

Riigihangete roll innovatsiooni ja avaandmete poliitika edendamisel^{*2}

1. Sissejuhatus

Innovatsioon on majandusarengu põhitegur. OECD Oslo käsiraamatu määratluse kohaselt „[m]õiste „innovatsioon“ võib tähendada nii tegevust kui ka selle tulemust. [...] Innovatsioonitegevused hõlmavad kõiki arendus-, finants- ja kommertstegevusi, mida ettevõtte viib läbi eesmärgiga saavutada ettevõtte jaoks innovatsioon“^{*3}. Innovatsiooni laiema kontseptuaalse raamistiku mõttes on riigihanked ja andmete taaskasutatavus olulised innovatsioonipoliitika elluviimise vahendid See tuleneb selgesõnaliselt hankedirektiivist^{*4}, mille põhjenduspunktis 47 kutsutakse avalikke asutusi üles „kasutama riigihanked võimalikult strateegiliselt innovatsiooni edendamiseks“. Avaandmete direktiivi^{*5} artikli 1 lõige 1 rõhutab avaandmete^{*6} kasutamise edendamist ja innovatsiooni soodustamist. Teatud mõttes jääb see siiski deklaratiivseks. Nii tuleneb teaduskirjandusest, et „kuigi avaandmed on tõstetud direktiivi pealkirja [...], esineb viiteid avaandmetele sisulistes sätetes vaid harva“^{*7}.

Käesolev artikkel keskendub sellele, kuidas riigihanked võivad toimida innovatsiooni katalüsaatorina, konkreetsemalt keskendutakse avaandmete taaskasutamise edendamisele. Autorid on seisukohal, et riigihanked ei kujuta endast üksnes olulist kanalit nõudluspõhise innovatsiooni stimuleerimiseks, vaid ka strateegilist poliitikainstrumenti, mis on võimeline edendama avaandmete poliitika eesmärke. Üldised poliitikasoovitused soovitavad sageli Euroopa Liidu liikmesriikidel jätta intellektuaalse omandi õigused^{*8}

¹ Artikkel tugineb autorite ingliskeelsele artiklile: G. H. Gritsenko, A. Kelli. Innovation by Design: Strategic Public Procurement and the Normative Case for Public Ownership of IPRs in Open Data Policy. – Journal of the University of Latvia. Law 2025 (19). Arvutivõrgus: <https://journal.lu.lv/jull/index> (06.10.2025).

² Uurimistööd on finantseerinud Eesti Teadusagentuur (PRG1449).

³ Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation. 4th Ed. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. Paris: OECD/Eurostat 2018, lk 20. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en> (06.10.2025).

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/24/EL, 26. veebruar 2014, riigihangete kohta ja direktiivi 2004/18/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta. – ELT L 94, 28.03.2014, lk 65–242. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1744014833579&uri=CELEX%3A32014L0024> (06.10.2025).

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1024, 20. juuni 2019, avaandmete ja avaliku sektori valduses oleva teabe taaskasutamise kohta. – ELT L 172, 26.06.2019, lk 56–83. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1744117458782&uri=CELEX%3A32019L1024> (06.10.2025).

⁶ Andmehalduse määruse art 2 p 1 määratleb andmed kui „tegevuse, faktide või teabe mis tahes digitaalne väljendus ja selliste tegevuste, faktide või teabe kogum, muu hulgas heli-, visuaal- või audiovisuaalsalvestise kujul“, vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2022/868, 30. mai 2022, Euroopa andmehalduse kohta ning millega muudetakse määrust (EL) 2018/1724 (andmehalduse määrus). – ELT L 152, 03.06.2022, lk 1–44. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1712322025563&uri=CELEX%3A32022R0868> (06.10.2025). Avaandmete direktiivi põhjenduspunkti 16 kohaselt „[a]vaandmed on üldmõiste, mille all üldiselt mõistetakse avatud vormingutes olevaid andmeid, mida võib igäüks igasugusel eesmärgil vabalt kasutada, taaskasutada ja jagada. Avaandmete põhimõtted [...] soodustavad avaliku sektori teabe laialdast kättesaadavust ja taaskasutamist ärilisel või mitteärilisel eesmärgil“.

⁷ H. Broomfield. Where is Open Data in the Open Data Directive? – Information Polity 2023 (28) 2, lk 180. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.3233/IP-220053> (06.10.2025).

⁸ Ülemaailmse Intellektuaalse Omandi Organisatsiooni asutamise konventsiooni (RT II 1993, 25, 55) art 2 p viii kohaselt sisaldab intellektuaalne omand õigusi, mis „tulenevad intellektuaalsest tegevusest tööstuse, teaduse, kirjanduse ja kunsti alal“.

töövõtjatele, et soodustada innovatsiooni. Käesoleva artikli autorid on teistsugusel seisukohal. Autorid väidavad, et avalik-õiguslike asutuste poolt intellektuaalse omandi õiguste strateegiline omandamine riigihanke kaudu on vajalik, et tagada andmetele juurdepääs ja nende taaskasutatavus.

Eelnevale tuginedes esitavad autorid hüpoteesi, mille kohaselt intellektuaalse omandi õiguste omandamine riigihanke tulemusena suurendab avaandmete poliitika tõhusust ja toetab olulisemal määral avaliku sektori juhitud innovatsiooni.

Käesolev uurimus tugineb Euroopa Liidu õigus- ja poliitikadokumentide analüüsile. Uurimise keskmes on riigihangete ja avaandmete direktiivid, mille rolli innovatsiooni edendamisel ning avaliku sektori teabe valitsemisel käsitletakse koos asjakohaste Euroopa Liidu strateegiliste dokumentide ja komisjoni suunistega, et selgitada innovatsioonile suunatud hangete ja avaandmete strateegiate rakendamist. Artikkel tugineb teaduskirjanduse analüüsile riigihankeõiguse, intellektuaalomandi õiguse, innovatsioonipoliitika ja avatud andmete valdkonnas. See lähenemine võimaldab põhjalikumalt mõista innovatsiooni õiguslikke, poliitilisi ja institutsionaalseid mõõtmeid Euroopa Liidu õiguslikus ja poliitilises kontekstis.

2. Riigihangete ja avaandmete strateegiline tähendus Euroopa Liidu innovatsioonipoliitikas

2.1. Innovatsiooni õiguslikud ja poliitilised alused Euroopa Liidus

Innovatsioon on Euroopa Liidu õiguspoliitikas keskse ja püsiva tähtsusega, kujutades endast mitte üksnes valdkonnapõhist prioriteeti, vaid ka horisontaalset eesmärki, mis toetab liidu pikaajalisi strateegiaid ja majanduskasvu. Strateegilisel tasandil määratles Euroopa 2020. aasta strateegia⁹ „aruka kasvu“ – mida mõistetakse teadmistel ja innovatsioonil põhineva kasvuna – üheks oma kolmest põhiteljest koos säästva ja kaasava kasvuga. Euroopa uus innovatsioonikava (2022) kinnitas Euroopa Liidu püüdlust tugevdada oma ülemaailmset positsiooni süvatehnoloogilise innovatsiooni valdkonnas ning edendada kaasavat, omavahel seotud ja eesmärgipõhist innovatsiooni ökosüsteemi.¹⁰ Samal ajal on Euroopa Liit rõhutanud andmete määravat tähtsust innovatsiooni võimaldajana. Euroopa andmestrategieas osutatakse selgesõnaliselt, et „Euroopa peaks pakkuma keskkonda, mis toetab andmepõhist innovatsiooni ning stimuleerib nõudlust selliste toodete ja teenuste järele, mille üks oluline tootmistegur on andmed“¹¹.

See lähenemine rõhutab õiguslike ja institutsionaalsete mehhanismide olulisust, mis tagavad juurdepääsu avaliku sektori andmetele ning nende taaskasutuse osana laiemast innovatsiooni ökosüsteemide toetamise strateegiast.

Kokkuvõttes peegeldab selline areng sidusat õiguslikku ja poliitilist suunda, milles innovatsiooni edendatakse mitte eraldiseisvalt, vaid koostöös teiste strateegiliste eesmärkidega. Järgmistes alajaotistes analüüsitakse, kuidas seda integreeritud lähenemist rakendatakse riigihangete ja avaandmete poliitika kaudu ning kuidas intellektuaalomandi õiguste kuuluvus võib kas soodustada või piirata Euroopa Liidu innovatsiooneesmärkide saavutamist.

⁹ Euroopa 2020. aastal. Aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegia. KOM/2010/2020 lõplik. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020> (06.10.2025).

¹⁰ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa uus innovatsioonikava. COM(2022) 332 final. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0332> (06.10.2025).

¹¹ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Euroopa andmestrategie. COM/2020/66 final. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0066> (06.10.2025).

2.2. Innovatsioon kui riigihankeõiguse ja -poliitika horisontaalne eesmärk

Riigihankeid käsitatakse üha enam strateegilise vahendina Euroopa Liidu laiemas innovatsioonipoliitikas.^{*12} Hankedirektiivi ettepanekus tuuakse esile veel kaks eesmärki: avaliku kulutamise tõhususe suurendamine ning ühiskondlike eesmärkide, sealhulgas innovatsiooni edendamine.^{*13}

Hankedirektiiv sätestab eeskirjad hankelepingute sõlmimiseks kogu Euroopa Liidus ning rõhutab selgelt riigihangete tähtsust innovatsioonipõhiste eesmärkide edendamisel. Kooskõlas Euroopa 2020 strateegia eesmärkidega rõhutab direktiivi põhjenduspunkt 47, et „teadusuuringud ja innovatsioon, sealhulgas ökoinnovatsioon ja sotsiaalne innovatsioon, on tulevase majanduskasvu peamisi mõjutajaid ning seega aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegias „Euroopa 2020“ väga tähtsal kohal“ ning kutsub hankijaid üles „kasutama riigihankeid võimalikult strateegiliselt innovatsiooni edendamiseks“^{*14}.

See eesmärk väljub konkreetsetes menetlusmehhanismides, mis on loodud innovatiivsete lahenduste arendamise ja kasutuselevõtu edendamiseks. Hankedirektiivi artiklis 31 on sätestatud innovatsioonipartnerlus^{*15} – kohandatud hankemenetlus, mis võimaldab hankijatel teha koostööd majandustegevuses osalejatega veel turul mitteolevate kaupade, teenuste või tööde ühiseks arendamiseks ja seejärel nende soetamiseks. Lisaks soodustab direktiiv üleminekut hinnapõhiselt hindamiselt väärtuspõhisele lähenemisele. Artikkel 67 kinnitab majanduslikult soodsaima pakkumuse kriteeriumi kasutamist, mis võimaldab riigihangete korraldajatel võtta oma otsustes arvesse innovatsiooniga seotud kaalutlusi. Need sätted kujundavad ühiselt innovatsiooni riigihanke õiguspäraseks ja soovitavaks eesmärgiks, võimaldades hankijatel tegutseda tehnoloogilise ja organisatsioonilise arengu nõudlusepoolsete suunajatena.

Innovatsiooni sidumine riigihankeõigusega on teadlik poliitiline samm strateegilise riigihanke suunas, mille eesmärk on suunata avaliku sektori kulutused toetama laiemalt majanduslikke ja ühiskondlikke eesmäärke. See lähenemine ei piirdu üksnes tõhususe suurendamisega, vaid hõlmab ka innovatsiooni ökosüsteemide aktiivset edendamist, eelkõige juhtivate turgude kujundamise ja varajase avaliku nõudluse tekitamise kaudu.

Nagu kirjanduses on rõhutatud, „võib riik avaliku nõudluse mahu või iseärasuste kaudu tegutseda juhtkasutajana, kes käivitab juhtivate turgude kujunemise“^{*16}. See arusaam haakub seisukohaga, et riigihange „võib arukalt suunatuna oluliselt soodustada pakkujatepoolset innovatsiooni“^{*17}. Niisugune lähenemine on oluline valdkondades, mida iseloomustavad keerukad ja muutuvad vajadused, kus traditsioonilised hankemehhanismid ei pruugi tagada soovitud muutust. Seetõttu loob hankedirektiiv avalikule sektorile õigusliku aluse innovatsioonisuundumuste aktiivsemaks kujundamiseks, eriti juhul, kui seda toetatakse koordineeritult teiste poliitikameetmetega, näiteks avaandmete direktiiviga.

2.3. Avaandmed ja andmehaldus digimajanduse innovatsioonisüsteemis

Koos riigihankeõiguse arenguga on Euroopa Liit loonud raamistiku, mis soodustab avaliku sektori teabe taaskasutust andmepõhise innovatsiooni toetamiseks. Avaandmete direktiiv märgib olulist sammu digivalitsemise arengus, kinnistades arusaama avalikest andmetest kui strateegilisest varast, mis on keske

¹² O. Kundu, A. D. James, J. Rigby. Public Procurement and Innovation: A systematic literature review. – Science and Public Policy 2020 (47) 4, lk 490–502. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1093/scipol/scaa029> (07.10.2025).

¹³ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv riigihangete kohta. KOM/2011/0896 lõplik. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011PC0896> (07.10.2025).

¹⁴ Hankedirektiivi art 2 p 22 kohaselt on innovatsioon „uue või märkimisväärselt täiustatud toote, teenuse või protsessi, sealhulgas tootmis- või ehitusprotsessi (kuid mitte ainult), uue turustusviisi või uue organisatsioonilise meetodi kasutuselevõtt äritavades, töökorralduses või välissuhetes, muu hulgas eesmärgiga aidata lahendada ühiskondlikke probleeme või toetada aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu strateegiat „Euroopa 2020““.

¹⁵ Hankedirektiivi põhjenduspunkt 49 sätestab, et juhul kui olemasolevad turulahendused ei suuda rahuldada vajadust uuendusliku toote, teenuse või töö järele, peaksid hankijad saama kasutada konkreetset menetlust. See võimaldab sõlmida pikaajalise innovatsioonipartnerluse innovatsiooni arendamiseks ja hilisemaks soetamiseks tingimusel, et see vastab kokkulepitud tulemusnäitajatele ja kulutasemele, ilma et oleks vaja korraldada eraldi hankemenetlust.

¹⁶ J. Edler, L. Georghiou. Public Procurement and Innovation – Resurrecting the Demand Side. – Research Policy 2007 (36) 7, lk 956. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003> (07.10.2025).

¹⁷ M. Rolfstam. Public Procurement as an Innovation Policy Tool: The role of institutions. – Science and Public Policy 2009 (36) 5, lk 349. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.3152/030234209X442025> (07.10.2025).

digimajanduse ja uute tehnoloogiate kujunemisel. Avaandmete direktiivi artikli 1 lõikes 1 sätestatud eesmärk on kehtestada miinimumnormid „[a]vaandmete kasutamise edendamiseks ning toodete ja teenuste innovatsiooni stimuleerimiseks“. Viidatud normis rõhutatakse selgelt avaandmete kasutamise edendamist uuenduslike teenuste ja rakenduste loomiseks. Seda põhimõtet tugevdab veelgi suure väärtusega andmehulkade¹⁸ kategooria kehtestamine, mille puhul andmed tuleb teha kättesaadavaks masinloetavas vormingus, tasuta ning avatud litsentside alusel. Need andmehulgad, millel on märkimisväärne potentsiaal sotsiaalmajandusliku väärtuse loomiseks, on mõeldud soodustama järgnevat innovatsiooni, eelkõige kiiresti arenevates sektorites nagu tehisintellekt¹⁹, transport ja keskkonnaseire.

Avaandmete direktiivi innovatsioonile orienteeritud eesmärk on selgesõnaliselt väljendatud ka selle põhjendustes. Põhjenduspunkt 16 rõhutab avaandmete taaskasutamist uute toodete ja teenuste arengu tõukejõuna, eriti digitaalse ühtse turu kontekstis. Seeläbi asetab avaandmete direktiiv juurdepääsu avaliku sektori teabele laiemasse strateegilisse raamistikku, mille eesmärk on suurendada konkurentsivõimet, edendada tehnoloogilist arengut ja võimaldada süsteemset innovatsiooni liikmesriikide üleselt. Nagu on kriitiliselt märgitud, on „direktiiv vahend avaandmete taaskasutuse edendamiseks, mitte avaandmete kui selliste reguleerimiseks“²⁰. See eristus selgitab, miks õiguslik kontroll väljundite üle (nt intellektuaalse omandi õiguste kaudu) on endiselt vajalik direktiivi innovatsioonipotentsiaali täielikuks rakendamiseks.

Need sätted väljendavad Euroopa Liidu teadlikku püüdlust viia andmehaldus kooskõlla innovatsioonipoliitikaga. Koos hankedirektiiviga kujundab avaandmete direktiiv raamistiku, milles avaliku sektori vahendeid kasutatakse mitte üksnes haldusliku tõhususe, vaid ka innovatsioonieesmärkide saavutamiseks. Selle edukus sõltub õiguslike takistuste, eeskätt intellektuaalsest omandist tulenevate piirangute kõrvaldamisest viisil, mis soodustab avaliku rahastusega loodud tulemuste kättesaadavust ja taaskasutust, samuti hankeprotsesside sidumisest selgete innovatsioonieesmärkidega. Nagu teaduskirjanduses on rõhutatud, „peavad eesmärgid – s.t innovatsiooni takistused, mis tuleb ületada – olema riigihankeprotsessi alguses selgelt määratletud ning hankijad peavad kaaluma, millised on sobivad vahendid nende saavutamiseks“²¹. Seega tuleks riigihankeõigust mõista mitte pelgalt regulatiivse raamistikuna, vaid innovatsioonisüsteemi vajadustele kohandatud strateegilise kujunduse vahendina.

Innovatsiooni ja avaliku väärtuse saavutamise eelduseks ei ole üksnes andmete kättesaadavus, vaid ka võimalus neid aktiivselt kasutada. Nagu kirjanduses on märgitud, „peaks avaandmete kasutamise soodustamine olema osa avaandmete poliitikast, sest just see on määrava tähtsusega tegur avaandmete positiivsete mõjude saavutamisel“²².

Riigihangete ja avaandmete seos on eriti oluline, kui hankemenetlused loovad andmerikkaid tulemusi – tarkvara, andmestikke või tehnilist dokumentatsiooni –, millel on suur innovatsioonipotentsiaal valdkondades nagu tehisintellekt, rahvatervis ja keskkonnakaitse. Nende taaskasutust piirab aga sageli intellektuaalse omandi käsitlus, mis jätab õigused töövõtjale. Kuigi õiguste jätmine töövõtjale peaks ergutama erasektori innovatsiooni, võib selline lähenemine minna vastuollu avaliku huviga tagada avatud juurdepääs avaliku rahastusega loodud andmetele. Nagu on hoiatatud, „eksisteerib oht, et avaandmed võidakse lihtsalt omastada, mõjutades ja muutes meie kontseptuaalset arusaama avaandmete tähendusest ning piirates võimalusi edendada ja kinnistada kodanike osalust toetavaid õiguslikke ideid“²³.

¹⁸ Avaandmete direktiivi art 2 p 10 määratleb „väärtuslikud andmestikud“ kui „dokumendid, mille taaskasutamist seostatakse ühiskonnale, keskkonnale ja majandusele oluliste hüvedega eelkõige tänu nende sobivusele lisaväärtusteenuste ja -rakenduste ning uute kõrge kvaliteediga ja inimväärsete töökohtade loomiseks ja tänu nende inimeste arvule, kes võiksid saada kasu sellistel andmestikel põhinevatel lisaväärtusteenustest ja -rakendustest“.

¹⁹ Tehisintellekti käsitleva määruse art 3 p 1 kohaselt on tehisintellektisüsteem „masinpõhine süsteem, mis on projekteeritud töötama erineval autonoomsuse tasemel ning mis võib pärast juurutamist olla kohanemisvõimeline ja mis saadud sisendist otsuste või kaudsete eesmärkide saavutamiseks järeldab, kuidas genereerida väljundeid, näiteks prognoose, sisu, soovitusi või otsuseid, mis võivad mõjutada füüsilist või virtuaalset keskkonda“, vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1689, 13. juuni 2024, millega nähakse ette tehisintellekti käsitlevad ühtlustatud õigusnormid ning muudetakse määruseid (EÜ) nr 300/2008, (EL) nr 167/2013, (EL) nr 168/2013, (EL) 2018/858, (EL) 2018/1139 ja (EL) 2019/2144 ning direktiive 2014/90/EL, (EL) 2016/797 ja (EL) 2020/1828 (tehisintellekti käsitlev määrus). – ELT L, 2024/1689, 12.07.2024. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1744212517362&uri=CELEX%3A32024R1689> (07.10.2025).

²⁰ H. Broomfield (viide 7), lk 181.

²¹ J. Chicot, M. Matt. Public Procurement of Innovation: A review of rationales, designs, and contributions to grand challenges. – Science and Public Policy 2018 (45) 4, lk 490–491. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1093/scipol/scy012> (07.10.2025).

²² A. Zuiderwijk, M. Janssen. Open Data Policies, Their Implementation and Impact: A framework for comparison. – Government Information Quarterly 2014 (31) 1, lk 28. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.04.003> (07.10.2025).

²³ H. Broomfield (viide 7), lk. 176.

Õiguskord, eriti riigihangete valdkonnas, peab kaitsma avaandmete avalikku ja osaluslikku väärtust. Kuigi eraomand võib soodustada innovatsiooni turule jõudmist, võib see samal ajal piirata juurdepääsu avaliku rahastusega loodud andmetikele. Riskide vältimisele orienteeritud poliitika kipuvad seejuures vähendama avatust: „[O]rganisatsioonid, mis kujundavad avaandmete poliitika, kuid keskenduvad peamiselt avatuks muutumise riskidele, jäävad oma avaandmete poliitikas suletumaks kui need, kes arendavad sellist poliitikat eesmärgiga muutuda tõepoolest avatumaks“²⁴. Selline vastuolu on eriti terav olukordades, kus avalik sektor on ühtaegu nii väljundite rahastaja kui ka nende kavandatud kasutaja. See probleem on eriti ilmne avaandmete direktiivi kontekstis, mis kohustab tagama väärtuslike andmetike kättesaadavuse ja taaskasutuse. Kui sellised andmestikud luuakse riigihangete kaudu, kuid nendele kehtivad erasektori omandiõigused, võib juurdepääs andmetele olla piiratud ning see õõnestab direktiivi eesmärke.

Nii hankedirektiiv kui ka avaandmete direktiiv tunnistavad innovatsiooni oluliseks poliitiliseks eesmärgiks, kuid kumbki ei loo sidusat raamistikku, mis ühendaks intellektuaalse omandi õiguste kuuluvuse ja andmete taaskasutuskohustused. Kehtivad juhised soovivad sageli jätta intellektuaalse omandi õigused töövõtjatele „vajaduse korral“, kuid ei täpsusta, millal on avaliku omandi säilitamine vältimatult vajalik avaandmete ja innovatsioonieesmärkide saavutamiseks. Intellektuaalse omandi kuuluvuse ja avaandmete regulatsiooni ühildamata jätmisel kujuneb killustunud regulatiivne keskkond, mis võib takistada seatud eesmärkide täitmist, sest ei taga avaliku rahastusega loodud tulemuste pikaajalist kättesaadavust ega taaskasutatavust.

Selles kontekstis sõltub riigihankeõiguse ja avaandmete poliitika tõhus lõimimine mitte ainult menetluslikust koosõlast, vaid ka sisulisest õiguslikust sidususest intellektuaalse omandi õiguste kuuluvuse ja kontrolli küsimustes. Teaduskirjanduses on osutatud, et hankedirektiiv „ei täpsusta iseenesest, kuidas tuleks intellektuaalse omandi õigused jaotada hankija ja töövõtja vahel“²⁵. Artikli järgmises peatükis esitavad autorid argumendid suurema avaliku sektori kontrolli vajaduse toetuseks innovatsioonile suunatud hankelepingutes eesmärgiga tagada avaliku rahastusega loodud tulemuste parem kättesaadavus, taaskasutatavus ja ühiskondlik väärtus.

3. Intellektuaalse omandi õiguste kuuluvus riigihankes

Käesolevas peatükis käsitlevad autorid intellektuaalse omandi õiguste kuuluvust kolmest aspektist: (1) Euroopa Liidu riigihankeõigusest tuleneva õigusliku kaalutusruumi ulatus; (2) avaliku huvi põhimõttelised alused ning (3) intellektuaalse omandi strateegiate praktiline rakendamine, mis peab tagama tasakaalu avalike ja erasektori huvide vahel.

3.1. Lepinguvabadus hankedirektiivi raames

Hankedirektiiv annab hankijatele märkimisväärse kaalutusruumi intellektuaalse omandi õiguste kuuluvuse kindlaksmääramisel riigihanke menetluste raames. Direktiivi artikli 31 lõige 6 sätestab, et „[a]valiku sektori hankija määratleb hankedokumentides intellektuaalomandi õiguste suhtes kohaldatava korra“²⁶, samal ajal kui artikli 42 lõige 1 lubab tehnilistes kirjeldustes näidata, kas intellektuaalse omandi õiguste üleminekut nõutakse. Kuigi need sätted loovad formaalse aluse regulatiivseks autonoomiaks, on need väheinformatiivsed selle suhtes, kuidas tuleks intellektuaalse omandi õigusi käsitleda innovatsioonile suunatud riigihangete kontekstis. Seda eriti olukordades, kus vastavad väljundid puutuvad kokku avaandmete taaskasutamise edendamise eesmärgiga. Ühtlustatud lähenemisviisi puudumine on viinud intellektuaalse omandi kuuluvuse erinevate tõlgendusteni. Seega on vajadus selgete intellektuaalse omandi õigusi käsitlevate hankestrateegiate järele.

²⁴ A. Zuiderwijk, M. Janssen (viide 22), lk 22.

²⁵ R. Caranta, P. C. Gomes. Public Procurement and Innovation. – ERA Forum 2021 (22), lk 382. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1007/s12027-021-00674-6> (07.10.2025).

²⁶ Sama põhimõte kordub ka teistes riigihangete direktiivides, vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/25/EL, 26. veebruar 2014, milles käsitletakse vee-, energia-, transpordi- ja postiteenuste sektoris tegutsevate üksuste riigihankeid ja millega tunnistatakse kehtetuks direktiiv 2004/17/EÜ. – ELT L 94, 28.03.2014, lk 243–374. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?qid=1744096575447&uri=CELEX%3A32014L0025> (07.10.2025).

3.2. Avaliku huvi kaalutlused intellektuaalse omandi kuuluvuse määramisel

Avalik huvi seoses avaliku sektori intellektuaalse omandi kuuluvusega on oluline teema. Ühelt poolt väidetakse, et kuna innovatsiooni rahastatakse avaliku sektori hangete kaudu, peaks sellest tulenev intellektuaalne omand olema avalikult kättesaadav (taaskasutatav), et teenida laiemat avalikku huvi. Nagu ühes ekspertarvamuses väljendatakse: „[K]una maksvaks pooleks on hankija – üldiselt avalik sektor –, võib väita, et intellektuaalset omandit tuleks jagada kõigiga.”²⁷ Teisalt rõhutavad erinevad poliitikadokumendid vajadust jätta riigihanke tulemusel tekkinud intellektuaalne omand erasektorile, sest see edendab selle komertsialiseerimist. Euroopa Komisjoni teatis „Innovatsioonipotentsiaali rakendamine”²⁸ rõhutab vajadust parandada tingimusi, mille raames ettevõtjad saavad riigihangete kontekstis intellektuaalset omandit kaitsta ja kasutada, eesmärgiga soodustada innovatsiooni ja tugevdada laiemat majandust. Sel eesmärgil soovitatakse, et „[I]ikmesriigid peaksid sellisel juhul kaaluma võimalust jätta intellektuaalomandiõigus lepingupartnerile, välja arvatud juhul, kui kaalul on ülekaalukad avalikud huvid”²⁹.

On olukordi, kus avalike asutuste poolt intellektuaalse omandi omandamine on õigustatud ülekaaluka avaliku huvi tõttu. Seda tunnustatakse ka akadeemilises kirjanduses, kus märgitakse, et „võivad esineda erandlikud juhtumid, mil ülekaalukate avalike huvide (näiteks riikliku julgeoleku) kaitse nõuab piiranguid intellektuaalse omandi õiguste ja hanketegevusega seotud oskusteabe kasutamisel”³⁰; samas lisatakse hoiatus, et selliseid erandeid tuleb tõlgendada kitsendavalt ning need tekivad tavaliselt riigikaitse hangete kontekstis. Käesoleva artikli autorid väidavad siiski, et avaliku huvi ulatust, mis võib õigustada intellektuaalse omandi õiguste avalikku omandit või kontrolli nende üle, tuleks mõista laiemalt, eriti avaandmete poliitika ja innovatsiooni juhtimise eesmärkide valguses.

Innovatsioonihangete suunistes tunnustatakse selgesõnaliselt, et „intellektuaalse omandi õiguste jätmise tarnijatele [võib] soodustada uuenduslike lahenduste tööstuslikku turustamist, kaitstes samal ajal täielikult avaliku sektori hankijate mõistlikke huve, ning vähendada avaliku sektori jaoks hankekulusid”³¹. Suunistes rõhutatakse siiski ka intellektuaalse omandi hankijale jätmise strateegilisi eeliseid. Kui hankija säilitab intellektuaalse omandi õigused, saab ta tulevastes hankemenetlustes tugineda teadus- ja arendustegevuse tulemustele ning litsentsida neid õigusi kolmandatele isikutele tasuta eesmärgiga „soodustada edasist innovatsiooni”³², sealhulgas tingimustel, mis nõuavad, et järgnevad uuendused jääksid avatult kättesaadavaks.

3.3. Intellektuaalse omandi kuuluvuse institutsionaalsed strateegiad

Intellektuaalse omandi hankijale jätmise strateegia kujundamine ja tulevane rakendamine eeldavad esmalt põhimõttelist poliitilist otsust intellektuaalse omandi kuuluvuse kohta ning seejärel vastavate menetluslike ja lepinguliste mehhanismide väljatöötamist selle otsuse elluviimiseks. Nagu kirjanduses on välja toodud, „peetakse IO”³³ õiguste nõrka juhtimist teatud tarnijate, eriti teadus- ja arendustegevusele ning innovatsioonile enam pühendunute poolt tõsiseks takistuseks hankes osalemisel”³⁴. On täheldatud, et „IO õiguste üleandmist saab korraldada viisil, mis ei moonuta konkurentsi, kasutades liht- või muid piiratud litsentside vorme, mis võimaldavad ettevõtjal säilitada asjaomase tehnoloogia omandiõiguse ja täieliku

²⁷ R. Caranta, P. C. Gomes (viide 25), lk 384.

²⁸ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele. Innovatsioonipotentsiaali rakendamine – intellektuaalomandi tegevuskava ELi majanduse taastamise ja vastupidavuse toetamise suurendamiseks. COM(2020) 760 final. Arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0760> (09.10.2025).

²⁹ Samas.

³⁰ A. Sanchez-Graells. *Public Procurement and the EU Competition Rules*. 2nd Ed. Hart Publishing 2015, lk 449.

³¹ Komisjoni teatis. Innovatsioonihangete suunistes (2021/C 267/01). Arvutivõrgus: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0706\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021XC0706(03)) (09.10.2025).

³² Samas.

³³ Intellektuaalse omandi lühend.

³⁴ E. Uyerra, J. Edler, J. Garcia-Estevéz, L. Georghiou, J. Yeowa. *Barriers to Innovation through Public Procurement: A supplier perspective*. – *Technovation* 2014 (34) 10, lk 634. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003> (09.10.2025).

kasutusõiguse, võimaldades samas hankival asutusel teatud tegevusi arendada³⁵. Sellised hübriidsed litsentsilepingud võivad säilitada töövõtjate motivatsiooni, võimaldades samal ajal avalikul sektoril tagada innovatsiooni järjepidevuse ja avatuse. Selliste õigusstrateegiatega juurdumine tõeliselt innovatsioonile suunatud hankekultuuris eeldab menetluslikku ümbermõtestamist hankijate tasandil. Asjakohane näide lei-
dub ringhangete puhul, kus õiguslik ja menetluslik innovatsioon toetavad laiemate kestlikkuse eesmärkide saavutamist. Nagu kirjanduses on märgitud, „omab ringhange transformatiivset potentsiaali, julgustades hankijaid rakendama uuenduslikke menetlusi ning edendades seeläbi ringmajanduse eesmärke“³⁶. See illustreerib, kuidas hankedisain võib samal ajal edendada valdkonnapõhiseid eesmärke ning soodustada institutsionaalset innovatsiooni avalikus halduses.

Laiemas plaanis on innovatsioonihanked kontseptuaalselt seotud avalike teenuste osutamise süsteemide teadliku ümberkujundamisega. Nagu mõned teadlased väidavad, „on transformatiivne innovatsioonihange vahend, mida avalik-õiguslikud organisatsioonid kasutavad süsteemide muutmise eesmärgil. Nende teadlik eesmärk on arendada uusi tooteid või teenuseid ja levitada neid ühiskonnas“³⁷. Selle potentsiaali realiseerimine eeldab, et õiguslik raamistik oleks täiendatud institutsionaalse kultuuriga, mis väärtustab avatust, taaskasutust ja katsetamist. Sellised praktikad aitavad vähendada innovatsiooniga seotud riske ning toetavad paindlikke hankeraamistikke, mis sobituvad paremini muutuvate õiguslike ja poliitiliste keskkondadega. Otsustava tähtsusega on, et neid menetlusmehhanisme saadaks laiem kultuuriline pühendumus avatusele ja teadmuse (andmete) taaskasutamisele. Nagu kirjanduses on rõhutatud, „avaandmete poliitika rakendamiseks ja selliste eesmärkide nagu majanduskasv, innovatsioon ja läbipaistvus saavutamiseks tuleb kujundada kultuur, milles andmete avalikustamist peetakse vaikumisi standardiks. Ideaalsel juhul peaks eksisteerima avatuse kultuur, kus avaandmete poliitika on kõigi tööprotsesside ja andmete lahutamatu osa“³⁸. See kultuuriline infrastruktuur on hädavajalik selleks, et andmete kuuluvus riigile väljenduks reaalses avalikus väärtuses innovatsiooni praktilise taaskasutuse, järjepidevuse ja leviku kaudu.

Lisaks rõhutab innovatsioonihangete juhend, et juhtudel, mil intellektuaalne omand jääb tarnijale, on konkurentsimoonutuste vältimiseks oluline rakendada läbimõeldud lepingulist strateegiat. Juhendi kohaselt „võib avaliku sektori hankija näha ette kasutada neid õigusi lahenduse rakendamiseks ja/või nõuda tarnijalt teatavates olukordades õiglastel (avatud, läbipaistvatel ja mittediskrimineerivatel) ning mõistlikel turutingimustel nende õiguste litsensimist kolmandatele isikutele“³⁹. Need laused illustreerivad olemasoleva õigusraamistiku paindlikkust, mis võimaldab hankijatel rakendada intellektuaalse omandi õiguste üle erinevat kontrollitaset, kui see aitab kaasa laiemate poliitikaeesmärkide saavutamisele.

See paindlikkus on eriti oluline, kui arvestada olemasolevate intellektuaalse omandi⁴⁰ süsteemide pii-
ranguid avaandmete poliitika rakendamisel. Avaandmete direktiivi põhjenduspunkt 28 rõhutab: „[R]iiklike vaba juurdepääsu põhimõtete kohaselt tuleks avaliku sektori rahastatud teadusandmed teha vaikevalikuna avatuks. Kõnealuses kontekstis tuleks siiski nõuetekohaselt arvesse võtta [...] kolmandate isikute intellektuaalomandiõigustega seotud küsimusi vastavalt põhimõttele „nii avatud kui võimalik ja nii suletud kui vajalik“. Artikli 1 lõike 2 punkt c välistab selgesõnaliselt direktiivi kohaldamisalast dokumendid, mille suhtes kolmandatel isikutel on intellektuaalse omandi õigused. Seetõttu kujuneb olukorras, kus avaliku sektori hanked loovad andmerikkaid tulemusi, intellektuaalse omandi õiguste eelnev omandamine hankijate poolt oluliseks õiguslikuks mehhanismiks, mis tagab, et selliseid tulemusi reguleeritakse vastavalt avaandmete põhimõtetele ja tehakse kättesaadavaks taaskasutamiseks.

Sellest lähtuvalt ning kooskõlas käesolevas artiklis esitatud hüpoteesiga ei tuleks avaliku sektori asutuste strateegilist intellektuaalse omandi omandamist või kontrolli pidada riigihangetega vastuolus ole-
vaks, vaid käsitada seda olulise õigusliku ja poliitilise vahendina, mis tagab, et avaliku rahastusega loodud tulemused jäävad kättesaadavaks ja taaskasutatavaks ning loovad pikaajalist ühiskondlikku väärtust. Avalik huvi selles kontekstis ei piirdu erandlike juhtumitega nagu riiklik julgeolek, vaid hõlmab ka hangete

³⁵ A. Sanchez-Graells (viide 30), lk 449.

³⁶ S. F. Grimbert, J. M. Zabala-Iturriagoitia. Closing the Loop without Reinventing the Wheel: Public procurement for innovation promoting a circular economy. – Science and Public Policy 2024 (51) 3, lk 495. Arvutivõrgus: <https://doi.org/10.1093/scipol/scad084> (09.10.2025).

³⁷ J. Chicot, M. Matt (viide 21), lk 485.

³⁸ A. Zuiderwijk, M. Janssen (viide 22), lk 28.

³⁹ Komisjoni teatis. Innovatsioonihangete suunised (viide 31).

⁴⁰ Avaandmete direktiivi põhjenduspunkt 54 täpsustab, et direktiivi kohaldamise eesmärgil viitab mõiste „intellektuaalomandiõigused“ üksnes autoriõigusele ja sellega seotud õigustele, sh *sui generis* andmebaasiõigustele.

ja andmehalduse struktuurset kooskõlastamist liidu laiemate eesmärkidega, mis on seotud läbipaistvuse, majandusliku vastupidavuse ja digitaalse innovatsiooniga.

Avaliku huvi järgimine ei vabasta vajadusest sõlmida tasakaalustatud lepingud avaandmete ja innovatsiooni toetamisel. Nagu teaduskirjanduses on rõhutatud, „ei tohiks avaliku sektori lepingupartnereid kohustada aktsepteerima oma intellektuaalse omandi ja oskusteabe üleandmise tingimusi, mis on piiravamad kui need, mida kohaldatakse tavapäraistes turutehingutes – välja arvatud juhul, kui selleks on ülekaalukas avalik huvi ning sellisel juhul tuleb täiendavate õiguste üleandmine nõuetekohaselt hüvitada, et vältida tehnoloogia väärtuse vähenemist selle algse omaniku jaoks“⁴¹.

Selline tasakaalustamine võib põhineda hübriidsetel mudelitel, mis säilitavad töövõtjate motivatsiooni (pakkuja saab intellektuaalset omandit kasutada oma ärieesmärkidel), tagades samal ajal andmete taaskasutatavuse. See rõhutab vajadust läbimõeldud õigusliku lähenemise järele, mis tasakaalustab avalike asutuste ja eraettevõtjate õiguspärased huvid ning tagab avaliku väärtuse maksimeerimise ilma turgu moonutamata või innovatsiooni pärssimata.

Paralleelselt avaandmeid ja riigihankeid reguleerivate normidega kehtestab andmehalduse määrus täiendava mehhanismi kaitstud avaliku sektori andmete, sealhulgas intellektuaalse omandiga kaitstud hankelepingute tulemuste taaskasutamise hõlbustamiseks. Kui avaandmete direktiiv kohaldub üksnes kättesaadavatele avalikele dokumentidele, siis andmehalduse määruse artikli 3 lõike 1 punkti c alusel laiendatakse taaskasutusvõimalusi turvalise töötlemiskeskonna kaudu ka andmetele, mis on kaitstud kolmandate isikute intellektuaalse omandiga. Sellegipoolest põhineb andmehalduse määrus lepingujärgsel haldusmudelil, mis sõltub menetluslikest tagatistest ja tehnilisest taristust, mitte õiguste struktuurset kontrollist. Määruse artikli 5 lõige 7 nõuab olemasolevate intellektuaalse omandi õiguste⁴² täielikku austamist ning põhjenduspunktid 15 ja 19 rõhutavad, et taaskasutamine peab säilitama õiguste omajate huvid ja avalikkuse usalduse. Kuigi sellised sätted aitavad vältida innovatsiooni õiguslikke takistusi, ei taga need veel sisulist avalikku juurdepääsu ega taaskasutatavust.

Seetõttu, kooskõlas käesoleva artikli keskse hüpoteesiga, ei tuleks andmehalduse määrust käsitada asendusena proaktiivsele õiguslikule strateegiale, mis näeb ette andmete juurdepääsu- ja taaskasutusõiguste otsese integreerimise hankelepingutesse. Seega peavad intellektuaalse omandi strateegiad olema lahutamatu seotud riigihangete raamistikuga, et tagada avalike andmete demokraatlik ja innovatsioonile suunatud taaskasutus.

4. Kokkuvõte

Käesolev artikkel kaardistab, kuidas riigihanked võivad toimida strateegilise õigusliku ja poliitilise vahendina avaandmete valitsemise ja innovatsiooni edendamisel Euroopa Liidus. Asudes riigihankeõiguse, intellektuaalse omandi ja innovatsioonipoliitika ristumiskohas, peaksid hankijad autorite arvates täitma aktiivsemat rolli innovatsioonisuundade kujundamisel, kui omandavad või kontrollivad intellektuaalse omandi õigusi avaliku rahastusega hangete tulemustes. Praktika, mille kohaselt jäetakse intellektuaalse omandi õigused töövõtjatele, võib õõnestada avaandmete direktiivi eesmarke, seda eriti juhtudel, mil hanked loovad andmerikkaid ja suure avaliku väärtusega väljundeid.

Kuigi Euroopa Liidu õigus pakub paindlikkust intellektuaalse omandi õiguste jaotamisel, puudub selge juhised, kuidas viia riigihanked kooskõlla avaandmete ja innovatsioonipoliitika eesmärkidega. Artiklis järeldatakse, et riigihanke strateegiad tuleks ümber kujundada viisil, mis seob andmete juurdepääsu ja taaskasutuse nõuded otseselt lepingulisse raamistikku.

Avaliku sektori strateegiline otsus jätta intellektuaalne omand riigile või säilitada selle üle kontroll võib võimaldada avatuse institutsionaliseerimist, toetada innovatsiooni andmete taaskasutuse kaudu ning suurendada avaliku rahastusega loodud tulemuste ühiskondlikku väärtust. Autorid järeldavad, et selline lähenemine eeldab õiguslike mehhanismide (nt teatud tüüpi litsentside) kujundamist, mis tasakaalustaksid avalikke huve ja töövõtjate motiveeritust, vältides samas turumoonutusi.

⁴¹ A. Sanchez-Graells (viide 30), lk 450.

⁴² Andmehalduse määruse art 5 lg 7 kohaselt andmete taaskasutamist lubatakse üksnes kooskõlas intellektuaalomandi õigustega. Avaliku sektori asutused ei kasuta andmebaasi tegija õigust, et takistada andmete taaskasutamist või piirata taaskasutamist rohkem, kui see on võimalik sama määruse sätete kohaselt.

Kokkuvõttes sõltub andmete tõhus taaskasutus innovatsioonile suunatud riigihangetes mitte üksnes õiguslikest instrumentidest, vaid ka institutsionaalsest kultuurist, mis väärtustab avatust, koostööd ja teadmiste jagamist. Kui riigihange kujundatakse vahendina, mis seob intellektuaalse omandi strateegiad andmete taaskasutuse põhimõtetega, saab see toetada läbipaistvamat ja kaasavamalt andmepõhist innovatsiooni Euroopa Liidus.

Autoritest: Gerli Helene Gritsenko on Tartu Ülikooli doktorant, kelle doktoritöö keskendub riigihankeõiguse ja intellektuaalomandi küsimustele. Gerli Helene Gritsenko on ka vandeadvokaat ja töötab advokaadibüroos Sorainen.

Aleksei Kelli on Tartu Ülikooli intellektuaalse omandi õiguse professor ja õigusteaduskonna asedirektor teadustöö alal.