



**RIIGIHANGETE
VAIDLUSTUSKOMISJON**

OTSUS

Vaidlustusaja number	18-26/296610
Otsuse kuupäev	03.03.2026
Vaidlustuskomisjoni liige	Ulvi Reimets
Vaidlustus	VEERA OÜ vaidlustus Riigi Tugiteenuste Keskuse riigihankes „Eesti Vabariigi Riigieelarve Infosüsteemi (ERIS) loomine ja juurutamine“ (viitenumbri 296610) riigihanke alusdokumentidele
Menetlusosalised	Vaidlustaja, VEERA OÜ, esindaja vandeadvokaat Keidi Kõiv
Vaidlustuse läbivaatamine	Hankija, Riigi Tugiteenuste Keskus, esindaja Riina Loorpuu Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

RHS¹ § 197 lg 1 p-i 5 ja § 198 lg 2 alusel

- 1. Rahuldada VEERA OÜ vaidlustus osaliselt ja kohustada Riigi Tugiteenuste Keskust viima vastavusse õigusaktidega ettenähtud nõuetega:**
 - 1) „296610_Hindamiskriteeriumid ja -metoodika“ hindamiskriteeriumi nr 5 osaks oleva hindamismetoodika punkt 7.5 paigaldusprojekti plaani vormistuse, ülesehituse, sisulise arusaadavuse osas;**
 - 2) „296610_Raam- ja hankaleping_muudetud_2002“ punkt 2.5;**
 - 3) „296610_Raam- ja hankaleping_muudetud_2002“ punktid 10.21-10.25.**
- 2. Mõista Riigi Tugiteenuste Keskuselt VEERA OÜ kasuks välja 1066,67 eurot riigilõivust ja lepingulise esindaja kulud 2050 eurot käibemaksuta.**

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib esitada kaebuse halduskohtule kümne päeva jooksul otsuse avalikult teatavaks tegemisest arvates (halduskohtumenetluse seadustiku § 270 lg 1).

JÕUSTUMINE

Otsus jõustub pärast kohtusse pöördumise tähtaja möödumist, kui ükski menetlusosaline ei esitanud kaebust halduskohtusse. Otsuse osalisel vaidlustamisel jõustub otsus osas, mis ei ole seotud edasikaevatud osaga (RHS § 200 lg 4).

¹ riigihangete seadus

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. 04.12.2025 avaldas Riigi Tugiteenuste Keskus (edaspidi Hankija) riigihangete registris avatud hankemenetlusena läbiviidava riigihanke „Eesti Vabariigi Riigieelarve Infosüsteemi (ERIS) loomine ja juurutamine“ (edaspidi Riigihange) (viitenumbriga 296610) hanketeate.

Hanketeate p 5.1.15 järgi sõlmitakse raamleping ühe pakkujaga (raamleping ilma minikonkursita).

2. 28.01.2026 laekus Riigihangete vaidlustuskomisjonile (edaspidi vaidlustuskomisjon) VEERA OÜ (edaspidi ka Vaidlustaja) vaidlustus. Vaidlustaja vaidlustab järgmised Riigihange alusdokumentide tingimused²:

- 1) „296610_Hindamiskriteeriumid ja -metoodika“ selle hindamiskriteeriumi nr 5 osaks oleva hindamismetoodika punkt 7.5;
- 2) „296610_Hindamiskriteeriumid“ ja „296610_Lisateave_muudetud_2101“ punkt 5.4;
- 3) „296610_vastavustingimused“ tingimus 14 „Täiendavat tellitava tarkvara arendustöö ja tootekonsultatsiooni tunnihind“;
- 4) „296610_vastavustingimused“ tingimus 13 „Valmisolek olla ERIS andmekogu volitatud töötaja“;
- 5) „296610_Raam- ja hankeleping_muudetud_1201“ punkt 2.4;
- 6) „296610_Raam- ja hankeleping_muudetud_1201“ punktid 10.21-10.25.

3. Vaidlustuskomisjon teatas 03.02.2026 kirjaga nr 12.2-10/18 menetlusosalistele, et vaatab vaidlustuse läbi esitatud dokumentide alusel kirjalikus menetluses, tegi teatavaks otsuse avalikult teatavaks tegemise aja ning andis täiendavate seisukohtade ja dokumentide esitamiseks aega kuni 06.02.2026 ja neile vastamiseks 11.02.2026

Vaidlustuskomisjoni poolt määratud esimeseks tähtpäevaks esitas täiendavad seisukohad ja menetluskulude välja mõistmise taotluse Vaidlustaja, teiseks tähtpäevaks esitas täiendavad seisukohad Hankija.

MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

4. Vaidlustaja, **VEERA OÜ**, põhjendab vaidlustust järgmiselt.

4.1. Vaidlustaja vaidlustab „Hindamiskriteeriumid ja hinnatavad näitajad“ tingimuse nr 5 paigaldusprojekti plaan (kvaliteedikriteerium osakaaluga 10 punkti) ja nimetatud hindamiskriteeriumi osaks oleva „Hindamismetoodika“ punktis 7.5 sätestatud metoodika.

Vaidlustaja hinnangul on selle hindamiskriteeriumi hindamise põhimõtted vastuolus RHS §-st 3 tulenevate kontrollitavuse, proportsionaalsuse, konkurentsi, läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetega ning RHS § 85 lg-tega 1 ja 2, mis kohustab hankijat kehtestama hankelepingu esemega seotud ja reaalselt konkurentsi tagavad pakkumuste hindamise kriteeriumid. Samuti RHS § 77 lg 4 p-idega 2 ja 5.

Hindamiskriteeriumi nr 5 hindamismetoodika põhineb üksnes subjektiivsetel asjaoludel/kriteeriumitel, millised ei ole läbipaistvad ega kontrollitavad ja mille puhul ei ole võimalik mõista seda, kuidas saada maksimaalne tulemus. Selliselt ei ole tagatud läbipaistev

² vaidlustuskomisjon lähtub otsuse tegemisel kehtivatest redaktsioonidest

ja kontrollitav hindamine. Lisaks ei ole hindamiskriteerium enda koosseisus ka pakkumuse majandusliku soodsuse üle otsustamisel Hankija jaoks tähtis.

4.1.1. Tingimus on vastuolus vastavustingimusega nr 3. Vastavustingimus nr 3 „Paigaldusprojekti plaan” sätestab, et pakkumusega peab pakkuja esitama paigaldusprojekti plaani, mis peab vastama tehnilise kirjelduse peatükis 8 „Paigaldusprojekti plaani nõuded” sätestatule.

Juba pakkumuste vastavuse kontrollimisel kontrollib Hankija ära selle kas projektiplaan on esitatud ja kas see vastab tehnilise kirjelduse peatükis 8 sätestatud nõuetele. Need projektiplaanid, mis antud tingimustele ei vasta, ei saa edasi liikuda hindamisse.

Nimetatule vaatamata soovib Hankija anda 3 punkti korrektselt vormistatud, kuid 2 ja 1 punkti vähem korrektselt vormistatud ja vormistuslike vigadega projektiplaanidele. Kui Hankija nimetatud hindamisel lähtub tehnilise kirjelduse peatüki 8 p-is 8.4 sätestatud vormistusnõuetest, siis ei ole selline tingimus hindamise etapis enam täidetav, sest vastav kontroll on teostatud juba varem ning vastavaks sai tunnistada üksnes sellised projektiplaanid, millised on vormistuslikult korrektsed, ehk loogiliselt struktureeritud, koos sisukorraga, ilma kirjavigadeta jne. Seega pole võimalik ühelegi pakkumusele anda 1 või 2 punkti, sest sellised pakkumused ei saa jõuda hindamisse.

Kui Hankija aga soovib lähtuda mingitest muudest vormistusnõuetest, siis tuleb tehnilist kirjeldust selles osas täiendada, sest mitte ühelegi muule vormistamise juhendile või teistsugustele nõuetele ei ole Hankija hindamismetoodikas ega tehnilises kirjelduses (või mõnes muus alusdokumendis) viidanud. Seega pole mõisteta, millistest vormistusnõuetest lähtuvalt Hankija plaanib hindamiskriteeriumite rakendamisel lähtuda või milline on see ülesehitus, mis hankija jaoks tagab arusaadavuse ja järgitavuse.

Kogumis tähendab see aga vastuolu RHS § 77 lg 4 p-iga 5, mis kohustab sätestama alusdokumentides kogu teabe, mille kohta soovib Hankija saada võistlevaid pakkumusi.

Vormistusnõuded või dokumendi ülesehitus ei saa olla ka indikatsioon, mis looks eelduse majanduslikule soodsusele hinna või kvaliteedi näol, seega on antud hindamiskriteerium vastuolus RHS § 85-ga ja RHS § 77 lg 4 p-iga 2. Vormistusnõue ega ka dokumendi ülesehitus ei taga töö kvaliteeti ega ole tagatud selle realiseerimisega.

Täpselt sama olukord kerkib ka projektiplaani sisunõuete hindamisel, millised on sätestatud tehnilise kirjelduse üldised nõuded peatükist. Kui ka selliseid nõudes peab Hankija hindama pakkumuse vastavuse käigus ja hindamisse saavad liikuda üksnes sellised pakkumused, millised vastavad tehnilises kirjelduses sätestatud nõuetele, siis on ebaselge see, millistest tingimustes lähtub Hankija kui hindab pakkumust viisil nagu „plaani sisust ei ole võimalik aru saada”. Jääb selgusetuks millist sisu ja millises mõõtmes arusaama Hankija hindab. Selline tingimus ei ole seega läbipaistev ja kontrollitav.

Mõõdik „esineb küsimusi“ ei sisalda objektiivselt kontrollitavaid kriteeriume, mis on aga hindamissüsteemi legitiimsuse eelduseks (RKO 3-17-2718/30, p 22). Hindamisskaala eristab küll küsimuste arvu, kuid puudub igasugune selgitus selle kohta, mille kohta küsimusi võib tekkida, kuidas hinnatakse ühe küsimuse kaalu, asjakohasust või seda, kas kõik küsimused on üldse võrdselt olulised. Seega on hindamiskomisjon täiesti vaba otsustamaks, milliseid

aspekte käsitleda küsimustena ning kuidas neid loendada. Sellest tulenevalt on pakkujatel aga sisuliselt võimatu ennustada võimalikku hindetulemust, mis omakorda ei ole läbipaistev, kontrollitav ega taga reaalselt konkurentsi ning hindajatel võimalus kuritarvitada enda positsiooni ning antud kriteeriumi kasutada soosimaks üht pakkujat teisele. Selline tingimuste seadmine on seega lubamatu ning vastuolus RHS § 3, RHS § 85 ning RHS § 77 lg 4 p-ga 2 ja 5.

4.1.2. Hankija on põhjendamatult kehtestanud mõlema alakriteeriumi osas sisuhindamise – paigaldus projekti plaani sisu on kergesti loetav ja arusaadav, moodustab terviku vrs pakkuja on kirjeldanud üheselt mõistetavalt ja hästi arusaadavalt, milliseid tegevusi ning millises järjekorras on vaja ellu viia paigaldusprojekti õnnestumiseks. Eeltoodud tingimused ei erine oma sisult ja on täiesti ebaselge, miks on Hankijal vajalik neid kahe eraldi kriteeriumi juures hinnata ning kuidas aitab see kaasa pakkumuse majanduslikule soodsusele.

Mõõdik „esineb küsimusi“ ei sisalda objektiivselt kontrollitavaid kriteeriume, mis on aga hindamissüsteemi legitiimsuse eelduseks (RKO 3-17-2718/30, p 22). Hindamisskaala eristab küll küsimuste arvu, kuid puudub igasugune selgitus selle kohta, mille kohta küsimusi võib tekkida, kuidas hinnatakse ühe küsimuse kaalu, asjakohasust või seda, kas kõik küsimused on üldse võrdselt olulised. Seega on hindamiskomisjon täiesti vaba otsustamaks, milliseid aspekte käsitleda küsimustena ning kuidas neid loendada. Sellest tulenevalt on pakkujatel aga sisuliselt võimatu ennustada võimalikku hindetulemust, mis omakorda ei ole läbipaistev, kontrollitav ega taga reaalselt konkurentsi ning hindajatel võimalus kuritarvitada enda positsiooni ning antud kriteeriumi kasutada soosimaks üht pakkujat teisele. Selline tingimuste seadmine on seega lubamatu ning vastuolus RHS § 3, RHS § 85 ning RHS § 77 lg 4 p-ga 2 ja 5.

Paigaldusprojekti plaani koostamisel peab pakkuja arvestama kuue erineva alusdokumendiga (tehnilise kirjelduse peatüki 8 p 8.1 ja p 14), sh tehniline kirjeldus, funktsionaalsed ja mittefunktsionaalsed nõuded (Lisa 2 ja 3), SLA tingimused (Lisa 4), funktsionaalsed valiknõuded (Lisa 5), paigalduse etapid ja tulemid (Lisa 6) ning lisaks veel raamlepingu tingimustega, millel on mõju projektiplaanile (nt raamlepingu p 13.11). Juba selline ülesehitus, milles pakkujad peavad erinevaid nõudeid erinevatest dokumentidest kokku otsima ja sisustama on vastuolus RHS § 3 p-iga 1.

Samal ajal kasutab Hankija hindamissüsteemis ebamääraseid kvaliteedikriteeriume nagu „üldiselt mõistetavalt“, „üheselt mõistetavalt“, „mitmeti mõistetavalt“, „vähesel määral“ ja „üldsõnaliselt“, mis jätavad hindamiskomisjonile olulise subjektiivse tõlgendamisruumi ja võimaldavad sisuliselt meelevaldset hindamist. Tulemuseks on olukord, kus pakkuja peab orienteeruma keerulises, muutumises lähteülesandes, kuid hindamistulemuse määrab hindamiskomisjoni subjektiivne tajumine. Ebaselge on see, millises ulatuses ja milliste nõuete puuduste osas võiks pakkuja pakutu olla üldsõnaline, millal mitmeti mõistetav jne. Antud tingimus ei ole kooskõlas lisaks üldpõhimõtetele ka RHS § 77 lg 4 p-ga 5.

Pakkujalt oodatakse ebamõistlikku pingutust ja sisulist täitmist ebamääraste, subjektiivsete ja kontrollimatu kaaluga kriteeriumide alusel ja täitmiseks.

4.1.3. Paigaldusprojekti plaani hindamismetoodika on vastuolus järgmiste sätetega: RHS § 3, RHS § 77 lg 4 p-ga 2 ja 5, RHS § 85 lg-d 1 ja 2, RHS § 114 lg 1 ja 2, RHS § 117 lg 1.

4.2. RHS § 77 lg 4 p 2 ja 5 kohaselt peavad pakkumuse hindamise kriteeriumid olema koostatud vastavalt RHS §-des 85 ja 86 sätestatule ning esitada tuleb kõik need asjaolud, mille kohta Hankija soovib võistlevaid pakkumusi.

Hankija on hindamiskriteeriumid sätestanud järgmiselt: baas litsentside kogumaksumus (30 p), paigaldusprojekti realiseerimise maksumus (15 p), 100 lisalitsentsi maksumus ühes kalendrikuus (5 p), funktsionaalsed valiknõuded (40 p) ja paigaldusprojekti plaan (10 p). Eeltoodust seega 50 punkti moodustavad hinnakomponendid.

„Lisateave“ p 5.4 sätestab, et pakkumuse maksumus peab olema lõplik ja sisaldama kõiki kulusid vastavalt riigihanke alusdokumentidele ning seal nimetatud kulusid, mis on vajalikud lepingu nõuetekohaseks täitmiseks. Vaidlustuskomisjoni ja kohtute praktikas ei ole nimetatud säte enda sõnastuses piisavalt selge, et sellest saaks tuletada ristsubsideerimise keelu. Vaidlustaja hinnangul on käesoleval juhul aga vajalik nii hankesisesel, kui hankevälisel ristsubsideerimise keelu seadmine, vastasel juhul on hankemenetlus avatud pakkuja poolt hindamise manipuleerimisele ja konkurentsi kahjustamisele (vastuolu RHS § 3) ning ei taga majanduslik soodsaima pakkumuse edukaks tunnistamist (vastuolu RHS § 85).

Vaidlustaja olles läbi arvutanud hindamiskriteeriumite osakaalud on tuvastanud mitmed võimalused, milles strateegilist pakkumist tehes ei vii see Hankija jaoks eduka pakkuja puhul majandusliku soodsuseni, mida nõuab RHS § 85 sätestades Hankija kohustuse kehtestada Riigihanke alusdokumentides majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamiseks hankelepingu esemega seotud ja reaalsel konkurentsi tagavad pakkumuste hindamise kriteeriumid.

Maksumusega seotud tingimuste osakaalud erinevad üksteisest märkimisväärselt. See loob ilma hankesisesel ja hankevälisel ristsubsideerimise keeluta matemaatilise võimaluse, milles baas litsentside kogumaksumuse hinda on võimalik märkida keskmisest märkimisväärselt madalamaks võimaldades selliselt koguda konkurendist 15 ja enam hindepunkti ja samal ajal märkida 100 lisalitsentsi maksumus sadu, kui mitte tuhandeid kordi kõrgemaks, saades küll antud hindepunkti eest näiteks 0, kui olles konkurendist enam, kui 10 punktiga hindamiskriteeriumite osas eespool. Praktiline näide olukorra selgitamiseks.

- (i) esimene pakkuja esitab pakkumuse järgmiselt: 2M baas litsentsid, 1,5M paigaldusprojekt ja 5M lisalitsentsid, pakkumuse kogumaksumus kokku 8,5 M.
- (ii) teine pakkuja esitab pakkumuse järgmiselt: 4M baas litsentsid, 1,5M paigaldusprojekt ja 0,5 M lisalitsentsid, pakkumuse kogumaksumus kokku 6 M.

Eelkirjeldatud puhul saaks esimene pakkuja vaatamata asjaolule, et tema hinnapakumine on teisest 2,5 M eurot kõrgem, hindamise tulemusel 45 hindepunkti (30+15+0) samal ajal kui 2 M eurot madalam pakkumus saavutaks hindamise tulemil üksnes 35 hindepunkti (15+15+5). Kui nüüd esimene ja kõrgem pakkuja muudaks aga paigaldusprojekti hinda madalamaks, näiteks poole võrra, samal ajal tõstes baas litsentside tasu veel kõrgemaks, asetaks see kõrgema hinnaga pakkuja aga veelgi paremasse positsiooni ja hindamise tulemuseks oleks 45 hindepunkti (30+15+0) ja 27,5 hindepunkti (15+7,5+5).

Eeltoodud vahe taastamine sisunõuetega võib olla äärmiselt keeruline, eriti kui mõlemad pakkumused on enda sisult ka võrdväärsed. Kuigi funktsionaalsetele valiknõuetele on omistatud märkimisväärne kaal (40 %), ei pruugi nende täitmine olla lõpphinnangu

kujunemisel määrav. Praktikas võib paremate funktsionaalsete omadustega pakkumus jääda kaotajaks lihtsalt seetõttu, et hinnakomponent ja paigaldusprojekti plaan mängib punktiarvestuses liiga suurt rolli (kokku 60 % punktidest). Näiteks võib pakkuja A, kelle pakkumus on odavam ja kelle paigaldusplaani on hästi läbi töötatud, koguda rohkem punkte kui pakkuja B, kelle lahendus on funktsionaalselt märksa võimekam, kuid kallim ja kelle paigaldusplaani sisaldab üksikuid küsitavusi. Sellises olukorras ei suuda isegi maksimaalsed punktid funktsionaalsuse eest kompenseerida hinna- ja paigalduskomponentidest tulenevat mahajäämust. Tulemuseks on hindamismudel, mis küll justkui toetab sisulist kvaliteeti, kuid reaalsuses premeerib eelkõige odavust ja korrektset formaalset esitust. See motiveerib pakkujaid optimeerima kulusid ja esitama hea struktuuriga paigaldusplaani, mitte pakkuma sisuliselt parimat lahendust.

Pakkumuse manipuleerimise risk seisneb ja sellega ka konkurentsi kahjustamine ja majanduslikult soodsaima pakkumuse saavutamise risk selles, et baasliitsentsid ja paigaldusprojekt annavad kokku oluliselt rohkem hindepunkte kui lisaliitsentsid, mistõttu nende hindade alandamine ja kulude suunamine väikse kaaluga kategooriasse annab punktis tabelis eelise, kuigi kogumaksumus jääb samaks.

Sellised hindamiskriteeriumid kogumis ja enda osakaaludes ei taga RHS § 85 kohast majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamise võimalikkust, kui see ei ole ristsubsideerimise keeluga koos kehtestatud.

Eeltoodust tulenevalt on hindamiskriteeriumid enda osakaaludes ja RHAD „Lisateave“ p 5.4 ilma selge hankesisese ja hankevälise ristsubsideerimise keeluta vastuolus järgmiste sätetega: RHS § 3, RHS § 77 lg 4 p-d 2 ja 5 ning RHS § 85 lg 1.

4.3. Vastavustingimus nr 14 on vastuolus RHS §-st 3 tulenevate läbipaistvuse, võrdse kohtlemise ja majandusliku soodsuse põhimõtetega ning RHS § 85 lg-tega 1 ja 6. RHS § 85 lg 6 sätestab Hankijale selgesõnalise kohustuse arvestada majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel lisaks pakkumuse hinnale ka elutsükli kulusid vastavalt §-le 86 või kohustust põhjendada alusdokumentides nende arvestamata jätmist.

Riigihankes on Hankija nõudnud, et pakkuja esitaks hinnapakumuse täiendavate arendustööde ja tootekonsultatsiooni teenuste kohta, kuid neid ei võeta pakkumuste hindamisel arvesse. Hindamiskriteeriumid ja -metoodika dokumendi p-is 7 on sätestatud, et hindamisel arvestatakse üksnes baasliitsentside maksumust, paigaldusprojekti realiseerimise maksumust ja 100 lisaliitsentsi kuutasu. Seega täiendavate arendustööde ja konsultatsiooniteenuste hinnad jäävad hindamisel arvestamata, kuigi need võivad raamlepingu kehtivuse ajal moodustada märgatava osa Hankija tegelikest kuludest.

Selliselt ei võimalda kehtestatud hindamismetoodika objektiivselt välja selgitada majanduslikult soodsaimat pakkumust, kuna hinnatava kogumaksumuse hulka arvestatakse vaid osa lepingulistest komponentidest (nt baasliitsentsid, paigaldusprojekti realiseerimine ja lisaliitsentsid), jättes hindamisest välja lisateenuse ning võimaldab olukorda, kus pakkuja saab strateegiliselt esitada madala hinnaga põhipakkumuse, ent küsida hiljem kõrget hinda lisateenuste eest. Samal ajal jääb sisuliselt võrdväärse lahenduse, kuid oluliselt soodsama kogukuluga pakkuja pakkumus hindamissüsteemis ebasoodsamasse positsiooni, kuna tema lisateenuste madalam hind ei kajastu hindetulemustes ega mõjuta lõpptulemust. Selline

lähenemine on vastuolus RHS § 3 ja § 85 lg 1 nõudega selgitada välja majanduslikult soodsaim pakkumus.

Hankija on põhjendanud elutsükli kulude täiendava arvestamata jätmist sellega, et hindamiskriteeriumid katavad juba „olulised kulukomponendid“. Selline põhjendus ei vasta RHS § 85 lg 6 ega § 86 nõuetele. Ainuüksi asjaolu, et hindamise objektiks on baasliitsentside maksumus, paigaldusprojekti realiseerimise maksumus ja 100 lisaliitsentsi kuutasu, ei tähenda, et oleks sisuliselt hinnatud kogu elutsükli kulud RHS § 86 tähenduses. Elutsükli kulud hõlmavad kõiki järjestikuseid ja omavahel seotud etappe alates arendus- ja ettevalmistustöödest kuni teenuse kasutamise, hoolduse ja lõpetamiseni. Nende hulka kuuluvad ka täiendavad arendustööd ja konsultatsiooniteenused, mis on vastavustingimuse nr 14 kohaselt raamlepingu lahutamatu osa. Riigihankes ei ole Hankija esitanud piisavat ega sisulist põhjendust, miks neid kulukomponente hindamisse ei kaasata, kuigi need võivad lepingu täitmise käigus kujuneda rahaliselt arvestatavaks ja mõjutada lepingu koguväärtust. Selline lähenemine kogumis moonutab seega majandusliku soodsuse hindamist.

Eeltoodust tulenevalt on vastavustingimus nr 14 koosmõjus hindamiskriteeriumidega vastuolus RHS § 3 lg ning RHS § 85 lg-ga 1 ja 6 ning RHS §-ga 86, mis kohustab hankijat arvestama majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel elutsükli kulusid või põhjendama nende arvestamata jätmist.

4.4. ERISi andmekogu põhimäärus ei ole tänaseks kehtestatud. Hankija on seda ka teabevahetuses kinnitanud. Seega eeldatakse pakkujalt sisulise nõusoleku andmist regulatsioonile, mille sisu ja ulatus ei ole teada.

Isikuandmete kaitse seaduse § 30 lg 1 kohaselt võib volitatud töötlejat määrata üksnes seaduse, selle alusel antud õigusakti või kirjaliku lepingu alusel, kus on määratletud muu hulgas töötlemise eesmärk, ulatus, kestus ja pooled puudutavad õigused ning kohustused. Kui ükski neist elementidest ei ole veel kindlaks määratud, ei saa pakkuja mõistlikul viisil hinnata, millised õiguslikud ja tegelikud kohustused temale kui volitatud töötlejale tulevikus laienevad. Samuti puudub pakkujal võimalik hinnata nende kohustuse mõju pakkumuse maksumusele, milline toob aga omakorda kaasa vastuolus RHS § 85-ga.

Õiguskirjanduses³ on rõhutatud, et vastutava ja volitatud töötleja rollid on sisuliselt funktsionaalsed ning neid tuleb hinnata tegeliku tegevuse põhjal, mitte üksnes lepingulise pealkirja järgi. Sealjuures ei tohiks volitatud töötleja leping piirduda isikuandmete kaitse üldmääruse (GDPR) sõnasõnalise ümberkirjutamisega, vaid peab sisaldama konkreetseid kokkuleppeid selle kohta, kuidas ja millistel tingimustel nõudeid täidetakse. Riigihankes ei ole ei põhimäärust ega ka GDPR art 28 kohast andmetöötluslepingut. Sellises olukorras eeldada, et pakkuja annab teadliku ja sisulise kinnituse oma rolli kohta, on põhjendamatu ja ebaproportsionaalne ning ka läbipaistmatu ning võib kokkuvõttes viia ka rahaliste vahendite säästliku kasutamise vastuoluni, sest pakkujad peavad nõustuma määramatute kohustustega. Seega nõutakse pakkujalt sisuliselt nõusolekut määratlemata ulatusega kohustuste võtmiseks tulevikus kehtestatava regulatsiooni alusel. See on selgelt vastuolus õigusselguse, läbipaistvuse, proportsionaalsuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetega, kuna pakkujal ei ole võimalik hinnata ei oma õiguslikku ega majanduslikku riski.

³ [EDPB_guidelines_202007_controllerprocessor_final_en.pdf](#)

Lisaks tuleb arvestada RHS § 77 lg 4 p 4 sättega, mille kohaselt peavad alusdokumendid sisaldama kõiki tulevase lepingu tingimusi. Käesoleval juhul ei ole aga alusdokumentides määratletud volitatud töötleja rolli ega sellega kaasnevaid kohustusi. Need on delegeeritud tulevikus kehtestatavale põhimäärusele, mille sisu ei ole teada. Tegemist on seega olukorraga, kus oluline lepingutingimus jäetakse määratlemata, mis ei ole kooskõlas RHS § 77 lg 4 p-ga 4.

Eeltoodust tuleneb, et vastavustingimus nr 13 rikub RHS § 3-st tulenevaid läbipaistvuse, kontrollitavuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid ning RHS § 77 lg 4 p-s 4 sätestatud kohustust avalikustada kõik tulevase hankelingu tingimused.

4.5. Raamlepingu p 2.4 on täitjale pandud kohustus, mille kohaselt peab ta professionaalina kandma vastutust ka selliste tööde eest, mida ei ole otseselt lepingus nimetatud, kuid mis „pidid olema ettenähtavad“ ning mille tegemine "kuulub lepingu esemega tavaliselt kaasnevate tööde hulka". Selline kohustus on sisuliselt piiramatult ning toob kaasa olukorra, kus tellija saab nõuda tasustamata lisatöid, viidates tagantjärele töö „ettenähtavusele“. Lisaks laiendab või võib laiendada selline tingimus ka oluliselt hankelingu eset, millise määratlus on aga Hankija seadusjärgne kohustus ja seda hankemenetluse alguses. Professionaalsuse mõiste ei saa õigustada määramatuid ja ühepoolset tõlgendatavaid lisakohustusi, mis muudavad täitjale lepingu mahtu prognoosimatuks ja raskendavad õiglase pakkumuse koostamist, kallutades kogumis paigast ka lepinguliste kohustuste tasakaalu.

Selline tingimus ka vastuolus vastavustingimusega nr 13, mis teiselt poolt aga täiendavate arendustööde ja konsultatsioonide tellimiseks näeb ette tunnihinna pakkumise kohustuse. Seega jääb ebaselgeks, millised tööd kuuluvad täiendavate arendustööde ja konsultatsioonide hulka ja millised peaksid justkui kuuluma ettenähtavate riskide hulka.

4.6. Raamlepingu p-id 10.21-10.25 sätestavad tingimused tasutakontrolli läbiviimisele ja projektitiimi vahetamisele

Antud sätted on vastuolus isikuandmete kaitse põhimõtetega, sest taustakontrolli teostamine, kui selline õigus või kohustus ei tule otsesõnu seadusest, ei ole ühegi tellija vaba voli, vaid igasugune isikuandmete töötlus vajab õiguslikku alust, millele peab eelneva õigustatud huvi hinnang, mis kinnitab põhjendatud huvi olemasolu.

Eeltoodu takistab pakkujatel üheselt komplekteerimast ka nõuetekohast meeskonda ning võib seada ohtu ka hankelingu nõuetekohase täitmise. Selline tingimus ei ole kooskõlas RHS §-e 3 sätestatud üldpõhimõtetega, samuti tingimuste selguse ja ühetaotluse mõistmise põhimõttega.

Praktikas tähendab see, et töövõtjal ei ole võimalik oma projektitiimi koosseisu mõistlikult planeerida ega eelarvestada, sest tellija võib ükskõik millise meeskonnaliikme hiljem ära keelata ilma selgitusteta ja sellised õigused liigutavad võlaõiguslikult ettenähtud lepinguliste kohustuste tasakaalu paigast ära. Samuti on need ebaproportsionaalsed arvestades lepingu eset ning tehtava investeeringu suurust, mistõttu võivad tingimused kaasa tuua vähese konkurentsi.

4.7. Vaidlustaja täiendavad seisukohad.

4.7.1. Hankija väited ei lähe kokku sellega, mida on ta ise kehtestanud.

Pakkujal tuleb arvestada sellega, et paigaldusprojekti saavutatavate tulemite nõuded täienevad peale seda, kui on Riigihanke võitja välja kuulutatud. Platvormi võimekuste teadmine võimaldab täpsemalt mõista, kuidas realiseerida Riigihankes kirjeldatud funktsionaalseid ja mittefunktsionaalseid nõudeid. Pakkuja võtab riski, et nõuete täpsustumisel ja täienemisel ei suurendata paigaldusprojekti realiseerimise maksumust.

Lisaks on paigaldusprojekti plaanis sätestatud, et projektiplaan peab olema muudetav. Eeltoodust tuleneb, et paigaldusprojekt ei pruugi jää ühetaoliseks, vaid selles saavutatavate tulemite nõuded täienevad peale võitja väljakuulutamist. Samal ajal nõuab projektiplaani teisest alakriteeriumist, et parimaks hinnatakse sellist projektiplaani, mida saab kasutusele võtta suuremate muudatusteta. Tekib vastuolu hindamiskriteeriumi ja tehniliste nõuete puhul, kus ühelt poolt nõuab Hankija, et projektiplaan ei muutuks, kuid teiselt poolt sedastab, et nõuded siiski täienevad.

Ebaselgeks jääb Hankija tegelik eesmärk ja majandusliku soodsuse saavutamine. Kui Hankija justkui soovib hinnata projektiplaani muutumatust aga ütleb ise, et tegelikult kõik hakkab muutuma ja pakkuja peab sellega arvestama, kuid ei täpsusta millistes osades, siis sisaldavad tingimused juba eos selgusetust ning ei ole läbipaistvad. See kõik on vastuolus läbipaistvuse, kontrollitavuse ja pakkujate võrdse kohtlemise põhimõttega ega taga majanduslikku soodsust. Hindamise ese peab püsima lepingu täitmise käigus muutumatu, vastasel juhul kerkib alati küsimus, kas hindamistulemused oleksid võinud osutada teistsuguseks, kui oleks kohe olnud teada konkreetsete muudatuste osas.

Hankija esitab ebaõigeid väiteid osas, et hindajad hindavad miinimumnõudest kõrgemaid näitajaid. Vaidlustaja ei suuda hindamismetoodikast leida üheselt ja selgelt, millised on need näitajad, mida hinnatakse miinimumnõuetest kõrgemana. See kogumis eeldab siis miinimumnõude kehtestamist ja seda ületavat osa. Selliseid kriteeriume Riigihanke alusdokumentides ei esine. Hankijal on võimalik käesolevas menetluses selgesõnaliselt ja konkreetse viidetega viidata, kus on sellised nõuded sätestatud. Seni ei ole Hankija seda teinud.

Hankija on selgitanud, et paigaldusprojekti plaan ei ole formaalne dokument, vaid sisuline töövahend, mille alusel Hankija hindab, kas pakkuja mõistab Riigihanke eesmärki ja ulatust, on suuteline projekti realistlikult ja riske arvesse võttes ellu viima ning on arvestanud kõigi tööde teostamiseks vajalike tegevuste, sisendite ja tulemustega. Seega mõjutab paigaldusprojekti plaani kvaliteet otseselt lepingu täitmise edukust, tähtaegadest kinnipidamist ja hankija riske. Sellest tulenevalt on tegemist majandusliku soodsuse hindamisel asjakohase ja olulise kvaliteedikriteeriumiga. Sarnaseid üldsõnalisi selgitusi on Hankija esitanud ka teisi. Vaidlustaja hinnangul väljub Hankija nimetatud selgitustega enda kehtestatud hindamismetoodikast. Nimelt ei selgita see midagi riskide või tegevuste kirjeldusest või tulemuste esitlemisest. See selgitab vormistuse korrektsust ja sisulist loetavust. Need on täiesti erinevad asjad. Hankija väidab, et hindamiskomisjon hindab „*kas pakkuja mõistab hanke eesmärki ja ulatust, on suuteline projekti realistlikult ja riske arvesse võttes allu viima ja on arvestanud kõigi tööde teostamiseks vajalike tegevustega, sisendite ja tulemustega*“. Tegemist on viitega projektiplaani sisu teisele alakriteeriumile. Viidatud nõue on aga sätestatud tehniline kirjelduse peatükk 8 p-is 8.1.

Tehnilise kirjelduse kohaselt projektiplaanis peab kirjeldama tööde läbiviimise tulemusena saavutatavat eesmärki ja seda selleks dokumentides ettenähtud tähtajas. Kusjuures peab

tehnilise kirjelduse kohaselt välja tooma ka tähtajad, millega tagatakse projekti edukaks realiseerimiseks vajalikud sisendid. Hindamismetoodikas on selgitatud, et hindamiskomisjon hindab kas pakkuja mõistab hanke eesmärgi ja skoopt ja seda kas on arvestanud käsitlemata kuid töö nõuetekohaseks teostamiseks vajaliku ajaga. Nimetatud on oma sisus aga identsed nõuded, st kui eesmärk ei ole saavutatav ning pakutav projektiplaani tähtaeg ei ühti „paigaldusprojekti plaani tähtaeg ja tulem“ sätestatud ajaraamiga, siis see projektiplaani ei ole vastav ning ei jõua hindamisse. Ühtegi miinimumist ületavat kriteeriumit nimetatud kirjeldusest ju ei tule, näiteks ei selgita ju Hankija et rohkem punkte saab see pakkuja kes töö kiiremini valmis saab. Lisaks ei ole põhjendatud arusaam, et Hankija saab asuda hindama seda, kuidas pakkuja on enda töökorralduse kehtestanud (ehk hinnata kas ettenähtud tähtaja sees on realistlik tööde tegemine olukorras, kus Hankija on ise tähtajad kehtestanud). Hankijal ei ole selleks pädevust.

Ka hindamise põhimõtetes toodud mõisted „üheselt mõistetav“, „hästi arusaadav“ jne ei anna sisendit millelegi, mis ületaks miinimumnõudeid. Kui tehniline kirjeldus ütleb et projektiplaani peab eesmärgi, tulemi saavutamist ja soovitud funktsionaalsuseid sisaldama tervikus, siis neid kas on või ei ole.

Hankija väidab, et hindamiskomisjon hindab „kvaliteeti, selgust, detailsust ja kasutatavust Hankija jaoks“. Tegemist on viitega projektiplaani sisu esimesele alakriteeriumile, mis sätestab endas plaani vormistuse korrektsuse, sisu kergesti loetavuse ja arusaadavuse ning terviku moodustamise. Hankija esitab selliselt hulga omadussõnu, kuid ei ava nende sisu ega seotust. Detailsus mille suhtes? Milline on detailsuse piir? Selgus kelle jaoks ja millisel viisil? Kasutatavus Hankija jaoks millisel viisil? Kusjuures hindamiskriteerium ei ava midagi kasutatavusest Hankija jaoks, sest projektiplaani Hankija ka ei kasuta. Seda rakendab ellu pakkuja, mistõttu on selline väide juba eos ebakohane. Selliseid nõudeid ei ole kehtestatud ega ühegi sõnaga avatud. Hankija ei ole avanud hindamismetoodikas ühtegi kvaliteedikriteeriumi ega funktsionaalset nõuet, mis päriselt kvaliteeti tagaks.

Eesti õigekeelsuskäsiraamatu⁴ kohaselt tähendab vormistus vormilist esitlust – pealkirju, joondust, õigesti tsiteerimist, viitamist jne. Argus vormistus- ja vormindusnõuded 6 peatükis on selgitatud, et vormistamine tähendab teksti panekut nõuetekohasesse vormi. Näiteks lepatakse tellijaga kokku, millised andmed kuuluvad rekvisiitidesse ja kuidas neid kirjutada (kas lisatakse telefoninumber, e-posti aadress, veebiaadress, registrikood ja konto number ning kas ja mil viisil kasutatakse lühendeid); kas avaldust vormistades asub sõna avaldus lause sees ja kirjutatakse väikese algustähe ja lõpupunktiga või on see pealkiri ning kirjutatakse suure algustähega ja punktita; õigusdokumentides tehakse valik, kas kirjutada inimese nimi välja või kasutada initsiaale; ajakirjaartikli puhul tuleb valida tekstisisene või joonealune viitamine.⁵ Kuidas eeltoodu aitab kaasa IT lahenduse eesmärgipärasusele, kvaliteedile ja põhistab majanduslikku soodsust on arusaamatu.

Hankija ei ava milliseid vormistusnõudeid järgitakse ja kes konkreetselt seda vormistust hindama asuvad. On selge, et keeleliselt ei ole kõigile võimalik üheselt arusaadavalt ja meeldivalt kirjutada. Sellepärast ongi oluline, et ka hindajad lähtuksid funktsionaalsetest elementidest, mida Hankija ka ise jaatab, kuid mis ei ole sellele vaatamata hindamismetoodikas sätestatud.

⁴ <https://eki.ee/teatmik/vormistus/>

⁵ https://www.digar.ee/viewer/content/188601/425264/OEBPS/Argus_keeletoiemetamine_op-8.xhtml

„Loetavus“ ja „arusaadavus“ on sedavõrd subjektiivsed nõuded, et neid ei ole võimalik pakkujatel mõistlikult täita. Sellest tulenevalt on täiesti kohatud ka Hankija näited, et projektiplaani võib olla nõuetele vastav, kuid ebaühtlase struktuuriga. Millise struktuuriga? Kust tulevad nõuded struktuurile ja milline struktuur on ebaühtlane? Et projektiplaani võib sisaldada küll kõiki osi, kuid olla üldsõnaline või raskesti jälgitav või olla hankija jaoks kasutatav alles täiendavate selgituste abil. Kelle jaoks raskesti jälgitav? Ning mille jaoks hankija projektiplaani kasutab?

Vaidlustaja ei nõustu Hankija väidetega ka osas, et projektiplaani alakriteeriumid omavahel ei kattu. Esimene alakriteerium sätestab kirjelduses, et plaan peab olema arusaadav ja moodustama terviku, samal ajal kui teine kriteerium nõuab, et projektiplaani on kirjeldatud üheselt mõistetavalt ja hästi arusaadavalt selle õnnestumiseks. Tegemist on otseselt kattuvate tingimustega, milline ei ole koosõlas hindamistingimuste seadusjärgse reeglistikuga.

Hankija ei tea tegelikult ise ka, mida hindama asutakse. Kui hankija on väitnud, et hindajad asuvad hindama miinimumnõuetest paremaid töid, siis seejärel väidab Hankija hoopis, et Hankija asub tegelikult hoopis hindama, kui hästi on miinimumnõuded sisuliselt täidetud. Vabaduse saab Hankija jätta siis, kui ta sellist hindamissüsteemi ei kehtesta. Kui Hankija aga soovib pakkujatelt parimat lahendust, mida ta asub hindama, siis peab Hankija ka konkreetset sõnastama selle, mida ta soovib ja milliseid nõudeid ta hindab. Hankija peab tagama, et subjektiivseid elemente sisaldavate kvaliteedikriteeriumide hindamine toimub läbipaistvalt ja kontrollitavalt ning välditud on igasugune subjektiivsete kõrvaltunnuste häiriv mõju hindamisprotseduurile.

Hankija väidab, et küsimuste kerkimine ei sõltu hindaja subjektiivsest meeleolust, vaid on seoses sisuliste elementide detailsuse ja üheselt mõistetavusega. Vastupidi, väga põhjalik selgitus võib hoopiski äratada küsimusi ning igasugune mõistmine on seotud hindaja subjektiivse tunnetuse, hindaja pädevuse ja hindaja iseloomuga (nt uudishimulik hindajal tekibki küsimusi).

Nõustuda ei saa ka Hankija väidetega, milles Hankija leiab, et mõisted nagu „üldiselt“, „üheselt“, „vähesel määral“ ja „üldsõnaliselt“ on kvaliteedikriteeriumite puhul vältimatud ja laialt praktikas kasutusel, kuna kõiki lahendusi ei ole võimalik ega mõistlik ette näha. Antud juhul ei ole viidatud sõnad seotud konkreetsete nõuete ja kirjeldustega, sest tegevuste kirjelduse põhjalikkus, loogiline järgnevus jms on vastavustingimuse osa, mitte hindamiskriteeriumi osa.

Hankija viitab lisaks, et hinnatakse „pakkuja nägemust paigaldustegevuste läbiviimiseks“ ja „pakkuja professionaalset arusaamist projekti elluviimiseks“. Vaidlustaja ei mõista, kuidas on dokumendi vormistus ja ülesehitus sellise nägemuste ja tegevuste elluviimiseks kvaliteedi näitaja. Kui Hankija soovib hinnata paigaldustegevusi, siis tulebki sellised konkreetset nõuded sätestada. Hetkel on aga sätestatud kõike muud. Vormistus ja loetavus ei ole eelnimetatuga seotud.

Hindamine võib küll olla subjektiivne ning subjektiivse hindamise osas peabki hindaja oma arvamust põhjalikult põhjendama. See aga ei tähenda, et Hankija saaks jätta aga kriteeriumid, mida täpselt hinnatakse hindamismetoodikas avamata või neid hiljem kujundada.

4.7.2. Hankija on asunud seisukohale, et Vaidlustaja väited võimalikest äärmuslikest hinnastrateegiast on hüpoteetilised ja pole tõsiseltvõetavad. Vaidlustaja hinnangul on Hankija sellekohased väited elukauged, sest ettevõtja osaleb riigihankes eeskätt lepingu sõlmimise kavatsusega ning mistahes manipuleerimise võimalus, kui see on riigihanke alusdokumentides võimaldatud, siis sellist võimalust ettevõtjad ka kasutavad. Jaatust nimetatust leiab ka õiguskirjanduses, näiteks on ajakirjas „Purchasing ja Supply Management“ kirjutatud hindamissüsteemide meetodikatest ja toodud välja, et kõige enam manipuleerimist leiab kõige levinuima hindamismetoodika kasutamisel – hinna ja kvaliteedi suhe – kuna see tihti on läbipaistmatu ja hankija soovid ja eelistused on ebatäpselt kirjeldatud. Sellisel juhul on võimalik hindade vahel luua mittelineaarset vahetegu, milline lõpuks mõjutab ka hindamistulemust.⁶ Seega ei ole tegemist kuidagi hüpoteetilise või äärmusliku strateegiaga, vaid igapäevases hankemaailmas järjepanu aset leidva reaalsusega. Hankija peab RHS § 85 ja üldpõhimõtete kohaselt sätestama tingimused, mis seda ei luba või rakendada muid meetmeid, mis manipuleerimise välistaksid. Eriti tähtis on see sedavõrd mastaapsete riigihangete puhul nagu vaidlusalune.

Eeltoodud olukorda ei muuda ka Hankija väited lisalitsentside tegeliku kasutuse vajaduse puudumisest, sest hankelepingu tegelik täitmise maht ei muuda varasemat hindamise tulemust. St, et hindamistulemus ja eduka pakkuja valimine toimub siiski kriteeriumite alusel, mis Riigihankes on kehtestatud, mitte selle järgi, kuidas hiljem lepingut täidetakse.

Üldiselt ei ole aga usutav ega ka asjakohane Hankija väide, et Hankija sätestab hindamiskriteeriumina litsentsitasud, mida realistlikult ei tellitagi. Sellisel juhul jääb arusaamatuks miks sellised komponendid siis hinnatakse, kuid samal ajal näiteks arendustöö teenushinda ei hinnata. Hankija väidetes on vastuolu.

Hankija jätab arvestamata selle, et piisab kasvõi ühest komponendist, millega on Riigihankes manipuleeritud ja mida Hankija on enda hanketingimustega võimaldanud ning mis võib hiljem lepingu täitmise käigus muutuda Hankija jaoks väga keeruliseks. Ei saa ju Hankija osta lisalitsentse kelleltki teiselt ega tellida ka arendustöid kelleltki teiselt. Seda saab pakkuda siiski vaid lepingu partner, kes lepingu täitmise perioodil süsteemi ehitab.

Hankija on väitnud, et ta ei ole kohustatud kujundama hindamismudelit viisil, mis välistaks kõik teoreetilised strateegilised hinnastamisvõimalused. Selline seisukoht on aga otseses vastuolus Hankija enda poolt tuginetava Riigikohtu lahendil 3-20-1198, mis sätestab enda p-is 18 otsesõnu, et hankija poolt avatud hankemenetluses koostatavad hindamise kriteeriumid majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamiseks peavad olema hankelepingu esemega seotud ja tegelikku konkurentsi tagavad. Olukorras, kus Hankija aga koostab hindamiskriteeriumid, mis võimaldavad hindamissüsteemiga manipuleerimist ei taga tegelikku konkurentsi. Seega on Hankija enda väited vastuolulised. Üldpõhimõtted kohustavad Hankijat koostama hindamismudeli, mis tagab rahaliste vahendite säästliku kasutamise (on see siis hinna või kvaliteedi läbi), kohtlema pakkujaid võrdselt, olema läbipaistev ja kontrollitav ning tagama hankes tegeliku konkurentsi.

4.7.3. Vaidlustaja hinnangul ei ole võimalik jätta lisateenus kulukomponendina arvestamata, sest ka see mõjutab lõpliku lepingu maksumust, kui neid arendustöid või tootekonsultatsioone X mahus tellitakse. Seega on Hankija seisukoht otseses vastuolus RHS-

⁶ Kättesaadav nt siit: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1478409213000198?via%3Dihub>
12 (45)

is sätestatuga - RHS § 85 lg-s 6 sätestab Hankijale selgesõnalise kohustuse arvestada majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel lisaks pakkumuse hinnale ka elutsükli kulusid vastavalt §-le 86 või kohustust põhjendada alusdokumentides nende arvestamata jätmist. Milline väidetav riigihankeõigus või kohtupraktika toetab vastupidist ei ole Hankija enda vastuses avanud. Hankija väited on seega paljasõnalised. Hankija ei ole Vaidlustaja seisukohti ümber lükanud.

Ebaõige on Hankija käsitus hinnalaest ja Hankija kaitsest ebamõistlike kulude eest. Hankija ei ole seadnud hinnalage, millest kõrgemaks ei või pakkuja tunnihinda seada. Hankija on seadnud maksimaalse tunnihinna.

Sealjuures ei saa teenust osta ka kelleltki teiselt, mistõttu võib Hankija leida end olukorras, kus tuleb maksta üüratumat hinda edasiarenduse eest või jääda süsteemi arendustakistustesse.

Hankija arvamus, et ta saab seda hiljem asuda arendustööde ja tootekonsultatsioonitööde pakutud hinda madalamaks rääkima ei ole kooskõlas RHS-is sätestatuga. Riigihangete registris avaldatud teabe kohaselt sõlmitakse hankemenetluse tulemil raamleping ühe pakkujaga. RHS § 30 lg 3 sätestab, et ühe pakkujaga sõlmitud raamlepingu alusel sõlmitakse hankeleping raamlepingus sätestatud tingimuste kohaselt. Kommenteeritud väljaandes on nimetatud osas selgitatud, et direktiivi 2014/24/EL artikkel 33 lg 2 kohaselt ühe pakkujaga raamlepingu alusel sõlmitavates hankelepingutes on olulised muudatused keelatud ning hinnamuutus on oluline muutus.⁷

Lisateenuse tunnihinna muutmine hilisemalt enam võimalik ei ole. Selline võimalus saaks esineda vaid juhul, kui hinna muutmise selge võimalus on hankemenetluses avaldatud ja hankija on sellist võimalust pakkunud võrdsele kõigile pakkujatele ning sellise muudatuse rakendamine ei ole vastuolus üldpõhimõtetega (TlnRnKo 08.04.2025, 2-18-9672/284).

Sellist võimalust Riigihanke hankedokumendid aga ei sätesta. See kehtib ka muude hinnakomponentide osas, sest hind on hankelepingu oluline tingimus ja oluline hindamiskriteeriumi pakkuja valikul, mistõttu ei saa hinnakokkulepe hankelepingus olla mittesiduv (RKTKo 3-2-1-102-14).

Hankija väited hinnariski puudumisest ja majanduslikult soodsaima pakkumuse mõju puudumisest on ebakohased.

Hankija väidab, et vastavustingimus 14 ei kuulu paigaldusprojekti ega seetõttu ka hankelepingu esemesse. Kuivõrd kõik vastavustingimused peavad olema hankelepingu esemega seotud ja sellega proportsionaalsed, siis kinnitab Hankija sellega ise, et antud vastavustingimus ei ole seotud lepingu esemega ja on sellisel juhul igal juhul üldpõhimõtetega vastuolus ja seega õigusvastane ja tuleb viia kooskõlla õigusaktidega.

4.7.4. Väär on Hankija väide, et RHS § 77 lg 4 p 4 eesmärk on tagada, et hankija ei varjaks pakkujate eest olulisi hanketingimusi. Nimetatut ei sätesta enda sõnastuses ei seadus, samuti ei tule sellist tõlgendust ka seletuskirjast või õiguskirjandusest. Säte sätestab selgesõnaliselt, et kõik tulevase lepingu tingimused tuleb riigihanke alusdokumentides sätestada. Vaidlustaja

⁷ M.A. Simovart jt. Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Veebiväljaanne § 30, p 10
13 (45)

märgib lisaks, et lepingutingimusi ei olegi võimalik varjata, sest riigihanke alusdokumentides ettenähtust erinevatel tingimustel lepingu sõlmimine on keelatud ja RHS § 214 alusel väärteo korras karistatav. Küll aga kinnitab Hankija kogumis enda vastuses, et nimetatud volitatud töötleja nõuded on osaks lepingu täitmisest, seega lepingutingimused. Samas on need tingimused aga sätestamata. Nimetatust jaatab Hankija ka ise, et hanketingimuste koostamisel ei ole täidetud RHS § 77 lg 4 p 4 nõuded. Mingit õigussuhte etapiviilist kujundamist riigihankeõiguse loogika ette ei näe, see on hankija väärarusaam.

Mõistmatu on Hankija väide, et andmetöötuse täpsed tingimused lepitakse kokku enne andmetöötuse alustamist. Ebaselge on kellega neid kokkuleppeid tehakse. Vaidlustaja rõhutab veelkord, et pakkujatele ei ole teada, milliseid andmetöötuse tingimusi selles põhimääruses rakendatakse. Pakkujad võivad ju heas usus eeldada, et selline põhimäärus kehtestatakse näiteks isikuandmete kaitse seaduses sätestatud piirides, kuid see ei pruugi nii olla. Seega võivad tulevases põhimääruses ka sisalduda laiemad tingimused, millistel võib aga olla oluline rahaline mõju ka pakkujate tegelikele kuludele. See ei ole teada ega ole hanketingimuste kohaselt välistatud. Sealjuures iga täiendav kohustus, mida peab inimtööjõud täitma, on kulu ja Hankija ei saa kuidagi väita, et sellel poleks mõju pakkumuse maksumusele.

Jääb selgusetuks ka see, millisel õiguslikul alusel seda põhimäärust hakatakse kehtestama, sest mitte ükski õigusakt ei anna täna volitusnormi sellise andmekogu loomiseks. Seega seda enam jääb ebaselgeks, kuidas saab Hankija õiguspäraselt nõuda kinnitusi millelegi, mille loomiseks pole seaduses isegi volitusnormi, rääkimata piiridest, mida sellise tulevikus loodava aktiga andma asutakse. Vastavustingimus peab olema kooskõlas hankelepingu esemega. Kui sellel pole aga mistahes sisu ega tähendust nagu Hankija enda vastuses vaidlustusele väidab, siis järelikult ei ole sellisel tingimusel ka seost hankelepingu esemega ja ka sellisel juhul on selline tingimus õigusvastane ja tuleb viia kooskõlla õigusaktides sätestatud nõuetega.

4.7.5. Ebaselgeks jääb Hankija väide, et raamlepingu p-i 2.4 puhul on tegemist kohustusega täita leping terviklikult ja tulemuslikult. Kui Hankija väidab, et see reguleerib üksnes tehnilises kirjelduses toodut, siis jääb ebaselgeks, miks on sellise tingimuse sätestamine vajalik. Veel enam, kui need on hinnatavad juba lepingu sõlmimise ja pakkumuse esitamise hetkel. On ebausutav, et see on olnud Hankija eesmärk ning vastav vastuväide on pigem genereeritud käesoleva vaidluse raames.

Hankija ei too mitte ühtegi näidet kohtupraktikast, milles „ettenähtav“ ja „tavapäraselt kaasnev“ oleks laialt kasutatavad mõisted. Hankija väited on paljasõnalised ja tegelikkusele mittevastavad. Vastupidi, kohtupraktika on ulatuslikult asunud liikuma suunas, milles on riskide jaotus siiski piiratud ja eeskätt hankelepingu esemega, seega on selgesõnaliselt öeldud, et hanketingimused riskivastutusest on tühised tüüptingimused. Nii on Riigikohus lahendis 2-15-15662 selgitanud, et tüüptingimuseks on hankedokumentide osad, sh tehnilise kirjelduse p 8, mille kohaselt pakutud suhe on tegelikkusesse töövõtja risk ning et kõik ebaselgused tõlgendatakse hankija kasuks ning sellised lepingutingimused võivad olla ebamõistlikult kahjustavad ja seega VÕS § 42 alusel tühised. Antud kaasuses nimetatud punkt 8 sätestas, et pakkujad pidid arvestama ka nende tööde tegemisega, mida ei olnud hankedokumentides otseselt kirjeldatud, kuid mis olid vajalikud teha tulenevalt ehitusobjekti tegelikust olukorrast ja seisundist. Seega on tegemist sisult identse tingimusega, mille Hankija on sätestanud raamlepingu punktis 2.4 ning puudub mõistlik põhjus olukorda teisiti

käsitleda eriti olukorras, kus Hankija soovib justkui osa lepingu tingimusi ja kohustusi kehtestada kunagi tulevikus ja selle kaudu kehtestada justkui piiramatut nõudeõigust enda soovide realiseerimiseks. See ei ole aga õige.

4.7.6. Hankija eksib, et Hankijal on õiguslik alus taustakontrolli teostamiseks GDPR art 6 lg 1 p-ide a ja f alusel. Nimetatud alused ei ole Hankija hankedokumentides sätestanud, seega tunnistab Hankija ka ise, et hankedokumendid selles osas on puudulikud.

Punkt a sätestab isiku nõusoleku, kuid isikut ei saa sundida nõusoleku andmiseks, kui isikule ei ole teada mille kohta taustakontrolli läbi viiakse. AKI on sealjuures selgitanud, et riigiasutus ei saa isikuandmete töötlemisel nõusolekule tugineda, sest alati, kui vastutav töötaja on avaliku sektori asutus, esineb vastutava töötaja ja andmesubjekti vahelistes suhetes sageli selge tasakaalustamatus. Samuti on AKI välja toonud, et andmesubjekti nõusolek tuleb anda seoses ühe või mitme konkreetse eesmärgiga ja andmesubjektil on neist igäühe suhtes valikuvõimalus. Nõue, et nõusolek peab olema konkreetne, on mõeldud selleks, et tagada teatav kasutajate kontroll ja läbipaistvus andmesubjekti jaoks.⁸ Eeltoodust tulenevalt ei saa Hankija kuidagi tugineda GDPR art 6 lg 1 p-ile 1, sest nõusoleku ulatus peab olema väga konkreetne, kuid Hankija keeldub sellise konkreetse hankedokumentides avaldamisest.

GDPR art 13 sätestab üheselt, et andmesubjekt, kelle kohta kontrolli tehakse peab saama töötlemise eesmärgid ja selle õigusliku aluse teada enne selle läbiviimist. Ilma nimetatud nõuete täitmiseta ei toimu nõusoleku alusel taustakontroll kooskõlas GDPRiga, mistõttu on ka vastavad hanketingimused vastuolus GDPRi ja isikuandmete kaitse seadusega. AKI on sealjuures avaldanud seisukoha hanketingimuste osas, milles hankija on nõudnud töötajate jälgimist valvekaametest, et see pole õiguspärane ning selgitanud, et hankелеping ei anna tellijale õigust isikuandmete töötlemiseks viisil, mis oleks töövõtjale keelatud. Tellija peab samuti järgima IKÜM-i põhimõtteid. Kui töövõtjal ei ole õigust kaameraga töötajaid jälgida, siis ei saa tellija seda õigust hanketingimusega „üle kanda“.⁹ Nimetatud seisukoht on rakendatav ka käesolevaga. Hankija ei saa sundida lepingu täitjat rikkuma seadust, sest olukorras, kus lepingu täitja ei tea millises ulatuses taustakontrolli teostatakse, ei saa ta ka nõusolekuid garanteerida ja satuks lepingu sõlmimisel tellija sellekohase garantii andmisega koheselt rikkumisse, mis võib tuua kaasa ka lepingu täitmise võimatuse. Lisaks satuks lepingu täitja lisaks isikuandmete kaitse seaduse nõuete rikkumisele rikkumisse ka vastavalt TLS § 41 lõikele 2.

Punkti f ei saa kohaldada avalike asutuste poolt – avaliku sektori asutustel puudub üldjuhul õigustatud huvi. Nimetatu on sõnaselgelt välja toodud GDPR kommenteeritud väljaandes¹⁰ ning lisaks selgitatud Euroopa Komisjoni Guidelines 1/2024 on processing of personal data based on Article 6(1)(f) GDPR - Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 teises taandes on sätestatud, et ar 6 lg 1 punkti f kohast õiguslikku alust ei kohaldata avaliku sektori asutuste poolt oma ülesannete täitmisel teostatava töötlemise suhtes. Isikuandmete kaitse üldmääruse põhjendus 47 selgitab põhjust: „seadusandja peab seadusega sätestama avaliku sektori asutustele õigusliku aluse isikuandmete töötlemiseks“. /../ Sellest hoolimata ei takista

⁸ <https://www.aki.ee/nousolek>

⁹ AKI 12.11.2025 vastus nr 2.2-9/25/3571-3

¹⁰ <https://gdpr-info.eu/art-6-gdpr/>; C. Kuner ao. The EU general data protection regulation (GDPR). A Commentary. Oxford press 2020, article 6, pg 321

need säte erandlikel ja piiratud juhtudel tuginemast isikuandmete kaitse üldmääruse art 6 lg 1 punktile f, kui töötlemine ei ole seotud nende konkreetsete ülesannete täitmise või avaliku sektori asutuste õiguste teostamisega, vaid puudutab muid seaduslikult teostatavaid tegevusi, kui see on siseriikliku õigussüsteemiga lubatud. Sellistel erandjuhtudel tuleks isikuandmete kaitse üldmääruse art 6 lg 1 punktile f tugineda sisemiselt dokumenteerida. Avaliku sektori asutused ei tohi mingil juhul tugineda art 6 lg 1 punktile f töötlemistoimingute puhul, mis kuuluvad nende ülesannete täitmise ulatusse. Samuti on nimetatud asjaolu avaldatud AKI kodulehel¹¹

Hankelepingu täitmisel ei esine ka olukorda, kus töötlemine ei oleks seotud ülesannetega, mida avaliku sektori asutused ellu viiks ja seaduses oleks selline töötlemise alus Hankijale või Rahandusministeeriumile antud. Seega ei ole täidetud ka võimalus rakendada art 6 lg 1 punkti f erandlikku ja piiratud juhtu, kuid kui selline alus esineks, peaks õigustatud huvi analüüs sellele vaatamata olema koostatud ja hankedokumentides esitatud, sest selle sisu, ulatus ja õiguslik alus peab kõigil osapooltele keda see puudutab olema teada. Seda nõuavad GPDR art-id 13 ja 14. Kusjuures tuleb siinkohal meeles pidada et õigustatud huvi alusel on keelatud eriliigiliste isikuandmete töötlemine.

Seega on Hankija väited tema õiguse esinemisest ebaõiged. Hankija viitab paljasõnaliselt enda vastuses, et Hankija õigust taustakontrolli teha ja neid mitte avaldada tuleb andmekaitsepõhimõtetest. Hankija ei ole ühelegi sellisele põhimõttele viidanud. Vastupidi andmekaitsepõhimõtete kohaselt peab kogu andmete töötlus toimuma avalikult ning selliseid nõudeid tuleb järgida ka riigihangete läbiviimise kontekstis. See on üheselt sedastatud GPDR põhjenduspunktis 78, mis selgitab, et „*Riigihangete kontekstis tuleks samuti võtta arvesse lõimitud andmekaitse ja vaikimisi andmekaitse põhimõtteid.*“

Ei ole põhjendatud Hankija arutluskäik sellest, et taustakontrolli käigus tuvastatakse vaid objektiivsed põhjused, mis ei lähe kaugemalt lepingu esemest ega eesmärgist. Selliseid piire ei ole hankedokumentides sätestatud. Hankija ei saa vaidlustuse kestel asuda hanketingimustele sisu juurde mõtlema.

5. Hankija, Riigi Tugiteenuste Keskus, vaidleb vaidlustusele vastu.

5.1. Vaidlustaja vaidlustab hindamiskriteeriumi „Paigaldusprojekti plaan“ ning selle hindamismetoodika on selgelt seotud hankelepingu esemega, suunatud majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisele ning tagab reaalse konkurentsi. Samuti vastab hindamismetoodika läbipaistvuse ja kontrollitavuse nõuetele ning ei riku pakkuja võrdse kohtlemise põhimõtet.

RHS § 85 lg 1 kohaselt tuleb pakkumusi hinnata hankelepingu esemega seotud kriteeriumide alusel. Käesoleval juhul on hankelepingu esemeks ERIS-e raames paigaldusprojekti elluviimine, mistõttu paigaldusprojekti plaani kvaliteet on otseselt seotud lepingu nõuetekohase täitmisega.

Paigaldusprojekti plaan ei ole formaalne dokument, vaid sisuline töövahend, mille alusel Hankija hindab, kas pakkuja mõistab Riigihanke eesmärki ja ulatust, on suuteline projekti

¹¹ <https://www.aki.ee/uudised/oigustatud-huvi-millal-ja-kuidas-sellele-andmetootluses-tugineda>

realistlikult ja riske arvesse võttes ellu viima ning on arvestanud kõigi tööde teostamiseks vajalike tegevuste, sisendite ja tulemustega.

Seega mõjutab paigaldusprojekti plaani kvaliteet otseselt lepingu täitmise edukust, tähtaegadest kinnipidamist ja hankija riske. Sellest tulenevalt on tegemist majandusliku soodsuse hindamisel asjakohase ja olulise kvaliteedikriteeriumiga.

Vastupidiselt Vaidlustaja väidetele on hindamismetoodika detailselt lahti kirjutatud ning sisaldab selgelt määratletud alamkriteeriume, iga alamkriteeriumi puhul konkreetset punktiskaalat koos hindamise põhimõtetega, mis eristavad erinevaid tasemeid.

Selline astmeline kirjeldus võimaldab pakkujal juba pakkumuse koostamise faasis mõista, millistele nõuetele vastamine on vajalik maksimaalse punktisumma saamiseks.

RHS ei nõua, et pakkumuste hindamisel kasutatavad kvaliteedikriteeriumid oleksid üksnes kvantitatiivselt mõõdetavad. RHS § 85 lg 8 sätestab üksnes näidisloetelu kvaliteedikriteeriumidest ning ei ole ammendav. Seetõttu on hankijal õigus kasutada ka muid kvalitatiivseid hindamise kriteeriume, tingimusel et need vastavad RHS § 85 lg-s 1 sätestatud nõuetele, st on eelnevalt avaldatud, seotud hankelepingu esemega, suunatud majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisele ning tagavad reaalse. Käesoleval juhul ei põhine hindamine hindamiskomisjoni suvalistel eelistustel, vaid konkreetsetel ja sisulistel tunnustel, nagu tegevuste loogiline ülesehitus, kirjelduste selgus, sisendite ja tulemuste määratlus ning lahenduse arusaadavus tellija jaoks. Need aspektid on objektiivselt hinnatavad ning rakendatavad kõigile pakkujatele võrdselt.

Vaidlustaja väide, et hindamismetoodika ei taga reaalselt konkurentsi, ei ole põhjendatud. Vastupidi, kvaliteedikriteerium, mis võimaldab pakkujatel eristuda oma lahenduse sisulise kvaliteedi kaudu, soodustab konkurentsi ning innustab pakkujaid esitama läbimõeldud ja kvaliteetseid pakkumusi. Hindamismetoodika ei sea ebaproportsionaalseid nõudeid, vaid lähtub sellest, et pakkuja kirjeldab oma kavandatava töökorralduse selgelt ja arusaadavalt. Selline nõue on mõistlik ja ootuspärane igas analoogses hankes ning ei piira turuosaliste ringi.

Vaidlustaja seisukoht, mille kohaselt vastavustingimus ja hindamiskriteerium käsitlevad sisuliselt sama asja ning neid ei ole lubatav paralleelselt rakendada, ei ole õige. Vastavustingimus nr 3 sätestab, et pakkuja peab esitama paigaldusprojekti plaani, mis vastab tehnilise kirjelduse peatükis 8 toodud nõuetele. Tegemist on miinimumnõuetega, mille eesmärk on välistada sellised pakkumused, mille puhul:

- paigaldusprojekti plaan puudub,
- plaan ei kata kõiki nõutud etappe ja elemente,
- plaan ei võimalda Hankijal üldse hinnata pakkuja suutlikkust lepingut täita.

Hindamiskriteeriumi „Paigaldusprojekti plaan“ eesmärk on seevastu eristada vastavaks tunnistatud pakkumusi omavahel, hinnates plaani kvaliteeti, selgust, detailsust ja kasutatavust Hankija jaoks. Seega ei dubleeri hindamiskriteerium vastavustingimust, vaid võimaldab hinnata, mil määral pakkuja lahendus ületab kehtestatud miinimumnõudeid.

Käesoleval juhul täidavad vastavustingimus ja hindamiskriteerium selgelt erinevaid funktsioone ning nende koosseksisteerimine on riigihangete praktikas tavapärane ja õiguspärane.

Vaidlustaja väide, et hindamisse saavad jõuda üksnes „vormistuslikult korrektsed“ projektiplaanid ning seetõttu ei ole võimalik anda 1 või 2 punkti, põhineb ekslikul eeldusel, et vastavustingimuse täitmine eeldab maksimaalset kvaliteeti. Tehnilise kirjelduse peatükis 8 sätestatud nõuded määratlevad miinimumtaseme, mitte ideaalse või parima võimaliku lahenduse. On täiesti võimalik, et kõik vastavaks tunnistatud projektiplaanid vastavad tehnilise kirjelduse nõuetele, kuid nende vormistus, ülesehitus ja arusaadavus on erineval tasemel.

Näiteks võib projektiplaan:

- olla vormiliselt nõuetele vastav, kuid ebaühtlase struktuuriga,
- sisaldada küll kõiki nõutud osi, kuid esitada need üldsõnaliselt või raskesti jälgitavalt,
- olla Hankija jaoks kasutatav alles täiendavate selgituste abil.

Sellised kvaliteedierinevused ei anna alust pakkumuse tagasilükkamiseks, kuid on igati põhjendatud aluseks erineva punktisumma omistamiseks hindamiskriteeriumi raames.

Hindamismetoodikas ei viidata tehnilise kirjelduse vormistusnõuetele kui vastavuskontrolli kriteeriumidele, vaid hinnatakse nt plaani loogilist ülesehitust, sisu arusaadavust, teksti loetavust ja terviklikkust. Need näitavad pakkumuse kvaliteeti ja võimaldavad Hankijal hinnata, kui hästi on miinimumnõuded sisuliselt täidetud. Hankija ei ole kohustatud loetlema kõiki võimalikke vormistusvigu ega kehtestama ammendavat tehnilist juhendit dokumendi koostamiseks, kuna selline lähenemine oleks ebaproportsionaalne ning piiraks põhjendamatult pakkujate vabadust pakkumuse sisustamisel.

RHS § 77 lg 4 p 5 nõuab, et hankija esitaks alusdokumentides kogu teabe, mille alusel ta soovib saada võistlevaid pakkumusi. Riigihankes on see nõue täidetud, kuna paigaldusprojekti plaani sisu ja miinimumnõuded on kirjeldatud tehnilises kirjelduses ja lisadokumentides (RHAD Lisa 6. Paigalduse etapid ja tulemid) ning hindamismetoodikas on lahti kirjutatud, milliste tunnuste alusel hinnatakse projektiplaani kvaliteeti ja millistel tingimustel on võimalik saada vastav punktisumma. Tegemist ei ole olukorraga, kus pakkujale jääks arusaamatuks, mida üldse hinnatakse.

Vaidlustaja väide, et vormistus ja ülesehitus ei ole seotud majandusliku soodsusega, ei ole põhjendatud. Paigaldusprojekti plaan ei ole pelgalt informatiivne dokument, vaid praktiline töövahend, mille alusel korraldatakse kogu projekti elluviimine. Selge, loogiline ja arusaadav projektiplaan vähendab Hankija riske, säästab aega ning võimaldab tõhusamat järelevalvet. Seega on plaani kvaliteet otseselt seotud lepingu täitmise kvaliteedi ja kuluefektiivsusega ning kuulub RHS § 85 tähenduses majandusliku soodsuse hindamise alla.

Hankija ei hinda hindamiskriteeriumi raames seda, kas paigaldusprojekti plaan vastab tehnilisele kirjeldusele, vaid seda, kui hästi see vastab ning millisel tasemel on esitatud lahenduse kvaliteet. Vastavustingimuste täitmine on eeltingimus hindamise etappi pääsemiseks, kuid see ei muuda vastavaks tunnistatud pakkumusi automaatselt sisuliselt võrdseks või samal tasemel heaks. Just selliste kvaliteedierinevuste tuvastamiseks ongi hindamiskriteerium kehtestatud.

Vaidlustaja keskne etteheide seisneb väites, et mõõdik „esineb küsimusi“ ei ole objektiivselt kontrollitav ning annab hindamiskomisjonile piiramatu otsustusvabaduse. Hankija selle seisukohaga ei nõustu. Mõõdik „esineb küsimusi“ ei ole iseseisev ega abstraktne

hindamiskriteerium, vaid tuletatud indikaator, mis peegeldab seda, kas paigaldusprojekti plaan on loogiliselt üles ehitatud, sisaldab kõiki vajalikke tegevusi ja nende järjekorda, määratleb sisendid ja tulemused, võimaldab hankijal mõista pakkuja kavatsusi ilma täiendavate selgitusteta. Küsimuste tekkimine ei ole juhuslik ega sõltu hindaja subjektiivsest meeleolust, vaid on otseses seoses sellega, kas pakkuja on hindamismetoodikas ja tehnilises kirjelduses loetletud sisulised elemendid piisava detailsuse ja üheselt mõistetavusega esitanud. Kui projektiplaani on terviklik ja selge, ei teki vajadust täpsustavate küsimuste järele, samas kui see on üldsõnaline või mitmeti tõlgendatav, tekivad need paratamatult. Riigikohtu viidatud praktika ei välista selliste kvalitatiivsete indikaatorite kasutamist, vaid eeldab, et need oleksid seotud konkreetsete hinnatavate tunnustega. Käesoleval juhul on seos selgelt olemas ning kirjeldatud hindamismetoodikas. Lisaks on Riigikohus oma 11.12.2020 otsuses haldusasjas 3-20-1198 asunud järgmistele seisukohtadele:

- *kriteeriumid peavad võimaldama objektiivset hindamist, kuid hindamisel ei saa subjektiivsust kunagi täielikult välistada. Hindamiskriteeriumid ei pea olema detailsed ega sisaldama alakriteeriume (otsuse p 18);*
- *hindamiskomisjonile peab jääma vabadus oma tööd korraldada, muutmata hindamiskriteeriume ega nende osakaale. Hankijatel ei ole kvalitatiivse hindamise kriteeriumidesse võimalik kirja panna kõiki detaile, mis võivad hindamisel oluliseks osutuda. Vajaduse korral võib aga jätta metoodika ka ette kindlaks määramata ja kujundada see tervikuna alles pärast pakkumuste avamist. Hindamismetoodika kohandamise õigus annab hankijale pakkumuste hindamisel suurema otsustusruumi kui pakkumuste vastavuse kontrollimisel (otsuse p 20);*
- *mida üldisemad on hindamiskriteeriumid ja -metoodika, seda avaram on hankija hindamisruum ning seda põhjalikumad peavad läbipaistvuse tagamiseks olema hinnete põhjendused. Kui RHAD-s kehtestatud hindamismetoodika sisaldab täpseid hinnete kirjeldusi, võivad need tagada piisava läbipaistvuse ka ilma hinnete hilisema põhjendamiseta (otsuse p 21).*

Vaidlustaja väide, et küsimuste kaal ja asjakohasus on määratlemata, põhineb eeldusel, et iga võimalik küsimus on võrdselt oluline. Tegelikult hinnatakse mitte küsimuse formaalset olemasolu, vaid selle sisulist vajalikkust projekti mõistmiseks ja elluviimiseks. Hindamismetoodika eristab küsimuste arvu astmeliselt (0, 1–2, 3, 4 või enam), mis võimaldab komisjonil hinnata projektiplaani kvaliteeti võrreldaval ja struktureeritud viisil. Tegemist ei ole meelevaldse loendamisega, vaid professionaalse hinnanguga sellele, kas plaan võimaldab hankijal projekti sisust ja käigust aru saada ilma oluliste lünkadeta.

Vaidlustaja väide, et alakriteeriumid 1 ja 2 kattuvad sisuliselt, ei ole põhjendatud. Alakriteerium 1 keskendub paigaldusprojekti plaani vormilisele ja struktuursele kvaliteedile: kas dokument on loogiliselt üles ehitatud, loetav ning moodustab ühtse terviku. Alakriteerium 2 keskendub plaani sisulisele kvaliteedile: kas kirjeldatud tegevused, nende järjekord, sisendid ja tulemused näitavad pakkuja arusaamist hanke eesmärgist ja skoobist. Kuigi mõlemas alakriteeriumis kasutatakse mõisteid „arusaadav“ ja „mõistetav“, on nende hindamise eesmärk erinev. Vormiliselt selge dokument võib olla sisuliselt pealiskaudne ning vastupidi – sisuliselt põhjalik, kuid halvasti struktureeritud. Nende aspektide eristamine võimaldab hankijal teha täpsemat ja sisulisemat võrdlust vastavaks tunnistatud pakkumuste vahel.

Vaidlustaja heidab ette mõistete nagu „üldiselt“, „üheselt“, „vähesel määral“ ja „üldsõnaliselt“ kasutamist. Hankija märgib, et sellised mõisted on kvaliteedikriteeriumide puhul vältimatud ja praktikas laialt kasutusel, kuna kõiki võimalikke lahendusi ei ole võimalik ega ka mõistlik

ammendavalt ette määratleda. Oluline on, et need mõisted ei esine eraldiseisvalt, vaid on seotud konkreetsete kirjeldustega, näiteks: tegevuste kirjeldamise põhjalikkus, sisendite ja tulemuste määratlus, tegevuste loogiline järgnevus. Seega ei ole tegemist laialivalguvate hinnangutega, vaid kvaliteedinäitajatega, mis võimaldavad pakkujatel mõista, milline on oodatav detailsus ja selguse aste.

Vaidlustaja väide, et mitmele alusdokumendile tuginemine muudab Riigihanke läbipaistmatuks, ei ole põhjendatud. Suuremahuliste ja tehniliselt keerukate hangete puhul on vältimatu, et nõuded on jaotatud mitmesse dokumenti. Kõik viidatud dokumendid on pakkujatele kättesaadavad, omavahel loogiliselt seotud, suunatud sama eesmärgi – hankelepingu nõuetekohase täitmise – saavutamisele. Selline ülesehitus ei riku RHS § 3 p 1, vaid vastupidi, võimaldab nõudeid struktureerida ja vältida nende koondamist ühte ebamõistlikult mahukasse dokumenti.

Vaidlustaja väide ebamõistliku pingutuse nõudmise kohta ei ole põhjendatud. Pakkujalt oodatakse paigaldusprojekti plaani, mis vastab miinimumnõuetele vastavustingimuste mõttes ning võimaldab hindamises eristada lahenduste kvaliteeti. Ei eeldata „täiuslikku“ ega muutumatut projekti, vaid realistlikku ja läbimõeldud plaani, mis näitab pakkuja professionaalset arusaamist projekti elluviimisest. Selline nõue on kooskõlas hanke keerukuse ja lepingu sisuga ning ei ole ebaproportsionaalne.

Tegu on riiklikult olulise projektiga, mistõttu on Hankija jaoks oluline saada veendumus, et pakkujad on kogu projekti põhjalikult läbi mõelnud. Sellist veendumust saabki saada seeläbi, et hinnatakse pakkuja poolt esitatud nägemust paigaldustegevuste läbiviimiseks ja eeldusi etteantud tulemite saavutamiseks.

Hankija hinnangul on pea võimatu taandada kvalitatiivsete näitajate hindamine, eriti kui hinnatakse pakkuja enda nägemust projekti elluviimisest, pelgalt lõpuni defineeritud ja üheselt mõistetavatele mõistetele. See aga ei ole ka RHS-i ega valitseva kohtupraktika ja eriala kirjanduse järgi nõutav. Üldine loogika on see, et mida üldisem on hindamismetoodika, seda sisulisem ja konkreetsem peab olema hindamine, ja vastupidi – mida detailsem ja objektiivsem on hindamismetoodika, seda üldisem saab olla hindamine. Seega ei saagi hindamismetoodika järgi ette lõpuni defineerida või sisustada hindamismetoodikas sisalduvaid mõisteid üldiselt, „üheselt“, „vähesel määral“ ja „üldsõnaliselt“. Need saavad lõpliku sisu alles konkreetseid pakkumusi hinnates ja selles etapis on hankijal kohustus oma hinnangute sisu põhjalikult selgitada ja tõendada. Hankija ei saa ette defineerida, milline kirjeldus saab tulevikus olla talle arusaavad. Alles erinevaid pakkumusi lugedes saab ta hinnata, kas esitatu on talle arusaadav ja kui ei, siis mis jääb arusaamatuks või tekitab küsimusi.

5.2. Hankija on kehtestanud hindamiskriteeriumid, mis on avaldatud Riigihanke alusdokumentides, on seotud hankelepingu esemega ning võimaldavad võrrelda pakkumusi nii hinna kui kvaliteedi aspektist. Hindamiskriteeriumite jaotus (50 punkti hinnakomponendid, 40 punkti funktsionaalsed valiknõuded ja 10 punkti paigaldusprojekti plaan) vastab RHS § 85 lg 1 loogikale, mille kohaselt ei ole majanduslikult soodsaim pakkumus samastatav üksnes madalaima hinnaga, vaid hõlmab ka kvaliteeti ja lepingu täitmise riske. Seadus ei sätesta kohustust kujundada hindamiskriteeriumite osakaalusid selliselt, et kogumaksumus oleks alati otsustav. Vastupidi, Hankijal on kaalutlusruum määrata, millised kulukomponendid ja kvaliteeditunnused on konkreetse hanke puhul olulisemad.

RHS ei sätesta üldist ristsubsideerimise keeldu ega kohusta Hankijat seda kehtestama. Riigikohtu praktikas on selgitatud, et ristsubsideerimise keeld kujutab endast erandlikku sekkumist ettevõtlusvabadusse ning peab olema hanketingimustes üheselt ja selgesõnaliselt sätestatud. Sellest järeldub vastupidine järeldus Vaidlustaja väitele, kui Hankija ei ole sellist keeldu kehtestanud, ei saa selle puudumist pidada õigusvastaseks. „Lisateave“ p 5.4 sätestab, et pakkumuse maksumus peab olema lõplik ja sisaldama kõiki lepingu nõuetekohaseks täitmiseks vajalikke kulusid. See tagab, et pakkuja ei saa jätta teatud kulusid varjatult Hankija kanda, kuid ei piira pakkuja ärilist hinnastrateegiat kulukomponentide lõikes.

Vaidlustaja esitatud näited põhinevad hüpoteetilistel ja äärmuslikel hinnastrateegiatel, mille puhul eeldatakse, et pakkuja võib teadlikult pakkuda mõnes hinnakomponendis ebamõistlikult kõrget hinda ning see ei oma tegelikku mõju lepingu täitmisele ega hankija kuludele. Selline eeldus ei ole põhjendatud. Esiteks kannab pakkuja sellise hinnastrateegia majanduslikku riski ise, kuna kõrge lisalitsentsi hind võib lepingu täitmise käigus osutada hankija jaoks otsustavaks ning mõjutada tegelikku kogukulu. Teiseks ei ole Hankija kohustatud kujundama hindamismudelit viisil, mis välistaks kõik teoreetilised strateegilised hinnastamisvõimalused. Vaidlustaja väide, et hinnakomponentide erinevad osakaalud moonutavad majandusliku soodsuse hindamist, ei ole põhjendatud. Hankija on põhjendatult omistanud suurema kaalu baas litsentside ja paigaldusprojekti maksumusele, kuna need moodustavad lepingu põhiosa ja on vältimatud kulud ning väiksema kaalu lisalitsentside hinnale, kuna nende tegelik kasutus ja maht sõltub hankija edasistest vajadustest. Selliste hinnakomponentide kasutamine vastavate osakaaludega on seotud hankelepingu sisuga ning jääb hankija kaalutlusruumi piiridesse.

Vaidlustaja järeldus, et funktsionaalsed valiknõuded ei pruugi olla määravad isegi maksimaalse punktisumma korral, ei tähenda hindamiskriteeriumite õigusvastasust. Seadus ei nõua, et üks konkreetne kriteerium peaks alati olema määrav, vaid et kriteeriumite kogum võimaldaks tuvastada majanduslikult soodsaima pakkumuse. Käesoleval juhul on funktsionaalsed valiknõuded suurima kaaluga kvaliteedikriteerium, millele on eraldatud 40 punkti, mistõttu on sisuliselt paremal lahendusel võimalik saavutada pakkumuste hindamisel oluline konkurentsieelis. Samas on Hankijal õigus arvestada ka hinna ja paigaldusprojekti kvaliteediga, kuna need mõjutavad otseselt lepingu täitmise edukust ja riske.

5.3. Vastavustingimus nr 14 reguleerib võimalikke tulevikus tekkivaid lisavajadusi, mis ei kuulu hankelepingu põhiesemesse ega ole lepingu sõlmimise hetkel kindlad ei mahu ega ulatuse poolest. Tingimus annab Hankijale õiguse, mitte kohustuse, tellida raamlepingu kehtivuse ajal vajadusel täiendavaid arendustöid, mida ei tehta paigaldusprojekti raames ning tootekonsultatsiooni lepingus sätestatud tasuta mahtu ületavas osas.

Hankija ei ole kohustatud neid töid tellima ning nende tellimise maht ja vajadus sõltuvad tulevikus tekkivatest objektiivsetest asjaoludest. Seega ei ole tegemist hankelepingu kindla ja vältimatu kulukomponendiga. Hankijal on õigus ja kohustus kujundada riigihanke alusdokumendid viisil, mis tagavad läbipaistvuse ja võimaldavad hankelepingu täitmisel vältida hindu puudutavaid vaidlusi. Täiendavate arendustööde ja konsultatsiooniteenuste maksimaalse tunnihinna küsimine ei ole mõeldud pakkumuste hindamiseks, vaid tagab lepingu täitmise etapis hinnalae ning kaitseb Hankijat ebamõistlikult kõrgete tulevikukulude eest. Riigihankeõigus ega kohtupraktika ei keela hankijal küsida pakkumuses hinnainfot selliste teenuste kohta, mida ei kasutata hindamisel, kuid mis võivad osutada vajalikuks lepingu täitmise ajal. Vastupidi – selline praktika toetab läbipaistvust ja õiguskindlust.

RHS § 85 lg 1 ei nõua, et kõik võimalikud tulevikukulud peavad olema hindamiskriteeriumides arvesse võetud. Seadus nõuab, et hindamiskriteeriumid oleksid hankelepingu esemega seotud, objektiivselt võrreldavad ning suunatud majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisele. Käesolevas hankes on hindamise aluseks lepingu põhieseme kulukomponendid - baasliitsentsid, paigaldusprojekti realiseerimine ja lisaliitsentside kasutamine. Need moodustavad Hankija jaoks prognoositava ja vältimatu kuluosa.

RHS § 85 lg 6 kohaldub olukordades, kus hankija otsustab kasutada elutsükli kulude hindamist RHS § 86 tähenduses. Seadus ei kehtesta üldist kohustust alati ja igas hankes arvestada kõiki teoreetiliselt võimalikke elutsükli kulusid. Riigihankes on Hankija põhjendanud, et hindamiskriteeriumid hõlmavad peamisi ja prognoositavaid kulukomponente ning täiendavad arendustööd ja konsultatsiooniteenused ei ole lepingu vältimatu osa, vaid sõltuvad tulevikus tekkivast vajadusest. Selline põhjendus vastab RHS § 85 lg 6 eesmärgile ning ei ole formaalne ega sisutühi.

Vaidlustaja väide, et pakkuja võib esitada madala põhipakkumuse ja kompenseerida selle hiljem kallite lisateenustega, on spekulatiivne ega põhine hankedokumentidest tuleneval vältimatul vajadusel. Lisateenused ei ole lepingu põhiese, nende tellimine sõltub tulevikus tekkivast vajadusest ning hinnad on fikseeritud maksimaalse tasemega, mis piirab hinnariski (raamlepingu p 13.7). Seega ei mõjuta lisateenuste hind majandusliku soodsuse hindamist ega paigaldusprojekti realiseerimise maksumust. Vastupidi, pakkumuses esitatud paigaldusprojekti realiseerimise tegelik kulu võib osutuda madalamaks sõltuvalt tööde tegelikust mahust. Selline lähenemine tagab võrdsuse, läbipaistvuse ning kindlustab, et hindamisel keskendutakse peamise lepingu eseme kvaliteedile ja hinna/kvaliteedi suhtele. Seega ei ole rikutud RHS § 3-st tulenevaid võrdse kohtlemise ega läbipaistvuse põhimõtteid. Vastupidi, tingimus suurendab hankija ja pakkujate õiguskindlust lepingu täitmise etapis.

5.4. Vastavustingimus nr 13 ei kehtesta pakkujale uusi ega määratlemata kohustusi, vaid fikseerib tulevikus rakenduva õigusliku staatuse, mis tuleneb seadusest ning andmekogu loomisega kaasnevatest vältimatutest rollidest. Tingimuse sisu piirdub kinnitusega, et pakkuja:

- on teadlik, et lepingu alusel võib temast saada ERIS andmekogu volitatud töötleja;
- mõistab, et vastutav töötleja on Rahandusministeerium;
- arvestab, et vastavad rollid rakenduvad alles ERIS andmekogu põhimääruse kehtestamisel.

Tingimus ei eelda kohest ega sisulist nõustumist määratlemata andmetöötlustingimustega, vaid üksnes teadlikkust tulevikus kehtestatavast regulatiivsest raamistikust.

Põhimääruse kehtestamine on avalik-õiguslik normiloo protsess, mille sisu ei ole Hankija poolt meelevaldselt kujundatav ega saa olla Riigihanke alusdokumentide osa enne selle kehtestamist. Ainuüksi asjaolu, et regulatsioon kehtestatakse tulevikus, ei muuda hanketingimust õigusselgusetuks ega õigusvastaseks.

Isikuandmete kaitse seaduse § 30 lg 1 reguleerib volitatud töötleja määramist. Seega ei ole asjakohane väita, et pakkuja peaks juba pakkumuse esitamise etapis hindama kõiki tulevikus võimalikke andmekaitsekohustusi. Need kohustused konkretiseeruvad hilisemas etapis, vastavalt kehtivale õigusele ning see on andmekogude loomise ja haldamise kontekstis tavapärane ja vältimatu.

Vaidlustaja seisukoht, et määratlemata andmekaitsekohustused mõjutavad pakkumuse maksumust, on spekulatiivne. Vastavustingimus nr 13 ei too kaasa täiendavaid, hinnastamist vajavaid teenuseid, ei muuda lepingu põhieset ega sea pakkujatele erinevaid või ebavõrdseid kohustusi. Kõik pakkujad asuvad samas olukorras ning arvestavad, et infosüsteemide arendamise ja haldamisega kaasneb tavapäraselt isikuandmete töötlemine kooskõlas kehtiva õigusega.

RHS § 77 lg 4 p 4 eesmärk on tagada, et hankija ei varjaks pakkujate eest olulisi lepingutingimusi. Käesoleval juhul ei ole volitatud töötleja rolli tingimused „määratlemata“, vaid tulenevad otse kehtivast ja tulevikus kehtestatavast õigusest. Hankija ei saa ega tohi ette ära määrata andmekogu põhimääruse sisu. Seetõttu saab andmetöötluse täpsed tingimused leppida kokku alles enne andmetöötluse alustamist.

Seega ei ole tegemist olulise lepingutingimuse varjamisega, vaid õigussuhte etapilise kujunemisega, mis on kooskõlas nii andmekaitseõiguse kui ka riigihankeõiguse loogikaga. Vastavustingimus nr 13 kehtib võrdselt kõigile pakkujatele, ei anna Hankijale ega ühelegi pakkujale diskretsiooni rollide ühepoolset muutmiseks ning ei pane pakkujatele ebamõistlikke ega ettenägematuid kohustusi. Tingimus on proportsionaalne, kuna see piirdub teadlikkuse kinnitamisega ning ei too kaasa vahetut õiguslikku ega majanduslikku koormust.

5.5. Raamlepingu p 2.4 ei kehtesta piiramata ega määratlemata lisatööde kohustust, vaid sätestab professionaalse täitja tavapäraselt kohustuste ulatuse, mille kohaselt peab täitja arvestama töödega, mis tulenevad lepingu esemest ja selle eesmärgist, on vajalikud lepingu nõuetekohaseks täitmiseks ning olid professionaalsele pakkujale pakkumuse esitamise hetkel ettenähtavad.

Selline säte ei laienda hankelepingu eset, vaid täpsustab selle täitmise ulatust. Tegemist ei ole Hankija õigusega tellida uusi või kvalitatiivselt teistsuguseid töid, vaid kohustusega täita leping terviklikult ja tulemuslikult.

Vaidlustaja käsitleb mõisteid „ettenähtav“ ja „tavapäraselt kaasnev“ põhjendamatult kui piiramata ja meelevaldseid. Tegelikult on sellised sätted võlaõiguses ja kohtupraktikas laialt kasutatavad mõisted. Need on seotud objektiivse standardiga, so keskmise sama valdkonna professionaali teadmiste ja kogemustega. Nende tähendus ei selgu tagantjärele hankija suva järgi, vaid on hinnatav juba lepingu sõlmimise ja pakkumuse esitamise hetkel. Selline riskijaotus on kooskõlas ka VÕS § 641 loogikaga, mille kohaselt peab töö vastama kokkulepitud otstarbele ja lepingule tervikuna.

Vaidlustaja väide raamlepingu p-i 2.4 ja vastavustingimuse nr 14 vastuolust ei ole põhjendatud kuna need reguleerivad erinevaid olukordi. Raamlepingu p 2.4 hõlmab lepingu esemesse juba kuuluvate, kuid detailselt nimetatamata tööde tegemist ning vastavustingimus nr 14 reguleerib täiendavaid arendustöid ja konsultatsioone, mis ei kuulu paigaldusprojekti ega lepingu algsesse esemesse. Seega ei ole tegemist kattuvate ega vastuoluliste kohustustega, vaid loogilise jaotusena põhiteenuse ja eraldiseisvate lisateenuste vahel.

5.6. Raamlepingu p-id 10.21–10.25 on kehtestatud eesmärgiga tagada andmekogude ja infosüsteemide turvalisus, ligipääsupiirangutega ja potentsiaalselt tundlike andmete kaitse ning hankija kui avaliku sektori asutuse kohustus täita infoturbe ja andmekaitse nõudeid.

Sellised sätted on tavapärased hangetes, kus töö hõlmab ligipääsu infosüsteemidele, andmekogudele või muudele kriitilistele IT-keskkondadele.

Vaidlustaja väide, et taustakontrollil puudub õiguslik alus, ei ole õige. Taustakontroll toimub üksnes põhjendatud vajaduse korral, eeldab projektitiimi liikme kirjalikku nõusolekut ning on piiratud ulatusega ja seotud konkreetse tööülesandega. Isikuandmete töötlemise õiguslik alus tuleneb GDPR art 6 lg 1 p-idest a ja f, st andmesubjekti nõusolekust ning Hankija õigustatud huvist tagada süsteemide turvalisus ja seadusest tulenevate kohustuste täitmine. Asjaolu, et Hankija ei avalda kõiki taustakontrolli tulemusi, on põhjendatud saadud teabe tundlikkusega ning kooskõlas andmekaitsepõhimõtetega.

Projektitiimi liikme vahetamise kohustus ei ole ebaproportsionaalne ega lepingulist tasakaalu rikkuv, kuna see rakendub üksnes juhul, kui konkreetne isik ei sobi objektiivsetel põhjustel töö teostamiseks. Tegemist on professionaalsele teenuseosutajale suunatud tingimusega, mis ei lähe kaugemale lepingu esemest ega eesmärgist.

Vaidlustaja viide VÕS §-le 42 ei ole põhjendatud. Vaieldavad lepingutingimused ei kahjusta täitjat ebamõistlikult, ei sea täitjat võrreldes hankijaga ilmselgelt ebasoodsasse olukorda ning on seotud lepingu esemega ja põhjendatud selle laadiga. Lisaks tuleb arvestada, et RHS § 3 ei anna pakkuja õigust nõuda enda jaoks mugavamaid või väiksema riskiga lepingutingimusi, vaid tagab võrdse kohtlemise ja läbipaistvuse, mis käesoleval juhul on täidetud.

5.7. Hankija täiendavad seisukohad.

5.7.1. Vaidluse ese on piiratud küsimusega, kas Hankija poolt kehtestatud hindamiskriteeriumid ja nende kirjeldus vastavad RHS-ist tulenevatele nõuetele. Riigihanke alusdokumentide õiguspärasust tuleb hinnata eelkõige RHS § 85 lg 1 ja lg 2 ning RHS § 3 üldpõhimõtete valguses, sh läbipaistvuse, võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtteid arvestades. RHS § 85 lg 2 kohaselt peavad hindamiskriteeriumid olema seotud hankelepingu esemega ning võimaldama pakkumuste võrdlemist.

Vaidlustaja käsitleb hindamiskriteeriume viisil, mis eeldaks nende ammendavat ja matemaatiliselt täpset kirjeldamist. Sellist nõuet ei tulene ei RHS-ist ega kohtupraktikast. Riigikohtu ja vaidlustuskomisjoni praktika kohaselt ei pea hindamiskriteeriumid olema formuleeritud sellise detailsusega, mis välistaks täielikult hindaja kaalutlusruumi, vaid piisab sellest, et mõistlikult informeeritud ja hoolas pakkuja saab aru, milliseid aspekte pakkumuses hinnatakse.

Hindamiskriteeriumide õiguspärasuse hindamisel ei ole määrav see, kas kõik võimalikud hindamisolukorrad on eelnevalt detailselt lahti kirjutatud, vaid see, kas kriteeriumid on objektiivselt mõistetavad ja võimaldavad pakkumuste võrreldavust. Hankija hinnangul on Riigihankes kasutatud terminid ja kirjeldused sellised, mida mõistlik pakkuja suudab hankedokumentide tervikust lähtudes üheselt mõista. Riigihanke alusdokumendid ei pea ega saagi sisaldada ammendavat loetelu kõigist võimalikest hindamisolukordadest või detailseid juhiseid iga üksiku nüansi kohta. Piisav on see, et pakkujal on võimalik aru saada, millist liiki teavet ja millise detailsusega temalt oodatakse.

Vaidlustaja kriitika taandub sisuliselt soovile, et hindamiskriteeriumid oleksid formuleeritud sellise täpsusega, mis välistaks igasuguse hindajapoolse kaalutlusruumi. Sellist nõuet ei tulene

ei RHS-ist ega vaidlustuskomisjoni praktikast. Vastupidi, hindamise olemus eeldab paratamatult teatavat kaalutlusruumi, tingimusel, et see tugineb ette kindlaks määratud kriteeriumidele ja on hiljem kontrollitav. Riigihankes on need eeldused täidetud.

5.7.2. Vaidlustaja etteheide, nagu oleks Hankija esitanud üksnes üldsõnalisi väiteid ilma konkreetsetele õigusnormidele või kohtupraktikale viitamata, ei ole põhjendatud. Käesolevas vaidluses on vaidlustuse ese Riigihanke hankedokumentide selgus ja hindamiskriteeriumite õiguspärasus, mitte abstraktne õigustõlgendus. Hankija on vastanud Vaidlustaja konkreetsetele etteheidetele sisuliselt, selgitades, kuidas hankedokumentide erinevad osad moodustavad loogilise ja kooskõlalise terviku.

Hea menetlustava ei tähenda, et iga sisuline selgitus või lause peab olema vormistatud normi- või kohtuotsuse viitena. Eriti olukorras, kus Vaidlustaja väited on suunatud hankedokumentide sisulise arusaadavuse, mitte normi kohaldamise vaidlustamisele, on asjakohane selgitada Hankija tahet ja dokumentide loogikat. Vaidlustaja järeldus, nagu normide ja kohtupraktika mittevõrdlemine tähendaks nende puudumist, ei ole põhjendatud ega kooskõlas haldusmenetluse praktikaga.

5.7.3. Vaidlustaja keskne väide seisneb selles, et Hankija ei ole eristanud miinimumnõudeid ja neid ületavaid hindamise aluseid. Hankija ei nõustu selle väitega. Selgelt on eristatud vastavustingimus, mille täitmata jätmisel pakkumus hindamisele ei pääse ning hindamiskriteerium, mille alusel võrreldakse vastavaks tunnistatud pakkumusi.

See, et hindamiskriteerium kasutab mõisteid nagu „selgus“, „arusaadavus“ või „terviklikkus“, ei muuda neid automaatselt vastavustingimustega kattuvaks. Vastavustingimus kontrollib, kas projektiplaan sisaldab nõutud elemente; hindamiskriteerium hindab, kui läbimõeldult, loogiliselt ja kasutatavalt need elemendid on esitatud. Tegemist ei ole „on/ei ole“ kontrolliga, vaid kvaliteedierinevuste kaalumise, mis ongi majandusliku soodsuse hindamise olemus.

Hindamiskriteerium käsitleb projektiplaani kvaliteeti pakkumuse esitamise hetkel ning seda, kas pakutud lahendus on läbimõeldud ja rakendatav ilma ulatuslike ümberkorraldusteta. Tehnilise kirjelduse säte nõuete täienemise kohta puudutab lepingu täitmise faasi ning on tavapärane IT-projektide puhul, kus detailid täpsustuvad koostöös tellijaga. See, et projektiplaan peab olema paindlik, ei ole vastuolus sellega, et hinnatakse selle esialgset küpsust ja loogikat. Vastupidi, hästi koostatud projektiplaan arvestabki võimalike täpsustustega ning kirjeldab mehhanisme, kuidas neid hallata. Hindamisel ei hinnata projektiplaani muutumatust absoluutses tähenduses, vaid selle võimet toimida alusdokumendina ilma ulatuslike ümbertegemisteta.

Vaidlustaja käsitleb vormistust kitsalt keeleliste või graafiliste elementidena ning järeldab, et nende hindamine ei ole seotud kvaliteediga. Hankija selgitab, et hindamiskriteeriumis kasutatud mõisted „loetavus“, „arusaadavus“ ja „terviklikkus“ ei tähenda formaalseid õigekirja- või stiilinõudeid, vaid projekti esitamise selgust kui töövahendit.

Projektiplaan ei ole pelgalt deklaratiivne dokument, vaid alus, mille järgi hinnatakse projekti teostatavust, ajakava realistlikkust ja riskide käsitlemist. Kui dokument on struktureerimata, ebaühtlane või raskesti jälgitav, mõjutab see otseselt Hankija suutlikkust hinnata pakkuja pakutud lahenduse kvaliteeti ja pakkuja professionaalset kogemust sarnaste projektiplaanide koostamisel. Seega on tegemist funktsionaalse, mitte esteetilise hindamisega.

Vaidlustaja leiab, et projektiplaani alakriteeriumid kattuvad. Hankija hinnangul see nii ei ole. Esimene alakriteerium keskendub dokumendi esitamise kvaliteedile ja terviklikkusele, teine aga sisulisele arusaamisele projekti eesmärkidest, ulatusest ja riskidest. Kuigi mõlemad kasutavad mõisteid „arusaadav“ või „üheselt mõistetav“, on nende hindamise fookus erinev, mis on ka hindamismetoodikast tuletatav.

Hankija nõustub Vaidlustajaga selles, et kvaliteedikriteeriumid sisaldavad paratamatult hindaja kaalutlusruumi. See ei muuda neid siiski õigusvastaseks. Vastupidi, kohtu- ja vaidlustuskomisjoni praktika kohaselt on subjektiivsete kriteeriumide kasutamine lubatav, kui need on piisavalt piiritletud ja seotud hanke esemega. Käesoleval juhul on hindamise ese – projektiplaani kvaliteet ja kasutatavus – otseselt seotud lepingu eduka täitmisega.

Asjaolu, et hankemenetluse käigus on esitatud rohkelt küsimusi ning dokumente on täpsustatud, ei kinnita hankedokumentide õigusvastasust. Vastupidi, see näitab, et tegemist on tavapärasest keerukama Riigihankega ning pakkujatel on vajadus enne pakkumuste esitamise tähtaega veenduda erinevate aspektide tähenduses. Hankija on oma vastustes selgitanud ja vajadusel täpsustanud tingimusi, et tagada pakkujatele selge arusaam alusdokumentides sätestatud nõuetest. Samuti on tehtud võimalikke muudatusi, mis ei ohusta Riigihanke lõppeesmärki, kuid aitavad pakkujatel paremini oma pakkumust koostada.

Vaidlustaja vastandab ekslikult projektiplaani „vormistuse“ ja „sisu“, käsitledes neid justkui teineteist välistavate kategooriatena. Selline lähenemine ei ole kooskõlas hankedokumentides sätestatud hindamismetoodikaga. Riigihankes ei hinnata vormistust esteetilise või keelilise kvaliteedi tähenduses, vaid projektiplaani struktuurset selgust, loogilist ülesehitust ja esitatud teabe arusaadavust sellisel määral, et oleks võimalik hinnata kavandatava paigaldusprojekti teostatavust ja kvaliteeti. Keeruka IT-projekti puhul on projektiplaani ülesehitus, etappide omavaheline seotus ja loetavus lahutamatu seotud selle sisulise kvaliteediga ning ei ole käsitatavad pelgalt formaalsete tunnustena.

Hindamisel ei lähtuta keelelistest ega esteetilisest eelistustest, vaid hindamismetoodikas kirjeldatud objektiivsetest tunnustest, nimelt sellest, kas paigaldusprojekti plaan:

- võimaldab saada üheselt mõistetava ülevaate tööde etappidest, nende omavahelistest seostest ja ajalis-loogilisest järgnevusest;
- on esitatud tervikliku protsessina ega koosne omavahel seostamata kirjeldustest;
- võimaldab hinnata kavandatava lahenduse teostatavust ja riskide juhtimist ilma täiendavaid selgitusi küsimata.

Seega ei hinnata õigekirja, stiilireeglite järgimist ega dokumendi „ilu“, vaid seda, kas esitatud projektiplaan toimib sisulise töövahendina, mille alusel on võimalik põhjendatult hinnata pakkuja arusaamist hanke eesmärgist, ulatusest ja kavandatavast lahendusest. Vaidlustaja poolt toodud hüpoteetilised näited, mis vastandavad keelilise korrektsuse ja tehnilise pädevuse, ei kajasta tegelikku hindamismetoodikat ega selle kohaldamise loogikat.

Riigihankes põhineb hindamine konkreetsetel, hankedokumentides ja hindamismetoodikas määratletud tunnustel, mitte abstraktsel muljel. Seega ei ole tegemist meelevaldse subjektiivsusega, vaid riigihankeõiguses lubatud struktureeritud kvalitatiivse hindamisega. Vaidlustaja viitab Riigikohtu otsusele 18.02.2021 asjas 3-20-1198, järeldades, et hankija peab hindamiskriteeriumide kujundamisel välistama kõik teoreetilised manipulatsioonivõimalused ning hindaja kaalutlusruum peab olema viidud miinimumini. Sellist järeldust nimetatud

lahendist siiski ei tulene. Riigikohus on otsuses 3-20-1198 selgitanud, et RHS § 85 lg 1 kohaselt peab hankija avatud hankemenetluses kehtestama hankelepingu esemega seotud ja tegelikku konkurentsi tagavad hindamiskriteeriumid, mis on pakkujatele eelnevalt teada ning võimaldavad pakkumuste objektiivset hindamist. Samas on Riigikohus selgesõnaliselt rõhutanud, et hindamisel ei ole võimalik ega ka vajalik subjektiivsust täielikult välistada ning kvaliteedikriteeriumid ei pea olema detailsed ega sisaldama ammendavat loetelu alakriteeriumidest. Riigikohus on pidanud lubatavaks, et hindamiskomisjonile jääb hindamisel teatud otsustusvabadus, tingimusel et hindamiskriteeriume ja nende osakaale ei muudeta pärast pakkumuste avamist ning hindamine toimub hankedokumentides sätestatud raamistikus. Samuti on Riigikohus märkinud, et hankijal ei ole võimalik kvalitatiivsete hindamiskriteeriumide puhul ette näha kõiki detaile, mis võivad konkreetsete pakkumuste hindamisel osutada asjakohaseks, ning vajaduse korral võib hindamismetoodikat kohandada pärast pakkumuste avamist, ilma et see rikuks läbipaistvuse või võrdse kohtlemise põhimõtet. Seega ei toeta Riigikohtu otsus 3-20-1198 Vaidlustaja seisukohta, nagu oleks hindamiskriteeriumide õiguspärasuse eelduseks täielik hinnangulise kaalutluse puudumine või kõigi võimalike strateegiliste käitumismustrite ennetav välistamine. Vastupidi, Riigikohus on kinnitanud, et mida üldisemad on hindamiskriteeriumid ja -metoodika, seda avaram on hankija hindamisruum, eeldusel et kriteeriumid on seotud hankelepingu esemega, eelnevalt avaldatud ning kohaldatavad kõigile pakkujatele ühetaoliselt. Riigihankes on need tingimused täidetud.

Vaidlustaja etteheited saaksid olla põhjendatud, kui Hankija pakkumusi hinnates ei lähtuks enda kehtestatud hindamismetoodikast ning ei kirjutaks põhjendusi piisavalt selgelt lahti. Hankija on teadlik, et mida subjektiivsemad on hindamiskriteeriumid, seda suurem põhjendamiskohustus Hankijal on.

5.7.4. Vaidlustaja väide, nagu muudaks iga pakkujate võimalus hindadega manipuleerida hindamismudeli automaatselt õigusvastaseks, ei ole õige. Hindamismudeli õiguspärasust hinnatakse selle järgi, kas kehtestatud kriteeriumid on objektiivsed, läbipaistvad, seotud hankelepingu esemega ja rakenduvad võrdselt kõigi pakkujate suhtes, mitte hüpoteetiliste strateegiliste olukordade olemasolu põhjal (RHS § 85 lg 1 ja § 3). Vaidlustaja väide, nagu iga hinnastrateegiline võimalus muudaks hindamismudeli õigustühiseks, ei vasta tõele. Hindamismudelit ei ole kohustus kujundada selliselt, et see välistaks kõik teoreetilised abstraktsed manipulatsioonid. Oluline on, et mudel ei soosiks ühtki pakkujat ja säilitaks konkurentsi tervikuna.

Vaidlustaja viide õiguskirjandusele, mis käsitleb hindamismetoodikate teoreetilisi riske, ei asenda konkreetset õiguslikku analüüsi käesoleva hanke hindamismudeli kohta ega näita, milles seisneb hankedokumentide vastuolu RHS § 85 nõuetega.

Väide, et lepingu tegelik täitmine ei mõjuta hindamistulemuse õiguspärasust, on eksitav. Hindamiskriteeriumide õiguspärasust hinnatakse ka selle järgi, kas need kajastavad hankija tegelikke vajadusi ja on seotud hankelepingu esemega. See, et teatud hinnakomponentide tegelik kasutus sõltub lepingu täitmisest, ei tee hindamist automaatselt õigusvastaseks.

Hankijal on lubatud hinnata ka selliseid hinnakomponente, mille kasutamine lepingu käigus ei ole vältimatu, kuid mis võivad lepingu täitmisel osutada vajalikuks ja mõjutada kogukulu. See lähenemine on kooskõlas säästliku ja vastutustundliku hankimise põhimõttega.

Vaidlustaja väide, et lisalitsentside hindamine on põhjendamatult ebasobiv, ei ole õiguspärane. Hankija ei pea hindama kõiki lepingu komponente samas ulatuses ega samade osakaaludega. Hindamiskriteeriumide valik ja struktuur kuuluvad hankija kaalutlusruumi tingimusel et need on seotud hankelepingu esemega ja põhjendatud tegelike vajadustega.

Lisalitsentside hindamine on põhjendatud, kuna tegemist on komponendiga, mille hind võib lepingu täitmisel osutuda määravaks ning mida ei saa hiljem muuta. See ei ole vastuolus asjaoluga, et mõnda muud komponenti, näiteks arendustöö teenust, ei ole eraldi hindamiskriteeriumina välja toodud.

Väide, nagu ühe hinnakomponendi võimalik strateegiline hinnastamine muudaks kogu hindamismudeli õigustühiseks, ei ole tõene. Oluline on hinnata mudelit tervikuna, tagamaks pakkujate võrdne kohtlemine ja konkurentsi säilimine.

Vaidlustaja tõlgendus Riigikohtu lahendist 3-20-1198 on eksitav. Riigikohus rõhutas nimetatud lahendis, et hindamiskriteeriumid peavad olema seotud hankelepingu esemega ja tagama tegeliku konkurentsi. See ei tähenda, et Hankija peaks kujundama hindamismudeli selliselt, et välistada kõik võimalikud teoreetilised hinnamuutuste või strateegilise käitumise stsenaariumid. Veelgi enam, Riigikohus sedastas viidatud otsuses, et üldjuhul tuleks lisaks sisulistele hindamiskriteeriumidele RHAD-s määrata kindlaks hindamismetoodika (sh punktiskaala), kuid see ei pea olema ammendav, teisisõnu võib seda pärast pakkumuste avamist kohandada konkreetsetele pakkumustele. Riigikohtu praktika ei kohusta hankijat neutraliseerima iga hüpoteetilist manipulatsiooniriski. Oluline on, et hindamismudel oleks ratsionaalne, läbipaistev ja soodustaks konkurentsi. Riigihankes on need tingimused täidetud, mistõttu ei ole alust järeldada RHS § 85 ega § 3 rikkumist.

5.7.5. Vaidlustaja eeldab ekslikult, et kõiki võimalikke tulevasi kulukomponente tuleb võrdselt hinnata. Tegelikult keskendub hindamine hankelepingu põhiesemele ja prognoositavatele kulukomponentidele. „100 lisalitsentsi“ on täpselt määratletud ja võimaldab pakkujatel võrreldavat hinnapakumist esitada. Lisateenused on prognoositavad vaid raamlepingu täitmise ajal ja nende mahtu ning vajadust ei ole hankemenetluse ajal võimalik objektiivselt kindlaks määrata.

Vaidlustaja tõlgendus RHS § 85 lg-st 6 on liiga lai. RHS § 85 lg 6 sätestab tarkvara arendusteenuste riigihangetel, et majanduslikult soodsama pakkumuse väljaselgitamisel tuleb arvestada lisaks hinnale ka olelusringi kulusid. Samas on Hankijal erandjuhtudel õigus otsustada, et olelusringi kuludega arvestamata jätmine on põhjendatud, juhul kui tema kaalutlused on RHAD-s selgelt esitatud. Riigihankes ei ole lisateenuste maht ega tegelik vajadus hankemenetluse ajal kindlaks määratav, mistõttu nende kaasamine hindamisse ei suurendaks majanduslikult soodsama pakkumuse väljaselgitamise täpsust ning Hankija otsus nende hindamisest hoiduda on RHAD-is põhjendatud ja kooskõlas RHS § 85 lg 6 nõuetega.

Kohtu- ja vaidlustuskomisjoni praktika ning Rahandusministeeriumi [juhend](#) kinnitavad, et hindamiskriteeriumid peavad kajastama hankelepingu esemega seotud komponente, mis on otsustamise seisukohalt määravad ja objektiivselt hinnatavad. Kõiki võimalikke tulevasi kulukomponente, sealhulgas lisateenuseid, mille maht ja vajadus ei ole hankemenetluse ajal kindlaks määratav, ei ole kohustuslik hindamisel arvesse võtta. Seetõttu ei takista nende mittehindamine majanduslikult soodsama pakkumuse väljaselgitamist.

Hankedokumentide sh hindamiskriteeriumide ja -metoodika kujundamisel on Hankijal ulatuslik kaalutlusruum ja pakkuja ei saa dikteerida või nõuda täiendavate hindamiskriteeriumide kohaldamist, kui Hankija ei pea selliseid tingimusi majandlikult soodsaima pakkumuse arvesse võtmisel oluliseks. Seda kinnitab ka kohtupraktika. Näiteks on Tallinna Halduskohus oma 14.01.2021 otsuses haldusasjas 3-20-2380 selgitanud, et hindamismetoodika valik - kas määratleda üldised hindamise kriteeriumid ja/või detailid – on hankija otsustada. Samuti on Hankija otsustada, kas kehtestada kriteeriumid, mille alusel anda teenusele koondhinne või jagada kriteeriumid alakriteeriumiteks, mille kohta anda osahinded, mille liitmisel saadakse koondhinne (vt Riigikohtu 11.12.2020 otsus asjas 3-20-1189, p 19). Lisaks on Tallinna Halduskohus 18.12.2024 lahendi 3-24-3072 p-is 76 märkinud järgmist: *Riigikohus on selgitanud, et kvalitatiivse hindamise kriteeriumidesse (hindamismetoodika, sh punktiskaala) ei ole võimalik kirja panna kõiki detaile, mis võivad hindamisel oluliseks osutada (Riigikohtu 11.12.2020 otsus asjas nr 3-20-1198, p 20). Mida üldisemad on hindamiskriteeriumid ja -metoodika, seda avaram on hankija hindamisruum ning seda põhjalikumad peavad läbipaistvuse tagamiseks olema hinnete põhjendused* (samas, p 21). Tallinna Ringkonnakohus on otsuses nr 3-17-269 sedastanud, et hindamiskriteeriumit ei muuda läbipaistmatuks ega kontrollimatuks see, kui hankijale jääb hindamiskriteeriumi sisustamisel teatav hindamisruum või kui erinevate pakkujate jaoks võivad olulised olla erinevad riskid. Sama lahendi p-is 77 on kohus märkinud järgmist: *Eeltoodut arvestades ei saanud ega pidanud vastustaja hankedokumentides üksikasjalikult iga konkreetse alakriteeriumi osas lahti kirjutama ega esitama ammendavat loetelu selle kohta, mida pakkumus iga konkreetse alakriteeriumi täitmiseks peaks sisaldama. Samuti ei saa esitada terviklikku nimekirja sellest, milliste asjaolude väljatoomisel ning mainimisel on tegemist maksimumhindele vastava pakkumusega. Kolmandad isikud on õigesti märkinud, et pakkumuse kvalitatiivsel hindamisel ei ole olemas objektiivset punktide arvu, mida pakkumus peaks kindlasti saama.*

Vaidlustaja toodud näide äärmuslikust tunnihinnast on hüpoteetiline ega arvesta tegelikku turuolukorda ega hanketingimuste loogikat tervikuna. Maksimaalse tunnihinna kehtestamine on teadlik valik, mille eesmärk on välistada ebamõistlikud hinnad, jättes samas pakkujatele piisava paindlikkuse oma hinnastrateegia kujundamiseks. Lisaks tuleb arvestada, et lisateenuste tellimine ei ole Hankijale kohustuslik ning nende tellimise maht sõltub tegelikust vajadusest. Seega ei saa Vaidlustaja väidetud stsenaariumi käsitada vältimatu või paratamatu tagajärjena hanketingimuste kehtestamisele.

Raamlepingus on fikseeritud lisateenuste maksimaalne tunnihind, mis on pakkujatele siduv ja ei tohi ületada lepingus sätestatud piiri. Samas võib pakkuja lepingut täites teostada töid soodsama hinnaga, kui ta peab seda otstarbekaks, mis ei riku raamlepingust tulenevat hindade siduvust ega anna ühepoolset õigust hinda tõsta.

Vaidlustaja järeldus, nagu kinnitaks Hankija ise vastavustingimuse nr 14 seotuse puudumist hankelepingu esemega, ei ole põhjendatud. Asjaolu, et vastavustingimus ei kuulu kitsalt paigaldusprojekti alla, ei tähenda, et see ei oleks seotud hankelepingu esemega laiemalt. Raamlepingulistest hangetes on tavapärane, et lisateenuseid reguleerivad tingimused ei ole osa lepingu põhiesemest, kuid on siiski lepingu täitmise seisukohalt asjakohased ja proportsionaalsed. Seega ei ole alust järeldada, et vastavustingimus nr 14 oleks RHS § 3-st tulenevate üldpõhimõtetega vastuolus.

5.7.6. Vastavustingimus nr 13 ei loo pakkujatele uusi ega määratlemata kohustusi, vaid

fikseerib raamlepingu täitmisel rakenduva õigusliku staatuse, mis tuleneb seadusest ning andmekogu loomisega kaasnevatest vältimatutest rollidest. Tingimuse sisu piirduv kinnitusega, et pakkuja:

- on teadlik, et lepingu alusel võib temast saada ERIS andmekogu volitatud töötleja;
- mõistab, et vastutav töötleja on Rahandusministeerium;
- arvestab, et vastavad rollid rakenduvad alles ERIS andmekogu põhimääruse kehtestamisel.

Oluline on rõhutada, et tingimus ei eelda kohest ega sisulist nõustumist määratlemata andmetöötlustingimustega, vaid üksnes teadlikkust tulevikus kehtestatavast regulatiivsest raamistikust.

Vaidlustaja väide, et pakkujalt nõutakse nõusolekut teadmata sisuga regulatsioonile, ei ole põhjendatud. Vastavustingimus nr 13 ei muuda pakkujat automaatselt volitatud töötlejaks, ei too kaasa andmetöötluse alustamist enne põhimääruse kehtestamist ning ei välista ega asenda tulevikus sõlmitavat GDPR art 28 kohast andmetöötluslepingut.

Põhimääruse kehtestamine on avalik-õiguslik normiloome protsess, mille sisu ei ole Hankija meelevaldselt kujundatav ega saa olla riigihanke alusdokumentide osa enne selle kehtestamist. Ainuüksi asjaolu, et regulatsioon kehtestatakse tulevikus, ei muuda hanketingimust õigusselgusetuks ega õigusvastaseks.

GDPR art 28 reguleerib olukorda, kus andmetöötlus faktiliselt algab. Riigihankes ei ole:

- määratletud konkreetset andmetöötluse algust enne põhimääruse kehtestamist;
- sõlmitud andmetöötluslepingut;
- antud pakkujale kohustust töödelda isikuandmeid määratlemata tingimustel.

Seega ei ole asjakohane väita, et pakkuja peaks juba pakkumuse esitamise etapis hindama kõiki tulevikus võimalikke andmekaitsekohustusi. Need kohustused konkretiseeruvad hilisemas etapis, vastavalt kehtivale õigusele, ning see on andmekogude loomise ja haldamise kontekstis tavapärane ja vältimatu.

Vaidlustaja seisukoht, et määratlemata andmekaitsekohustused mõjutavad pakkumuse maksumust, on spekulatiivne. Vastavustingimus nr 13 ei too kaasa täiendavaid, hinnastamist vajavaid teenuseid, ei muuda lepingu põhieset ega sea pakkujatele erinevaid või ebavõrdseid kohustusi.

Kõik pakkujad asuvad samas olukorras ning arvestavad, et infosüsteemide arendamise ja haldamisega kaasneb tavapäraselt isikuandmete töötlemine kooskõlas kehtiva õigusega. Selline üldine õiguslik risk ei ole eraldiseisev hinnakomponent, vaid on välja toodud riigihanke alusdokumentides, et pakkujad oskaks sellega pakkumuse hinnastamisel arvestada.

Eksitav on Vaidlustaja väide, et pakkujad võivad ainult heas usus eeldada, et selline põhimäärus kehtestatakse näiteks isikuandmete kaitse seaduses sätestatud piirides, kuid see ei pruugi nii olla, sest sellist piiritlemist ei ole alusdokumentides sätestatud. Hankija kinnitab, et juhindub hankelingu täitmisel kehtivatest õigusaktidest, sh andmekaitset reguleerivatest õigusaktidest. Kohustus järgida kehtivaid õigusakte laieneb igal juhul ka pakkujatele, sõltumata sellest, kas selle kohta hankemenetluses eraldi tingimus sätestatud on või ei ole. Seega peavad pakkujad igal juhul arvestama kehtivate õigusaktidega, sh andmekaitsealaste

õigusaktidega.

Vaidlustaja seisukohad on meelevaldsed ja nendega ei saa nõustuda, kuivõrd andmekogu põhimääruse sätted ei saa väljuda seaduses sätestatud piiridest. Hankija ei saa ainuisikuliselt ega oma suva kohaselt määrata loodava andmekogu põhimääruse sisu, kuivõrd, nagu märkisime oma vastuses vaidlustusele, on põhimääruse kehtestamisel tegemist õigusloomelise protsessiga, mis hõlmab endas muuhulgas põhimääruse eelnõu erinevate osapooltega kooskõlastamist. Samuti on põhimääruse sisule seaduses sätestatud piirangud.

Eeltoodud väidete hindamisel tuleb arvestada, et andmekogu loomine ja selle põhimääruse kehtestamine ei toimu Hankija suva alusel, vaid üksnes kehtiva õiguse raamides ning seaduses sätestatud volitusnormide alusel. Seetõttu ei saa tulevikus kehtestatava põhimääruse võimalik sisu olla piiramatult ega etteennustamatult.

Avaliku teabe seadus § 43⁵ lg 1 kohaselt sätestatakse andmekogu põhimääruses andmekogu pidamise kord, sealhulgas andmekogu vastutav töötaja (haldaja) ja vajaduse korral volitatud töötaja, andmekogusse kogutavate andmete koosseis, andmeandjad ja vajaduse korral muud andmekogu pidamisega seotud korralduslikud küsimused.

Seega on põhimääruse ulatus ja volitatud töötaja kohustused seaduses piiritletud, mistõttu ei ole õige Vaidlustaja väide, et vastavustingimus ja raamlepingu vastav punkt sätestavad pakkujale potentsiaalseid määramatuid kohustusi.

Lepingus on kõik olulised tingimused, mis puudutavad täitja kohustusi andmete töötlemisel, turvalisuse tagamisel ja projektitiimi liikmete kontrollimisel, selgelt sätestatud. Eelkõige hõlmavad need punkte 10.1–10.25, mis reguleerivad konfidentsiaalsust, andmete töötlemise põhimõtteid ja taustakontrolli. Seega on lepingu raamistik juba ette määratlenud kõik olulisemad kohustused, mis võivad pakkumuse esitamisel mõjutada riskide hindamist või kohustuste ulatust, ning tagab läbipaistvuse ja proportsionaalsuse, mis välistab määratlemata kohustuste tekkimise tulevikus.

5.7.7. Vaidlustaja käsitus raamlepingu p-ist 2.4 põhineb ekslikul eeldusel, nagu annaks nimetatud säte Hankijale õiguse nõuda täitjalt piiramatust mahus ja määratlemata sisuga lisatöid. Tegelikult sätestab punkt 2.4 tavapärase professionaalse hoolsuskohustuse, mille kohaselt peab täitja arvestama töödega, mis tulenevad lepingu esemest ja selle eesmärgist, on vajalikud lepingu nõuetekohaseks täitmiseks ning on professionaalsele pakkujale pakkumuse esitamise hetkel mõistlikult ettenähtavad.

Tegemist ei ole lepingu eseme laiendamise ega määratlemata riskide ülekandmisega, vaid tavapärase professionaalse hoolsusstandardiga. Täitja kohustusi hinnatakse pakkumuse esitamise aja seisuga ning lähtudes sellest, mida keskmine sama valdkonna professionaal oleks samas olukorras mõistlikult ette näinud. Tingimuse mõte ei ole jätta Hankijale õigust panna pakkujale mistahes lisakohustusi. Tingimuse mõte on, et Hankija ilmselt ei suuda lõpuni igat nupuvajutust ja toimingut lahti kirjutada, mis hankelepingu lõppeesmärgi täitmiseks on vajalik.

Raamlepingu p 2.4 ei sisalda sätet, mille kohaselt kõik ebaselgused tõlgendataks Hankija kasuks või millega kantaks täitjale üle sellised riskid, mida ta ei saanud mõistlikult ette näha. Samuti ei anna see säte Hankijale õigust ühepoolsest laiendada lepingu eset või muuta tööde

mahtu väljaspool RHS-is sätestatud lepingu muutmise regulatsiooni. Seetõttu ei ole alust käsitada nimetatud sätet ebamõistlikult kahjustava tüüptingimusena VÕS § 42 tähenduses ega samastada seda vaidlustaja viidatud kohtupraktikaga.

5.7.8. Vaidlustaja väide, et taustakontrolli tingimused on meelevaldsed ja piiramata, ei ole põhjendatud. Sätted on kehtestatud selgelt piiritletud eesmärgil – tagada hankelepingu turvaline täitmine olukorras, kus projektitiimi liikmed võivad saada ligipääsu riigi infosüsteemidele, andmekogudele ja potentsiaalselt tundlikule teabele.

Kontroll ei ole automaatne ega üldine kõigi isikute suhtes, vaid on seotud konkreetse projektitiimi liikmega ning eeldab põhjendatud vajadust, mis tuleneb töö iseloomust ja ligipääsu tasemest. Seega ei sõltu kontrolli kohaldamine pakkuja isikust ega Hankija suvast, vaid objektiivsetest asjaoludest. Asjaolu, et hankedokumentides ei ole ammendavalt loetletud kõiki võimalikke kontrolli elemente, ei muuda tingimust õigusvastaseks, vaid võimaldab selle paindlikku ja proportsionaalset kohaldamist vastavalt töö sisule.

Vaidlustaja väide, et avaliku sektori asutus ei tohi tugineda õigustatud huvile, on liiga üldistav. GDPR art 6 lg 1 p f kohaldub üksnes siis, kui töötlemine ei toimu avaliku sektori ülesannete täitmisel. Käesoleval juhul ei teosta Hankija avalikku võimu projektitiimi liikmete suhtes, kuna töötlemise eesmärk on üksnes lepingulise suhte turvaline korraldamine.

Projektitiimi liikmelt võetakse kirjalik nõusolek ning isikut teavitatakse eelnevalt kontrolli vajadusest, mis vastab GDPR art 13 läbipaistvusnõuetele. Töötlemine ei ole automatiseeritud ega avaliku võimu teostamine, vaid piirneb lepingulise suhte nõuetekohase täitmisega. Seega on tegevus kooskõlas GDPR-i, lepingutingimuste ja proportsionaalsuse põhimõtetega.

VAIDLUSTUSKOMISJONI PÕHJENDUSED

6. Vaidlustaja on vaidlustanud „Hindamiskriteeriumid ja hinnatavad näitajad“ tingimuse nr 5 paigaldusprojekti plaan (kvaliteedikriteerium osakaaluga 10 punkti) ja hindamiskriteeriumi osaks oleva „Hindamismetoodika“ punktis 7.5 sätestatud metoodika:

Jrk nr	Alamkriteerium	Punktid	Hindamise põhimõtted
1	Paigaldusprojekti plaani vormistus, ülesehitus, sisuline arusaadavus Sihttase: - Paigaldusprojekti plaani vormistus on korrektne. - Paigaldusprojekti plaani sisu on kergesti loetav ja arusaadav ning moodustab terviku.	3	Esitatud paigaldusprojekti plaan on vormistatud korrektselt ja sisu on kergesti loetav ning arusaadav. Plaan järgib etteantud sisunõudeid täielikult.
		2	Paigaldusprojekti plaani sisust ei ole võimalik täielikult aru saada. Vormistuses esineb üksikuid vigu. Plaani etteantud sisunõuete järgimisel esineb 1-2 küsimust.
		1	Paigaldusprojekti plaanil puudub loogiline ülesehitus. Esineb rohkelt vormistusvigu, tekst ei ole loetav või ei moodusta kokku ühtset tervikut. Plaani etteantud sisunõuete järgimisel esineb 3 või rohkem küsimust.
2	Paigaldusprojekti plaani sisu Sihttase: - Paigaldusprojekti plaani alusel on tellijal tekkinud veendumus, et pakkuja mõistab hanke eesmärgi ja skooptäielikult ning on arvestanud ka hanke alusdokumentides otseselt käsitlemata, kuid töö nõuete kohaseks teostamiseks vajaliku ajaga. - Tellijal ei tekkinud paigaldusprojekti plaani osas küsimusi. - Esitatud paigaldusprojekti plaani saab kasutusele võtta suuremate muudatusteta	7	Paigaldusprojekti plaani alusel on tellijal veendumus, et pakkuja mõistab ERIS hanke eesmärgi ja skooptäielikult, tellijal ei tekkinud küsimusi. Pakkuja on kirjeldanud üheselt mõistetavalt ja hästi arusaadavalt, milliseid tegevusi ning millises järjekorras on vaja ellu viia paigaldusprojekti õnnestumiseks. Põhjalikult on lahti kirjutatud iga tegevus, tegevuse sisu lühikirjeldus, vajaminev sisend ja saavutatav tulemus. Tellijal tekib üheselt mõistetav ja selge arusaam esitatud plaanist ning ootustest kõigile projektiga seotud osapooltele.
		5	Paigaldusprojekti plaani alusel leiab tellija, et pakkuja mõistab ERIS hanke eesmärgi ja skooptäielikult, tellijal tekis 1-2 küsimust. Pakkuja on kirjeldanud üldiselt mõistetavalt ja arusaadavalt, milliseid tegevusi ning millises järjekorras on vaja ellu viia paigaldusprojekti õnnestumiseks. Mõistetavalt on lahti kirjutatud iga tegevus, tegevuse sisu lühikirjeldus, vajaminev sisend ja saavutatav tulemus. Tellijal tekib üldine arusaam kavatsustest ning ootustest kõigile projektiga seotud osapooltele.
		3	Paigaldusprojekti plaani alusel leiab tellija, et pakkuja mõistab ERIS hanke eesmärgi ja skooptäielikult, tellijal tekis 3 küsimust. Pakkuja on kirjeldanud vähesel määral, milliseid tegevusi ning millises järjekorras on vaja ellu viia paigaldusprojekti õnnestumiseks. Mittemeti mõistetavalt ja/või üldiselt on lahti kirjutatud tegevused, tegevuse sisu lühikirjeldus, vajaminev sisend ja saavutatav tulemus. Tellijal pigem ei teki arusaama esitatud plaani alusel pakkuja kavatsustest ning ootustest kõigile projektiga seotud osapooltele.
		1	Paigaldusprojekti plaani alusel leiab tellija, et pakkuja mõistab ERIS hanke eesmärgi ja skooptäielikult, tellijal ei tekkinud küsimusi. Pakkuja on kirjeldanud üldiselt mõistetavalt ja arusaadavalt, milliseid tegevusi ning millises järjekorras on vaja ellu viia paigaldusprojekti õnnestumiseks. Protsessi kirjeldus ei ole tellijale mõistetav ja/või on pealiskaudne, lahti ei ole kirjutatud projekti õnnestumiseks vajalikke tegevusi. Tellijal ei teki esitatud plaani alusel arusaama pakkuja kavatsustest ning ootustest kõigile projektiga seotud osapooltele.

Vaidlustaja peab paigaldusprojekti plaani hindamismetoodikat vastuolus olevaks RHS §-iga 3, RHS § 77 lg 4 p-ga 2 ja 5, RHS § 85 lg-dega 1 ja 2, RHS § 114 lg-tega 1 ja 2, RHS § 117 lg-ga 1 ja leiab järgmist:

- 1) hindamiskriteeriumi hindamise põhimõtted vastuolus RHS §-st 3 tulenevate kontrollitavuse, proportsionaalsuse, konkurentsi, läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise põhimõtetega ning RHS § 85 lg-tega 1 ja 2, mis kohustab hankijat kehtestama hanklepingu esemega seotud ja reaalselt konkurentsi tagavad pakkumuste hindamise kriteeriumid ning RHS § 77 lg 4 p-idega 2 ja 5;
- 2) esineb vastuolu vastavustingimusega nr 3 - Hankija ei tohi seada pakkumuste hindamise kriteeriume, mille sisuks on pakkumuse vastavus tehnilisele kirjeldusele;
- 3) mõõdik „esineb küsimusi“ ei sisalda objektiivselt kontrollitavaid kriteeriume, hindamiskaala eristab küll küsimuste arvu, kuid puudub igasugune selgitus selle kohta, mille kohta küsimusi võib tekkida, kuidas hinnatakse ühe küsimuse kaalu, asjakohasust või seda, kas kõik küsimused on üldse võrdselt olulised.
- 4) paigaldusprojekti plaani koostamisel peab pakkuja arvestama kuue erineva alusdokumendiga - selline ülesehitus on vastuolus RHS § 3 p-iga 1;
- 5) kasutatud on ebamääraseid kvaliteedikriteeriume nagu „üldiselt mõistetavalt“, „üheselt mõistetavalt“, „mitmeti mõistetavalt“, „vähesel määral“ ja „üldsõnaliselt“, mis jätavad hindamiskomisjonile olulise subjektiivse tõlgendamisruumi ja võimaldavad sisuliselt meelevaldset hindamist, ebaselge on see, millises ulatuses ja milliste nõuete puuduste osas võiks pakkuja pakutu olla üldsõnaline, millal mitmeti mõistetav jne.

6.1. „Vastavustingimused“ osa PAIGALDUSPROJEKTI PLAAN kohaselt *pakkuja peab esitama tehnilise kirjelduse peatükis 8. „Paigaldusprojekti plaani nõuded“ toodud nõuetele vastava paigaldusprojekti plaani. Paigaldusprojekti plaan kuulub hindamisele vastavalt hanke alusdokumentide hulgas olevale hindamismetoodikale.*

Küsimused ettevõtjale: 1. Paigaldusprojekti plaan (Vabas vormis dokument

„Tehniline kirjeldus“(edaspidi TK) peatükis 8 on toodud nõuded paigaldusprojekti plaanile:

- 1) Üldised nõuded (p 8.1)
- 2) Paigalduse etapid ja tulemid (p 8.2.)
- 3) Programmeerimistööde nõuded (p 8.3.)
- 4) Dokumenteerimise nõuded (p 8.4.)

Tõepoolest – nõuded paigaldusprojekti plaanile tulenevad veel mitmetest dokumentidest, kuid vaidlustuskomisjon on seisukohal, et see asjaolu ei muuda vaidlusalust pakkumuste hindamiskriteeriumi õigusaktidega vastuolus olevaks.

6.2. Sõlmitava raamlepingu esemeks on ERIS-e raames paigaldusprojekti elluviimine, mistõttu paigaldusprojekti plaani kvaliteet on otseselt seotud lepingu nõuetekohase täitmisega. Vaidlustaja on küll viidanud sellele, et see hindamiskriteerium ei taga reaalselt konkurentsi, kuid pole seda millegagi tõendanud (reaalse konkurentsi rikkumisega oleks tegemist näiteks siis, kui hindamiskriteerium annaks mõnele ettevõtjale eelise). Vaidlustuskomisjon nõustub Hankijaga, et see hindamiskriteerium *võimaldab pakkujatel eristuda oma lahenduse sisulise kvaliteedi kaudu, soodustab konkurentsi ning innustab pakkujaid esitama läbimõeldud ja kvaliteetseid pakkumusi.*

6.3. Hankija selgituste kohaselt Vastavustingimus nr 3 PAIGALDUSPROJEKTI PLAAN sätestab, et pakkuja peab esitama paigaldusprojekti plaani, mis vastab TK peatükis 8 toodud nõuetele. Hankija hinnangul on tegemist miinimumnõuetega, mille eesmärk on välistada sellised pakkumused, mille puhul:

- paigaldusprojekti plaan puudub;
- plaan ei kata kõiki nõutud etappe ja elemente;
- plaan ei võimalda Hankijal üldse hinnata pakkuja suutlikkust lepingut täita.

TK peatükist 8 tulevad nõuded paigaldusprojekti plaanile:

- 1) paigaldusprojekti plaanis kirjeldatud tööde läbiviimise tulemusena peab olema saavutatud peatükis 1.1 sõnastatud ERIS infosüsteemi eesmärk, soovitud funktsionaalsus ja tulemid etteantud tarnetähtajaks (vt peatükk 14. Paigaldusprojekti plaani tähtaeg ja tulem).
- 2) igale etapile on antud pakkuja paigaldustiimi rollide loetelu ja töömahuhinnang.
- 3) paigaldusprojekti plaanis peavad kajastuma töö tegemiseks vajalikud eeldused ja lähteandmed, nende selgitamiseks vajaliku detailanalüüsi tegemise aeg ning töö mõõdetav(ad) tulem(id). Projekt peab sisaldama mh tähtaegu, mis on rakendatavad hankijale ja kolmandatele osapooltele, et tagada projekti edukaks realiseerimiseks vajalikud sisendid.
- 4) kõik paigaldusprojektis kirjeldatud tööd peavad olema omavahel loogiliselt seotud ja järjestatud iteratsioonidena.
- 5) paigaldusprojekt peab olema ajakohane kogu projekti teostamise vältel.
- 6) paigaldusprojekt peab sisaldama ajakava. Ajakava peab sisaldama varuaega (20% etapi töömahust) ja selles peab arvestama riiklike pühade, puhkepäevade ja projektimeeskonna ning hankija esindajate puhkustega.
- 7) paigaldusprojekt ei tohi olla tingimuslikult ja muutmatult seotud konkreetsete kuupäevadega, st projekt peab olema muudetav.
- 8) paigaldusprojektiga kaasnevate võimalike projekti edukat järgimist takistavate riskide kirjeldus (riskianalüüs), iga riski kohta selle esinemise tõenäosus ja tagajärg ning nende vältimise ja/või maandamise võimaluste kirjeldus ja lahendusettepanekud.

Samuti peavad projekti arendustööd (sh integratsioonid) vastama RMIT-is kehtestatud nõuetele.

TK peatükk 8 p-is 8.4. on toodud dokumenteerimise nõuded, mis näevad ette selle, kuidas koostada projekti raames dokumentatsioon ja millised on selle vormistuse nõuded, st tegemist on raamlepingu täitmise küsimustega.

6.4. Põhimõtteliselt kontrollitakse pakkumuse vastavust tehnilises kirjelduses toodud nõuetele pakkumuste vastavuse kontrollimise etapis.

Kuid Hankija on kehtestanud pakkumuste hindamise alakriteeriumi ja soovinud hinnata paigaldusprojekti plaani vormistust, ülesehitust, sisulist arusaadavust ja määranud kaks sihttaset:

- paigaldusprojekti plaani vormistus on korrektne.
- paigaldusprojekti plaani sisu on kergesti loetav ja arusaadav ning moodustab terviku.

TK peatükist 8 on ka leitavad nõuded paigaldusprojekti plaani vormistusele, ülesehitusele ja sisulisele arusaadavusele. Kui TK peatükki 8 ja seda alakriteeriumi võrrelda, siis ei ole

tuvastatav see, millised on miinimumnõuded vormistusele, ülesehituse ja sisu arusaadavusele, millede täitmist kontrollitakse pakkumuste vastavuse kontrollimise etapis. Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et alakriteeriumi paigaldusprojekti plaani vormistus, ülesehitus, sisuline arusaadavus osas ei saa nõustuda Hankijaga, et hinnatakse seda, kui hästi on miinimumnõuded sisuliselt täidetud, sest miinimumnõuded pole teada.

6.5. Hankija on kehtestanud alakriteeriumi, soovinud hinnata paigaldusprojekti plaani sisu ja määranud kolm sihttaset:

- paigaldusprojekti plaani alusel on tellijal tekkinud veendumus, et pakkuja mõistab hanke eesmärgi ja skooptäielikult ning on arvestanud ka hanke alusdokumentides otseselt käsitlemata, kuid töö nõuetekohaseks teostamiseks vajaliku ajaga.
- tellijal ei tekkinud paigaldusprojekti plaani osas küsimusi.
- esitatud paigaldusprojekti plaani saab kasutusele võtta suuremate muudatusteta.

See alakriteerium näeb ette esitatud paigaldusprojekti plaani hindamise:

- 1) kas tellijal tekib veendumus, et pakkuja mõistab ERIS Riigihanke eesmärgi ja skooptäielikult;
- 2) kas tellijal tekib küsimusi;
- 3) kas pakkuja on kirjeldanud üheselt mõistetavalt ja hästi arusaadavalt, milliseid tegevusi ning millises järjekorras on vaja ellu viia paigaldusprojekti õnnestumiseks;
- 4) kas iga tegevus, tegevuse sisu lühikirjeldus, vajaminev sisend ja saavutatav tulemus on põhjalikult lahti kirjutatud iga tegevus;
- 5) kas tellijal tekib üheselt mõistetav ja selge arusaam esitatud plaanist ning ootustest kõigile projektiga seotud osapooltele.

Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et selle alakriteeriumi osas on ette nähtud hinnata mitte TK nõuete täitmist, vaid paigaldusprojekti plaani sisu. See alakriteerium võimaldab hinnata seda, millisel määral pakkuja lahendus ületab TK kehtestatud miinimumnõudeid.

6.6. Kuigi tuleb mõnda, et vaidlusalune hindamismetoodika sisaldab teatavat subjektiivsust, siis antud juhul ei saa seda pidada õigusvastaseks.

Kohtupraktikas on leidnud kinnitust, et pakkumuste hindamisel ei pruugi subjektiivsus olla täielikult välistatav (vt Riigikohtu halduskolleeegiumi otsus asjas nr 3-20-1198, p 18). Nii on see antud juhul, kus hinnataks paigaldusprojekti plaani.

Hankija ei saa üheselt mõistetavalt, täiesti objektiivselt ning hindamise tulemusi juba ette paika panevalt kirja panna täpselt seda, milline paigaldusprojekti plaan annab kui mitu punkti. Paigladusprojekti plaani hindamisel on mõningane subjektiivsus paramatu ning paramatu on ka see, et vastavaid hindamise aluseid ei ole võimalik sõnastada nii, et pakkuja saab tõsikindlalt juba ette teada, millise arvu hindepunkte tema pakutav plaan saaks.

6.7. Vaidlustaja viidatud mõõdik „esineb küsimusi“ tähendab, et need küsimused peavad tulenema sellest konkreetsest alakriteeriumist - seega pole õige, et puudub igasugune selgitus mille kohta küsimusi võib tekkida. Ka küsimuste kaalu hindamine peab kajastuma hindamise tulemustes. Vaidlustuskomisjon nõustub Hankijaga, et küsimuste tekkimine ei saa olla juhuslik ega sõltuda hindamiskomisjoni subjektiivsest meeleolust, *vaid on otseses seoses sellega, kas pakkuja on hindamismetoodikas ja tehnilises kirjelduses loetletud sisulised elemendid piisava detailsuse ja üheselt mõistetavusega esitanud.*

Hindamise alused „üldiselt mõistetavalt“, „üheselt mõistetavalt“, „mitmeti mõistetavalt“, „vähesel määral“ ja „üldsõnaliselt“ ei tähenda seda, et hindamiskomisjon saaks endale olulise subjektiivse tõlgendamisruumi. Õige on see, et need alused ei esine eraldiseisvalt, vaid on seotud konkreetsete kirjeldustega. Kui hindamiskomisjon asub näiteks seisukohale, et *pakkuja on kirjeldanud vähesel määral, milliseid tegevusi ning millises järjekorras on vaja ellu viia paigaldusprojekti õnnestumiseks*, siis ei piisa sellest, et hindamiskomisjon hindamise tulemustes ainult selle lause esitab - hindamiskomisjon peab sisuliselt põhjendama seda, miks on tegemist just vähesel määral kirjeldatuga.

6.8. Eeltoodu alusel on vaidlustuskomisjon seisukohal, et paigaldusprojekti plaani hindamismetoodika on ühe alakriteeriumi (paigaldusprojekti plaani vormistus, ülesehitus, sisuline arusaadavus) osas vastuolus õigusaktidega, eelkõige RHS § 3 p-iga 1. Ülejäänud vaidlustatud osad ei ole Vaidlustaja toodud põhjendustel vastuolus õigusaktidega.

7. Hankija on ette näinud järgmised pakkumuste hindamiskriteeriumid:

- 1) baasliitsentside kogumaksumus (30 p),
- 2) paigaldusprojekti realiseerimise maksumus (15 p),
- 3) 100 lisaliitsentsi maksumus ühes kalendrikuus (5 p),
- 4) funktsionaalsed valiknõuded (40 p),
- 5) paigaldusprojekti plaan (10 p).

Vaidlustaja leiab, et hindamiskriteeriumid ei ole vastavuses RHS §-des 85 ja 86 sätestatuga, sest sellised hindamiskriteeriumid kogumis ja enda osakaaludes ei taga RHS § 85 kohast majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamise võimalikkust, kui see ei ole ristsubsideerimise keeluga koos kehtestatud - vajalik on nii hankesisesel, kui hankevälisel ristsubsideerimise keelu seadmine, vastasel juhul on hankemenetlus avatud pakkuja poolt hindamise manipuleerimisele ja konkurentsi kahjustamisele (vastuolu RHS § 3) ning ei taga majanduslikult soodsaima pakkumuse edukaks tunnistamist (vastuolu RHS § 85).

Seega leiab Vaidlustaja, et seadusega on vastuolus see, et maksumusega seotud hindamiskriteeriumite osas pole Hankija ette näinud ristsubsideerimise keeldu (nii sisest, kui ka välist).

7.1. Sisene ristsubsideerimine riigihankes tähendab, et maksumuses tasaarveldatakse kulusid ja tulusid, mis on seotud ainult konkreetse riigihankemenetluse tulemusena sõlmitava hankelepingu täitmisega. Väline ristsubsideerimine riigihankes tähendab, et maksumuses arvestatakse selle riigihanke väliste rahastusallikatega.

Sisese ja välise ristsubsideerimise keeld tähendab seda, et esitatud maksumus peab sisaldama kõiki tegelike ja põhjendatud kulusid - pakkumuses esitatud teenuse maksumus peab kajastama kõiki vajalikke kulusid, mitte ühtegi kulu ei saa katta ei teiste esitatavate maksumustega ega ka muude pakkuja vahenditega.

Vaidlustusega taotletav eesmärk on Hankija kohustamine kehtestada ristsubsideerimise keeldud, kuid vaidlustuskomisjon ei saa kohustada Hankijat seda tegema, sest ristsubsideerimise keelu puudumine Riigihanke alusdokumentides pole vastuolus ühegi õigusaktidega.

Asjaolu, et Vaidlustaja arvates on võimalikud manipulatsioonid ja nende tõttu on võimalik, et parimate funktsionaalsete omadustega pakkumus ei osutu edukaks, ei anna alus kohustada Hankijat kehtestama midagi sellist, mida RHS ette ei näe.

7.2. „Lisateave“ p-i 5.4 kohaselt *pakkumuse maksumus peab olema lõplik ja sisaldama kõiki kulusid vastavalt riigihanke alusdokumentidele ning seal nimetatute kulusid, mis on vajalikud lepingu nõuetekohaseks täitmiseks. Negatiivse väärtusega maksumusi ei ole lubatud kasutada ja sellised pakkumused on hankijal õigus lugeda mittevastavaks ning tagasi lükata.*

Vaidlustuskomisjon leiab, et „Lisateave“ p 5.4 esimene lause võib tekitada üksnes vaidlusi. Selles lauses ei kehtesta üheselt mõistetavalt mistahes ristsubsideerimise keeldu. Võib eeldada, et sellest lausest tulenevalt ei asu Hankija ka teostama kontrolli selle üle, kas maksumus on lõplik ja sisaldab kõiki kulusid. Vaidlustuskomisjoni praktikas pole asutud seisukohale, et üldine nõue (pakkumus peab sisaldama kõiki kulusid) tähendab seda, et hankija peaks pakkumuste vastavuse kontrollimisel hakkama kõikides esitatud pakkumustes tuvastama seda, kas maksumus sisaldab kõiki kulusid. Seega sisuliselt ei oma „Lisateave“ p-i 5.4 esimene lause mingit õiguslikku tähendust.

7.3. RHS § 85 lg 1 järgi peavad riigihankes seatavad pakkumuste hindamise kriteeriumid võimaldama välja selgitada majanduslikult soodsaima pakkumuse, olema seotud hankelepingu esemega ja tagama reaalse konkurentsi. RHS § 85 lg 3 järgi tuleb majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel arvesse võtta eelkõige parimat hinna ja kvaliteedi suhet.

RHS § 85 lg 9 alusel on hankijal pakkumuste hindamise kriteeriumide kehtestamisel lai kaalutlusruum. See tähendab mh, et hankija on ulatuses, mis ei lähe vastuollu RHS-is sätestatud üldiste reeglitega, hindamiskriteeriumide proportsioonide kujundamisel vaba. Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et hankija kaalutlusõigus hindamise kriteeriumide ja nende osakaalude kehtestamisel on väga lai, kuid see pole piiramatu ning hankija peab vajadusel hindamise kriteeriumide esitamist, sh määratud hindepunktide osakaalusid, põhjendama. Käesoleval juhul on Hankija vaidlustusmenetluses esitanud vastavad kaalutlused.

Vaidlust pole selles, et hindamiskriteeriumid on seotud sõlmitava raamlepingu esemega. Põhjendatud on baasliitsentside ja paigaldusprojekti maksumusele omistatud suurem osakaal - vaidlustuskomisjon nõustub Hankijaga, et need moodustavad olulise osa raamlepingu maksumusest. Vaidlustuskomisjon nõustub Hankijaga ka selles, et hindamiskriteeriumite õigusvastasust ei näita asjaolu, et funktsionaalsete valiknõuete eest maksimumpunktide saamine pole määravaks - pakkumuste hindamiskriteeriumite kogum peab võimaldama kindlaks teha majanduslikult soodsaimat pakkumust.

7.4. Eeltoodu alusel on vaidlustuskomisjon seisukohal, et Vaidlustaja toodud põhjendustel ei ole pakkumuste hindamiskriteeriumid vastuolus õigusaktidega.

8. „Vastavustingimused“ osas „Täiendavat tellitava tarkvara arendustöö ja tootekonsultatsiooni tunnihind“ on ette nähtud, et *Hankija võib raamlepingu kehtivuse ajal tellida lepingupartnerilt täiendavalt: 1) tarkvara arendustöid, mida ei tehta tarkvara paigaldamise käigus ning mida ei ole arvatud paigaldusprojekti kulu sisse. Lisatööde eesmärgiks on tarkvara täiendamine vastavalt hankija vajadustele. 2) tootekonsultatsiooni lepingus sätestatud tasuta tootekonsultatsiooni mahtu ületavas osas. Pakkuja esitab*

pakkumuses lisaks tellitava tarkvara arendustööde ja tootekonsultatsiooni teostamise maksimaalse tunnihinna käibemaksuta, mis kehtib kogu raamlepingu kehtivuse ajal. Hankija ei ole kohustatud lepingupartnerilt töid tellima.

Vaidlustaja leiab, et see vastavustingimus on koosmõjus hindamiskriteeriumidega vastuolus RHS §-ga 3 ning RHS § 85 lg-ga 1 ja 6 ning RHS §-ga 86, mis kohustab Hankijat arvestama majanduslikult soodsaima pakkumuse välja selgitamisel elutsükli kulusid või põhjendama nende arvestamata jätmist:

- 1) pakkuja peab esitama hinnapakumuse täiendavate arendustööde ja tootekonsultatsiooni teenuste kohta, kuid neid ei võeta pakkumuste hindamisel arvesse, kuigi need võivad raamlepingu kehtivuse ajal moodustada märgatava osa Hankija tegelikest kuludest;
- 2) kehtestatud hindamismetoodika ei võimalda objektiivselt välja selgitada majanduslikult soodsaimat pakkumust;
- 3) Hankija põhjendus elutsükli kulude täiendava arvestamata jätmise kohta ei vasta RHS § 85 lg-le 6 ega §-le 86 nõuetele.

8.1. TK p 13 „Lisatöö tellimine“ on sõnastatud järgmiselt:

„Hankija näeb tulevikus ette potentsiaalset vajadust tarkvara edasiarendamiseks (liidestused väliste andmeallikatega) ja kohandamiseks sõltuvalt hankija enda vajaduste muutumisega. Selle tarbeks tellib hankija pakkujalt lisatöö vormis tarkvara arendusteenust, mille eesmärgiks on tarkvara täiendamine vastavalt hankija vajadustele.

Vajalikud arendused lepatakse kokku hankija ja pakkuja kontaktisikute vahel kirjalikult e-maili teel või hankelepingus. Hankija kirjeldab oma vajaduse, mille peale pakkuja vastab rahalise mahuhinnanguga, mis sisaldab vajaminevat analüüsi-, arendus-, testimise ja haldustöid. Hankija poolt soovitatavad tööd peavad olema realiseeritud ja toodangukeskkonda rakendatud kuni 6 (kuue) kuu jooksul peale tellimuse esitamist, kui ei lepi kokku teisiti.

*Lisatöö vormis võib hankija tellida ka täiendavat konsultatsiooni. Täiendava konsultatsiooni all peetakse silmas hankija tellitavaid töid, mis ei hõlma tarkvaraarendust. Konsultatsioonitöö tüüpide kirjeldus on toodud ptk 11. Konsultatsioonitööd tellitakse juhul, kui on ammendunud tasuta tootekonsultatsiooni maht kuus või on vaja kasutaja konsultatsiooni lisaks **paigaldus ja juurutuprojektis paigaldusprojektis** ettenähtud mahule (Muudetud 06.01.2026).*

Lisatöö eest arveldamine toimub pärast arendustööde vastuvõtmist hankija poolt. Lisatöö tunnihind sõltub lisatöö tüübist - tarkvaraarendus või täiendav konsultatsioon.“

Seega on Hankija „Vastavustingimused“ osas „Täiendavat tellitava tarkvara arendustöö ja tootekonsultatsiooni tunnihind“ ja TK p-is 13 ette näinud, et pakkuja esitab pakkumuses lisaks tellitava tarkvara arendustööde ja tootekonsultatsiooni teostamise maksimaalse tunnihinna käibemaksuta raamlepingu kehtivuse ajaks (alates 18.05.2026, 48-ks kuuks), kusjuures Hankija ei ole kohustatud täitjalt neid lisatöid tellima.

Hankija on jätnud esitatava lisatööde maksimaalse tunnihinna majanduslikult soodsaima pakkumuse välja selgitamisel arvesse võtmata. Vaidlus on selles, kas Hankija oleks pidanud seda tegema.

Kui nõustuda Vaidlustajaga, et lisatööde maksimaalse tunnihinna näol on tegemist RHS mõttes olulusringi kuluga, siis kohalduvad RHS § 85 lg 6 ja § 86.

8.2. RHS § 85 lg 6 kohaselt *tarkvaralahenduste hankimisel arvestab hankija majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel lisaks pakkumuse hinnale ka olelusringi kulusid vastavalt käesoleva seaduse §-s 86 sätestatule või põhjendab riigihanke alusdokumentides olelusringi kulude arvestamata jätmist.*

RHS § 86 lg 1 kohaselt *olelusring on kõik asjade tootmise, teenuste osutamise või ehitustööde tegemise järjestikused või omavahel seotud etapid, sealhulgas uurimis- ja arendustegevus, tootmine, turustamine ja selle tingimused, transport, kasutamine ning hooldus, alates tooraine hankimisest või ressursside loomisest kuni nende kõrvaldamiseni ja teenuste osutamise või asjade või ehitiste kasutamise lõpuni.*

Õige on Hankija väide, et RHS ei kehtesta üldist kohustust alati ja igas hankes arvestada kõiki teoreetiliselt võimalikke elutsükli kulusid, kuid olelusringi kuludega arvestamata jätmist pidi Hankija RHS § 85 lg 6 kohaselt Riigihanke alusdokumentides põhjendama. Seda on Hankija ka teinud.

8.3. „Lisateave“ p 7 „Olelusringikulud“ on sõnastatud järgmiselt:

„7.1. RHS § 85 lõike 6 kohaselt peab hankija tarkvaralahenduste hankimisel arvestama majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel lisaks pakkumuse hinnale ka olelusringi kulusid vastavalt RHS §-s 86 sätestatule või põhjendama riigihanke alusdokumentides olelusringi kulude arvestamata jätmist.

7.2. Hankija ei arvesta täiendavalt olelusringi kulusid järgmistel põhjustel:

7.2.1. Hanke alusdokumentides on sätestatud järgmised hindamiskriteeriumid: baaslitsentside kogumaksumus, paigaldusprojekti realiseerimise maksumus ning täiendava 100 lisalitsentsi maksumus. Antud kriteeriumid katavad olulised hankelepingu eseme kulukomponendid, mis tekivad hankelepingu täitmise käigus. Seega on hanke eeldatavad kulud tervikuna piisavalt hõlmatud ning arvestavad olemuslikult olelusringikuluseid, mistõttu ei ole vajalik eraldi olelusringi kulude hindamine.

7.2.2. Olelusringi kulude täiendav arvestamine eeldaks meetodika rakendamist ja pakkujatelt täiendavate andmete kogumist, mille esitamisega kaasnev halduskoormus ei oleks antud hankelepingus proportsionaalne eelkõige punktis 6.2.1 toodud põhjendusest lähtuvalt. Hangitav lahendus hõlmab konkreetse ajaperioodi jooksul kasutatavaid litsentse, hooldust ja rakenduskulusid, mis on pakkumuse hindamiskriteeriumiks. Seega ei anna olelusringi kulude lisahindamine täiendavat objektiivset väärtust majanduslikult soodsaima pakkumuse väljaselgitamisel.“

Vaidlustuskomisjon ei nõustu Vaidlustajaga, et see põhjendus ei vasta RHS § 85 lg 6 ega § 86 nõuetele.

Hankija on leidnud, et olemasolevad hindamiskriteeriumid katavad olulised hankelepingu eseme kulukomponendid, eeldavad kulud on piisavalt hindamiskriteeriumites hõlmatud ja mingite täiendavate kulude hindamisel arvesse võtmine ei muudaks midagi.

Vaidlustaja pole millegagi tõendanud oma väidet, et lisatööd võivad moodustada märgatava osa Hankija tegelikust kuludest. Arvestades seda, et lisatöid võib Hankija ka mitte tellida, siis ei saa asuda seisukohale, et lisatööde maksimaalset tunnihinda pidi pakkumuste hindamisel arvesse võtma.

8.4. Eeltoodu alusel on vaidlustuskomisjon seisukohal, et Vaidlustaja toodud põhjendustel ei ole „Vastavustingimused“ osa „Täiendavat tellitava tarkvara arendustöö ja tootekonsultatsiooni tunnihind“ vastuolus õigusaktidega.

9. „Vastavustingimused“ osas „Valmisolek olla ERIS andmekogu volitatud töötleja“ on toodud järgnev:

„Pakkuja (antud kontekstis platvormi tehniline haldaja) kinnitab, et on teadlik järgmisest: - Hankes sõlmitava lepingu kohaselt muutub pakkuja ERIS andmekogu volitatud töötlejaks. - ERIS andmekogu vastutav töötleja on Rahandusministeerium (hankija). - Osapooltele rakenduvad rollid hetkel, mil kehtestatakse ERIS andmekogu põhimäärus.

Küsimused ettevõtjale:

1. Kas pakkuja kinnitab tingimuste ülevõtmist? (Raadionupp valikutega "Jah/Ei") “

Vaidlustaja leiab, et see vastavustingimus rikub RHS § 3-st tulenevaid läbipaistvuse, kontrollitavuse ja võrdse kohtlemise põhimõtteid ning RHS § 77 lg 4 p-s 4 sätestatud kohustust avalikustada kõik tulevase hankelepingu tingimused:

- 1) ERISi andmekogu põhimäärus ei ole tänaseks kehtestatud, st eeldatakse pakkujalt nõusoleku andmist regulatsioonile, mille sisu ja ulatus ei ole teada;
- 2) pakkuja ei saa mõistlikul viisil hinnata, millised õiguslikud ja tegelikud kohustused temale kui volitatud töötlejale tulevikus laienevad. Samuti puudub pakkujal võimalik hinnata nende kohustuse mõju pakkumuse maksumusele, milline toob aga omakorda kaasa vastuolus RHS § 85-ga;
- 3) Riigihanke alusdokumentides ei ole määratletud volitatud töötleja rolli ega sellega kaasnevaid kohustusi.

Hankija selgituste kohaselt:

- 1) tingimus ei eelda kohest ega sisulist nõustumist määratlemata andmetöötlustingimustega, vaid üksnes teadlikkust tulevikus kehtestatavast regulatiivsest raamistikust;
- 2) tingimus ei muuda pakkujat automaatselt volitatud töötlejaks, ei too kaasa andmetöötluse alustamist enne põhimääruse kehtestamist.

9.1. Selle antava kinnituse kohta on Hankijale 17.12.2025 esitatud selgitustaotlus (Sõnumi ID: 1 039 861): *„Palun informeerige kas olete hakanud koostama ERIS andmekogu põhimäärust. Kui jah, siis kas saaksite seda eelnõud palun tutvumiseks jagada. Kui ei, siis palun informeerige, milline on pakkuja roll koostatava ERIS andmekogu põhimääruse koostamisel? Pakkuja peab kinnitama, et hakkab ERIS andmekogu volitatud töötlejaks. Palun informeerige ja selgitage, mis nõuetega peab pakkuja selle rolli täitmisel arvestama, kuna pole selle kohta leidnud asjakohast teavet hankedokumentidest. “*

Hankija on 22.12.2025 vastanud järgmiselt: *„ERIS andmekogu põhimääruse eelnõud ei ole veel koostatud. Info olemasolu korral teavitatakse kõiki asjaosalisi määruse eelnõu sisust, mis käsitleb volitatud töötleja kohustusi ja vastutust. Eeldatakse, et volitatud töötleja kohustused ja vastutus on sarnased riigihangete registri põhimääruses toodud loeteluga (vt Riigihangete registri põhimäärus § 3¹ lõige 2 „Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus volitatud töötlejana“).“*

Seega on Hankija andnud teada, et ERIS andmekogu volitatud töötaja kohustused ja vastutus on sarnased riigihangete registri põhimääruses toodud volitatud töötaja kohustuste ja vastutusega.

9.2. Vaidlustuskomisjon nõustub Hankijaga, et ainuüksi asjaolu, et regulatsioon (ERIS andmekogu põhimäärus) kehtestatakse tulevikus, ei muuda seda vastavustingimust õigusselgusetuks ega õigusvastaseks.

Hankija ei saa Riigihanke alusdokumentides loetleda ERIS andmekogu volitatud töötaja kohustusi - seda tehakse vastavas põhimääruses. Ainus, mida Hankija Riigihanke alusdokumentides teha saab, on pakkujate teavitamine sellest, et raamlepingu täitjast saab peale ERIS andmekogu põhimääruse kinnitamisest ERIS andmekogu volitatud töötaja.

Kõik pakkujad peavad arvestama sellega, et infosüsteemide arendamise ja haldamisega kaasneb tavapäraselt isikuandmete töötlemine - see asjaolu ei saa tulla selles valdkonnas tegelevatele ettevõtjatele üllatusena.

Vaidlustuskomisjon on seisukohal, et ERIS andmekogu volitatud töötaja kohustused ja vastutus ei saa olulise määral erineda Hankija 22.12.2025 vastuses viidatud riigihangete registri põhimääruses toodust ja asjatundlikul pakkujal on vastavaid kulusid võimalik mõistlikult prognoosida ja vajadusel arvestada nendega pakkumust esitades.

9.3. Eeltoodu alusel on vaidlustuskomisjon seisukohal, et Vaidlustaja toodud põhjendustel ei ole „Vastavustingimused“ osa „Valmisolek olla ERIS andmekogu volitatud töötaja“ vastuolus õigusaktidega.

10. „Raamleping 20.02.2026 versioon“ p 2.5.¹² (edaspidi RL p 2.5.) kohaselt *Täitja on lepingu esemeks olevate tööde tarkvaraarenduse valdkonna professionaal, kes saab aru ning võtab teadlikult enda kanda lepingu funktsionaalsete ja mittefunktsionaalsete nõuete täidetavuse ja tulemuse saavutatavuse riski. Seega laieneb täitjale ka nende tööde tegemise kohustus, mida ei ole hankelepingus otsesõnu kokku lepitud, kuid mis oma olemusest lähtuvalt kuuluvad hankelepinguga seotud tööde hulka, on vajalikud hankelepingu täitmiseks ja pidid olema ettenähtavad täitjale kui professionaalile juba pakkumuse esitamise ajal ning mis on otseselt vajalikud lepingu esemega tavapäraselt kaasnevate tööde teostamiseks. Selliste tööde tegemine ei kuulu eraldi tasustamisele.*

RL p-i 2.5. osas leiab Vaidlustaja, et:

- 1) selline kohustus on sisuliselt piiramatult ning toob kaasa olukorra, kus tellija saab nõuda tasustamata lisatöid, viidates tagantjärele töö „ettenähtavusele“, „professionaalsuse“ mõiste ei saa õigustada määramatuid ja ühepoolset tõlgendatavaid lisakohustusi, mis muudavad täitjale lepingu mahtu prognoosimatuks ja raskendavad õiglase pakkumuse koostamist, kallutades kogumis paigast ka lepinguliste kohustuste tasakaalu;
- 2) jääb ebaselgeks, millised tööd kuuluvad täiendavate arendustööde ja konsultatsioonide hulka ja millised peaksid justkui kuuluma ettenähtavate riskide hulka;
- 3) tegemist on potentsiaalselt tühise tüüptingimusega võlaõigusseaduse (edaspidi VÕS) §-i 42 tähenduses.

¹² numeratsioon on muutunud

„Raamleping 20.02.2026 versioon“ p-id 10.21.- 10.25. (edaspidi RL p-id 10.21.-10.25.) on järgmises sõnastuses:

10.21. Tellijal on õigus põhjendatud vajadusel ja kooskõlas õigusaktidega viia töid teostava(te) projektitiimi liikmete osas läbi taustakontroll, mis võib sisaldada muuhulgas täiendava informatsiooni kogumist avalikest ja mitteavalikest andmebaasidest (sh karistusregistrist, äriregistrist) ning järelepärimisi pädevatele asutustele.

10.22. Taitja on kohustatud informeerima oma projektitiimi liikmeid võimaliku taustakontrolli teostamise vajadusest.

10.23. Taustakontrolli läbiviimiseks on taitjal kohustus esitada tellijale vastava projektitiimi liikme kirjalik nõusolek. Tellija nõudmisel edastab taitja antud nõusoleku hiljemalt 2 tööpäeva jooksul. Juhul, kui taitja ei edasta nimetatud aja jooksul nõusolekut, on tellijal õigus keelata vastava projektitiimi liikme osalemine töö teostamisel.

10.24. Kui taustakontrolli tulemusena teatavaks saanud informatsiooni kohaselt ei ole projektitiimi liige sobilik tellijale tööd teostama, on tellijal õigus keelata vastava projektitiimi liikme osalemine töö teostamisel. Lähtuvalt saadud informatsiooni tundlikkusest, ei ole taitjal õigus nõuda nimetatud keeldumise osas selgitusi, sh taustakontrolli andmete avaldamist.

10.25. Juhul, kui projektitiimi liige ei nõustu taustakontrolliga või ei osutu selle tulemusena tellijale sobivaks, kohustub taitja tagama antud projektitiimi liikme kohese vahetamise. Nimetatud põhjusel projektitiimi liikme vahetamine ei ole aluseks töö teostamise tähtaja muutmiseks.

RL p-ide 10.21.- 10.25. osas leiab Vaidlustaja, et:

- 1) need sätted on vastuolus isikuandmete kaitse põhimõtetega, sest taustakontrolli teostamine kui selline õigus või kohustus ei tule otsesõnu seadusest, ei ole ühegi tellija vaba voli, vaid igasugune isikuandmete töötlus vajab õiguslikku alust, millele peab eelneva õigustatud huvide hinnang, mis kinnitab põhjendatud huvi olemasolu;
- 2) lepingust ega ka ühestki muust RHADist ei tulene see, millisele õiguslikule alusele on tellija selline õigus ülesse ehitatud, rääkimata sellest, et tellija ei ole ka ühtselt ja arusaadavalt avanud seda, millist kontrolli ja millises ulatuses ta teostab ega ka seda millised tiimiliikmed on tellijale sobilikud töid teostama eriti, kuivõrd tellija soovib jätta endale ka õiguse mitte avaldada keeldumise põhjuseid;
- 3) tegemist on potentsiaalselt tühise tüüptingimusega VÕS §-i 42 tähenduses.

10.1. Vaidlustaja hinnangul on nende vaidlustatud lepingutingimuste näol tegemist tühiste tüüptingimustega VÕS §-i 42 tähenduses, kuid vaidlustuse esitamine neile tingimustele näitab, et Vaidlustaja ei kavatse oodata tüüptingimustel lepingu sõlmimiseni ja tüüptingimuste rakendamisega seotud erimeelsuste tekkimiseni, vaid soovib juba Riigihankes edukaks osutumisel sõlmida raamlepingu teistsugustel tingimustel.

10.2. Vaidlustuskomisjon nõustub Hankijaga, et RL p 2.5. ja vastavustingimus nr 14 ei ole vastuolus, sest RL p 2.5. paneb taitjale nende tööde tegemise kohustuse, mida ei ole raamlepingus otsesõnu kokku lepitud, vastavustingimus nr 14 aga reguleerib täiendavalt tellitavaid arendustöid ja konsultatsioone.

10.3. Riigihanke lühikirjelduse järgi *Hanke eesmärgiks on luua uus keskne infotehnoloogiline lahendus Eesti Vabariigi riigieelarve protsessi (planeerimine, rakendamine, seire ja analüütika) toetamiseks, selle lahenduse juurutamine ja haldamine (SaaS teenusena).*

RL p-i 2.5. eesmärgiks on see, et Riigihanke eesmärk saaks täidetud ka siis, kui Riigihanke

alusdokumentides pole nimetatud kõiki töid, mis tagavad selle eesmärgi täitmise ja mis pidid olema selles valdkonnas tegelevale ettevõtjale ette nähtavad, st, et ka nende tööde tegemisega on pakkumuse maksumuses arvestatud. Hankija selgituste kohaselt ei suuda Hankija *lõpuni igat nupuvajutust ja toimingut lahti kirjutada*.

See, kui hästi suudab pakkuja prognoosida kõiki töid, sõltub tema senise kogemuse ning enda kogutava teabe töötlemise oskusest. Ainuüksi vajadus enne pakkumuse esitamist tegemist erinevate asjaoludega arvestada ei muuda RL p-i 2.5. õigusvastaseks.

10.4. Hankija paneb RL p-iga 2.5. täitja kandma riski selle eest, et Riigihanke eesmärk saaks täidetud ka siis, kui Riigihanke alusdokumentides pole kõiki töid selle jaoks ette nähtud. Vaidlustuskomisjon ei nõustu Hankijaga, et selline riskijaotus on kooskõlas ka VÕS §-ga 641 (VÕS § 641 lg 1 esimene lause - töö peab vastama lepingutingimustele.)

RL p 2.1. kohaselt *Lepingu objektiks on keskse infotehnoloogilise lahenduse (platvormi) loomine Eesti Vabariigi riigieelarve protsessi toetamiseks, mida täitja kohustub teostama lähtudes hanke alusdokumentidest, raamlepingust ja raamlepingu alusel teostatud tellimustes või sõlmitud hankelepingutes kokku lepitud tingimustest (edaspidi töö või tööd).*

Seega infotehnoloogiline lahendus luuakse ja alles selle loomise käigus võivad selguda tööd, mida Riigihanke alusdokumentides polnud nimetatud, tegemise vajadus. Ja sellega võivad kaasneda vaidlused - kas need tööd pidid olema ette nähtavad täitjale kui professionaalile juba pakkumuse esitamise ajal või mitte.

Nõudes pakkujalt, et nad peavad pakkumuse hinnastamisel arvesse võtma ka töid, mida ei ole Riigihanke alusdokumentides otsesõnu mainitud, annab Hankija sisuliselt mõista, et tellitava teenuse sisu on tegelikult laiem kui tehnilise kirjeldusena käsitatavates Riigihanke alusdokumentide sätetes otsesõnu välja toodud. RHS § 87 lg-st 1 tuleneb, et tehniline kirjeldus peab olema kehtestatud vastavas valdkonnas tegutsevatele isikutele arusaadavas täpsusastmes. RHS § 88 lg 1 lisab, et kui vastavas valdkonnas puudub tehniline norm - ja nii see praegusel juhul on -, koostab hankija tehnilise kirjelduse kas hankelepingu eseme kasutusomaduste või funktsionaalsete nõuete kirjeldusena, mis peab olema piisavalt täpne hankelepingu eseme kindlaksmääramiseks pakkuja poolt.

Iga pakkuja võib Hankija viidatud „tavapärasest professionaalset hoolsusstandardit“ sisustada erinevalt, mis tähendab, et pakkumused võidakse koostada ja hinnastada erinevatel ning võrreldamatutel alustel. Ka puudub igasugune kindlus, mida Hankija võib „tavapärase professionaalse hoolsusstandardi“ all silmas pidada. Need võivad küll olla võlaõiguses ja kohtupraktikas laialt kasutatavad mõisted, kuid oht, et Hankija nõuab „tavapärasele professionaalsele hoolsusstandardile“ viidates Raamlepingu täitmise raames töövõtjalt selliste tööde tegemist, mida viimane ei saanud mõistlikult ette näha ning nendega oma pakkumuse hinnastamisel arvestada, on reaalne.

Kui Hankija hinnangul on RL p-is 2.5. mõeldud üksikuid nupuvajutusi ja toiminguid, siis saab Hankija RL-is anda üldise määratluse töödele, mida ta on RL p-is 2.5 silmas pidanud.

Praeguses sõnastuses ei ole RL p 2.5. ega RL p-ile 2.5. tuginevad Hankija võimalikud nõudmised raamlepingu täitmise faasis piisavalt läbipaistvad ja ettenähtavad.

10.5. Eeltoodu alusel on RL p 2.5. vastuolus eelkõige RHS § 3 p-iga 1, mille kohaselt hankija tegutseb riigihanke korraldamisel läbipaistvalt, kontrollitavalt ja proportsionaalselt.

10.6. Seonduvalt RL p-idega 10.21.-10.25. on vaidlus eelkõige selles, kas sellise taustakontrolli läbi viimiseks on õiguslik alus.

Hankija selgituste kohaselt toimub taustakontroll üksnes põhjendatud vajaduse korral, eeldab projektitiimi liikme kirjalikku nõusolekut ning on piiratud ulatusega ja seotud konkreetse tööülesandega ja isikuandmete töötlemise õiguslik alus tuleneb Isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) art 6 lg 1 p-idest a ja f - andmesubjekti nõusolekust ning Hankija õigustatud huvist tagada süsteemide turvalisus ja seadusest tulenevate kohustuste täitmine.

Andmekaitse Inspeksioon (kiri 26.02.2026 nr 2.3-8/26/780-2) andis vaidlustuskomisjonile järgmise selgituse:

„Isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) art 5 lg 1 p-i a kohaselt tuleb isikuandmete töötlemisel tagada, et töötlemine on mh seaduslik ja andmesubjektile läbipaistev. Igasuguseks isikuandmete töötlemiseks (sh kogumiseks, edastamiseks, säilitamiseks) peab lähtuvalt IKÜM art 6 lg-st 1 esinema õiguslik alus. Riigihanke läbiviimisel tegutseb riigiasutus sisuliselt avalikes huvides ning isikuandmete töötlemise õiguslikuks aluseks saab olla olenevalt olukorrast ja konkreetsest töötlustoimingust IKÜM art 6 lg 1 p c või e. Mõlemad õiguslikud alused eeldavad lisaks, et isikuandmete töötlemise alus on kehtestatud täiendavalt ka liidu või liikmesriigi õigusega (IKÜM art 6 lg 2). Ehk teisisõnu IKÜM art 6 lg 1 p c ja e ei ole ilma täiendava EL-i või siseriikliku seaduse sätteta iseseisevad õiguslikud alused isikuandmete töötlemiseks.

Eraelu puutumatus on põhiseaduslik õigus ja seda võib piirata ainult seadusega (PS § 26). Seejuures tuleb arvestada, et tegevus riivab isikute põhiõigusi, saab seda teha üksnes põhiseadusega kooskõlas oleva seaduse alusel (PS § 3 lg 1 ja § 11). Olulisuse põhimõtte kohaselt on seadusandja kohustatud sätestama kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused ning mida intensiivsem on põhiõiguste riive, seda üksikasjalikum peab olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ning seda täpsemad ka menetlusnormid. Kahtlemata on taustakontrolli näol tegemist intensiivse põhiõiguste riivega.

Seega peab riigiasutusel tasutakontrolli teostamiseks olema õigusaktis ette nähtud vastav volitusnorm, mis annaks õiguse taustakontrolli teha või paneks kohustuse kontrolli teostada. Nõusolek (IKÜM art 6 lg 1 p a) ei ole sobilik õiguslik alus isikuandmete töötlemiseks taustakontrolli teostamisel, sest IKÜM-ist nõusolekule tulenevate nõuete täitmine ei ole haldusülesannete täitmisel üldjuhul võimalik. Juhul kui riigiasutus töötleb isikuandmeid oma ülesannete täitmisel, siis ei saa ka õigustatud huvile (IKÜM art 6 lg 1 p f) tugineda. See tuleneb IKÜM art 6 lg 1 viimasest lausest.“

Tuginedes Andmekaitse Inspeksiooni selgitusele on vaidlustuskomisjon seisukohal, et Hankijal tuleb viia RL p-id 10.21.-10.25. vastavusse õigusaktidega ettenähtud nõuetega.

11. Vaidlustusmenetluse kulud

Kuna vaidlustusmenetlus lõpeb RHS § 197 lg 1 p-i 5 alusel vaidlustuse osalise rahuldamisega, kuulub vaidlustusmenetluse kulude osas kohaldamisele RHS § 198 lg 2.

Vaidlustuskomisjon vaatas läbi Vaidlustaja vaidlustuse, kus oli vaidlustatud kuus (6)

Riigihanke alusdokumentide regulatsiooni ja rahuldab vaidlustuse 2 regulatsiooni osas ning osaliselt ühe regulatsiooni osas.

RHS § 198 lg 2 alusel kuulub Hankijalt Vaidlustaja kasuks välja mõistmisele vaidlustuse esitamiseks tasutud riigilõivust 1066,67 eurot ($2560:6 \times 2,5$).

Vaidlustaja on esitanud tähtaegselt taotlus lepingulise esindaja kulude väljamõistmiseks summas 6529,25 eurot käibemaksuta, 31,85 õigusabi osutamise eest, tunnitase 205 eurot käibemaksuta.

Vaidlustuskomisjon leiab, et Vaidlustaja lepingulise esindaja kulud on mõnevõrra ülepaistatud. Riigihanke alusdokumendid võivad küll olla mahukad, kuid vaidlustust puudutava osa puhul ei saa rääkida mahukusest ja erilise keerukusest, mis õigustaks keskmisest suuremaid lepingulise esindaja kulusid.

Vaidlustuskomisjoni hinnangul on vajalikud ja põhjendatud Vaidlustaja lepingulise esindaja kulud summas 4920 eurot käibemaksuta (24 tunni õigusabi osutamise eest, tunnitase 205 eurot käibemaksuta).

Hankijalt tuleb Vaidlustaja kasuks välja mõista 2050 eurot käibemaksuta. ($4920:6 \times 2,5$).

Hankija pole kulude välja mõistmist nõudnud.

(allkirjastatud digitaalselt)