankeameti poolt, kes on ostnud erinevat laskemoona. Põhjuseks on nimetatud olulisi julgeolekuhuvisid ning viidatud ELTL artikli 346 lõike 1 punktile b, millest tulenevalt on Taanil õigus võtta meetmeid oma julgeolekuhuvide kaitseks. Lisaks eeltoodule on viidatud ka direktiivi 2009/81/EÜ artikli 28 lg 1 punktile e) ning ainuõiguste kaitsega seotud põhjustele.<sup>161</sup> Taani Kaitseministeerium on avaldanud ka teise laskemoona hanke, mille puhul on samuti viidatud direktiivi 2009/81/EÜ artikli 28 lg 1 punktile e) ehk ainuõiguste kaitsele, kuid samal ajal viidatakse ka direktiivi 2009/81/EÜ artikli 13 punktile a), mis justkui välistab direktiivi

---

<sup>154</sup> 2019/S 097-234362 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:234362-2019:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>155</sup> 2022/S 252-732758 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:732758-2022:TEXT:ET:HTML>.

<sup>156</sup> 2022/S 220-631826 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:631826-2022:TEXT:ET:HTML>.

<sup>157</sup> 2022/S 228-657016 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:657016-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>158</sup> 2022/S 218-628083 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:628083-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>159</sup> 2022/S 140-402032 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:402032-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>160</sup> 2021/S 089-231690 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:231690-2021:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>161</sup> 2023/S 036-105508 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:105508-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

kohaldamise.<sup>162</sup> Kokkuvõttes on keeruline järeldada, kuidas Taani hankija tegelikult oma hankeid läbi viia soovis ning kas taheti tugineda erandile ning sõlmida pakkujaga otseleping või sooviti siiski viia läbi kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohane väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus. Lisaks Taanile on väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetluse läbi viinud Eestis RKIK mitmeid kordi, viidates ettenägematutele sündmustele, millest tulenevalt on hankijal äärmine vajadus kiireks lepingu sõlmimiseks<sup>163</sup> ning tehnilistele põhjustele, millest tulenevalt saab teatud laskemoona osta vaid ühelt pakkujalt.<sup>164</sup> Lepingu kiireloomulisust laskemoona ostmisel on käsitletud ka ühishangete problemaatika kontekstis ühise kaitseturu loomisel, kus ajalist survet ning hankija vajadusi juba “valmistoodetele” on peetud üheks olulisemaks põhjuseks, miks liikmesriigid pöörduvad asjade ostmiseks kasvõi EL-i väliste pakkujate poole.<sup>165</sup> Eeltoodu leiab aga täpsemat käsitlust käesoleva töö alapeatükis 3.3.

Kuigi esmapilgul võiks tunduda, et laskemoona hanked kuuluvad põhiliselt kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamisalasse, leidub siiski avaldatud hankeid ka klassikalise direktiivi alusel. Nii on toimunud ning avatud hankemenetluse läbi viinud näiteks Hispaania Siseministeerium, hankides laskemoona politsei peadirektoriaadile,<sup>166</sup> Tšehhi Siseministeerium,<sup>167</sup> ja Itaalia Siseministeerium.<sup>168</sup> Seega saab laskemoona kategoorias järeldada, et riikide sisejulgeolekuks ostetav laskemoon hangitakse peamiselt klassikalise direktiivi alusel ning riikide kaitsetotstaberlise laskemoona hange viiakse läbi kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel, kuigi sisejulgeolekuline otstarve ei tohiks olla välistavaks kriteeriumiks kaitse- ja julgeolekuvaldkonna direktiivi kohaldamisel<sup>169</sup>.

---

<sup>162</sup> 2023/S 036-106874 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:106874-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>163</sup> 2022/S 184-522340 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:522340-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>164</sup> 2022/S 194-551347 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:551347-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>;  
2022/S 192-545528 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:545528-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>165</sup> European Defence Agency. 2022 coordinated annual review on defence report. RUE DES DRAPIERS 17-23, B-1050 BRUSSELS. November 2022, lk 4. <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf> (10.04.2023).

<sup>166</sup> 2023/S 055-159058 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:159058-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>167</sup> 2023/S 025-071531 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:71531-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>;

2023/S 025-067375 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:67375-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>168</sup> 2022/S 243-698837 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:698837-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>169</sup> Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste p 11.

### 3.2. Nii sõjalisel- kui ka tsiviilotstarbel kasutamiseks mõeldud asjade ostmine

Käesolevas peatükis leiavad käsitlust asjad, mis võiksid kuuluda RHS § 169 lg 1 p 1 kohaldamisalasse tulenevalt nende nimetusest 1958. aasta nimekirjas või Sõjaliste kaupade ühises Euroopa Liidu nimekirjas, kuid need ei pruugi olla alati siiski projekteeritud või kohandatud sõjaliseks otstarbeks. Seega on peatüki fookuses järgmiste kategooriate asjad: ballistilised kiivrid<sup>170</sup>, mehitamata õhusõidukid, militaar- ratassõidukid<sup>171</sup>, kuulikindlad vestid ja vormirõivad<sup>172</sup> (mh saapad).

Käsitledes ballistiliste kiivrite ostmist (CPV koodiga 18444110, mis tähistab kiivreid), on Eestis RKIK-i kui ühe peamise riigikaitse hankija poolt alustatud riigihanget kaitse- ja julgeoleku direktiivi alusel piiratud hankemenetlusena, ostmaks ballistilisi kiivreid ja lisadetaile Kaitsevägele ja Päästeametile.<sup>173</sup> Erinevalt Eestist on Itaalia Vabariik otsustanud kaitse- ja julgeoleku direktiivi alusel läbi viia väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetluse, seda nimelt tehnilistel, ainuõiguste kaitsega seotud põhjustel.<sup>174</sup> Sama teed on läinud ka Rootsi riigikaitse asutus FMV (Rootsi kaitseministeeriumi alluvuses tegutsev valitsusasutus) ehk kiivrite ostmiseks sõlmiti leping kaitse- ja julgeoleku direktiivi alusel, kuid väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetluse tulemusena.<sup>175</sup> Soome Politseiamet on RKIK-ile sarnaselt ballistiliste ja jõukontrolli kiivrite ostmiseks läbi viinud aga piiratud hankemenetluse kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel<sup>176</sup>.

Eemaldades otsingust õiguslikuks aluseks oleva direktiivi 2009/81/EÜ, on tulemusi küllaltki rohkem ning juba esimeste tulemustega leiab erinevusi eelnevalt käsitletuga. Kui Soome Politseiamet ostis ballistilisi kiivreid kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel, siis Saksamaa Politsei keskamet ostis kiivreid klassikalise direktiivi alusel avatud hankemenetluses.<sup>177</sup> Siinkohal on oluline, et kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel korraldatud hangete puhul avatud hankemenetluse

---

<sup>170</sup> Riigihange “Ballistilised kiivrid ja lisadetailid” (viitenumber 257906).

<sup>171</sup> Riigihange “Militaar-ratassõidukid” (viitenumber 232502).

<sup>172</sup> Riigihange “Vormirõivaste tootmine” (viitenumber 244919).

<sup>173</sup> 2022/S 243-703456 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:703456-2022:TEXT:ET:HTML>.

<sup>174</sup> 2023/S 017-045773 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:45773-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>175</sup> 2022/S 132-377861 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:377861-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>176</sup> 2022/S 072-193722 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:193722-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>177</sup> 2023/S 031-090086 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:90086-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.



kasutamise võimalust ei ole (tulenevalt RHS § 172 lg-st 2). Klassikalise direktiivi alusel on kiivrite ostmiseks avatud hankemenetluse läbi viinud ka Slovakkia Vabariigi kaitseministeerium.<sup>178</sup> Seega saab ballistiliste kiivrite kategooria puhul väita, et põhiliselt korraldatakse selliseid hankeid klassikalise direktiivi alusel, kuid ei ole välistatud ka kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamine. Kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamine eeldab peatükis 2 analüüsi pinnalt, et tegemist oleks sõjaliseks kasutamiseks projekteeritud või kohandatud kiivriga, kuid seda infot hanketeadetest tuvastada ei ole võimalik.

Mehitamata õhusõidukite ostmist on analüüsinud ka M. A. Simovart. Analüüsi kohaselt on TED-is avaldatud hanketeadete otsingu põhjal tuvastatav, et klassikalise direktiivi avatud hankemenetlus on kõige levinum menetlusliik droonide või nendega seotud teenuste ostmiseks (CPV koodiga 35613000, mis tähistab mehitamata õhusõidukeid, samuti 34710000, mis tähistab helikoptereid, lennukaid, kosmosesõidukeid ja muid mootoriga õhusõidukeid). Näiteks droone ja nendega seotud tooteid ja teenuseid ostetakse klassikalise direktiivi alusel avatud menetluses, mille eesmärgiks on sõlmida raamlepinguid päästeteenuste turul, mille on avaldanud Ühendkuningriigi keskne hankeasutus YPO.<sup>179</sup> Norra rannikuhaldus koos Norra merendusdirektoraadi, kiirgussasteameti ja rannikuvalvega on korraldanud klassikalise direktiivi alusel avatud hankemenetluses hankeid, mis käsitlevad RPAS-multikopterisüsteemiga seotud toodete ja teenuste ostmist<sup>180</sup>. Muud näited droonide ostmisest sisejulgeoleku eesmärgil avatud menetluses ning klassikalise direktiivi alusel, on Ühendkuningriigi mere- ja rannikuvalveameti hanked droonide demonstratsiooniks ja arenduseks.<sup>181</sup> Samuti on mehitamata õhusõidukite riigihanget, sisejulgeoleku eesmärgil, avatud hankemenetluses klassikalise direktiivi alusel Eestis alustanud PPA<sup>182</sup>. Hanketeadetest on leitav ka näide klassikalise direktiivi alusel läbi viidud konkurentsipõhisest läbirääkimistega menetlusest,

---

<sup>178</sup> 2023/S 035-103781 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:103781-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>179</sup> 2020/S 027-063354 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:63354-2020:TEXT:EN:HTML&src=0>;  
2019/S 218-534434 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:534434-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>.

<sup>180</sup> 2018/S 078-175622 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:175622-2018:TEXT:EN:HTML&src=0>;  
2018/S 179-407194 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:407194-2018:TEXT:EN:HTML&src=0>.

<sup>181</sup> Simovart, M. Legal assessment for Horizon 2020 project iProcureNet, lk 17. avaldamata materjal autori valduses;  
2019/S 130-319522 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:319522-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>;  
2019/S 156-385929 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:385929-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>.

<sup>182</sup> 2022/S 249-728530 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:728530-2022:TEXT:ET:HTML>.

mida on teinud Norra politseilised asutused ühishankena koos Rootsi politseiametiga<sup>183</sup> ning Ühendkuningriigi kaitseministeerium<sup>184</sup>.

Leitavad on ka kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel korraldatud mehitamata õhusõidukite hanked – näiteks Sloveenia Kaitseministeerium<sup>185</sup>, kes on sõlminud mehitamata õhusõiduki ja selle varuosade ostmiseks lepingu väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluses ainuõigustega seotud põhjustel. Sealjuures on Soome Kaitseväe Logistikaosakond esitanud vabatahtliku eelneva avalikustamisteate selle kohta, kuidas nende mehitamata õhusõidukite hoolduse hange kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamisalasse ei kuulu, tuginedes ainuõigustega seotud põhjustele<sup>186</sup>, mis ühest küljest viitab direktiivi 2009/81/EÜ artikli 28 lg 1 punktile e, mis omakorda käsitleb väljakuulutamiseta menetlust. Teisest küljest lubab direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste p 52 sõlmida ainuõiguste põhjendustel ka otselepingu. Võib eeldada, et kokkuvõttes on tuginetud erandile ning sõlmitud otseleping, kuid hanketeate põhjendustest selle kohta rohkemat infot ei leidu ning hanketeates esitatud informatsioon on eeltoodust tulenevalt omamoodi vastuoluline. Kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel piiratud hankemenetluse kaudu on mehitamata õhusõidukite hoolduseks lepingu sõlminud nt Tšehhi Kaitseministeerium<sup>187</sup>. Seega isegi kui esialgu tundub, et hankepraktika mehitamata õhusõidukite valdkonnas on pigem kindel ning enamjaolt kasutatakse ostmiseks klassikalise direktiivi avatud hankemenetlust, siis esineb ka sellest osalisi kõrvalekaldeid ning ei ole välistatud kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamine, kui hankeeseme puhul esineb siiski selle spetsiaalne otstarve just sõjaliseks eesmärgiks või tegu on julgeolekuotstarbelise asjaga, mis sisaldab salastatud teavet.

Eestis RKIK-i poolt avaldatud hange militaar- ja ratassõidukite (CPV koodiga 34100000, mis tähistab mootorsõidukeid või CPV koodiga 341140000, mis tähistab erisõidukeid) ostmiseks on huvipakkuv selle lepingu kestvuse tõttu. Nimelt on sõlmitava raamlepingu kestvuseks märgitud 120 kuud tavapärase “kuni seitsme” aasta asemel, mis tuleneb RHS §-st 179. Sealjuures on riigihanke tehnilisest kirjeldusest tuvastatav, et tegu on militaar- ja/või tsiviil-ratassõidukitega, mis

---

<sup>183</sup> 2021/S 247-654966 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:654966-2021:TEXT:ET:HTML&tabId=1>.

<sup>184</sup> 2019/S 246-605137 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:605137-2019:TEXT:ET:HTML&tabId=1>.

<sup>185</sup> 2022/S 234-675577 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:675577-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>186</sup> 2023/S 057-168683 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:168683-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>187</sup> 2022/S 067-178687 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:178687-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

tulenevalt antud töö 2. peatükis analüüsitust välistab RHS § 169 lg 1 p 1 kohaldamise. Siiski kuuluvad erinevad sõidukid RHS § 169 lg 1 punktis 1 nimetatud maismaasõidukite loetellu, millest tulenevalt saab järeldada, et teatud sõidukeid siiski sõjalisel otstarbel ostetakse. Kuna RKIK-i hankes oli märgitud ka pikem lepingukestvus, on kohane uurida, kas pikem lepingu kestvus on mootorsõidukite valdkonnas tavapärane ning kas mootorsõidukeid riigikaitseks ja avaliku korra ning julgeoleku tagamiseks ostetakse kaitse- ja julgeoleku direktiivi alusel ulatuslikult.

Kaitse- ja julgeoleku direktiivi alusel piiratud hankemenetluse on läbi viinud nt Taani Kaitseministeeriumi Ostu- ja Logistika organisatsioon<sup>188</sup>, Leedu Kaitseministeeriumi valitsemisalas olev Kaitseressursside amet<sup>189</sup> ja Poola Relvainspektsioon<sup>190</sup> ning vähemalt nendes menetlustes ei ole keegi lepingut sõlminud pikemaks ajaks kui 84 kuud. Militaarsõidukite riigihangete otsimise protsess on keerukas, kuivõrd nimetatud CPV koodidega, direktiiviga 2009/81/EÜ, avaliku korda ja julgeolekut ning riigikaitset tagavate hankijate hankeid tuleb otsinguga välja väga erinevatest kategooriatest, käsitledes ka erinevaid sõidukeid. Siinkohal näiteks – direktiivi 2009/81/EÜ alusel läbirääkimistega menetlust alustanud, kuid lepinguta lõpetanud Horvaatia Kaitseministeerium, et osta kaitseväe vajadusteks linna- ja kaugliinibusse<sup>191</sup>, Belgia Föderaalpolitsei hange soomustatud sedaanide ja maasturite rentimiseks<sup>192</sup>, Saksa Relvajõudude varustus kaubikute ostmiseks<sup>193</sup> ja Taani Välisministeerium soomukite ning nendega seonduvate varuosade ja teenuste ostmiseks<sup>194</sup>. Isegi kui antud valdkonnas tuvastatavate hanketeade arv oli suur, siis nendest sisejulgeoleku ning riigikaitse hankijate hanketeadeid kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas väga palju ei leitud. Seega võib kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamist pidada järjekordselt võimalikuks, kuid suurem osa hangetest sõidukite ostmiseks avaldatakse siiski klassikalise direktiivi alusel.

RHS § 169 lg 1 p 1 kohaldamisala hõlmab ka riide- ja erivarustust, millest tulenevalt on asjakohane vaadata ka riietega seonduvate valdkondade hankepraktikat. Näiteks kuulikindlate vestide

---

<sup>188</sup> 2022/S 248-716976 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:716976-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>189</sup> 2023/S 001-002139 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:2139-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>190</sup> 2021/S 212-560361 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:560361-2021:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>191</sup> 2022/S 125-357161 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:357161-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>;

2022/S 206-589337 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:589337-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>192</sup> 2022/S 100-278324 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:278324-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>193</sup> 2022/S 035-091559 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:91559-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>194</sup> 2021/S 127-338294 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:338294-2021:TEXT:ET:HTML&src=0>.

ostmiseks (CPV koodiga 35815100) on kaitse- ja julgeolekudirektiivi piiratud hankemenetlust kasutanud Soome piirivalve<sup>195</sup> ja Rumeenia sandarmeeria<sup>196</sup>. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna väljakuulutamisetega läbirääkimistega menetlust on kasutanud nt Leedu Kaitseministeerium<sup>197</sup>. Samuti leidub näiteid klassikalise direktiivi piiratud hankemenetlusest, mida on kasutatud kuulikindlate vestide ostmiseks Tšehhi Vabariigi tolliameti<sup>198</sup>, Taani<sup>199</sup>, Saksamaa<sup>200</sup> või Itaalia<sup>201</sup> poolt.<sup>202</sup>

Klassikalise direktiivi alusel läbi viidud avatud hankemenetluste hulk on juba suurem ning nende näideteks on Tšehhi Siseministeerium<sup>203</sup>, Leedu Siseministeeriumi valitsemisala avaliku julgeoleku teenistus<sup>204</sup>, Läti riigikaitse logistika- ja hankekeskus<sup>205</sup> ja Prantsusmaa sise- ja välisministeeriumi juurde kuuluv osakond Depafi, mis ostis kuulikindlaid veste politseile, riiklikule sandarmeeriale ja muudeks kaitse- ja julgeoleku vajadusteks<sup>206</sup> ning Belgia Politseiasutus.<sup>207</sup> Klassikalise direktiivi alusel konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetluse on läbi viinud Belgia politsei<sup>208</sup>. Sellest tulenevalt saab asuda seisukohale, et klassikalise direktiivi piiratud hankemenetlus ei ole antud kategoorias nii levinud valik kui klassikalise direktiivi avatud hankemenetlus, kuid kuulikindlate vestide valdkonnas viiakse hankeid läbi suures osas klassikalise direktiivi alusel.

---

<sup>195</sup> 2021/S 079-204535 - [https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:204535-2021:TEXT:EN:HTML&src=0](https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:204535-2021:TEXT:EN:HTML&src=0;);  
2021/S 066-172550 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:172550-2021:TEXT:EN:HTML&src=0>.

<sup>196</sup> 2021/S 154-410431 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:410431-2021:TEXT:EN:HTML&src=0>.

<sup>197</sup> 2020/S 217-533710 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:533710-2020:TEXT:ET:HTML&src=0&tabId=0>.

<sup>198</sup> 2018/S 107-243636 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:243636-2018:TEXT:EN:HTML&src=0>;

2019/S 158-390288 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:390288-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>.

<sup>199</sup> 2018/S 176-398425 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:398425-2018:TEXT:EN:HTML&src=0>;

2019/S 084-199789 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:199789-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>.

<sup>200</sup> 2018/S 102-232577 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:232577-2018:TEXT:EN:HTML&src=0>;

2019/S 012-023603 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:23603-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>.

<sup>201</sup> 2022/S 200-568635 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:568635-2022:TEXT:EN:HTML&src=0>.

<sup>202</sup> Simovart, M. Legal assessment for Horizon 2020 project iProcureNet, lk 17 avaldamata materjal autori valduses.

<sup>203</sup> 2023/S 042-124018 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:124018-2023:TEXT:ET:HTML>.

<sup>204</sup> 2023/S 036-105464 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:105464-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>205</sup> 2022/S 194-547904 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:547904-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>206</sup> 2022/S 121-343607 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:343607-2022:TEXT:ET:HTML>.

<sup>207</sup> 2022/S 116-325164 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:325164-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>208</sup> 2021/S 058-146617 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:146617-2021:TEXT:ET:HTML&src=0>;

2021/S 055-136413 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:136413-2021:TEXT:ET:HTML>.

Ka M.A Simovart on oma analüüsis kuulikindlate vestide ostmist käsitletud ning leidnud, et kuulikindlad vestid võivad olla klassikalise direktiivi kohaselt hangitud Siseministeeriumi jaoks, kuid julgeolekudirektiivi kohaselt Kaitseministeeriumi jaoks.<sup>209</sup> Sama situatsioon leiab aset ka vormiriietuse ostmisel – PPA-le ostetav välivormi hange<sup>210</sup> on viidud läbi klassikalise direktiivi kohaselt, kuid RKIK-i poolt läbiviidud välivormi hange<sup>211</sup> kaitse- ja julgeoleku direktiivi kohaselt. Seega võib esineda mõnevõrra erinev praktika kuulivestide ostmisel sisejulgeoleku ning riigikaitse eesmärgil. Kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamise või kohaldamata jätmise otsus võib olla tingitud ka direktiivi siseriiklikust tõlgendamisest. See, mis konkreetsel juhul põhjuseks on, ei pruugi olla, ega enamuse juhtudel olegi, hanketeatest selge. Seda eriti, kui teave ei ole avaldatud inglise keeles ning enamusel juhtudel on hanketeated avaldatud hankija riigikeeles.<sup>212</sup> Sealjuures on oluline tähele panna, et ka nt RHR märgib hanketeadete juures järgmist: “NB! ELT-le saadetavad teated tohivad olla vaid eesti keeles”<sup>213</sup> ning sarnaseid sõnastusi võib esineda ka teiste liikmesriikide riigihangete registrites. Eelmainitud hankija riigikeele nõuet saab käesoleva magistr töö autori hinnangul pidada ka teatud määral ühtse turu edendamist pärssivaks, kuivõrd kõikide käesoleva töö raames käsitletud hanketeadete sisu (sh riigihanke ese ja lühikirjeldus) on avaldatud konkreetse hankija riigikeeles. Antud probleemi täpsem analüüs väljub aga käesoleva magistr töö käsitlusalast.

Käsitledes järgnevalt vormirõivastest veel spetsiifilisemat valdkonda – saapaid (CPV koodiga 18800000, mis tähistab jalatseid), võiks eeldada, et suurem osa hankeid viiakse läbi klassikalise direktiivi alusel, kuivõrd saabaste puhul võib nende sõjaline otstarve olla praktiliselt eristamatu tsiviilotstarbest. Klassikalise direktiivi kohaldamise suurem osakaal on tuvastatav ka hanketeadetest. Siinkohal saab tuua mitmeid näiteid - Norra Politseiamet,<sup>214</sup> Bulgaaria

---

<sup>209</sup> Simovart, M. Legal assessment for Horizon 2020 project iProcureNet, lk 15, avaldamata materjal autori valduses.

<sup>210</sup> 2022/S 221-635026 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:635026-2022:TEXT:ET:HTML>.

<sup>211</sup> 2022/S 223-637369 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:637369-2022:TEXT:ET:HTML>.

<sup>212</sup> Simovart, M. Legal assessment for Horizon 2020 project iProcureNet, lk 16, avaldamata materjal autori valduses.

<sup>213</sup> Riigihange “Militaar-ratassõidukid” (viitenumber 232502) alusdokumendid. Hanke teated.

<sup>214</sup> 2023/S 055-160919 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:160919-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

Kaitseministeerium,<sup>215</sup> Itaalia Kaitseministeerium,<sup>216</sup> Poola Sõjaväeluureteenistus,<sup>217</sup> Leedu Kaitseressursside Amet<sup>218</sup> ja Horvaatia Siseministeerium.<sup>219</sup>

Siiski esineb ka sellest erandeid – näiteks on Poola Armee Logistikauksus ostnud saapaid aastateks 2023-2025, kasutades selleks kaitse- ja julgeolekudirektiivi piiratud hankemenetlust.<sup>220</sup> Sama menetlusliiki sama hankija poolt on kasutatud ka talvesaabaste ostmiseks.<sup>221</sup> Kaitsejalatseid on kõnealuse menetlusliigi alusel hankinud ka Leedu Kaitseministeeriumi valitsemisalas olev Kaitseressursside amet.<sup>222</sup> Siiski on selline valik äärmiselt erandlik ning tulemusi avaldatud hanketeadete põhjal vähe. Lähtudes kaitse- ja julgeolekudirektiivi eesmärkidest ja kohaldamisalast, on siinkohal küsitav, kas konkreetsed saapad on siiski projekteeritud või kohandatud sõjaliseks kasutamiseks, kuid samas ei ole kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamine siiski välistatud.

Kõikide erinevate kategooriate ning hanketeadete analüüsi kokkuvõttes saab asuda seisukohale, et nii klassikalise kui ka kaitse- ja julgeoleku direktiivi alusel võivad käsitlust leidnud asjade jaoks, sõltuvalt nende otstarbest ja valdkonnast, sobida erinevad hankemenetlused. Leidub kategooriad, kus kaitse- ja julgeolekuvaldkonna direktiivile rohkem tuginetakse kui klassikalisele direktiivile. Nendeks on näiteks signaal- ja pürotehnilised vahendid, laskemoona ja tulirelvade ning nende tarvikute hanked. Samas vastupidiselt – klassikalise direktiivi alusel avaldatud hankeid on rohkem kui kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas nt mehitamata õhusõidukite, ballistiliste kiivrite ja muu rõivastuse valdkondades. Siiski ei saa käesolevas töös analüüsi tulemusel väita, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete aluseid rakendatakse mõnes kategoorias otseselt ühetaoliselt ning oleks tuvastatav mõni kategooria, kus kasutust leidis ainult kaitse- ja julgeolekudirektiivi kohaldamine.

---

<sup>215</sup> 2023/S 020-051916 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:51916-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>216</sup> 2023/S 015-040466 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:40466-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>217</sup> 2023/S 005-008096 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:8096-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>218</sup> 2022/S 231-666401 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:666401-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>219</sup> 2022/S 228-652931 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:652931-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>220</sup> 2023/S 010-020983 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:20983-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>221</sup> 2022/S 207-592695 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:592695-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

<sup>222</sup> 2021/S 216-569935 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:569935-2021:TEXT:ET:HTML&src=0>.

Seega on antud peatükis käsitletava töö eesmärgi – kas esineb tuvastatav direktiivi eesmärki toetav ühtsus nii siseriiklike kui ka EL-i hankijate riigihangete korraldamises, mis väljendub kaitse- ja julgeolekuvaldkonna reeglistiku ühetaolises rakendamises kindlate esemete hankimisel – raames jõutud vastuseni, et kindlate esemete hankimisel kaitse- ja julgeolekuvaldkonna reeglistiku ühetaolist rakendamist ei tuvastatud.

### **3.3. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni rakendamise tulevik**

Lähtudes käesolevas töös analüüsitust, võib asuda seisukohale, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonna regulatsiooni küll rakendatakse, kuid see ei tähenda endiselt, et direktiivi rakendamine oleks nii efektiivne kui esialgselt loodetu. Lähtudes kaitse- ja julgeoleku direktiivi eesmärgist rajada ühtne EL-i kaitseotstarbeline turg, tekib küsimus, kas või kuidas oleks antud eesmärki võimalik praktiliselt kõige tõhusamal viisil täita. Tänapäeval hetkel on kaalutlusotsus õigustatult hankija käes – hankija kohustus on põhjendada, miks ta konkreetses olukorras konkreetset asja, teenust või ehitustööd kaitse- ja julgeolekuvaldkonna esemeks peab. Hankija kaalutlusotsuse vajalikkus tuleneb ka nt RHS § 169 lg 1 punktis 1 käsitletud 1958. a. nimekirjast, mida tuleks tõlgendada laiendavalt tulenevalt tehnoloogia ja muu tööstuse arengust. Küsimus sellest, kas hankija kaalutlusruum on kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas senise regulatiivse lahenduse järgi juba olemuslikult liiga lai, et tagada reaalne ühise kaitseturu teke, väljub aga antud magistr töö käsitusala.

Varasemalt on kritiseeritud, et kaitse- ja julgeolekudirektiivi ei rakendata nii tõhusalt kui võiks. Vastavasisuline analüüs leidis pikemalt käsitlust käesoleva töö alapeatükis 1.1. Euroopa Komisjon on direktiivi tulemuslikkuse ja tõhususe parandamiseks andnud suunised ka ühishangete korraldamiseks.<sup>223</sup> Lisaks on Euroopa Komisjon teinud 2022. aasta juulis ettepaneku luua

---

<sup>223</sup> Komisjoni teatis kaitse- ja julgeolekualaseid ühishangete käsitlevate juhiste kohta (kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete käsitlev direktiiv 2009/81/EÜ) (2019/C 157/01).

ühishangete õigusakt, mille abil tugevdada Euroopa kaitsetööstust.<sup>224</sup> Kõnealuse õigusakti seletuskiri rõhutab samuti ühishangete relevantsust ühise turu loomisel.

Koostöö on EL kaitsektoris erand, mitte reegel. Vastavalt Euroopa Liidu andmetele on nii koostöö kulutuste kogusumma kui ka koostööalgatuste arv viimase kümnendi jooksul oluliselt vähenenud. Aastaks 2020 langes liikmesriikide ühine varustusele kulutamine 11 protsendile kogu kaitsekulutustest, mis on kaugel Euroopa Liidu eesmärgist (35 protsenti) ning madalaim näitaja alates 2005. aastast, mil Euroopa Kaitseagentuur vastavaid andmeid koguma hakkas. Seega, vaatamata kaitsekulutuste kogusumma, kaitseinvesteeringute ja kaitsevarustuse hankimise suurenemisele ei paista enamiku liikmesriikide jaoks koostööprojektidele kulutamine olevat prioriteet. Eeltoodust tuleneb kaks põhiküsimust – Miks on Euroopa kaitsekoostöö nii keeruline ning kuidas saaks seda lihtsustada?<sup>225</sup>

Enamiku liikmesriikide poolt teatatud kaitse-eelarve suuredused on nii võimalus kui ka väljakutse. Ühelt poolt annavad suurenevad eelarved rohkem ruumi uute koostööprojektide arendamiseks teiste riikidega. Teiselt poolt võivad liikmesriigid siiani otsuseid vastu võtta isoleerituna, arvestamata otsuste keskmise kuni pikaajalise mõjuga Euroopa Liidu kaitseturule.<sup>226</sup> Euroopa Komisjoni aruandes on käsitletud võimalust liikmesriikidel korraldada eri vormides ühishankeid. Sealjuures on erinevate puudutatud rühmadega toimunud konsultatsioonide, liikmesriikide ekspertide peetud arutelude ning Euroopa Kaitseagentuurilt saadud info käigus leitud, et kaitse- ja julgeolekudirektiiv ei takista ühishangete korraldamist ning liikmesriikide ametiasutusi tuleks julgustada kasutama hoopiski direktiiviga ette nähtud paindlikkust ühishangete korraldamisel.<sup>227</sup> Sealjuures vähendavad ühishanked kulusid, tugevdavad EL-i liikmesriike ja turgu ning omavahelist koostööd<sup>228</sup>.

---

<sup>224</sup> Euroopa Komisjon. Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS ühishangete õigusakti abil Euroopa kaitsetööstust tugevdava vahendi loomise kohta. Seletuskiri. Brüssel, 19.07.2022 2022/0219(COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0349&from=EN> (10.04.2023).

<sup>225</sup> Monaghan, S. Solving Europe's Defense Dilemma. Overcoming the Challenges to European Defense Cooperation. CSIS briefs. March 2023. lk 2-4.

<sup>226</sup> European Defence Agency. 2022 Coordinated annual review on defence report. EUROPEAN DEFENCE AGENCY RUE DES DRAPIERS 17-23, B-1050 BRUSSELS. November 2022. lk 3.

<sup>227</sup> Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule kaitse- ja julgeolekualaseid riigihankeid käsitleva direktiivi 2009/81/EÜ rakendamise kohta, et järgida kõnealuse direktiivi artikli 73 lõiget 2 (COM (2016) 762).

<sup>228</sup> Andree, N., Fritton, P., Wolters, C. Cooperation in Defence and Security Procurement among EU Member States. EPPPL, 1/2020, lk 24.



Sellist rahvusvahelist koostööd on püütud edendada kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas juba mõnda aega ning seda just relvade ja nendega seotud süsteemide tootmiseks ja arendamiseks.<sup>229</sup> See aga ei tähenda, et koostöö oleks alati väga lihtne, vaid vastupidi – kasvõi asjaolu, et EL-i riigihangete direktiivid on asjaomastes liikmesriikides erinevalt üle võetud, võib tähendada seda, et liikmesriigis, kus regulatsioon on üksikasjalikum ja detailsem, on koostööks vajalik töömaht suurem ning riigiti võib olla ka teabeturbe nõuete rakendamise vajadus erinev. Samuti võivad olla erinevad riikide vajadused hangitavate esemete osas ning kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas hangitavad esemed võivad hõlmata informatsiooni, mida julgeolekuhuvide kaitseks liikmesriikide vahel jagada ei soovita. Sealjuures võib ühine hankimine kohati olla väga ajakulukas, kuivõrd erinevate liikmesriikide esindajatel tuleb tutvuda ka teiste liikmesriikide seadusandlustega, mis omakorda tekitab pikema hankeprotsessi ja ka keelebarjääri, millest tulenevalt võib koostöö tegemine keeruline olla.<sup>230</sup> Euroopa Kaitseagentuuri sõnul on samuti koostöö problemaatiline, kuivõrd koostööpõhine lähenemisviis on aeganõudvam ja keerukam ning liikmesriigid kaaluvad kaitsekoostöö tegemist ainult siis, kui see langeb kokku nende riiklike kaitseplaanide või kaitsekavadega, toob kasu nende riigi tööstusele või tugevdab koostööd. Samuti toimub koostöö pigem naaberriikide vahel ning laiemat koostöö tegemist tavapäraselt ei eelistata.<sup>231</sup>

Aruande kohaselt on relevantseks probleemiks ühtse kaitseturu loomisel ka nn “spetsiifilisuse dilemma”. Nimelt tähendab “spetsiifilisuse dilemma” seda, et riikide koostöö on lihtsam madala spetsiifilisusega esemete puhul, mida paljud riigid saavad kasutada (näiteks riietus, meditsiinivarustus või käsirelvad), kui eritellimusel valmistatud kõrge spetsiifilisusega esemete ja süsteemide puhul (näiteks raketid, laevad ja lennukid) kuna selliste esemete puhul on riikide kasutusvajadused erinevad. Seejuures aga kaalub, paradoksaalselt, koostöö kasutegur kõrge spetsiifilisusega esemete puhul märkimisväärselt üle madala spetsiifilisusega esemete ühisest hankimisest tuleneva kasuteguri.<sup>232</sup> Riikide tendentsi sõlmida lepinguid eraldiseisvalt ning kaitse-

---

<sup>229</sup> Heuinckx, B. Aggregated procurement under Directive 2014/24/EU: lessons from the defence sector P.P.L.R., 2018, 5. lk 209.

<sup>230</sup> *Ibid.*, lk 189-209.

<sup>231</sup> European Defence Agency. 2022 Coordinated annual review on defence report. EUROPEAN DEFENCE AGENCY RUE DES DRAPIERS 17-23, B-1050 BRUSSELS. November 2022. lk 6.

<sup>232</sup> Monaghan, S. Solving Europe’s Defense Dilemma. Overcoming the Challenges to European Defense Cooperation. CSIS briefs. March 2023. lk 6.

ja julgeolekudirektiivi väliselt just kõrge väärtusega, strateegiliste ja keerukate kaitsesüsteemide puhul on täheldatud ka 2016 aasta Euroopa Komisjoni hindamisraportis<sup>233</sup>.

Aastal 2019 avaldatud komisjoni teatis rõhutab samuti kaitse- ja julgeolekuvaldkonna ühishangete olulisust ning suunab liikmesriike omavahel varasemast rohkem ja tihedamalt koostööd tegema, luues sealjuures erinevaid potentsiaalseid võimalusi ühishanke läbiviimiseks eri liikmesriikide avaliku sektori hankijate vahel. Tegemist ei ole küll õiguslikult siduva dokumendiga, kuid selles on käsitletud mitmeid erinevaid võimalusi liikmesriikide ühishangete korraldamiseks: liikmesriikide vahelised ühishanked koos keskse hankijaga või ilma, koostööprogrammid või nt hangete tegemine rahvusvaheliste organisatsioonide kaudu.<sup>234</sup> Siinkohal aga tõusetuvad lisaks küsimused kohaldatava õiguse, vastutuse, siseriikliku õiguse ja muu olulise kohta, mis ei kuulu käesoleva magistr töö eesmärgi saavutamise hulka. Siiski, kuivõrd ühishanked võivad eeltoodust tulenevalt olla kaitse- ja julgeolekuvaldkonna ühtlustamise ja turu loomise eesmärgi täitmise võimalik efektiivne suunis, käsitletakse mõningaid näiteid seni tehtud liikmesriikide vahelistest koostöödest.

Üks näide läbi keskse hankija on käesoleva töö raames juba läbi käinud – nimelt on tegemist RKIK-i “Militaar-ratassõidukite” hankega, kus RKIK ise oli keskseks hankijaks, kuid lõppkasutajateks on nii Eesti Kaitsevägi, Läti Kaitsevägi, Eesti Kaitseliit, RKIK kui ka PPA.<sup>235</sup> Hankega on hõlmatud Läti Kaitsevägi, millest tulenevalt on tegemist liikmesriikide vahelise koostööga. Ühishanke käigus kogutud tehnilisi teadmisi, efektiivseid lahendusi ja rahalist säästmist on ühishanke positiivse küljena tõdenud RKIK hankides ka koos Poolaga õhutorjesüsteeme<sup>236</sup>.

Rahvusvahelistest organisatsioonidest väärrib märkimist PESCO<sup>237</sup>, mille ülesandeks on samuti suurendada liikmesriikide vahelist koostööd kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas. Hetkel kuulub PESCO-sse 25 liikmesriiki ning läbi PESCO on eesmärk tõhustada EL-i ühtset julgeolekut ning

---

<sup>233</sup> Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule kaitse- ja julgeolekualaste riigihankeid käsitleva direktiivi 2009/81/EÜ rakendamise kohta, et järgida kõnealuse direktiivi artikli 73 lõiget 2 (COM (2016) 762) lk 5.

<sup>234</sup> Komisjoni teatis kaitse- ja julgeolekualaste ühishankeid käsitlevate juhiste kohta (kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid käsitlev direktiiv 2009/81/EÜ) (2019/C 157/01).

<sup>235</sup> Riigihanke “Militaar-ratassõidukid” (viitenumber 232502) RHAD.

<sup>236</sup> Tooming, M. “Eesti hangib koos Poolaga lühimaa õhutorjesüsteeme”. Eesti Rahvusringhäälingu uudised. 07.09.2022. <https://www.err.ee/1608708241/eesti-hangib-koos-poolaga-luhimaa-ohutorjesusteeme> (30.03.2023).

<sup>237</sup> PESCO - *permanent Structured Cooperation*.

tugevdada koostööd.<sup>238</sup> PESCO kodulehelt leitava info põhjal on ka Eesti osa võtnud mitmest erinevast projektist – nt keskmise suurusega poolautonoomse pealveelaeva ostmine<sup>239</sup>, integreeritud maapealse mehitemata süsteemi ostmine<sup>240</sup> ning meditsiinilise suutlikkuse koordineerimine<sup>241</sup>. Sarnane programm kaitsevarustuse turu loomiseks on nt OCCAR, kuhu kuuluvad Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Hispaania ja Ühendkuningriigid<sup>242</sup>. Liikmesriikide vahelist sõjalist koostööd ja kaitsevõime arendamist toetab ka Euroopa Kaitseagentuur, kuhu kuulub 27 liikmesriiki<sup>243</sup>.

Käsitledes otseselt kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete praktilise efektiivsuse tagamist Eestis, on seaduseelnõu seletuskirjast tuvastatav järgmine ettepanek. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid korraldatakse RHS § 172 lg 1 kohaselt piiratud või konkurentsipõhise läbirääkimistega hankemenetlusena, mille juures on oluline märkida, et RHS § 81 lg 1 kohaselt võib hankija muuta hanketeadet või riigihanke alusdokumente (RHAD) piiratud ning konkurentsipõhises läbirääkimistega menetluses enne taotluse esitamise tähtpäeva.

Olukorras, kus hankija on avaldanud juba hanke nn “esimeses faasis” ehk taotluste esitamisel nt tehnilise kirjelduse või lepingu projekti ning selles esineb viga, mis ilmneb alles nn “teises faasis” ehk pakkumuste esitamise ajal, ei ole hankijal enam võimalik kõnealust eksimust kõrvaldada ning see võib suuresti mõjutada kogu hankemenetluse tulemust. Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on selles osas plaanis ka muudatus just kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas. Nimelt loodaks RHS-i § 175<sup>1</sup>, mis lubaks alusdokumentide muutmist ka pärast taotluste esitamist<sup>244</sup>. See omakorda aitaks leevendada neid olukordi, kus hankijatel on vajadus alusdokumente pärast taotluste esitamist muuta, kuid kehtiv seadus seda hetkel ei luba ning hankijad peavad seetõttu hanke kehtetuks tunnistama ning kogu riigihanget uuesti alustama, mis

---

<sup>238</sup> PESCO. About PESCO. Scope and ambition. <https://www.pesco.europa.eu/about/> (30.03.2023).

<sup>239</sup> PESCO. Projects. Medium size semi-autonomous surface vehicle. <https://www.pesco.europa.eu/project/medium-size-semi-autonomous-surface-vehicle-m-sasv/> (30.03.2023).

<sup>240</sup> PESCO. Projects. Integrated Unmanned Ground System. <https://www.pesco.europa.eu/project/integrated-unmanned-ground-system-ugs/> (30.03.2023).

<sup>241</sup> PESCO. Projects. European Medical Command. <https://www.pesco.europa.eu/project/european-medical-command/> (30.03.2023).

<sup>242</sup> OCCAR. About us. What is OCCAR? <https://www.occar.int/about-us> (30.03.2023).

<sup>243</sup> European Defence Agency. Home. What we do. <https://eda.europa.eu/what-we-do> (18.04.2023).

<sup>244</sup> Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (491 SE), lk 73.

tähendab omakorda seda, et niigi pikk kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihanke protsess venib veel pikemaks ning suurendab nii hankijate kui ka pakkujate koormust. Eeltoodud muudatus võiks seega aidata kaasa regulatsiooni efektiivsusele ja seeläbi paremale rakendamisele, kuid on omaette küsitav, kas selline muudatus on ka realiseeritav.

Käsitledes kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni edaspidist rakendamist, on oluline märkida, et 01.06.2022 jõustunud RHS-i<sup>245</sup> on sisse toodud võimalus kasutada RHS § 173 lg 1 p 5 just kriisilukorrast tuleneva kiireloomulisuse tõttu. Tegu on küll väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega hankemenetlust käsitleva alusega, kuid see mõjutab siiski käesolevas alapeatükis käsitletud kaitse- ja julgeolekuvaldkonna regulatsiooni tõhusat kohaldamist. Nimelt nägi direktiiv 2009/81/EÜ selle ette ka varem, kuid RHS-is selline võimalus puudus.<sup>246</sup> Kaitse- ja julgeoleku direktiivi artikkel 28 lg 1 p c kohaselt tuleb hankijal põhjendada väljakuulutamisetähtaajaga läbirääkimistega menetluse kasutamist hankelepingu sõlmimise teates, kui kriisilukorrast tingitud kiireloomulisus ei võimalda järgida piiratud menetluses või väljakuulutamisega läbirääkimistega menetluses nõutavaid tähtaegu. Sealjuures defineerib direktiiv art 1 p-s 10 ära ka “kriisi” mõiste järgnevalt: “olukord liikmesriigis või kolmandas riigis, kus on toimunud kahjustav sündmus, mille ulatus on oluliselt suurem kahjustavate sündmuste ulatusest igapäevases elus ja mis oluliselt ohustab või piirab inimeste elu ja tervist või mõjutab märkimisväärselt vara väärtust või nõuab meetmeid elanikkonna varustamiseks hädavajalikuga; kriisiga on tegemist ka siis, kui niisuguse kahjustava sündmuse toimumist peetakse ilmseks; relvastatud konfliktid ja sõjad on käesoleva direktiivi tähenduses kriisid.”<sup>247</sup>

Samuti väärneb märkimist 24.02.2023 jõustunud RHS § 175 lg 6 muudatus, mille kohaselt saab kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas hanke alustamisel edaspidi RHS-is märkida, kas taotlejate või pakkujate nimed ja registrikoodid avalikustatakse või mitte. Seega saab edaspidi jätta avaldamata taotlejate või pakkujate andmed, kui nende avaldamine takistaks õigusaktide rakendamist või oleks vastuolus avaliku huviga, sealhulgas kaitse- ja julgeolekuhuvidega.<sup>248</sup> Kõnealune säte tagab

---

<sup>245</sup> Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus – RT I, 05.05.2022, 2.

<sup>246</sup> Parind. RHS § 173. Komm vlj. lk 999. Kommenteeritud väljaande kohaselt oli Eesti seadusandja EL õigusest tuleneva normi ülevõtmata jätnud ning selle kohta puudusid põhjendused ka RHS eelnõu seletuskirjas, millest tulenevalt oli Eesti seadusandja EL õiguse vastu eksinud.

<sup>247</sup> Direktiiv 2009/81/EÜ artikkel 1 p 10.

<sup>248</sup> Riigivaraseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus – RT I, 23.02.2023, 1.

suurema kaitstuse lepingupartneritele ning samuti aitab kaitsta hankija jaoks tundlikku infot. Ka seaduseelnõu seletuskiri märgib, et loodud säte vähendab ohtu kahjustada olulisi julgeolekuhuvisid<sup>249</sup>.

---

<sup>249</sup> Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu (491 SE) seletuskiri, lk 51.

## KOKKUVÕTE

Eesti julgeolekupoliitika alustes on sõnastatud järgnev peaesmärk: “kindlustada Eesti Vabariigi iseseisvus ja sõltumatus, rahva ja riigi kestmine, territoriaalne terviklikkus, põhiseaduslik kord ja elanikkonna turvalisus”. Eesmärk peegeldab riigi kindlat sihti tagada turvalisus oma inimestele. Kaitseministeeriumi kodulehelt leitava informatsiooni kohaselt on Eesti 2022. aasta kaitsekulu umbes 770,6 miljonit eurot. Eelarvesse on planeeritud ka varustuse ja laskemoona täiendamine ning uuendamine, mis omakorda parandab Eesti lahinguvalmidust. Selleks viiakse läbi palju kaitseotstarbelisi hankeid, mis hõlmavad muuhulgas meremiine, tankitõrje granaadiheitjaid, miinipildujaid, veokeid ning muid vajalikke esemeid, teenuseid ning ehitustöid. Kuivõrd julgeolekukeskkond on 2022. aastaga veelgi halvenenud, investeerib riik lähiaastate jooksul riigikaitseesse täiendavalt üle 380 miljoni euro.

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid käsitleb riigihangete seaduse (edaspidi RHS) 6. peatükk. Siiski ei kuulu RHS 6. ptk kohaldamisele kõikide kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas hangitavate esemete puhul, vaid lähtuda tuleb RHS §-s 169 sätestatud kriteeriumitest. RHS § 169 lg 1 sätestab alused, millise riigihanke korral, lähtudes riigihanke esemest, on tegemist RHS-i 6. ptk tähenduses kaitse- ja julgeolekuvaldkonda kuuluva riigihankega. Eelkõige on tegemist asjade ostmisega, mis on projekteeritud või kohandatud sõjaliseks otstarbeks (laskemoon, lõhkeaine, relvastus jne), selliste julgeolekuotstarbeliste asjade ostmisega, mis on seotud riigisaladusega, salastatud välisteabega või muu juurdepääsupiiranguga teabega, eelnevalt nimetatud asjadega otseselt seotud teenuste või ehitustööde tellimisega, või sõjalise- ja julgeolekuotstarbeliste ehitustööde või teenuste tellimisega.

Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsioon tuleneb Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist nr 2009/81/EÜ (edaspidi kaitse- ja julgeolekudirektiiv). Seetõttu peab vastavat siseriiklikku regulatsiooni tõlgendama direktiiviga kooskõlas. Kaitse- ja julgeoleku valdkonnas on asjade ja teenuste ostmine sageli tundlikku laadi, mistõttu sätestab direktiiv erinõudmised eelkõige tarnekindluse ja teabeturbe valdkonnas. Eeltoodud direktiivi eesmärk on kaitse- ja julgeolekuvaldkonnale piisava õigusraamistiku ning EL-i kaitsetööstuse baasi loomine. Seejuures on regulatsiooni eesmärgiks ka vähendada kaitse- ja julgeolekuvaldkonna hangete puhul

tuginemist Euroopa Liidu (EL) aluslepingutest tulenevatele eranditele. Seda seetõttu, et erandite puhul sõlmitakse enamjaolt lepinguid kohalike, siseriiklike ettevõtetega ning seeläbi ei toimu EL sisese ühise turu arenemist. Vaatamata liikmesriikide ja erinevate sidusrühmade esialgsele positiivsele tagasisidele pärast kaitse- ja julgeolekudirektiivi jõustumist, on direktiivi tõhusust hinnanud aruannetes jõutud järeldusele, et direktiivi üldine mõju ei ole olnud piisavalt efektiivne nii EL sisese ühtse õigusliku raamistiku loomisel kui ka konkreetsete tulemuste osas EL-i kaitsetööstuse baasi loomisel.

Seega on esiteks oluline, et EL-i ühtse turu loomiseks ja tagamiseks oleks direktiivist tulenevad alused riigihanke korraldamiseks kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas nii Eestis kui teistes liikmesriikides üle võetud korrektselt, võimalikult terviklikult ning piisavalt selgelt, et hankepraktika ka reaalselt kaitseturгу ühtlustaks ja kasvataks. Seejuures on oluline, et hankijatel oleks selge ja üheselt mõistetav suunis, millal kaitse- ja julgeolekuvaldkonna regulatsioonist lähtuda. Eeltoodu peaks ideaalis väljenduma ka ühtses hankepraktikas, mis peaks omakorda tagama ühise kaitsektori turu loomist kui kaitse- ja julgeolekudirektiivi põhilist eesmärki. Selleks, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete turg oleks ühtne, on esiteks vajalik, et riigiti oleks sätestatud ka ühtsed alused regulatsiooni kohaldamiseks. Kui Eestis ei ole regulatsioon korrektselt ja piisavalt õigusselgelt üle võetud, ei saa ka Eesti hankijad efektiivseimal võimalikul viisil ühisesse turgu panustada. RHS sõnastus erineb aga osaliselt direktiivis sätestatust, millele on viidatud ka erialakirjanduses.

Antud magistritöö esimeseks eesmärgiks oli seega välja selgitada, kas RHS § 169 lg 1 kohaldamisala kattub kaitse- ja julgeolekuvaldkonna direktiivist tuleneva kohaldamisalaga ning seejuures lisaks tuvastada, millistel juhtudel on hankijal vajalik RHS § 169 lg 1 sisustamisel sätte korrektseks kohaldamiseks rakendada kooskõlalist tõlgendamist direktiiviga. Käesolevas töös käsitletust järeldub, et direktiivi 2009/81/EÜ artiklist 2 tulenevad alused on tänaseks Eesti siseriiklikus õiguses vastuoludeta üle võetud. RHS § 169 lg 1 sõnastuse muudatusi leidub siiski mitmes RHS-i muutmise seaduses ning isegi kui grammatiline erinevus võib esmapilgul tunduda väike, on see mõjutanud, ning võib ka tulevikus mõjutada hankijate otsuseid. Säte vajab korrektseks rakendamiseks teatud juhtudel direktiiviga kooskõlalist tõlgendamist ning küsimus peitub eelkõige sätte õigusselguses, nimelt võib hankijal olla keerukas aluseid mõista ning see võib

omakorda tingida ebaühtse rakendamise. Eeltoodu sisustamiseks olulisemate järel dustena saab tuua järgmist. Eesti seadusandja ei ole RHS § 169 lg 1 p 1 sõnastuses teinud selgesõnalist viidet 1958. aasta nimekirjale ega Sõjaliste kaupade ühisele Euroopa Liidu nimekirjale. Siiski on seletuskirjas selgitatud, et RHS § 169 lg 1 p 1 kohaldamisalasse kuuluva varustusena peetakse eelkõige silmas neid tooteliike, mida 1958. aasta loetelu kajastab. Õigusselguse põhimõttest tulenevalt võiks nimekirjale seaduses viite lisamist pidada vajalikuks, et tagada ühtne arusaam kõnealuse punkti kohaldamisalast. Nii on toimunud ka nt Läti ja Leedu seadusandjad, viidates siseriiklikus õiguses otse 1958. aasta Sõjaliste kaupade nimekirjale. Kuna kehtivas seaduses selgesõnaline viide 1958. aasta nimekirjale puudub, tuleb antud sätet tõlgendada kooskõlas direktiiviga ning sellest tulenevalt järel dada, et tegu peab olema eelnimetatud nimekirjadesse (mida tuleb vajaduse korral tõlgendada laiendavalt tulenevalt kaitsetööstuse arengust) kuuluvate asjadega.

RHS § 169 lg 1 p 2 sõnastuses esineb erinevus direktiivi 2009/81/EÜ artikli 2 punktis b sõnastatuga. Siiski puudub sisuline vastuolu siseriikliku seaduse ja direktiivi vahel, kuivõrd RHS § 169 lg 1 punktis 2 sõnastatud “julgeolekuotstarbeline asi” on tõlgendamise teel võrdsustatav direktiivi 2009/81/EÜ artikli 2 punktis b sõnastatud “tundliku varustusega”. Riigihangete seaduse muutmise seaduse seletuskirja kohaselt peetakse “julgeolekulise otstarbe” all silmas nii sõjalist kui ka mittesõjalist julgeolekut, s.t. varustuse, ehitustööde ja teenuste hankimine peab toimuma julgeolekuvaldkonnas kasutamiseks, mida kinnitab ka direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste punkt 11. Sealjuures tuleks julgeolekuotstarbelist varustust, teenuseid ja ehitustöid mõista RHS-is laiemalt ning varustus ei pea erinevalt RHS § 169 lg 1 p-st 1 olema spetsiaalselt projekteeritud või kohandatud julgeoleku tarbeks, et seda saaks kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas osta ja kasutada, mis omakorda tagab sätte oluliselt laiema kohaldamisala kui RHS § 169 lg 1 punkt 1. RHS § 169 lg 1 p 2 teise eeldusena peab ostetav asi hõlmama salastatud teavet. Sealjuures ei piira direktiivi 2009/81/EÜ artikkel 1 p 8 oma definitsioonilt seda, millise kaitsetasemega teabega tegu peab olema, kuid Eesti õiguses oli enne 01.06.2022 jõustunud redaktsiooni kaitsetase konkreetselt seaduses sätestatud ning muu juurdepääsupiiranguga teave sinna alla ei kuulunud. Seega ei olnud säte direktiiviga kooskõlas.



RHS § 169 lg 1 p 3 hõlmab endas kahte sisustamist vajavat terminit, “otseselt seotud” ning “elutsükli etapid”. RHS § 169 lg 1 p 3 kontekstis tuleks Direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste p 12 kohaselt elutsükli all mõista hankija vajadusi läbi toote eluaja, mis omakorda võiks hõlmata nt “uuringuid, hindamist, ladustamist, transporti ja kõiki muid algele projekteerimisele järgnevaid tegevusi”. Milliseid asju, teenuseid või ehitustöid pidada aga punktides 1 ja 2 nimetatud asjadega otseselt seotuks, ei tulene ei direktiivist ega RHS-ist. Siiski on seaduseelnõust tuvastatav, et eelnevalt nimetatud asjad, teenused ja ehitustööd peavad omama tihedat seotust punktides 1 ja 2 nimetatud asjadega nii, et punktiga 3 hõlmatud asjad, teenused või ehitustööd ei omaks eraldiseisvalt tähendust.

RHS § 169 lg 1 p 4 sõnastuses esineb analoogia RHS § 169 lg 1 punktide 2 ja 4 ning direktiivi sõnastuse vahel. Nimelt on ka antud juhul kasutanud eesti seadusandja teistsugust sõnastust erinevalt direktiivist tulenevatele “tundlikele ehitustöödele” ning “tundlikele teenustele”. Kuigi RHS-i normi sõnastus “julgeolekuotstarbeline” erineb grammatiliselt direktiivis sõnastatud “tundlikust”, puudub siiski sisuline vastuolu siseriikliku seaduse ja direktiivi vahel ning normi õigusselguse tagamiseks tuleb seda tõlgendada direktiiviga kooskõlas. RHS § 169 lg 1 p 4 sõnastusest tekib küsimus, kas säte sisaldab kahte kumulatiivset eeldust, millest esimene eeldus sisaldab kahte alternatiivi, või on tegemist kahe alternatiivse eeldusega. Lähtudes direktiivi ja RHS § 169 lg 1 p 4 kooskõllalisest tõlgendamisest, saab järeldada, et norm sisaldab kahte alternatiivset eeldust – esimese eelduse kohaselt peab tegemist olema sõjalise otstarbega teenuste või ehitustööde tellimisega. Teise eelduse kohaselt on tegu julgeolekuotstarbeliste teenuste või ehitustööde tellimisega, mis eeldavad või sisaldavad riigisaladust, salastatud välisteavet või muud juurdepääsupiiranguga teavet või millega see kaasneb. Sarnaselt RHS § 169 lg 1 punktile 2, lisandus ka punkti 4 “muu juurdepääsupiiranguga teabe” täiendus alles 01.06.2022.

Töö teiseks eesmärgiks oli välja selgitada, kas esineb tuvastatav direktiivi eesmärki toetav ühtsus nii siseriiklike kui ka EL-i hankijate riigihangete korraldamises, mis väljendub kaitse- ja julgeolekuvaldkonna reeglistiku ühetaolises rakendamises kindlate esemete hankimisel. Eesmärgi raames jõuti vastuseni, et kindlate esemete hankimisel kaitse- ja julgeolekuvaldkonna reeglistiku ühetaolist rakendamist ei tuvastatud. Käesoleva töö raames on siiski tuvastatud kategooriad, kus kaitse- ja julgeolekuvaldkonna direktiivile rohkem tuginetakse kui klassikalisele direktiivile.

Nendeks on signaal- ja pürotehnilised vahendid, laskemoon ja tulirelvad ning nende tarvikud. Näiteks toimub tulirelvade tarvikute ja lisaseadmete ostmine põhiliselt kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel ning klassikalise direktiivi alusel tehtud hankeid leidub vähe. Seejuures saab aga laskemoona kategoorias käsitletust järeldada, et riikide sisejulgeolekuks ostetav laskemoon hangitakse peamiselt klassikalise direktiivi alusel ning kaitseotstarbelise laskemoona hange viiakse läbi kaitse- ja julgeolekudirektiivi alusel, kuigi sisejulgeolekuline otstarve ei tohiks olla välistavaks kriteeriumiks kaitse- ja julgeolekuvaldkonna direktiivi kohaldamisel.

Samas vastupidiselt – klassikalise direktiivi alusel avaldatud hankeid on rohkem kui kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas nt mehitamata õhusõidukite, ballistiliste kiivrite ja muu erirõivastuse valdkondades. Näiteks kuulikindlate vestide valdkonnas viiakse hankeid läbi suures osas klassikalise direktiivi alusel ning esineb samuti mõnevõrra erinev praktika sisejulgeoleku ning riigikaitse eesmärgil asjade ostmisel. Siiski ei saa käesolevas töös analüüsi tulemusel väita, et kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete aluseid rakendatakse mõnes kategoorias otseselt ühetaoliselt ning et oleks tuvastatav mõni kategooria, kus kasutust leidis ainult kaitse- ja julgeoleku direktiivi kohaldamine.

Magistritöö kolmandaks eesmärgiks oli teha töö käigus ettepanekuid regulatsiooni tõlgendamiseks ning ühtse kaitsesektori turu loomise eesmärgi tagamiseks. Käesoleva eesmärgi raames leidis eelkõige käsitlust ka kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni piiritlemine riigi oluliste julgeolekuhuvide kaitsest. Eeltoodut sisustavad olulisemad järeldused on järgmised. Saab järeldada, et juhul kui tegemist on ELTL artikli 346 kohase julgeolekuhuvide kaitse erandiga, peab hankija oma kaalutlust esiteks ka sisuliselt põhjendama ning selgitama, et tegu on eriliste julgeolekuhuvide kaitsega ning teiseks, et antud erand on vajalik, et neid huve kaitsta. Seejuures peab olema ka põhjendatud, et neid huve ei ole võimalik kaitsta läbi hankemenetluse. Sellistele julgeolekuhuvidele viitavad täpsemalt ka direktiivi 2009/81/EÜ põhjenduste punktid 20 ja 27, mille kohaselt võiks erandi kohaldamine kõne alla tulla näiteks erinevate luureteenistuste ja eriti tundlike ostude puhul. Erandi kasutamine on põhjendatud rangelt vaid olukorras, kus kaitstakse liikmesriikide olulisi julgeolekuhuve. Muud huvid, mis seonduvad tööstuse- ja majandusega ning on seotud ka sõjavarustusega, kuid ei teeni otseselt julgeolekuhuve, ei õigusta artikli kohaldamist. See, milliseid julgeolekuhuvisid defineerida olulistena, on liikmesriikide eesõigus ja kohustus.

Seega võimaldatakse oluliste huvide kaitsmiseks vajalikke meetmeid paindlikult valida, kuid teisalt rõhutatakse, et täita tuleb oma asutamislepingust tulenevaid kohustusi ning eelnimetatud paindlikkust ei tohi kuritarvitada. Käsitledes just kaitse- ja julgeolekudirektiivi ja erandi kohaldamisala eristamist, saab asuda seisukohale, et erandi kohaldamine hankija poolt vajab väga sisulist põhjendust kuivõrd hankija peab suutma põhistada, miks valdkonnale "kohandatud" reeglid kaitse- ja julgeolekudirektiivis ei kaitse piisavalt tema olulisi julgeolekuhuvisid. Seda seetõttu, et kaitse- ja julgeolekudirektiiv on loodud just vastama kaitsealaste riigihangete eripäradele ja tundlikele omadustele.

Eesmärgi raames leidis käsitlust ka kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete regulatsiooni rakendamise tulevik. Tõhusaks ühise turu loomise eesmärki ning kaitse- ja julgeolekudirektiivi tulemuslikkust toetavaks instrumendiks saab pidada ühishankeid. Eeltoodu raames on Euroopa Komisjon ka teinud 2022. aasta juulis ettepaneku luua ühishangete õigusakt, mille abil tugevdada Euroopa kaitsetööstust.<sup>250</sup> Kõnealuse õigusakti seletuskiri rõhutab samuti ühishangete relevantsust ühise turu loomisel. Vaatamata kaitsekulutuste kogusummale ning kaitseinvesteeringute ja kaitsevarustuse hankimise suurenemisele on koostöö hetkel EL kaitsesektoris pigem erand, mitte reegel.

Euroopa Komisjoni aruandes on käsitletud võimalust liikmesriikidel korraldada eri vormides ühishankeid. Sealjuures on erinevate puudutatud rühmadega toimunud konsultatsioonide, liikmesriikide ekspertide peetud arutelude ning Euroopa Kaitseagentuurilt saadud info käigus leitud, et kaitse- ja julgeolekudirektiiv ei takista ühishangete korraldamist ning liikmesriikide ametiasutusi tuleks julgustada kasutama direktiiviga ette nähtud paindlikkust ühishangete korraldamisel. Sealjuures vähendavad ühishanked kulusid, tugevdavad EL-i liikmesriike ja turgu ning omavahelist koostööd. Oluline on ka täheldada, et hankijatel on tendents sõlmida lepinguid eraldiseisvalt ning kaitse- ja julgeolekudirektiivi väliselt just kõrge väärtusega, strateegiliste ja keerukate kaitseüsteemide puhul, kuid vastavate süsteemide hankimiseks ühishangete korraldamine oleks praktikas suurema kasuteguriga kui madala spetsiifilisusega esemete puhul.

---

<sup>250</sup> Euroopa Komisjon. Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS ühishangete õigusakti abil Euroopa kaitsetööstust tugevdava vahendi loomise kohta. Seletuskiri. Brüssel, 19.07.2022 2022/0219(COD) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0349&from=EN> (10.04.2023).

# **ESTABLISHMENT OF A COMMON DEFENCE EQUIPMENT MARKET – APPLICATION AND IMPLEMENTATION OF THE PROCUREMENT REGULATION IN THE FIELD OF DEFENCE AND SECURITY**

## **ABSTRACT**

The following main objective is formulated in the fundamentals of Estonia's security policy: "to ensure the independence and sovereignty of the Republic of Estonia, the continuity of the people and the state, the territorial integrity, constitutional order, and the safety of the population." Estonia's security policy goal reflects the country's firm aim to ensure the safety of its people. According to information on the Ministry of Defence's website, Estonia's defence expenditure in 2022 is approximately 770.6 million euros. The budget includes planned upgrades and modernizations of equipment and ammunition, which in turn improves Estonia's combat readiness. To achieve this, many defence procurement projects are carried out, including the procurement of sea mines, anti-tank grenade launchers, mine launchers, vehicles, and other necessary items, services, and construction works. Since the security environment has deteriorated even further in 2022, the country will invest an additional 380 million euros in national defence in the coming years.

The procurement of defence and security-related items is regulated by chapter 6 of the Public Procurement Act (hereinafter "PPA"). However, not all items procured in the defence and security sector are subject to chapter 6 of the PPA, but instead, the criteria set out in § 169 of the PPA must be followed. Subsection 1 of § 169 of the PPA sets out the basis on which a procurement is considered to be in the field of defence and security under chapter 6 of the PPA, depending on the subject matter of the procurement. Specifically, it includes the purchase of goods that are designed or adapted for military purposes (ammunition, explosives, weapons, etc.), the purchase of security-related items that are associated with state secrets, classified foreign information, or restricted-access information, the direct ordering of services or construction work related to the aforementioned items, or the ordering of construction work or services related to military and security purposes.

The regulation of public procurement in the field of defence and security derives from the directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council (hereinafter the Defence and Security Directive). Therefore, the relevant domestic regulations must be interpreted in line with the directive. The procurement of goods and services in the field of defence and security is often of a sensitive nature, which is why the directive sets out special requirements, especially in the areas of supply reliability and information security. The aim of the aforementioned directive is to create a sufficient legal framework for the defence and security sector and the EU defence industry base. A more direct objective of the regulation is also to reduce reliance on exemptions arising from EU treaties in the field of defence and security procurement. This is because exemption often result in contracts being concluded with local, national companies, which in turn does not promote the development of a unified internal market in the EU. Despite the initial positive feedback from member states and various stakeholders after the entry into force of the Defence and Security Directive, reports assessing its effectiveness have concluded that the overall impact of the directive has not been sufficiently effective. That is in both creating a unified legal framework within the EU, as well as in terms of specific results in creating an EU defence industry base.

Therefore, it is firstly important that the foundations for organizing defence and security sector public procurement based on the directive are correctly, comprehensively, and sufficiently adopted in Estonia and other member states to create and ensure the EU's single market, and to actually harmonize and expand the defence market. It is also important for procurers to have clear and unambiguous guidance on when to follow the regulations in the defence and security sector. Ideally, this should also be reflected in a unified procurement practice, which in turn should ensure the creation of a common defence sector market as the main objective of the Defence and Security Directive. In order for the defence and security sector public procurement market to be unified, it is firstly necessary for each country to establish a common basis for applying the regulations. If the regulation is not correctly and sufficiently adopted in Estonia, Estonian procurers cannot contribute to the single market in the most effective way possible. However, the wording of the Estonian Public Procurement Act differs in part from that set out in the directive, as referred to in specialized literature.

The first objective of this master's thesis was therefore to determine whether the scope of application of subsection 1 of § 169 of the Public Procurement Act overlaps with the scope of application of the Defence and Security Directive, and to identify, in addition, in which cases the contracting authority needs to apply consistent interpretation with the directive when implementing subsection 1 of § 169 of the PPA correctly. From the conclusions drawn in this thesis, it follows that the grounds arising from article 2 of Directive 2009/81/EC have been adopted without contradiction in Estonian domestic law. However, there are amendments to the wording of subsection 1 of § 169 of the PPA in several amendments, and even though the grammatical differences may seem small at first glance, they have had an impact, and may also affect the decisions of contracting authorities in the future. In certain cases, the provision requires consistent interpretation with the directive for correct application, and the question lies primarily in the legal clarity of the provision, namely that it may be difficult for the contracting authority to understand the grounds, which in turn may result in inconsistent application.

The following can be brought as more important conclusions. The Estonian legislator has not made a clear reference in the wording of point 1 of subsection 1 of § 169 of the PPA to the 1958 list or to the Joint EU List of Military Goods. However, the explanatory memorandum explains that equipment falling within the scope of application of said provision primarily refers to those types of products reflected in the 1958 list. In accordance with the principle of legal clarity, adding a reference to the list in the law could be considered necessary to ensure a uniform understanding of the scope of application of the said point. This has also been done by the legislators of Latvia and Lithuania, who refer directly to the 1958 list of military goods in their domestic law. Since there is no explicit reference to the 1958 list in the current law, this provision must be interpreted in accordance with the directive, and consequently it must be concluded that the things concerned must belong to the aforementioned lists (which may need to be interpreted expansively due to developments in the defence industry).

There is a difference in the wording of the subsection 2 of § 169 of the PPA and the EU Directive 2009/81/EC Article 2 point b, but there is no substantive contradiction between the domestic law and the directive. The term "security-related item" used in the RHS can be interpreted to be equivalent to the term "sensitive equipment" used in the directive. The Estonian explanatory

memorandum to the amendment of the Public Procurement Act states that the term "security-related" refers to both military and non-military security, meaning that procurement of equipment, construction works, and services must be intended for use in the security sector, as confirmed by recital 11 of Directive 2009/81/EC. The scope of application of the provision is significantly wider than that of point 1 of subsection 1 of § 169 of the PPA, as security-related equipment, services, and construction works need not be specifically designed or adapted for security purposes in contrast to the aforementioned provision. As a second precondition for point 2 of subsection 1 of § 169 of the PPA, the item to be purchased must involve classified information. However, the definition of classified information under Estonian law had a specific level of protection that did not cover restricted access information before the amendment came into force on June 1, 2022. Therefore, the provision was not in compliance with the directive.

Point 3 of subsection 1 of § 169 of the PPA includes two terms that require clarification: "directly related" and "life cycle stages". In the context of RHS § 169 subsection 1 paragraph 3, according to recital 12 of Directive 2009/81/EC, the term "life cycle" should be understood as the purchaser's needs throughout the product's life, which could include, for example, "research, evaluation, storage, transport and all other activities following initial design". However, it is not clear from the directive or RHS which things, services or construction works should be considered directly related to the things mentioned in paragraphs 1 and 2. Nevertheless, it is evident from the draft law that the aforementioned things, services and construction works must have a close connection with the things mentioned in paragraphs 1 and 2, so that the things, services or construction works covered by paragraph 3 do not have a separate meaning.

Point 4 of subsection 1 of § 169 of the PPA uses an analogy between the wording of point 2 of the aforementioned provision and the wording of the directive. In this case, the Estonian legislator has used a different wording compared to the directive for "sensitive construction works" and "sensitive services". Although the wording of the provision in the PPA, "for security purposes" differs grammatically from the "sensitive" formulation in the directive, there is no substantive contradiction between national law and the directive, and to ensure legal clarity, the provision must be interpreted in line with the directive. From the wording of point 4 of subsection 1 of § 169 of the PPA, the question arises as to whether the provision contains two cumulative assumptions, the

first assumption containing two alternatives, or whether there are two alternative assumptions. Based on a consistent interpretation of the directive and the relevant provision in the PPA, it can be concluded that the provision contains two alternative assumptions – according to the first assumption, the ordering of military services or construction works is required. According to the second assumption, it is ordering security-related services or construction works that require or contain classified information, classified external information, or other restricted access information, or that are associated with it. Similarly to point 2, the addition of "other restricted access information" to point 4 occurred only on 01.06.2022.

The second objective of the work was to determine whether there is a discernible unity in the organization of national and EU procurement procedures that supports the objective of the directive, which is reflected in the uniform application of the defence and security regulations in the procurement of certain items. Within the framework of this objective, the answer was reached that there is no uniform application of defence and security regulations in the procurement of certain items. However, categories have been identified where the Defence and Security Directive is relied on more than the so called general directive. These include signal and pyrotechnic devices, ammunition and firearms and their accessories. For example, the purchase of firearm accessories and attachments is mainly based on the Defence and Security Directive, and there are few procurement procedures based on the general directive. However, it can also be concluded from the category of ammunition that ammunition purchased for national security purposes is mainly procured under the general directive, while procurement of defence-related ammunition is carried out under the Defence and Security Directive, even though the national security purpose should not be an exclusionary criterion for the application of the Defence and Security Directive.

On the contrary, there are more tenders published on the basis of the general directive than in the field of defence and security, for example in the areas of unmanned aerial vehicles, ballistic helmets and other specialized clothing. For example, in the field of bulletproof vests, tenders are largely conducted on the basis of the general directive, and there is also some variation in the practice of purchasing items for internal security and national defence purposes. However, based on the results of the analysis in this paper, it cannot be claimed that the principles of procurement in the defence



and security sector are applied uniformly in any category, and it is not possible to identify a category where only the defence and security directive is applied.

The third objective of the master's thesis was to give interpretations and propose measures for achieving the goal of creating a common defence sector market. In the context of this objective, particular attention was given to distinguishing the scope of application of defence and security public procurement and the exemption provided in Article 346 (previously 296) of the Treaty on the Functioning of the European Union. The following important conclusions can be drawn from the above. It can be concluded that if the exemption for protecting security interests under Article 346 of the Treaty on the Functioning of the European Union (which is also covered by point 3 of subsection 1 of § 170 of the Public Procurement Act) is applied, the contracting authority must first substantiate and explain the exceptional nature of the security interests being protected, and secondly, that the exemption is necessary to protect these interests. In addition, it must be demonstrated that these interests cannot be protected through the procurement procedure. More specifically, the reasons for such security interests are also referred to in points 20 and 27 of Directive 2009/81/EC, which suggest that the exemption could be applied, for example, in the case of various intelligence services and particularly sensitive purchases.

The use of an exemption is strictly justified only in situations where the essential security interests of the Member States are being protected. Other interests related to industry, economy and even defence equipment, which do not serve security interests, do not justify the application of said article. Defining which security interests are essential is the privilege and obligation of the Member State. Therefore, necessary measures for protecting essential interests can be flexibly chosen, but it is emphasized that obligations arising from the founding treaties must be fulfilled, and the aforementioned privilege should not be abused. When distinguishing the scope of application of the Defence and Security Directive and the exemption, it can be argued that the application of the exemption by the contracting authority requires a very substantive justification, as the contracting authority must show why the "adapted" rules in the Defence and Security Directive do not sufficiently protect its essential security interests. This is mainly because the Defence and Security Directive is specifically designed to meet the special and sensitive characteristics of defence-related public procurement.

As part of the objective, the future of defence and security sector procurement was also addressed. Joint procurement can be considered an effective instrument in support of the objective of creating a common market and the effectiveness of the Defence and Security Directive. In this context, in July 2022, the European Commission also proposed the creation of a joint procurement legal act to strengthen the European defence industry. The explanatory memorandum of the act emphasizes the relevance of joint procurement in creating a common market. Despite the total amount of defence spending and the increase in defence investment and procurement of defence equipment, cooperation in the EU defence sector is currently the exception rather than the rule.

The European Commission report discusses the possibility of Member States organizing joint procurement in various forms. Through consultations with different stakeholders, discussions among national experts, and information obtained from the European Defence Agency, it has been found that the Defence and Security Directive does not prevent joint procurement, and Member State authorities should be encouraged to use the flexibility provided by the directive when organizing joint procurement. Joint procurement reduces costs, strengthens the EU Member States and the market, and promotes cooperation. It is also important to note that procurers tend to conclude contracts singularity and outside the Defence and Security Directive, especially for high-value, strategic and complex defence systems but organizing joint procurement for such systems would be more beneficial than for low-specificity items.

## LÜHENDITE LOETELU

1. CPV - *common procurement vocabulary*, ühtne riigihangete klassifikaator;
2. EK - Euroopa Kohus;
3. EL - Euroopa Liit;
4. ELT - Euroopa Liidu Teataja;
5. ELTL - Euroopa Liidu Toimimise Leping;
6. EÜ - Euroopa Ühendus;
7. PPA - Politsei- ja Piirivalveamet;
8. RHAD - riigihanke alusdokumendid;
9. RHR - Riigihangete Register;
10. RHS - riigihangete seadus;
11. RKIK - Riigi Kaitseinvesteeringute Keskus;
12. TED - eTendering, EL-i institutsioonide e-riigihangete platvorm.

# KASUTATUD KIRJANDUS

## Kasutatud kirjandus ja muud allikad

1. Andree, N., Friton, P., Wolters, C. Cooperation in Defence and Security Procurement among EU Member States. EPPPL, 1/2020.
2. Arrowsmith, S. EU Public Procurement Law: An Introduction. University of Nottingham juuli 2010.  
<https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf> (21.02.2023).
3. Clapp, S. European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA). Briefing, EU Legislation in Progress. Euroopa Parlament. Veebruar 2023, lk 4.  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739294/EPRS\\_BRI\(2023\)739294\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/739294/EPRS_BRI(2023)739294_EN.pdf) (10.03.2023).
4. Directorate General Internal Market and Services, Directive 2009/81/EC on the award of contracts in the fields of defence and security. Guidance Note. Field of application.
5. Edwards, J. The EU Defence and Security Procurement Directive: A Step Towards Affordability? International Security Programme Paper ISP PP 2011/05. Chatham House, London. 2011.
6. Eesti keele seletav sõnaraamat. Saadaval veebis: <https://www.eki.ee/dict/ekss/> (10.04.2023).
7. Euroopa Komisjon. Commission staff working document. Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement fields of defence and security. Brüssel, 30.11.2016.  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0407&from=EN> (12.03.2023).
8. Euroopa Komisjon. Defence procurement: Commission opens infringement procedures against 5 Member States. Brüssel, 15.01.2018.  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_357](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_357) (01.04.2023).
9. Euroopa Komisjon. Ettepanek: EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS ühishangete õigusakti abil Euroopa kaitsetööstust tugevdava vahendi loomise kohta.

- Seletuskiri. Brüssel, 19.07.2022 2022/0219(COD). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0349&from=EN> (10.04.2023).
10. Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis. Suunised kolmandate riikide pakkujate ja kaupade osalemise kohta EL-i hanketurul. Brüssel, 2019. [https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2019-08/4\\_ET\\_ACT\\_part1\\_v2\\_Suunised%20kolmandate%20riikide%20pakkujate%20ja%20kaupade%20osalemise%20kohta%20ELi%20hanketurul.pdf](https://www.koda.ee/sites/default/files/content-type/content/2019-08/4_ET_ACT_part1_v2_Suunised%20kolmandate%20riikide%20pakkujate%20ja%20kaupade%20osalemise%20kohta%20ELi%20hanketurul.pdf) (20.09.2022).
  11. Euroopa Parlament. Euroopa Liidu teemalised teabelehed. - Luksemburg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus. 2013.
  12. Euroopa Parlament. REPORT on the implementation of Directive 2009/81/EC, concerning procurement in the fields of defence and security, and of Directive 2009/43/EC, concerning the transfer of defence-related products (2019/2204(INI)) Committee on the Internal Market and Consumer Protection. A9-0025/2021. 08.03.2021.
  13. Euroopa Ühenduste Komisjon. Roheline Raamat. Kaitsealased riigihanked. Brüssel 23.09.2004.
  14. Euroopa Ühenduste Komisjon. Tõlgendav Teatis - Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 296 kohaldamise kohta kaitsealaste riigihangete valdkonnas (SEC(2006) 1554) (SEC(2006) 1555).
  15. European Defence Agency. 2022 Coordinated annual review on defence report. EUROPEAN DEFENCE AGENCY RUE DES DRAPIERS 17-23, B-1050 BRUSSELS. November 2022.
  16. European Defence Agency. Home. What we do. <https://eda.europa.eu/what-we-do> (18.04.2023).
  17. Heidmets, R. Riigihangete seaduse rakendamise problemaatika liitlasvägede kiireloomuliste ja ettenägematute vajaduste kontekstis. Tallinna Tehnikaülikool, 2018.
  18. Heuinckx, B. “346, the number of the beast? A blueprint for the protection of essential security interests in EU defence procurement”. P.P.L.R. 2018, 2, 51-74.
  19. Heuinckx, B. Aggregated Procurement under Directive 2014/24/EU: Lessons from the Defence Sector, (2018) 27 P.P.L.R., 189; G. M. Racca & C. R. Yukins, Introduction: The Promise and Perils of Innovation in G. M. Racca – Yukins, C. R. eds., Cross-Border Procurement, in Joint Public Procurement and Innovation: Lessons Across Borders.

- Bruylant, 2019. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3486897](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3486897) (September 28, 2020).
20. Heuninckx, B. Aggregated procurement under Directive 2014/24/EU: lessons from the defence sector P.P.L.R., 2018, 5, 189-216.
21. Hill, K. Defence Procurement. Public Procurement Brief 23. SIGMA. September 2016.
22. Ioannides, I., Maulny, J-P., Simon, E., Marrone, A. EU Defence Package: Defence Procurement and Intra-Community Transfer Directives. European Implementation Assessment. Brussels. European Union, 2020. [https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2020/10/EPRS\\_STU2020654171\\_EN.pdf](https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2020/10/EPRS_STU2020654171_EN.pdf) (10.03.2023).
23. Jaansalu, T. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas väljakuulutamisetä läbirääkimistega riigihange - kehtiv regulatsioon, selle muutmise kavatsus ning seos kaitsehangete ideoloogiaga. Tartu Ülikool, 2021.
24. Kaitseministeerium. Avaleht. Eesmärgid, tegevused. Juhtimine ja ülesehitus. <https://kaitseministeerium.ee/et/eesmargid-tegevused/juhtimine-ja-ulesehitus> (07.03.2023).
25. Kaitseministeerium. Uudised. Riigikaitseks vajalike varade haldamine viiakse Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse alla. 20.07.2022. <https://kaitseministeerium.ee/et/uudised/riigikaitseks-vajalike-varade-haldamine-viakse-riigi-kaitseinvesteeringute-keskuse-alla> (07.03.2023).
26. Kaitseväge Akadeemia. Militerm, sõjanduse, julgeoleku- ja kaitsepoliitika terminibaas. <https://sonaveeb.ee/ds/mil> (15.03.2023)
27. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja nõukogule kaitse- ja julgeolekualaseid riigihankeid käsitleva direktiivi 2009/81/EÜ rakendamise kohta, et järgida kõnealuse direktiivi artikli 73 lõiget 2 (COM (2016) 762).
28. Komisjoni teatis kaitse- ja julgeolekualaseid ühishankeid käsitlevate juhiste kohta (kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid käsitlev direktiiv 2009/81/EÜ) (2019/C 157/01).
29. Lobovikova, P. Kaitsetööstuse tähtsus riigi julgeoleku tagamisel. Sisekaitseakadeemia, 2013.
30. Monaghan, S. Solving Europe's Defense Dilemma. Overcoming the Challenges to European Defense Cooperation. CSIS briefs. March 2023.
31. OCCAR. About us. What is OCCAR? <https://www.occar.int/about-us> (30.03.2023).

32. Otsus, millega kehtestatakse asutamislepingu endise artikli 223 (praegu artikkel 296) lõike 1 punkti b sätete kohaldamisalasse kuuluvate toodete (relvad, laskemoon ja sõjatehnika) loetelu. 15.04.1958. aasta protokoll: doc. 368/58.
33. PESCO. About PESCO. Scope and ambition. <https://www.pesco.europa.eu/about/> (30.03.2023).
34. Purza, S. Setting the Scene for Defence Procurement Integration in the EU: The Intergovernmental Mechanisms. European Procurement & Public Private Partnership Law Review Vol. 13, No. 4. 2018.
35. Rahandusministeerium. 2022. aasta lisaeelarve seaduse eelnõu seletuskiri. Tallinn, 2022.
36. Rahandusministeerium. 2022. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri. Tallinn 2021.
37. Rahandusministeerium. Riigihangete ja riigiabi osakond. Riigihangete valdkonna 2020. aasta ülevaade. September 2021. <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/kasulik-teave> (19.09.2022)
38. Rahandusministeerium. Riigihanked, riigiabi, osalused, kinnisvara. Riigihanked. Kasulik teave. Riigihangete piirmäärad. <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused-kinnisvara/riigihanked/kasulik-teave#riigihangete-tahtaja> (12.02.2023)
39. Riigihangete seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse 1. menetlusetapi seaduseelnõu seletuskiri, dokumendi nr 21-0339/01.
40. Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (491 SE).
41. Riigihangete seaduse muutmise seaduse (113 SE) seletuskiri.
42. Riigikantselei. Riigikaitse arengukava 2022-2031. Tallinn 2021.
43. Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsiosakond. Kaitsealased riigihanked Euroopa Liidus. Teemaleht nr 2, 16.01.2012.
44. Sanchez-Graells, A. The emergence of trans-EU collaborative procurement: a “living lab” for European public law. P.P.L.R. 2020, 1, 16-41, 31.
45. Schwab, A. Raport kaitse- ja julgeolekualaseid riigihankeid käsitleva direktiivi 2009/81/EÜ ning kaitseotstarbeliste toodete vedu käsitleva direktiivi 2009/43/EÜ rakendamise kohta. Euroopa parlament, siseturu- ja tarbijakomisjon 2021. Menetlus 2019/2204(INI).
46. Simovart, M. A., Parind, M. Riigihangete seadus. Komm vlj. Tallinn: Juura 2019.

47. Simovart, M.A. Rules of communication and undue influence on contracting authority's decision-making process: European Dynamics Luxembourg v European Central Bank (T-761/20). P.P.L.R. 2023, 2, NA65-NA73.
48. Simovart, M.A., Legal assessment for Horizon 2020 project iProcureNet ... /18.11.2022/, avaldamata materjal autori valduses.
49. Siseministeerium. Riigihangete seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule arvamuse andmine. 19.05.2021 nr 1-7/71-3.
50. Siseministeerium. Riigihangete seaduse muutmise seaduse väljatöötamise kavatsusele arvamuse andmine. 29.05.2019 nr 1-7/72-4.
51. Siseministeerium. Siseturvalisuse arengukava 2020-2030. Tallinn, 2021.  
Siseministeerium. Tegevusvaldkonnad. Kindel sisejulgeolek. Sisejulgeoleku tagamine. <https://www.siseministeerium.ee/tegevusvaldkonnad/kindel-sisejulgeolek/sisejulgeoleku-tagamine> (07.03.2023).
52. TED – eTendering. <https://etendering.ted.europa.eu/general/page.html?name=home&locale=en> (04.12.2022).
53. Tooming, M. “Eesti hangib koos Poolaga lühimaa õhutorjesüsteeme”. Eesti Rahvusringhäälingu uudised. 07.09.2022. <https://www.err.ee/1608708241/eesti-hangib-koos-poolaga-luhimaa-ohutorjesusteeme> (30.03.2023).
54. Vabariigi Valitsus. Uudised. Valitsus investeerib Eesti julgeoleku suurendamisse täiendavalt üle 380 miljoni euro. 20.01.2022. <https://www.valitsus.ee/uudised/valitsus-investeerib-eesti-julgeoleku-suurendamisse-taiendavalt-ule-380-miljoni-euro> (26.09.2022)

## **Riigihangete alusdokumendid**

55. Riigihange “5,56mm Negev ja 5,56mm Galil elutsükli tagamine” (viitenumber 245177).
56. Riigihange “Eesti Vabariigi idapiiri lõikude 1-3 valve- ja seireseadmete paigaldamine ja valguskaablite puhumine” (viitenumber 248572).
57. Riigihange “Eesti Vabariigi kagupiiri maismaaosa piirilõikude 9 ja 10 maastiku läbitavuse parendamine, tööprojekti koostamine ja viivitusaja ehitustööde tellimine” (viitenumber 247500).
58. Riigihange “Ballistolised kiivrid ja lisadetailid” (viitenumber 257906).
59. Riigihange “Kergete pommiülirikondade ostmine” (viitenumber 249469).



60. Riigihange “Käsigranaadid” (viitenumber 253902).
61. Riigihange “Laohoone projekteerimine” (viitenumber 256761).
62. Riigihange “Merepääste hoone projekteerimine” (viitenumber 255963).
63. Riigihange “Militaar-ratassõidukid” (viitenumber 232502).
64. Riigihange “Narva jõe seirepositsioonide taristu projekteerimine ja ehitustööde tellimine” (viitenumber 255101).
65. Riigihange “Signaal- ja pürotehnilised vahendid” (viitenumber 255049).
66. Riigihange “Suurekaliibriline laskemoon” (viitenumber 255992).
67. Riigihange “Tulirelvade tarvikud ja lisaseadmed” (viitenumber 258313).
68. Riigihange “Täisnäo gaasimaskide ostmise” (viitenumber 255913).
69. Riigihange “Vormirõivaste tootmine” (viitenumber 244919).
70. Riigihange “Õhutõrjekahurite elutsüklid” (viitenumber 247332).

### **TED-is avaldatud hanketeated**

71. 2018/S 078-175622 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:175622-2018:TEXT:EN:HTML&src=0>.
72. 2018/S 102-232577 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:232577-2018:TEXT:EN:HTML&src=0>.
73. 2018/S 107-243636 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:243636-2018:TEXT:EN:HTML&src=0>.
74. 2018/S 176-398425 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:398425-2018:TEXT:EN:HTML&src=0>.
75. 2018/S 179-407194 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:407194-2018:TEXT:EN:HTML&src=0>.
76. 2019/S 012-023603 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:23603-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>.
77. 2019/S 084-199789 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:199789-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>.
78. 2019/S 097-234362 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:234362-2019:TEXT:ET:HTML&src=0>.

79. 2019/S 130-319522 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:319522-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>.
80. 2019/S 156-385929 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:385929-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>.
81. 2019/S 158-390288 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:390288-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>.
82. 2019/S 218-534434 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:534434-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>.
83. 2019/S 246-605137 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:605137-2019:TEXT:EN:HTML&src=0>.
84. 2020/S 027-063354 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:63354-2020:TEXT:EN:HTML&src=0>.
85. 2020/S 217-533710 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:533710-2020:TEXT:ET:HTML&src=0&tabId=0>.
86. 2021/S 041-101902 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:101902-2021:TEXT:ET:HTML&src=0>.
87. 2021/S 055-136413 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:136413-2021:TEXT:ET:HTML>.
88. 2021/S 058-146617 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:146617-2021:TEXT:EN:HTML&src=0>.
89. 2021/S 066-172550 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:172550-2021:TEXT:EN:HTML&src=0>.
90. 2021/S 079-204535 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:204535-2021:TEXT:EN:HTML&src=0>.
91. 2021/S 089-231690 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:231690-2021:TEXT:ET:HTML&src=0>.
92. 2021/S 127-338294 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:338294-2021:TEXT:ET:HTML&src=0>.
93. 2021/S 154-410431 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:410431-2021:TEXT:EN:HTML&src=0>.

94. 2021/S 212-560361 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:560361-2021:TEXT:ET:HTML&src=0>.
95. 2021/S 216-569935 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:569935-2021:TEXT:ET:HTML&src=0>.
96. 2021/S 247-654966 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:654966-2021:TEXT:EN:HTML&src=0>.
97. 2022/S 020-047078 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:47078-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
98. 2022/S 035-091559 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:91559-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
99. 2022/S 067-178687 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:178687-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
100. 2022/S 068-181663 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:181663-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
101. 2022/S 072-193722 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:193722-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
102. 2022/S 100-278324 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:278324-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
103. 2022/S 116-325164 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:325164-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
104. 2022/S 121-343607 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:343607-2022:TEXT:ET:HTML>.
105. 2022/S 125-357161 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:357161-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
106. 2022/S 132-377861 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:377861-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
107. 2022/S 140-402032 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:402032-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
108. 2022/S 184-522340 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:522340-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

109. 2022/S 192-545528 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:545528-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
110. 2022/S 194-547904 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:547904-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
111. 2022/S 194-551347 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:551347-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
112. 2022/S 200-568635 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:568635-2022:TEXT:EN:HTML&src=0>.
113. 2022/S 202-576585 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:576585-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
114. 2022/S 204-583160 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:583160-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
115. 2022/S 206-589337 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:589337-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
116. 2022/S 207-592695 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:592695-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
117. 2022/S 210-605535 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:605535-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
118. 2022/S 214-615801 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:615801-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
119. 2022/S 218-628083 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:628083-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
120. 2022/S 220-631826 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:631826-2022:TEXT:ET:HTML>.
121. 2022/S 221-635026 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:635026-2022:TEXT:ET:HTML>.
122. 2022/S 223-637369 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:637369-2022:TEXT:ET:HTML>.
123. 2022/S 228-652931 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:652931-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.

124. 2022/S 228-657016 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:657016-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
125. 2022/S 231-666401 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:666401-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
126. 2022/S 234-675577 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:675577-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
127. 2022/S 239-690254 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:690254-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
128. 2022/S 243-698837 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:698837-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
129. 2022/S 243-703456 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:703456-2022:TEXT:ET:HTML>.
130. 2022/S 248-716976 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:716976-2022:TEXT:ET:HTML&src=0>.
131. 2022/S 249-728530 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:728530-2022:TEXT:ET:HTML>.
132. 2022/S 252-732758 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:732758-2022:TEXT:ET:HTML>.
133. 2023/S 001-002139 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:2139-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
134. 2023/S 002-004624 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:4624-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
135. 2023/S 005-008096 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:8096-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
136. 2023/S 008-018988 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:18988-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
137. 2023/S 010-020983 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:20983-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
138. 2023/S 013-032447 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:32447-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

139. 2023/S 015-040466 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:40466-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
140. 2023/S 016-042250 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:42250-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
141. 2023/S 017-045773 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:45773-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
142. 2023/S 020-051916 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:51916-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
143. 2023/S 020-053114 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:53114-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
144. 2023/S 025-067375 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:67375-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
145. 2023/S 025-071531 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:71531-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
146. 2023/S 031-090086 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:90086-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
147. 2023/S 032-093790 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:93790-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
148. 2023/S 035-103781 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:103781-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
149. 2023/S 036-105464 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:105464-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
150. 2023/S 036-105508 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:105508-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
151. 2023/S 036-106874 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:106874-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
152. 2023/S 042-124018 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:124018-2023:TEXT:ET:HTML>.
153. 2023/S 055-159058 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:159058-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

154. 2023/S 055-160919 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:160919-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.
155. 2023/S 057-168683 - <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:168683-2023:TEXT:ET:HTML&src=0>.

## KASUTATUD ÕIGUSAKTID

156. “Eesti julgeolekupoliitika alused” heakskiitmine – RT III, 06.06.2017, 2. Lisa - “Eesti julgeolekupoliitika alused”.
157. “Eesti julgeolekupoliitika alused” heakskiitmine – RT III, 28.02.2023, 1. Lisa - “Eesti julgeolekupoliitika alused”.
158. 13. juuli 2009. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/81/EÜ, millega kooskõlastatakse teatavate kaitse- ja julgeolekuvaldkonnas ostjate poolt sõlmitavate ehitustööde ning asjade ja teenuste riigihankelepingute sõlmimise kord ja muudetakse direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ. – ELT L 216/76, 20.08.2009.
159. 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta – ELT L 94, 28.03.2014.
160. 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, milles käsitletakse vee-, energeetika-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks 2004/17/EÜ. – ELT L 94, 28.03.2014.
161. 26. veebruari 2014. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/23/EL kontsessioonilepingute sõlmimise kohta. – ELT L 94, 28.03.2014.
162. 28. novembri 2007. aasta Komisjoni määrus (EÜ) nr 213/2008, millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2195/2002 ühtse riigihangete klassifikaatori (CPV) kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2004/17/EÜ ja 2004/18/EÜ riigihankemenetluste kohta seoses CPV läbivaatamisega – ELT L 74, 15.03.2008.
163. Avaliku teabe seadus – RT I, 06.08.2022, 20.

164. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioonid - Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon – ELT C 326, 26.10.2012.
165. Euroopa Liidu nõukogu 15.04.1958. a otsus 255/58, millega kehtestatakse aluslepingu endise artikli 223 lõike 1 punkti b reguleerimisalasse kuuluvate toodete (relvad, laskemoon ja sõjatehnika) loetelu.
166. Leedu Vabariik. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihankeid käsitlev seadus. XI-1491. (Lietuvos Respublikos viešųjų pirkimų, atliekamų gynybos ir saugumo srityje, įstatymas).
167. Läti Vabariik. Kaitse- ja julgeolekuvaldkonna riigihangete seadus (Aizsardzības un drošības jomas iepirkumu likums).
168. Politsei ja piirivalve seadus – RT I, 03.02.2023, 23.
169. Riigi Kaitseinvesteeringute Keskuse põhimäärus – RT I, 10.08.2022, 1.
170. Riigihangete seadus – RT I, 06.01.2011, 20; RT I, 23.02.2011, 40; RT I, 05.05.2022, 43; RT I, 23.02.2023, 6.
171. Riigihangete seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus – RT I, 05.05.2022, 2.
172. Riigihangete seaduse muutmise seadus – RT I, 14.02.2012, 1.
173. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse kord – RT I, 27.08.2022, 6.
174. Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus – RT I, 06.05.2020, 36.
175. Riigivaraseaduse ja teiste seaduste muutmise seadus – RT I, 23.02.2023, 1.
176. Sõjaliste kaupade ühine Euroopa Liidu nimekiri 2023/C 72/02, 28.02.2023.

## **KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA**

177. EKo C-157/06, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2008:530.
178. EKo C-187/16, *Euroopa Komisjon vs Austria Vabariik*, ECLI:EU:C:2018:194.
179. EKo C-284/05, *Euroopa Komisjon vs Soome Vabariik*, ECLI:EU:C:2009:778.
180. EKo C-294/05, *Euroopa Komisjon vs Rootsi Kuningriik*, ECLI:EU:C:2009:779.



181. EKo C-337/05, *Euroopa Ühenduste Komisjon vs Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2008:203.
182. EKo C-372/05, *Euroopa Komisjon vs Saksamaa Liitvabariik*, ECLI:EU:C:2009:780.
183. EKo C-387/05, *Euroopa Komisjon vs Itaalia Vabariik*, ECLI:EU:C:2009:781.
184. EKo C-409/05, *Euroopa Komisjon vs Kreeka Vabariik*, ECLI:EU:C:2009:782.
185. EKo C-615/10, *Insinööriõimisto InsTiimi Oy*, ECLI:EU:C:2012:324.
186. EÜKo T-761/20, *European Dynamics Luxembourg SA vs Euroopa Kes pank*, ECLI:EU:T:2022:606.

### **Kohtujuristi ettepanek**

187. EK kohtujuristi Kokotti ettepanek asjas C-615/10, *Insinööriõimisto InsTiimi Oy*, ECLI:EU:C:2012:26.