



**Soovitused riigihangete seaduse järgimiseks
tehnilise kirjelduse koostamisel ning
korduva lihthankemenetluse läbiviimisel**

Austatud hankija

Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskool, registrikood 70002555, (edaspidi ka: hankija) viis riigihangete registris hiljuti läbi lihthankemenetlusega riigihanke „9-kohalise väikebussi ostmine Olustvere Teenindus- ja Maamajanduskoolile“, viitenumbriga 307635, (edaspidi: riigihange), mis lõppes pakkumuste esitamise tähtpäevaks pakkumuste esitamata jätmisega vastavalt riigihangete seaduse (RHS) § 73 lg 3 p-le 5, § 125 lg-tele 1 ja 3. Kuna riigihange on tänaseks lõppenud, puudub Rahandusministeeriumil õiguslik alus kõnealuse riigihanke üle juhtumipõhise järelevõlvetluse alustamiseks (RHS § 205 lg 1 p 1, § 206 lg 1 p 4). Sellegipoolest soovime juhtida hankija tähelepanu alljärgnevale.

Rahandusministeeriumi ülesanneteks riigihangete valdkonnas on lisaks poliitikakujundamisele ja õigusloomele ning riikliku ja haldusjärelevõlvetluse teostamisele ka soovituste, juhiste ja suuniste andmine (RHS § 180 p-d 1, 2 ja 6). Kuigi riigihanke menetluse lõppemine on absoluutse menetlustakistus, mis välistab juhtumipõhise *ad hoc* järelevõlvetluse, on Rahandusministeeriumil erandlikult võimalik reageerida pärast riigihanke menetluse lõppemist ilmnunud põhjendatud rikkumise kahtlusele *ex post* valimipõhise kontrolliga nn inspektioonilise järelevõlvetgevuse vormis (RHS § 205 lg 1 p 2, § 206 lg 4). Ühtlasi sätestab RHS § 210 lg 1, et Rahandusministeeriumil on õigus anda soovitusi ja juhiseid RHS-i paremaks järgimiseks ja rikkumiste ärahoidmiseks. Selline avalik-õiguslik võimuvõllitus on käsitatav informatiivse korrakaitse teabetoiminguna, so avaliku halduse kandja mitteregulatiivse, adressaadi õigusi ja kohustusi mittekujuvate tegevusena (vt RKHKo 26.01.2011, nr 3-3-1-70-10, p 25). Seadusandja on lähtunud eeldusest, et Rahandusministeerium võib anda soovitusi ning juhiseid nii juhtumipõhises kui ka valimipõhises järelevõlvetluses, aga ka väljaspool RHS § 205 lg 1 p-des 1-2 sätestatud korras alustatud järelevõlvetlust (vt RHS-i eelnõu. 450 SE I. Seletuskiri, lk 146).

Riigihangete registris riigihanke kohta avaldatud dokumentide ning hankija ja riigihankes pakkumuse esitamisest huvitatud ettevõtja vahel toimunud teabevahetuse põhjal võib Rahandusministeeriumi arvates tekkida põhjendatud kahtlus selles, kas hankija arvestas tehnilise kirjelduse koostamisel piisavalt kõiki asjassepuutuvaid riigihanke korraldamise põhimõtteid. Nimelt nähtub tehnilise kirjelduse algsest versioonist, et selles oli läbivalt kasutatud spetsiifilist terminoloogiat, mis võis viidata konkreetse autotootja toodangule (vt 17.03.2026 lisatud „Lisa 2“ tingimused: mootor OM 654 DE 20 LA 120 kW (163 hp) 3800 rpm või samaväärne; automaatkäigukast 9G-TRONIC või samaväärne; BlueEFFICIENCY pakett või samaväärne jne).

Riigihangete registri teabevahetuse töölehel nähtub, et üks riigihanke juurde huvitatud isikuna registreeritud ettevõtja on 25.03.2026 palunud hankijal selgitada tehnilise kirjelduse nõudeid, märkides, et tehniline kirjeldus on tõenäoliselt koostatud Mercedes-Benz sõiduki tehnilistele näitajatele tuginedes, kasutab vastava tootja sõidukite varustuse tähistamiseks mõeldud terminoloogiat ning seetõttu võib riigihankes samaväärse sõiduki pakkumine olla komplitseeritud või koguni välistatud (vt 25.03.2026 küsimus ID 1070915). Hankija vastas ettevõtjale üldsõnaliselt, et pakkuda võib tehnilisele kirjeldusele vastavat või samaväärset toodet, selgitamata, kuidas sisustada tehnilises kirjelduses kasutatud terminite kontekstis samaväärsust. Sama ettevõtja pöördus 26.04.2026 uuesti hankija poole, leides, et hankija ei ole sõiduki samaväärsust piisavalt selgitanud, mis takistab teise tootja sõidukit sisaldava pakkumuse koostamist. Ettevõtja kordas ka seisukohta, et tehniline kirjeldus on koostatud konkreetse tootja sõiduki tehniliste parameetrite ning varustuse loetelu alusel ega ole tehnoloogiliselt neutraalne, sisaldades tootjapõhiseid viiteid ja terminoloogiat ning andes Mercedes-Benz'i tootele konkurentsieelise teiste tootjate toodangu ees (vt 26.03.2026 küsimus ID 1071345). Hankija muutis 27.03.2026 riigihanke tehnilist kirjeldust, avaldades riigihanke alusdokumentide lehel uue tehnilise kirjelduse, millest olid eemaldatud Mercedes-Benz sõiduki spetsifikatsioonis varustuse tähistamiseks kasutatavad terminid (vt lisatud fail „Lisa 2 uus“).

Eelnevaga seoses peame vajalikuks hankijale selgitada, et mis tahes riigihanke menetluses, sh lihthankemenetluses, koostatud riigihanke tehniline kirjeldus ei tohi olla konkurentsi põhjendamatult piirav. Vastavalt § 2 lg-le 1 on RHS-i eesmärgiks tagada hankija rahaliste vahendite läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, isikute võrdne kohtlemine ning konkurentsi efektiivne ärakasutamine riigihankel. RHS § 125 lg 5 sätestab sõnaselgelt, et hankija peab lihthankemenetluse läbiviimisel järgima RHS-i 1. ptk-is sätestatud. Riigihanke korraldamise üldpõhimõtted, mis on sätestatud RHS-i 1. ptk-is paiknevas §-s 3, kohalduvad maksumusest sõltumata kõigile riigihanke menetlustele. Seega lisaks hankemenetlusele peab ka lihthankemenetluses koostatav riigihanke tehniline kirjeldus arvestama RHS § 3 p-des 1-3 ette nähtud selliste riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega, nagu proportsionaalsus, ettevõtjate võrdne kohtlemine ja konkurentsi efektiivne ärakasutamine. Mõõname, et Riigikohus on küll leidnud, et lihthankemenetluses ei pruugi olla põhjust sisustada riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid sama rangelt kui on hankemenetluses üldjuhul kehtivad reeglid (vt RKHKo 20.11.2019, nr 3-17-2718, p 23). Ent Rahandusministeeriumi arvates ei ole siiski reeglina põhjust sisustada riigihanke üldpõhimõtteid lihthankemenetluses selliselt, et riigihanke tehniline kirjeldus ei peaks tagama ettevõtjatele võrdseid tingimusi pakkumuse esitamiseks, võiks olla meelevaldne ning võiks tekitada objektiivselt põhjendamatuid takistusi riigihangete avamisel konkurentstile. Rahandusministeeriumi hinnangul tuleks ka erimenetlusega riigihangetes, nt lihthankemenetlustes, koostatavates tehnilistes kirjeldustes üldjuhul vältida kindla ostuallika, protsessi, kaubamärgi, patendi, tüübi, päritolu või tootmisviisi nimetamist, mis võib anda mõnele ettevõtjale või tootele eeliseid teiste ees või nende osaluse välistada.

Riigihanke kavandamisel ei tohi hankija lähtuda eesmärgist konkurentsi kunstlikult piirata (vt RKHKo 05.11.2020, nr 3-20-718, p 15.1). Tehniline kirjeldus peab olema sõnastatud selgelt, täpselt ja ühemõtteliselt, nii, et kõik piisavalt informeeritud ja mõistlikult tähelepanelikud riigihankes osalemisest huvitatud ettevõtjad mõistaksid täpselt selle ulatust ning saaksid sellest ühtemoodi aru (vrd EK C-171/15, p 40; C-368/10, p 88). Üldjuhul tähendab see seda, et kui vastavas valdkonnas puudub tehniline norm, peab hankija koostama tehnilise kirjelduse kas hankelepingu eseme kasutusomaduste või funktsionaalsete nõuete kirjeldusena, mis võib sisaldada mh keskkonnahoidlikkuse kriteeriume ja mis peab olema piisavalt täpne hankelepingu eseme kindlaksmääramiseks pakkuja poolt ja hankelepingu sõlmimiseks, või võttes aluseks asjaomase standardi või neid kahte omavahel kombineerides. Tehnilise kirjelduse koostamise kaudu ei tohi moonutada konkurentsi. Tehniline kirjeldus peaks tagama kõigile ettevõtjatele võrdsed tingimused pakkumuse esitamiseks ega tohi tekitada objektiivselt põhjendamatuid takistusi riigihangete avamisel konkurentstile. Seepärast tuleks hankijal tehnilise kirjelduse koostamisel reeglina

vältida kindla ostuallika, protsessi, kaubamärgi, patendi, tüübi, päritolu või tootmisviisi nimetamist, mis võiks anda mõnele ettevõtjale või tootele eeliseid teiste ees või nende osaluse välistada. Nimetatud keelust on võimalik teha erandeid juhtudel, kui kindla ostuallika, protsessi, kaubamärgi jms nimetamine on hankelepingu esemest tulenevalt vältimatult vajalik põhjusel, et tehnilise kirjelduse koostamine muul viisil ei võimalda hankelepingu eset piisavalt täpselt ja mõistetavalt kirjeldada. Kui vastava erandi tegemine on põhjendatud, siis sellisele viitele tuleb lisada märge „või sellega samaväärne”. Kokkuvõtvalt: kui hankelepingu eset on ilma kindlat ostuallikat, protsessi, kaubamärki jms nimetamata võimalik kirjeldada, siis ei tohiks tehnilises kirjelduses ostuallikat, protsessi, kaubamärki jms nimetada, ka siis mitte, kui selline viide on varustatud reservatsiooniga „või sellega samaväärne“ (vt RM 08.04.2025 nr 12.2-1/1333-4 „Järelevalvemenetluse lõpetamine ja soovitus hankijale riigihangete seaduse paremaks järgimiseks“; vt sama seisukohta on väljendatud ka VAKO 15.05.2023, nr 49-23/259711, p 7.3). Euroopa Kohus on asjas nr C-413/17 *Roche Lietuva* märkinud, et üksnes erandjuhul, kui hankelepingu reguleerimiseset ei ole võimalik piisavalt täpselt ja arusaadavalt kirjeldada, lubatakse viidata kindlale margile, päritolule, kaubamärgile vms-le, lisades alusdokumentides märke „või samaväärne“. Tingimusi, millal hankija võib sellist võimalust kasutada, tuleb tõlgendada kitsalt. Kohtuasjas nr C-424/23 *DYKA Plastics* on Euroopa Kohus selgitanud, et riigihangete direktiivis osutatud tehnilise kirjelduse sõnastamise loetelu on ammendav ning hankija peab sõnastama tehnilise kirjelduse ühel direktiivis nimetatud viisil, välja arvatud vastavates sätetes kindlaks määratud erandite korral. Seejuures aitab kõige paremini konkurentsile avatuse eesmärgi saavutada funktsionaalsete nõuete või kasutusomaduste kirjeldamisest lähtuv tehnilise kirjelduse sõnastamine, mida tuleks kasutada võimalikult laiaulatuslikult. Õiguskirjanduses on täheldatud, et hankepraktikas on märgata samavääruse klausli laiendavat väärtõlgendamist ja -kohaldamist hankijate poolt. Hankijad kasutavad kergekäeliselt ja läbimõtlematult viiteid keelatud alustele, lisades juurde märke „või sellega samaväärne“, olenemata sellest, kas tegelikult on võimalik hankelepingu eset piisavalt täpselt kirjeldada. Selline praktika on vastuolus riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega (vt E. Pallo, E. Fels. RHS § 88 komm 38 – M. A. Simovart, M. Parind, E. Fels (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2025).

Teisalt ei pruugi keelatud alustele viidete puudumine (sh koos samaväärsete toodete lubatavuse klausliga) veel tähendada, et tehniline kirjeldus on koostatud konkurentsile avatult ja kooskõlas riigihanke korraldamise üldpõhimõtetega. Konkreetse toote spetsifikatsiooni täpne ümberkopeerimine on üldjuhul keelatud, ka siis, kui sellelt on eemaldatud viide keelatud alusele. Konkreetse toote spetsifikatsiooni täielik kopeerimine annab eelise just sellele konkreetsele tootele ja välistab suure tõenäosusega alternatiivid (vt lähemalt E. Pallo, E. Fels. RHS § 88 komm 30 – M. A. Simovart, M. Parind, E. Fels (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2025). Riigihangete vaidlustuskomisjon on pidanud õigusvastaseks tehnilise kirjelduse koostamist viisil, kus hankija on kirjeldanud konkreetse kaubamärgiga kaetud toodete tingimusi ja märkinud, et tunnistab samaväärseks tooted, kus kõik koostisosad ja lisaained ning nende osakaalud on samad. Samaväärse toote pakkumise võimaldamine on illusoorne ja näiline, kui sellist toodet tegelikult ei ole või pakkuda ei saa (vt VAKO 06.07.2016, nr 134-16/173967, p 8). Konkreetset ettevõtjalt konkreetse toote hankimine võib olla õigustatud väga erandlikel juhtudel, nt unikaalse hankeeseme korral väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetluse kaudu, kui selleks esineb seaduses kitsalt määratletud alus (vt RHS § 125 lg 3 ja 49 lg 1 p 2). Sealjuures ebameeldivused, raskused ega hankijale kaasnevad lisatööd ei õigusta konkreetse toote hankimist (vt TlnHKO 13.12.2011, nr 3-11-2614, lk 6). Samuti tuleks hankijal pidada silmas, et mida detailsem on tehniline kirjeldus, seda suurem on oht, et teatava tootja tooteid on eelistatud (vt EKO C-413/17: *Roche Lietuva*, p 37). Tehnilise kirjelduse üksikasjalikkuse määr peab järgima proportsionaalsuse põhimõtet, mis eeldab selle kontrollimist, kas üksikasjalikkuse määr on soovitatavate eesmärkide saavutamiseks vajalik (*Ibid*, p 41). Eelnevast tulenevalt on järeldatud, et hankija ei tohi seada hankelepingu esemele hankija tegelike vajaduste täitmiseks mittevajalikke ja tarbetuid tehnilisi tingimusi, millega kunstlikult eelistatakse teatud ettevõtjat ja välistatakse teised. Konkurentsi piiravad, kindlat ettevõtjat

silmas pidavad nn *tailor-made* hankelepingu eseme tehnilised tingimused on RHS-ga vastuolus ning ühtlasi on hankijal keelatud seada ebevajalikke hanketingimusi, millega põhjendamatult kitsendatakse konkurentsi. Konkurentsi efektiivse ärakasutamise põhimõte (RHS § 3 p 3) hõlmab ka tootepõhist konkurentsi: kui turul on mitmeid (hankija tegelikele vajadustele vastavaid) samaväärseid või samaliigilisi tooteid, ei ole konkurents efektiivselt ära kasutatud, kui hankija kehtestab põhjendamatult tingimused, millele vastab vaid üks toode, millega saab eelise asjaomast toodet valmistav (või seda müüv) ettevõtja (vt koos rohkete viidetega VAKO ning kohtute praktikale T. Kuusmann. RHS § 3 komm-d 20 ja 59 – M. A. Simovart, M. Parind, E. Fels (koost). Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura 2025).

Praktikas on osa hankijaid läinud sageli nõ kergemat vastupanu teed, nimetanud tehnilises kirjelduses lepingu esemeks olevate asjade kirjeldamisel konkreetse kaubamärgiga tooteid (sh varustades sellise viite trafaretselt klausliga „või sellega samaväärne“) või kirjutanud tehnilise kirjelduse nõuded maha mõne konkreetse (nende hinnangul hankija vajadustele sobiva) toote tehnilisi parameetreid kirjeldavast tootelehest. Isegi siis, kui hankija ei sea oma eesmärgiks seeläbi mõne ettevõtja eelistamist, ei ole kirjeldatud toimimisviis kindlasti hea praktika ega vasta RHS §-s 3 sätestatud üldpõhimõtetele. Kui hankija ei oska või ei suuda seaduse nõuetele vastavalt tehnilist kirjeldust ise koostada, on tal siiski seaduse nõuete täitmiseks mitmeid õiguspäraseid võimalusi. Näiteks on hankijal lubatud tehnilise kirjelduse koostamiseks vajaliku sisendi saamiseks turu-uuringu tegemine (RHS § 10 lg 1). Lisaks on võimalik tehnilise kirjelduse koostamiseks vajaliku sisendi tellimine väljastpoolt hankija organisatsiooni, mõnelt vastava valdkonna erialateadmistega isikult.

Lisaks eelnevale märgime, et märkasime kõnealuse riigihanke alusdokumentides teisigi vastuolusid või ebatäpsusi, mida hankijal tuleks edaspidi vältida. Näiteks olid riigihanke hankedokumentis vastuoluliselt märgitud järgmised andmed: hanke käigus hangitakse kooli õppetallule *traktor*, mis on toodud hanke tehnilises kirjelduses; hankija *ostab* tehnilises kirjelduses toodud 9-kohalise bussi; hankija *rendib* ühe (1 tk) 9-kohalise bussi (vt fail „Hankedokumentid bussi ostmine“ p-d 3.2, 4.1, 4.4). Rahandusministeerium on valimipõhises järelevalvemenetluses koostatud kontrolliaktides korduvalt hankijatele selgitanud, et vastuolud riigihanke alusdokumentides on ühemõtteliselt lubamatud ja eksitavalt või ebapiisavalt koostatud riigihanke alusdokumendi eest vastutab alati hankija (nt RM 14.05.2018 kontrolliakt nr 12.2-4/20, ka RKHKo 13.06.2013, nr 3-3-1-24-13, p 39).

Eelnevaga seoses ja RHS § 210 lg-te 1-2 alusel palume hankijal riigihangetes tehnilise kirjelduse koostamisel tagada riigihanke korraldamise üldpõhimõtete järgimine, sh et tehniline kirjeldus ei oleks konkurentsi põhjendamatult piirav ega annaks mõnele ettevõtjale või tootele õigusvastaseid eeliseid teiste ees.

Tehnilise kirjelduse koostamisel tuleks hankijal olla tähelepanelik ja hoolas ka seepärast, et riigihanke menetluse nõuete rikkumine (mõnele) menetluses osalejale eelise andmise eesmärgil, võib vastavalt karistusseadustiku (KarS) § 300 lg-le 1 olla karistatav kuriteona. Karistusõiguslikus praktikas on kohtud vastava kauriteokoosseisu tunnuseid mitmel korral sisustanud just tehnilise kirjelduse koostamise nõuete rikkumise kaudu (nt TMKo 18.08.2022, nr 1-22-4036; PMKo 27.09.2019, nr 1-19-2108; TlnRnKo 19.12.2019, nr 1-19-2108).

Samuti soovitame hankijal sama hankeeseme suhtes kordushanke läbiviimisel mitte kasutada RHS § 125 lg-s 3 nimetatud võimalust korraldada lihthankemenetluse asemel väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetlus, põhjusel, et hanketeatega alustatud lihthankemenetluse käigus ei ole esitatud ühtegi pakkumust ja riigihanke esialgseid tingimusi oluliselt ei muudeta.

Leiame, et üleminek lihthankemenetlusest väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetlusele ei pruugi olla kooskõlas normi eesmärgiga, kui eelnevalt pakkumusteta lõppenud lihthankemenetluses tehnilise kirjelduse koostamise konkurentsile avatud suhtes on tõusetunud põhjendatud kahtlused. Eelnev riigihanke üldpõhimõtteid ignoreeriv ja konkurentsi piirav tehniline kirjeldus ei tohiks anda võimalust konkurentsile tasalülitamiseks kordushankes ning ühtegi ilma hanketeateta algava ja seetõttu konkurentsile vähem avatud väljakuulutamisetä läbirääkimistega hankemenetluse aluse valikut ei tohi kasutada riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks. Vastupidine avaks tagaukse kuritarvitusteks riigihangete läbiviimisel.

Käesoleval juhul võib algses lihthankemenetluses koostatud tehnilise kirjelduse ebapiisavusele koostoiimes ülal nimetatud asjaoludega viidata seegi, et vaatamata pakkumuse esitamisest huvitatud isikute rohkearvulisusele (kokku registreerus lihthanke juurde huvitatud isikuteks seitse ettevõtjat), ühtegi pakkumust ette nähtud tähtpäevaks ei laekunud.

Ootame hankijalt tagasisidet pöördumises sisalduvatele soovitudele 27. aprilliks 2026.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Estella Põllu
riigihangete valdkonna juht
riigi osaluspoliitika ja riigihangete osakond

Mihhail Antonov 5885 1448
Mihhail.Antonov@fin.ee