

Raamlepingute efektiivne kasutamine¹

Merily Rool

Tervise ja Heaolu Infosüsteemide Keskuse jurist

Sissejuhatus

Raamlepingute sõlmimiseks viidi aastatel 2018–2020 Eestis läbi 4313 menetlust, mis moodustab ligi 17% kõikidest hangetest ning pea 40% hangete rahalisest mahust.² Aastal 2020 tehti raamlepingu sõlmimiseks viimaste aastate võrdluses kõige enam riigihankeid³, see kajastus ka Rahandusministeeriumile esitatud arvukates pöördumistes raamlepingute kohta.⁴ Selge suund on hanke rahaliste mahtude suurenemine olukorras, kus läbi viidavate hangete maht väheneb, st rohkem kasutatakse riigihanke vahendeid, sh raamlepinguid.⁵ Raamleping ei ole hankeleping ega selle liik, vaid vahend hankelepingu sõlmimiseks, ning seega erineb hankelepingust kvalitatiivselt. Raamleping on populaarseim riigihanke vahend, mille võlusid hankijad hea meelega aina enam avastavad.

Raamlepingu põhitunnuste ja funktsioonide tundmine tagab riigihangete seaduse⁶ (RHS) ühetaolise kohaldamise ning raamlepingu eeliste ja puuduste sisuline tundmine võimaldab hankijal seda riigihanke vahendit otstarbekalt kasutada. Raamlepingu kui riigihanke vahendi kasutamise teeb ühest küljest keerukaks see, et õigusaktides on seda reguleeritud üsna vähesel määral, seega on hankijatele jäetud kaalutlusruum, kuidas täpselt raamlepingu ja hankelepingu tingimused koostada, kuidas selle alt hankelepinguid sõlmida jms. Vähesel reguleerituse all pean silmas seda, et RHS-is on raamlepingu-spetsiifilises jaotises kolm paragrahvi ning ülejäänus tuleb lähtuda hankelepingu sõlmimise sätetest. Õiguselgusetust lisavad ka seaduselüngad, mida hankelepingu regulatsioon ei kata, ja arusaamatus, millal viitelisi regulatsioone kohaldada. Seetõttu on raamlepinguid puudutav õiguspraktika ebahühtlane ja täielikku õiguselgust pole saavutatud. Erinevatest arusaamadest annab muu hulgas aimu Rahandusministeeriumi nõustamisteave, kus on kajastatud enim küsitud küsimused ja suurema tähtsusega probleemid.⁷ Näiteks ei ole RHS-i § 30 lõikes 1 *expressis verbis* nimetatud kohustust raamlepingu maksumuse või kogumahu õigusliku tähenduse kohta, kuid hoolimata sellest tuleb sama sätte direktiivi-konformsel tõlgendamisel lähtuda Euroopa Kohtu seisukohast, mille järgi on raamlepingu kogumahu määramine raamlepingu kohustuslik tingimus.⁸

¹ Artikkel rajaneb Tartu Ülikoolis kaitstud magistritöö. Vt M. Rool 2020. [Raamlepinguga seonduvad aktuaalsed õiguslikud probleemid](#). Magistritöö. Tartu Ülikool, õigusteaduskond. Tartu. Magistritöö pälvis Justiitsministeeriumi 2020/2021. aasta era- ja avaliku õiguse, intellektuaalse omandi ja konkurentsioiguse ning õigusloomealaste teadustööde konkursil tunnustust ja pärjati stipendiumiga.

² **Rahandusministeerium**. [Riigihangete statistika 2015–2021](#). Seisuga 09.09.2021.

³ Samas.

⁴ **Rahandusministeerium** 2021. [Riigihangete valdkonna 2020. a ülevaade](#), lk 15.

⁵ Samas, lk 26.

⁶ [RT I, 08.07.2020, 8](#).

⁷ **Rahandusministeerium**. [Riigihanked. Korduma kippuvad küsimused](#).

⁸ EKo C-216/17, Autoria Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust, Coopservice Soc.coop arl vs. Azienda Socio-Santaria Territoriale della Vallecamonica – Sebino (ASST) jt, ECLI:EU:C:2018:1034, p 61. Sama kinnitati lahendis EKo C-23/20, Simonsen & Weel A/S vs. Region Nordjylland ja Region Syddanmark, ECLI:EU:C:2021:490, p 62.

Siinses artiklis on antud ülevaade raamlepingute institutsioonist, selle erinevustest võrreldes hankelepinguga, sh juhised, mille järgi nende kahe vahel valida. Lõpetuseks on arutletud selle üle, kuidas luua terviklik raamlepingute süsteem nii, et see vastaks õigusaktis seatud piiridele ja kohtupraktikale ning, et seda oleks kõikidel pooltel hea kasutada.

1. Raamleping

RHS-i § 4 p-i 15 järgi on raamlepingu definitsioon järgmine: „raamleping on ühe või mitme ettevõtja ja ühe või mitme hankija vahel sõlmitud leping, millega kehtestatakse lepingu kehtivusaja vältel selle alusel sõlmitavaid hankelepinguid reguleerivad tingimused.“ Samamoodi on raamleping defineeritud ka riigihangete direktiivi (edaspidi *hankedirektiiv*)⁹ artikli 33 lõikes 1, täpsustades, et reguleeritavad tingimused käsitlevad tavapäraselt hinda ja kogust.

Raamleping on riigihanke vahend või meetod, seetõttu ei ole see näiteks hankelepingu ega hankemenetluse liik. Meetodiks või vahendiks nimetatakse raamlepingut hankedirektiivi ettepanekus ning see loetletakse koos dunaamilise hankesüsteemi, elektroonilise oksjoni, e-kataloogi, ühis- ja keskhangetega.¹⁰ Ühtlasi tuleb raamlepingu sõlmimiseks korraldada konkreetne menetlus, seetõttu ei saa see olla menetluse liik.¹¹ Raamlepingute puhul tuleb eristada kaht lepingu sõlmimist: esimene on raamlepingu sõlmimine ja teine on raamlepingu alusel hankelepingute sõlmimine.¹²

Raamlepingu sõlmimise eesmärk on luua raamtingimused edaspidiseks asjade või teenuste tellimiseks, st hankelepingute sõlmimiseks. Seda on nimetatud ka vihmavarjulepinguks, mis koondab enda varju kõik vajaliku edaspidiseks hõlpsamaks hankimiseks.¹³ Raamlepingus määratakse raamlepingu alusel sõlmitavate hankelepingute üldised tingimused, sõlmimise kord, hind, kogused ja maht. Raamlepingu kehtivuse perioodil saab selle alusel sõlmida hankelepinguid ilma täiendava hankemenetluseta, näiteks tellimuse või minikonkursi abil.¹⁴ Tellimuse või minikonkursi korraldamise tingimused seatakse selle alusel, mitu pakkujat on raamlepingus.¹⁵

1.1. Ühe- ja mitme pakkujaga raamleping

Raamlepingu puhul on tegemist suletud süsteemiga, kuhu ei või hiljem lisanduda pakkujaid ega hankijaid.¹⁶ Raamlepinguid eristatakse peamiselt selle järgi, kui palju on raamlepingus

⁹ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2014/24/EL riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. [ELT L 94, 28.3.2014](#), lk 65–242.

¹⁰ Euroopa Komisjoni ettepanek Euroopa Parlamendi ja nõukogu riigihangete direktiivi kohta, [KOM \(2011\) 896](#), lõplik, lk 8.

¹¹ M. Steinicke, P. I. Vesterdorf 2018. EU Public Procurement law: Brussels commentary. Baden-Baden: Nomos Print, lk 445.

¹² E-A. Roosik, E. Pallo 2019. RHS § 30 kom 4. – Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Koost. M. A. Simovart, M. Parind. Tallinn: Juura.

¹³ OECD 2014. [Manual for Framework Agreements](#), lk 11.

¹⁴ E-A. Roosik, E. Pallo (viide 12), RHS § 30 kom 15; M. A. Simovart, N. Parrest 2019. RHS § 4 kom 13. – Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Koost. M. A. Simovart, M. Parind. Tallinn: Juura; TlnHKo 31.01.2020, 3-19-2412, p 16.

¹⁵ OECD (viide 14), lk 11.

¹⁶ E-A. Roosik, E. Pallo (viide 12), RHS § 29 kom 3.

pakkujaid. Tegemist saab olla kas ühe või mitme pakkujaga sõlmitud raamlepinguga. Hankijaid võib raamlepingus olla samuti rohkem, kuid see ei muuda hankelepingute sõlmimise protsessi. Ühe pakkujaga raamlepingud on üldiselt kergemini kasutatavad ning puudub vajadus minikonkursi korraldamiseks.¹⁷ Mitme pakkujaga raamlepingus on samuti võimalik kõik tingimused kindlaks määrata, selle asemel, et minikonkursse korraldada. Raamlepingu puhul ei ole ette nähtud, kui palju peaks olema pooli.

1.2. Täielikult ja mittetäielikult fikseeritud tingimustega raamleping

Ühe pakkujaga raamlepinguid saab jagada omakorda täielikult ja mittetäielikult fikseeritud tingimustega raamlepinguks. Täielikult fikseeritud lepingute puhul on raamlepingus paika pandud terveks raamlepingu perioodiks raamlepingu objekti hind ja muud tingimused, mis on vajalikud hankelepingu sõlmimiseks. Kui need tingimused on paigas, siis ei ole lubatud neid olulisel määral muuta, see tuleneb RHS-i üldpõhimõtetest ja §-st 123.¹⁸ Mittetäielikus raamlepingus peavad olema olemas kõik üldpõhimõtted ja hankelepingute sõlmimise kord.¹⁹ Rahandusministeerium pöörab oma nõustamispraktikas tähelepanu²⁰ olulisele Euroopa Komisjoni suunisele, et raamleping peab sätestama piisava selguse ja täpsusega tingimused, mis käsitlevad eelkõige raamlepingu eset, ulatust ja muid põhielemente, nagu hinnad ja kogused.²¹

Mitme pakkujaga raamlepingute puhul on samuti võimalik sõlmida täielikult ja mittetäielikult fikseeritud tingimustega raamlepinguid. Mitme pakkujaga raamlepingute üks osa on hankelepingute sõlmimise viisi reguleerimine kõigile pooltele ettenähtavalt ja arusaadavalt. See tähendab, et oluline on näidata, millisel juhul korraldatakse minikonkursse ning millisel juhul valitakse pakkuja muul viisil (hankedirektiivi art 33 lg 4 p b).²² See on oluline mõlemat liiki raamlepingu puhul, kuid lahtiste tingimustega raamlepingu puhul tuleb korraldada minikonkurss RHS-i § 30 lg 4 alusel. Minikonkursi korraldamata jätmise lahtiste tingimustega raamlepingu puhul ei ole lubatud. Kui aga raamlepingus on kõik tingimused fikseeritud ja selged, siis ei ole vaja konkursi korraldada (RHS-i § 30 lg 6 p 1). Võimalusi määratud tingimuste sätestamiseks on erinevaid, näiteks kasutada kaskaadmeetodit või jaotada tellimused aastapõhiselt pakkujate vahel.²³ Kaskaadmeetodi kasutamisel peaks hankija hanke alusdokumentides ette nägema, et esmalt pöörduakse hankelepingu sõlmimise sooviga raamlepingu sõlmimise menetluses parima pakkumise teinud lepingupoole poole ning kui tema ei ole võimeline hankelepingut sõlmima, siis pöörduakse järgmise pakkuja poole.²⁴

¹⁷ M. Steinicke, P. I. Vesterdorf (viide 11), lk 448.

¹⁸ Rahandusministeerium 2014. [Riigihangete juhis](#). Tallinn, lk 100–101.

¹⁹ E-A. Roosik, E. Pallo (viide 12), RHS § 30 kom 4.

²⁰ Rahandusministeerium (viide 7), küsimus 11.

²¹ Euroopa Komisjon 2005. [Explanatory Note – Framework Agreements – Classic Directive](#), lk 9–10. Vt ka [eestikeelne tõlge](#).

²² Riigihangete seaduse (450 SE) seletuskiri, lk 49.

²³ Euroopa Komisjon (viide 21), lk 5.

²⁴ Samas.

Eestis kehtib küll lepinguvabadus, kuid hankelepingu sisustamise vabadus on teatud määral siiski piiratud.²⁵ Kuna raamlepingule kohalduvad suures määras hankelepingu sätted²⁶, tuleb silmas pidada eeskätt kõiki riigihanke üldpõhimõtteid (RHS-i § 3). RHS-i §-s 3 on nimetatud üldpõhimõtted, millele tuleb tugineda ka raamlepinguid sõlmides. Need on konkurentsi soodustamine, läbipaistvus, kontrollitavus ja võrdne kohtlemine. Kuna raamleping (nagu ka hankeleping) on suletud süsteem, siis on oluline leida tasakaal kõigi üldpõhimõtete vahel selliselt, et kõikide raamlepingus olevate partnerite suhtes oleks tagatud üldpõhimõtete järgimine. Näiteks on raamlepingute puhul ette nähtud eelduslik nelja-aastane maksimaalne kehtivusaeg, millest võib olla erisusi, kui see on piisavalt põhjendatud (RHS-i § 29 lg 2). See õigusaktist tulenev piirang täidab võrdse kohtlemise ja konkurentsi efektiivsuse tagamise põhimõtteid.²⁷

2. Raamleping vs. hankeleping – kumb valida?

Raamleping ei ole hankelepingu liik, vaid eraldiseisev riigihanke meetod, millele kohalduvad suuresti hankelepingu sätted.²⁸ Raamlepingul on vähe spetsiifilisi, üksnes raamlepingu keskseid nõudeid ning kui neid esineb, siis on need õigusaktis *expressis verbis* esitatud. Raamlepingule kohaldatavate õigusaktidest tulenevate nõuete eesmärk on piiritleda üksnes kõige olulisem ning muu on jäetud poolte otsustada, kuid seejuures tuleb siiski silmas pidada riigihanke üldpõhimõtteid.²⁹ Seega on raamlepingu sisustamisel hankijal suur otsustusruum, kuna tegelikkuses ei lepita raam- ega hankelepingu sätteid kokku, vaid need määrab hankija.³⁰ Tähtis kohalduv osa hankelepingu regulatsioonist on lepingu sõlmimise, ooteaja, tühisuse, muutmise jms sätted. Raamlepingut puudutavad erisused on sätestatud RHS-i §-des 29–31, § 83 lõikes 3, § 84 lõikes 2, § 104 lõikes 8, § 120 lõikes 3 ning §-des 167 ja 179.³¹

Raamlepingu olulisim erinevus hankelepingust on tõik, et raamleping ei kohusta hankijat selle alusel tellima, st hankelepinguid sõlmima, ning tegelikkuses ei ole ka teisel lepingupoolel kohustust minikonkursil osaleda, kui tegemist on mitme pakkujaga raamlepinguga.³² Suurema siduvuse, näiteks pakkuja kohustuse pakkuda võib raamlepingus sätestada, kui hankija seda vajalikuks peab.³³ Täielikku siduvust hankelepingute sõlmimiseks ei tohi sätestada ühe pakkujaga raamlepingu puhul, sest sellises olukorras kaoks ära raamlepingu üks olulisi tunnuseid, milleks on õigus, mitte kohustus sõlmida hankelepinguid.³⁴ Raamlepingu eelis on ka

²⁵ M. A. Simovart 2010. [Lepinguvabaduse piirid riigihankes: Euroopa Liidu hankeõiguse mõju Eesti eraõigusele](#). Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 24, 26, 70–71.

²⁶ E-A. Roosik, E. Palo (viide 12), RHS § 4 kom 29.

²⁷ Euroopa Komisjon (viide 21), lk 6.

²⁸ E-A. Roosik, E. Palo (viide 12), RHS § 29 kom 4.

²⁹ E-A. Roosik, E. Palo (viide 12), RHS § 29 kom 2, § 30/2, 3.

³⁰ M. A. Simovart 2008. Riigi hanke lepingu ebamõistlike tüüptingimuste tühisus kui ebaõiglaste lepingu tingimuste regulatsiooni näide. – *Juridica*, nr 1, lk 29–38.

³¹ E-A. Roosik, E. Palo (viide 12), RHS § 29 kom 10.

³² Direktiivi 2014/24/EL (viide 9), p 61.

³³ E-A. Roosik, E. Palo (viide 12), RHS § 29 kom 4.

³⁴ S. Arrowsmith 2010. [EU Public Procurement Law: An Introduction](#). Toim. S. Arrowsmith. University of Nottingham; S. Arrowsmith 2014. *The Law of Public and Utilities Procurement: regulation in the EU and UK*. London: Sweet & Maxwell/Thomson Reuters, lk 1114.

see, et pikema perioodi jooksul ei pea hankija tegelikult teadma, mida ta täpsemalt vajab, sest ostud saab teha vajaduse järgi.³⁵

Mitme pakkujaga sõlmitud määramata tingimustega raamlepingus peab aga selgelt olema sätestatud minikonkursi tingimused, vaid selle kaudu saab sõlmida hankelepinguid.³⁶ Lahtiste tingimuste puhul on eelis just see, et alati ei ole hankijal võimalik täpseid vajadusi ette näha, ning kui need on kiireloomulised, siis on võimalik teha raamlepingu alt minikonkurss, leidmaks parim pakkuja, kes lahendaks tekkinud olukorra optimaalse kiirusega.³⁷ Ka siin ei tohi hanke objekti täpsustamine sisuliselt muuta raamlepingu tingimusi, kuna raamlepingu muudatustele kehtivad hankelepingu muudatuse regulatsioonid (RHS-i § 123).

Raamlepingu puhul on üks olulistest tingimustest raamlepingu kogumaht.³⁸ Kui kogumaht on saavutatud, lõpeb raamleping (kui see jõuab kätte enne raamlepingu kuupäevalist lõppu).³⁹ Raamlepingu eeldatava maksumuse määramine on praktikas sageli keeruline, sest tuleb summeerida kuni nelja aasta vajadused. Erinevus hankelepingust on see, et hankelepingu puhul tuleb kogumaksumus kohustuslikult avaldada vaid riigihangete registrile ning hanketeates seda tegema ei pea (RHS-i § 23 lg 9), kuid raamlepingu puhul tuleb kogumaht avaldada hanketeates (RHS-i § 45 lõiked 3 ja 4, hankedirektiivi V lisa C osa p 10 a).⁴⁰ Üldiselt ei ole direktiivi lisa regulatiivne, kuid RHS-i § 45 lg 4 on selle muutnud riigisisese regulatsiooni osaks, seetõttu tuleb sellest ka kõnealusel juhul lähtuda. Kui raamlepingus on ette nähtud vajaduse korral mahu suurendamine, siis on teatud juhtudel võimalik seda suurendada, muutes raamlepingut RHS-i § 123 alusel.⁴¹

Raam- ja hankelepingu erinevus seisneb ka aruandluses. Nimelt on hankelepingu lõppemise järel vaja esitada riigihangete registrile teave hankelepingu täitmise kohta 30 päeva jooksul (RHS-i § 83 lg 7). Raamlepingu puhul tuleb seesugune aruanne esitada iga sõlmitud hankelepingu kohta aga iga lõppenud 12 kuu järel, mitte üksnes lõppemise järel koordina (RHS-i § 83 lg 3). Kuna teatud liiki raamlepingute puhul võib see tegevus olla äärmiselt töömahukas, siis on Rahandusministeerium oma nõustamispraktikas asunud seisukohale, et väikseid hankelepinguid võib teatud juhtudel ka rühmitada ja esitada selle alusel teave riigihangete registrisse.⁴²

Mis on need kaalutlused, miks sõlmitakse hankelepingu asemel raamleping? Riigihangete vaidlustuskomisjon on leidnud, et raamlepingu abil saab hankija vähendada halduskoormust ning saada ka hankelepingute sõlmimiseks soodsamaid tingimusi.⁴³ Halduskoormuse vähendamine ja aja mõistlik kasutamine on kindlasti üks põhilisi argumente raamlepingu

³⁵ Samas, lk 446.

³⁶ Riigihangete seadus (viide 22), lk 49.

³⁷ J. Parre, A. Kaljurand 2008. Riigihange. Põhimõtted, hankija ja hankeleping. Tallinn: Äripäev, lk 104.

³⁸ EKO C-216/17, Autoria Garante della Concorrenza e del Mercato – Antitrust, Coopservice Soc.coop arl vs. Azienda Socio-Santaria Territoriale della Vallecamonica – Sebino (ASST) jt, p 61.

³⁹ Samas, p 61.

⁴⁰ E-A. Roosik, E. Pallo (viide 12), RHS § 30 kom 6.

⁴¹ E-A. Roosik, E. Pallo (viide 12), RHS § 30 kom 6.

⁴² Rahandusministeerium 2019. [Riigihangete seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus](#), lk 30.

⁴³ VaKoo 24.04.2018, 61-18/192746, p 12.

kasuks. Ka konkurentsi puudutavad asjaolud on tähtis kaalutluspunkt, millele iga hankija peaks enne raamlepingu sõlmimist mõtlema. Ühtlasi on raamleping otstarbekas olukorras, kus pidevalt on vaja tellida sama liiki asju või teenuseid – raamlepingu abil on see otstarbekas. Näiteks on IT-valdkonna puhul selgitatud, et seesugune hankimine võimaldab hankijale paindlikke arendusmeetodeid ning dünaamilisust.⁴⁴ Kui hankijal on korduvate vajaduste puhuks olemas raamleping, siis on selle alusel võimalus teha kiireid oste või tellida teenuseid ning seda üksnes vajaduspõhiselt. Minikonkursside puhul ei ole ette nähtud ka menetluslikke reegleid näiteks pakkumuste esitamise aja või ooteaja suhtes. See teeb minikonkursi menetluse kõigist teistest riigihanke menetlusliikidest kiiremaks.

3. Raamlepingu sõlmimiseks läbiviidava riigihanke alusdokumentide, sh minikonkursi regulatsiooni koostamine

Raamlepingu sõlmimiseks läbiviidava hankemenetluse alusdokumendid sõltuvad suuresti hankeliigist, kuid olulisemad on raamleping, hankeleping ja tehniline kirjeldus. Raamlepingu sisu erineb hankelepingu sisust eeskätt asjade või teenuste tellimise regulatsiooni poolest, mis omakorda erineb ühe ja mitme pakkujaga raamlepingus oluliselt. Samuti loob erisuse fikseeritud ja täielikult fikseerimata tingimuste loomine, millest eespool kirjutasin. Kui raamleping on piisavalt sisukalt koostatud, siis tuleks edaspidi selle alt sõlmitavate hankelepingute raames käsitleda üksnes selliseid olulisi osi nagu maht, periood ja konkreetne ese. Seega tasub pingutada sisuka raamlepingu koostamise nimel, nii on hiljem võimalik mugavalt hankelepinguid vormistada.

Ühe pakkujaga fikseeritud või fikseerimata tingimustel sõlmitava raamlepingu üks ühine raskuspunkt on tehnilise kirjelduse koostamine nii, et see võimaldaks hankijal võimalikult palju sarnaseid asju ja teenuseid tellida. Samas peab olema aga piisavalt selgelt määratud, et iga tellimusega ei tehta RHS-i § 123 mõttes lepingu muudatust. Näiteks on Euroopa Komisjon leidnud, et raamlepingu paindlikkus ei vabasta siiski hankijaid kohustusest määrata raamlepingu ese selgelt. Samuti on Euroopa Komisjon märkinud, et „määratlused „kontoritarbed“, „mööbel“, „valgustusseadmed“, „autode varuosad“ või „remonditööd“ üldised ja ebatäpsed, mistõttu ei ole need raamlepingu eseme selgeks määratlemiseks ilma täiendavate selgitusteta piisavad.“⁴⁵ Rahandusministeerium täiendab seda mõtet, leides, et kui määratlus on „kontoritarbed“, siis tuleb määrata ka kontoritarvete liik, näiteks kas hõlmatud on IT-tarvikud, mööbel, kohv jms. Rahandusministeerium nendib, et määratlus ei pea olema ammendav, kuid peab olema siiski piisavalt selge.⁴⁶ Teine oluline teema puudutab raamlepingus fikseeritud maksumusi, eriti tugevalt on see tulnud esile just viimaste kriiside käigus. Sageli fikseeritakse kogu raamlepingu perioodiks näiteks teenuse töötunni maksumus või konkreetse asja maksumus, kuid eri põhjusel ei pruugi pakkujal olla võimalik ette näha, missuguseid kriise tulevik toob. Ühest küljest on teada, et raamleping ei kohusta pakkujat pakkuma, kuid teisest küljest tekitab see hankijale olukorra, kus ta ei saa teenust, kuigi selle jaoks on sõlmitud leping.

⁴⁴ I. Kald 2019. Miks kasutada IT-arenduse hankel raamlepingut? – Äripäev, 16. mai.

⁴⁵ Euroopa Komisjon (viide 21), lk 9–10.

⁴⁶ Rahandusministeerium (viide 7), küsimus 11.

Seega on hankijatel mõistlik näha juba riigihanke alusdokumentides ette võimalus tõsta hindu näiteks indekseerimise teel juhul, kui see peaks olema põhjendatud.⁴⁷

Riigihanke alusdokumente ette valmistades tuleb silmas pidada, et kui soovitakse mitme pakkujaga raamlepingut sõlmida nii, et selle alusel korraldatakse minikonkursse ning pakkujaid ei tule piisavalt, siis on võimalik konkurentsi puudumise põhjendusel menetlus tühistada ja uuesti läbi viia.⁴⁸ Viidatud Euroopa Kohtu lahendis ei ole tegemist raamlepinguga, kuid need hankemenetluse nõuded kehtivad ka raamlepingu sõlmimiseks läbiviidud menetlustele ning konkurentsi tagamine on ühtlasi ka RHS-i § 3 alusel üks riigihanke aluspõhimõtetest. Minu hinnangul on teine võimalus lisada raamlepingusse teenuse või asjade tellimise korra alternatiiv selliselt, et kui tuleb üks pakkumus, on võimalik kasutada alternatiivi ning ei pea menetlust uuesti tegema (kui hankijale selline asjade käik sobib). Selle võimaluse peaks kindlasti ette nägema ka hanketeates.

Mitme pakkujaga sõlmitava raamlepingu puhul on raskuskese just minikonkursside regulatsioonil, millest täpsemalt kirjutan allpool. Oluline on ka tehnilise kirjelduse koostamine piisavalt täpselt, et see kataks kõik järgmiste aastate vajadused. See on aga äärmiselt keeruline. Näiteks on riigihangete vaidlustuskomisjon leidnud, et kui raamlepingu esemeks on kõnekeskuse teenus ning selle hankimiseks sõlmitud raamlepingus on selgelt ette nähtud minikonkursside käigus hanke eseme täpsustamine, siis hoolimata võimaliku objektiivse põhjenduse olemasolust ei ole näiteks konkreetse kõnekeskuse platvormiga loodud täpsustus lubatud.⁴⁹ Seega tuleb tehnilise kirjelduse nüansid sisuliselt ikkagi peensusteni täpsustada, hoolimata raamlepingu paindlikkusest.

Raamlepingutest kirjutades on oluline välja tuua ka see, et sageli kasutatakse seda meetodit kesk- ja ühishankeid tehes.⁵⁰ Keskseks hankijaks saab olla näiteks Vabariigi Valitsuse (RHS-i § 42 lg 2) või ministri (RHS-i § 42 lg 5) määratud keskne hankija, kelle ülesanne on teistele määratud hankijatele asjade ja teenuste hankimine. Keskhange puhul on valitusel ja ministeeriumitel võimalus teatud valdkonna hanked ühtlustada, see omakorda vähendab ka halduskoormust.⁵¹ Rahandusministeerium on välja toonud, et tänu kesksele hankijale on väiksematel hankijatel võimalik turuhinnaga võrreldes kulusid kokku hoida kuni 30% võrra.⁵² Ühishankeid saavad hankijad korraldada oma soovi ja kokkuleppe kohaselt, volitades selleks teist hankijat (RHS-i § 43). Raamleping on hea vahend, sest nii on mitmel hankijal võimalik hõlpsasti soetada samadel alustel sarnaseid kaupu või teenuseid, näiteks arvuteid või kontoritarbeid. Ühise raamlepingu sõlmimine on võimalik, kui hanke viib volituse alusel läbi üks ühishankijatest ning edaspidi saavad raamlepingus olevad hankijad oma soovi kohaselt

⁴⁷ D. Minumets 2022. [Õlekõrs pankrotist pääsemiseks. Hindade ümber-vaatamine on võimalik ka riigihankelepingutes.](#) – Postimees, 14. märts.

⁴⁸ EKO C-27/98, Metalmeccania Fracasso SpA, Leitschutz Handels-und Montage GmbH vs. Amt der Salzburger Landesregierung für den Bundesminister für Wirtschaftliche Angelegenheiten, ECLI:EU:C:1999:420, p 31.

⁴⁹ VaKoo 15.02.2022, 9-22/245412, p 7.1.6.

⁵⁰ Euroopa Komisjon 2018. [Spetsialistidele mõeldud riigihankemenetluse suunised](#), lk 49–50.

⁵¹ M. A. Simovart, K. Härginen 2018. Estonia: faithful in transposing, stumbling on domestic needs. – Modernising Public Procurement. The Approach of EU Member States. Toim. S. Treumer, M. Comba. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar Publishing, lk 59.

⁵² Rahandusministeerium. [Keskse ja ühishanked.](#)

tellida kaupu või teha minikonkurssse.⁵³ Seega on raamlepingu läbiviimisel hea uurida erinevatelt hankijatelt, kas oleks võimalik kellegagi koos menetlus läbi viia. See hoiaks kokku nii raha kui ka aega.

3.1. Minikonkursi läbiviimise korra määratlemine

Minikonkursi definitsioon on esitatud RHS-i § 30 lõikes 5: „Minikonkurss on raamlepingu poolteks olevate pakkujate vahel käesolevas seaduses ja raamlepingus sätestatud korras korraldatav konkurss, mille eesmärgiks on hankelepingu sõlmimine.“ Minikonkurss ei ole RHS-i § 4 p 5 alusel eraldi hankemenetluse liik, kuid on RHS-i § 4 p 16 järgi laiemas tähenduses riigihange.⁵⁴ Minikonkursi korraldamine on RHS-i § 30 lg 4 alusel kohustuslik teatud tüüpi raamlepingute puhul ning lubatud RHS-i § 30 lg 6 p-s 2 sätestatud juhul. Sisulisi kriteeriumeid on kirjeldatud RHS-i § 30 lõigetes 7 ja 9.

RHS-i § 30 lg 5 järgi tuleb raamlepingus ja RHS-is sätestatud korras viia läbi minikonkursid, sellest saab järeldada, et raamlepingus peavad olema määratud minikonkursi korraldamise tingimused. Kavandatava seadusemuudatusega sätestatakse *expressis verbis* ka seaduses, et tingimused peavad olema määratud raamlepingu sõlmimiseks läbiviidava riigihanke alusdokumentides.⁵⁵ Tingimuste all on muu hulgas silmas peetud seda, et hankija peab alustuseks ette nägema, millistes olukordades üleüldse minikonkursside korraldatakse, sest seda võib teha ka fikseeritud tingimustega raamlepingute puhul (RHS-i § 30 lg 6).

Minikonkurss on sisuliselt raamlepingu partneritelt pakkumuste küsimine raamlepingu esemeks oleva asja või teenuse suhtes täpsustatud tingimustel. Teisisõnu on tegemist pakkumuse esitamise ettepanekuga.⁵⁶ Minikonkursi tingimused luuakse raamlepingus, see on põhiline alus minikonkursside korraldamisele. Seaduse kohaselt tuleb järgida üldpõhimõtteid ja teatud menetluslikke tingimusi. Üldpõhimõtete seisukohast tuleb enim järgida konkurentsi tagamist, võrdset kohtlemist ja läbipaistvust. Muu hulgas on võimalik näha raamlepingus ette võimalus läbirääkimiste pidamiseks.⁵⁷

Raamlepingus on võimalik ette näha, mis olukordades minikonkursside korraldatakse. Eeskätt on kohustus korraldada minikonkurss siis, kus kõik hankelepingu sõlmimise tingimused ei ole mitme pakkujaga raamlepingus sätestatud (RHS-i § 30 lg 4). Hankijal on objektiivsusele tuginedes võimalik ette näha ka teatud juhtudel minikonkursside korraldamine mitme pakkujaga raamlepingus juhul, kui kõik hankelepingu sõlmimise tingimused on sätestatud (RHS-i § 30 lg 6). Sellises olukorras tuleb hankeleping sõlmida osaliselt minikonkursi ja osaliselt raamlepingu tingimustele tuginedes (RHS-i § 30 lg 6 p 2). Hankedirektiivi punkti 61 alusel võiksid sellises olukorras olla objektiivsed minikonkursi läbiviimise tingimused seotud näiteks asja või teenuse kvaliteedi, maksumuse, omaduste, turvalisuse, hinnataseme muutusega

⁵³ E. Karindi-Kask 2019. RHS § 43 kom 4. – Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Koost. M. A. Simovart, M. Parind. Tallinn: Juura.

⁵⁴ E-A. Roosik, E. Pallo (viide 12), RHS § 30 kom 15.

⁵⁵ Riigihangete seadus (viide 22).

⁵⁶ E-A. Roosik, E. Pallo (viide 12), RHS § 30 kom 27, 28.

⁵⁷ Riigihangete seaduse (viide 22) seletuskiri, lk 49.

vms. Kõik need kaalutlused tuleb sätestada raamhanke alusdokumentides, et see oleks ettenähtav ja mittediskrimineeriv (hankedirektiiv art 33 lg 4 p b).

Minikonkursi puhul, nagu ka teiste riigihangete puhul, on vaja ja teatud juhtudel ka kohustus kontrollida kõrvaldamise aluseid RHS-i § 95–97 ja § 104 järgi. Täpsemalt pole minikonkursi-spetsiifiliselt sätestatud, kas võiks olla lubatud tugineda ka raamlepingu sõlmimiseks korraldatud menetluses läbiviidud kontrollile. RHS-i § 104 lg 11 on halduskoormuse vähendamiseks loonud võimaluse teatud juhtudel mitte küsida uuesti dokumente, mis hankijal juba olemas on ning mis on endiselt aktuaalsed.⁵⁸ Soovi korral võib sätestada ka täiendavad kvalifitseerimistingimused (RHS-i § 30 lg 10).

RHS-i § 30 lg 9 p 4 sätestab, et hankeleping tuleb sõlmida riigihanke alusdokumentide kohaselt majanduslikult soodsaima pakkumuse esitajaga. Hindamiskriteeriumid tuleb sätestada raamlepingus ning nendest iga kord lähtuda. Majanduslikult soodsaim ei ole kindlasti üksnes hinna järgi mõõdetav, vaid tegemist on kvaliteedi-hinna suhte hindamisega (RHS-i § 85 lg 3).⁵⁹ Minikonkursile võib kohaldada ka RHS-i § 85 hindamiskriteeriumite sisustamisel.⁶⁰ Hindamiskriteeriumid ei pea olema samad, mis olid raamlepingu sõlmimise aluseks.⁶¹ Ühtlasi võib hindamiskriteeriume paika panna eri viisidel, sest hankijal on ulatuslik kaalutusotsus⁶², kui see ei lähe vastuollu RHS-i § 3 üldpõhimõtetega ega RHS-i § 85 piirangutega. Eesmärk peab igal juhul olema majanduslikult soodsaima pakkumuse leidmine.⁶³

Lisaks hindamiskriteeriumitele tuleb raamlepingus sätestada ka minikonkursside võimalikud vastavustingimused, kuid kuna need tulenevad enamasti hindamiskriteeriumite kontrollimise alustest ja tehnilise kirjelduse vastavuse kontrollist, siis nende seadmise puhul ei ole hankijatel tekkinud küsimusi, mis vajaksid õiguslikku analüüsi. Vastavustingimuste puhul tuleb silmas pidada RHS-i § 3 üldpõhimõtteid ning hindamiskriteeriumite eelduseks olevate asjaolude kontrollimist. Vastavustingimuste seadmise eesmärk on kontrollida pakkumuse vastavust riigihanke alusdokumentidele ja välistada mittevastava pakkumuse esitajaga lepingu sõlmimine.⁶⁴

Kokkuvõtteks

Raamleping on lühidalt leping, milles reguleeritakse hankelepingute sõlmimine raamlepingu perioodil. Raamlepingud jagunevad esmalt ühe ja mitme pakkujaga raamlepinguteks. Minikonkurssi korraldatakse üksnes mitme pakkujaga raamlepingutes juhul, kui see on lepingus ette nähtud. Raamlepinguid on võimalik jaotada ka täielikult ja mittetäielikult

⁵⁸ T. Väljaots 2019. RHS § 194 kom 58. – Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Koost. M. A. Simovart, M. Parind. Tallinn: Juura.

⁵⁹ E. Fels 2019. RHS § 85 kom 12. – Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Koost. M. A. Simovart, M. Parind. Tallinn: Juura.

⁶⁰ E-A. Roosik, E. Pallo (viide 12), RHS § 30 kom 31.

⁶¹ M. Steinicke, P. I. Vesterdorf (viide 11), lk 459.

⁶² EKO C-31/87, Gebroeders Beentjes BV vs. State of the Netherlands, ECLI:EU:C:1988:422, p 19.

⁶³ R. Karro 2011. Majanduslikult soodsaim pakkumus ja pakkumuste hindamise kriteeriumid. – Juridica, nr 10, lk 751. Hindamiskriteeriumitest kirjutatakse täpsemalt koos M. A. Simovartiga ajakirjas Juridica.

⁶⁴ K. Matteus 2019. RHS § 114 kom 3. – Riigihangete seadus. Kommenteeritud väljaanne. Koost. M. A. Simovart, M. Parind. Tallinn: Juura.

määratletud tingimustega raamlepinguteks, viimasel juhul on minikonkursside korraldamine kohustuslik (RHS-i § 30 lg 4). Täielikult määratletud tingimustega mitme pakkujaga raamlepingus on hankijal võimalik valida, kas korraldada minikonkurssid või sätestada hankelepingute sõlmimise alused muul moel (RHS-i § 30 lg 6). Raamlepingute sõlmimiseks ei ole ette nähtud eraldi menetlusliike, vaid need tuleb valida vastavalt riigihanke eeldatavale maksumusele (RHS-i § 14).

Raamlepingu piiritlemine hankelepingust on võimalik mitmel alusel ning olulisimad nendest on, et raamlepingust ei tulene enamasti kohustust sõlmida hankelepinguid etteantud mahus ja pakkujatel pole omakorda kohustust pakkuda ega osaleda minikonkurssidel. Raamlepingul ja hankelepingul on ka erinevad eesmärgid: raamlepingu eesmärk on peamiselt määrata hankelepingu sõlmimise tingimused ja hankelepingu puhul asja soetamise või teenuse osutamise tingimused.

RHS-i § 30 lg 4 alusel on hankijal kohustus korraldada minikonkurss juhul, kui on sõlmitud mitme pakkujaga raamleping, milles ei ole kõik tingimused hankelepingu sõlmimiseks määratud. Minikonkurssi on lubatud korraldada ka raamlepingute alusel, milles on hankelepingu sõlmimise tingimused täpselt sätestatud, kuid hankija võib ette näha teatud osade puhul ka minikonkurssi korraldamise võimaluse (RHS-i § 30 lg 6).

Raamlepingute ja minikonkurssidega seoses tõusetunud probleemid tulenevad eelkõige sellest, et regulatsioonis on lüngad ning pole üheselt selge, kuidas neid ületada. Kõige olulisem on probleemi tõusetumisel lähtuda üldpõhimõtetest – tagatud peab olema igakülgne läbipaistvus, võrdne kohtlemine, konkurents, kuid ära ei tohi unustada ka avalike vahendite säästlikku ja otstarbekat kasutamist. Kuna raamlepingute populaarsus on aja jooksul kasvanud, on äärmiselt oluline, et seda hankijate seas ühetaoliselt kasutataks.