



Õiguskantsler

Esimees Kaja Kallas
Riigikogu majanduskomisjon
majanduskomisjon@riigikogu.ee

Teie nr

Meie 20.06.2013 nr 18-1/130796/1302819

Arvamus toote nõuetele vastavuse seaduse muutmise seaduse eelnõule (403 SE I)

Austatud majanduskomisjoni esimees

Riigikogu menetluses on toote nõuetele vastavuse seaduse (TNVS) muutmise seaduse eelnõu (403 SE I). Arvestades asjaoluga, et eelnõu koostamine on ajendatud minu 09.07.2012 Riigikogule adresseeritud ettepanekust nr 19 toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lause 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta, soovin tähelepanu juhtida mõningatele eelnõu pinnalt tõusetuvatele küsimustele.

1. Regulatsiooni õigusselgus ja ettevõtlusvabaduse riive proportsionaalsus

09.07.2012 ettepanekus nr 19 palusin Riigikogul viia TNVS § 42 lg 4 laused 1 ja 2 põhiseadusega kooskõlla. Esitasin ettepanekus oma seisukoha, et õigusaktides standardite kohustuslikuks muutmise võimaldamine toob kaasa mitmeid põhiseaduslikke probleeme. Toote või teenuse ohutust puudutavate kohustuslike standardite kehtestamine piirab ebaproportsionaalselt ettevõtlusvabadust (teatud juhtudel omandi puutumatust või vaba eneseteostuse põhiõigust).

Märkisin samuti, et oluline probleem seisneb ka kehtiva regulatsiooni õigusselguses, sest TNVS § 42 lg 2 lausetest 1 ja 2 ei ole üheselt arusaadav, millal mõne standardi järgimine on kohustuslik. Kehtiv TNVS § 42 lg 4 lause 2 sätestab, et viide standardile on soovituslik, kui (1) „viidatud standardi järgimine ei ole kohustuslik“ ning (2) „õigusakti nõuete täitmiseks on võimalik rakendada ka muid lahendusi“. Seadus ei täpsusta, millal standardi järgimine on või ei ole kohustuslik. Praktikas esineb olukordi, kus seadusandja on käsitlenud üldise viitena esitatud standardeid kohustuslikena,¹ samas teisalt otsese viitena esitatud standardeid vabatahtlikena.²

¹ Kordan siinkohal ettepanekus nr 19 avatud näiteid. TNVS seletuskirja (Toote nõuetele vastavuse seaduse eelnõu (702 SE) seletuskiri, arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=947840&u=20110606204007>) kohaselt viidatakse kohustuslike standardite näitena ehitusseadusele, milles siiski puuduvad otsesed viited konkreetsetele standarditele. Näiteks ehitusseaduse § 3 lg 4 sätestab, et ehitise ei või ohustada selle kasutajate ega teiste inimeste elu, tervist või vara ega keskkonda ning lõikest 5 tuleneb, et ehitise kasutamine ja hooldamine ei või selle kasutajale põhjustada ettearvamatuid riske ega õnnetusi, nagu näiteks libisemine, kukkumine, kokkupõrge, põletused ja elektrilöögid ning vigastused plahvatuse tagajärjel. Lähemalt ettepaneku nr 19, p-d 36–39.

² Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kinnitusel on liiklusseaduse § 11 sõnastamisel peetud silmas, et sättes käsitletud juhtudel on standardi järgimine soovituslik ning kohustuslikuna näivat sõnastust kasutati vaid tarbijate parema teavituse eesmärgil (vt ettepanek nr 19 p 40, p 99 jj):

Seega ei ole seadusandja pidanud silmas ka seda, et üldise viite korral on standard vabatahtlik ning otsese viite korral kohustuslik.

Eelnõu 403 SE I seletuskirjast võib järeldada, et standardile kohustusliku viite tegemine on edaspidi võimalik vaid rahvusvahelisest õigusest või EL õigusest tulenevalt olukordades, kus Eesti seadusandjal ei ole võimalik teisiti toimida: „Seepärast muudetakse käesoleva eelnõuga TNVSi selliselt, et standardile kohustusliku viite tegemine oleks lubatud ainult põhjendatud juhtudel, milleks on Eestile rahvusvahelisest või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate kohustuste täitmise vajadus.“³

Eelnõuga kavatsetakse TNVS § 42 lõiget 4 muuta ja asendada see alltoodud sõnastusega ning lisada ka lõiked 5 ja 6:

„(4) Viide standardile on soovituslik, kui viidatud standardi järgimine ei ole kohustuslik ja õigusakti nõuete täitmiseks on võimalik rakendada ka muid lahendusi. Muu lahendus käesoleval juhul ei tähenda mõne teise standardi järgimise kohustust.

(5) Viide standardile on kohustuslik, kui viidatud standardi järgimine on ainus võimalus täita õigusakti nõudeid. Kohustuslik viide standardile võib olla sätestatud nii otsese kui üldise viitena.

(6) Tehnilises normis ei ole lubatud sätestada kohustuslikku viidet standardile. Erandina on kohustusliku viite sätestamine lubatud Eestile rahvusvahelisest õigusest või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate kohustuste täitmisel, kui see on ainus võimalus täita õigusaktist tulenevaid nõudeid.“

Näen siinkohal järgmisi probleeme. Esiteks ei aita lõiked 4 ja 5 kaasa õigusselguse parandamisele, sest ikkagi ei ole üheselt mõistetav, millal standard on kohustuslik. Erinevalt seletuskirjast on eelnõu tekstis siiski nähtud ette võimalus, et standard võib olla ka muudel juhtudel (kui rahvusvahelisest ja EL õigusest tulenevalt) kohustuslik, s.t tingimusel, et standardi järgimine on ainus võimalus täita õigusakti nõudeid. Teiseks leian, et neid valdkondi võib olla küllalt palju, kus normiadressaadil polegi oma toote, teenuse või tegevuse ohutuse tagamiseks faktiliselt mingit teist alternatiivi, kui järgida standardis sätestatud nõudeid. Nii võib eelnõu oma praeguses redaktsioonis minu hinnangul tuua kaasa nii kohustuslike standardite arvu suurenemise kui ka õigusselguse probleemi laienemise. Kolmandaks juhin tähelepanu, et seadusandja on erinevas olukorras sõltuvalt sellest, kas standardi kohustuslikkus tuleneb EL õigusest või rahvusvahelisest õigusest. Viimase juhtumi puhul on võimalus vastava rahvusvahelise lepinguga mitte ühineda.

Selgitan, et Riigikogule saadetud ettepanek lähtub minu kindlast veendumusest, et faktilise alternatiivi puudumine konkreetsel ajahetkel ei tohi muuta standardit õiguslikus mõttes kohustuslikuks. Normiadressaadile peab ka sel juhul jääma vähemalt teoreetiline võimalus otsida teisi tehnilisi lahendusi, kasutada teisi materjale vmt. Ainult sel viisil saab seadusandja aidata

„§ 11. Märguriietusele, ohutusvestile ning loomveoki, jalgratta, tasakaaluliikuri, pisimopeedi ja jalakäija helkurile esitatavad nõuded

(1) Märguriietus **peab olema standardi EVS-EN 471** «Hoiatusrõivad professionaalseks kasutamiseks. Katsemeetodid ja nõuded» kohane 3. klassi kollakasroheline ohutusriietus.

(2) Ohutusvest **peab olema standardi EVS-EN 471** «Hoiatusrõivad professionaalseks kasutamiseks. Katsemeetodid ja nõuded» kohane vähemalt 2. klassi ohutusvest või -riietus.

(3) Jalgratturiikiiver **peab vastama standardi EVS-EN 1078** «Kiivrid jalgratturitele ja rulade ning rulluiskude kasutajatele» nõuetele.

(4) Helkur, mida kasutab jalakäija, **peab vastama standardi EVS-EN 13356** «Nähtavust parandavad vahendid mittepõhjustatavaks kasutamiseks. Katsemeetodid ja nõuded» nõuetele.“ (minu rõhutused)

³ Toote nõuetele vastavuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri, lk 4.

kaasa teaduse ja ettevõtluse arengule, kui ei tee ühel ajahetkel faktiliselt ainsat lahenduskäiku inimestele kohustuslikuks. See ei tähenda ohutuse tasemes järeleandmise tegemist, vaid tõenduskooormuse isiku kanda jätmist – sel juhul peab isik ise tõendama, et tema poolt valitud tee on sama ohutu kui standardi järgimine. Eelnevalt kirjeldatud kaalutlustel kujutab faktilise alternatiivi puudumisel standardi kohustuslikuks muutmine endast ettevõtlusvabaduse⁴ ebaproportsionaalset riivet ning sellise olukorra loomisest peaks Riigikogu põhiseadusega kooskõlas tegutsedes hoiduma.⁵

Vahekokkuvõttena märgin, et mulle jääb arusaamatuks, kas eelnõu väljatöötajad on soovinud standardite kohustuslikkust kitsendada vaid nendele juhtudele, mil kohustuslikkus tuleneb rahvusvahelisest või EL õigusest, või laiendada kõigile juhtudele, mil faktilist alternatiivi õigusaktis sätestatud eesmärgi saavutamiseks ei ole. Seetõttu näen eelnõu tekstis **õigusselguse probleemi**. Standardite kohustuslikkuse laiendamine kõigile olukordadele, kus faktilist alternatiivi polegi, kujutab minu hinnangul **ettevõtlusvabaduse ebaproportsionaalset riivet**.

2. Rahvusvahelisest ja EL õigusest tulenevalt kohustuslikud standardid

2.1. Standardite kättesaadavus

TNVS § 42 lg 6 lauses 2 planeeritakse kehtestada, et erandina on kohustusliku viite sätestamine lubatud Eestile rahvusvahelisest õigusest või Euroopa Liidu õigusaktist tulenevate kohustuste täitmisel, kui see on ainus võimalus täita õigusaktist tulenevaid nõudeid. Oma ettepanekus ma Euroopa Liidu õigusest tulenevat standardi kohustuslikkust ei puudutanud, kuivõrd õiguskantsler ei saa kontrollida selliste sätete põhiseaduspärasust, mille ülevõtmisel riigil puudub diskretsiooniruum.⁶

Siiski tõusetuvad rahvusvahelisest või EL õigusest tulenevate kohustuslike standardite puhul nende kättesaadavuse ja keele küsimused. Kohustusliku standardi kättesaadavuse probleemi olemuse avasin oma ettepaneku nr 19 alapeatükis 3.5. Põhiseadusest tulenev keskne nõue seisneb selles, et õiguse üldpõhimõtetest ja Riigikohtu praktikast tulenevalt peab kohustuslik norm olema avaldatud – isikutelt ei saa nõuda normide täitmist, mille olemasolu kohta puudub neil informatsioon või võimalus nende normidega tutvuda. Kui õigusaktis sisalduva otsese viite korral on inimene teadlik standardi olemasolust ja probleem seisneb vaid standardiga tutvumises, siis üldise viite korral ei pruugi inimene asjakohastest standarditest teadlik ollagi. Riigikogule saadetud ettepaneku punktis 3.5 selgitasin põhjalikult, miks minu hinnangul ei ole põhiseaduse nõuete suhtes piisav, kui inimestel on võimalus tutvuda standarditega Standardikeskuses ning teatud Tallinnas ja Tartus asuvates raamatukogudes.

⁴ Märkisin ettepanekus samuti, et teatud juhtudel võib tegemist olla ka vaba eneseteostuse või omandipõhiõiguse riivega (nt kui eraisik ise ehitab).

⁵ Vt selle kohta põhjalikumalt ka ettepaneku nr 19 alapeatükki 3.3, kus mh väljendasin järgmist kaalutlust: „Kahtlen, kas normilooja poolt ühe konkreetse tehnilise lahenduse ettekirjutamine on vajalik ning mõõdupärane piirang. Elu, tervise ja vara kaitsel suunatud ohutustaseme ettenägemine on kahtlemata kaalukas eesmärk. Samal ajal on mõeldav, et spetsialistide poolt luuakse teaduse ja tehnika arengutele tuginedes mingi muu toode või tehniline lahendus, mis võib ohutuse tagada standardiga samas ulatuses või isegi tõhusamalt ning mille rakendamine võib olla ettevõtjale odavam. Ühe kindla tehnilise lahenduse lõplik ettekirjutamine võib pärssida seetõttu nii ettevõtluse kui ka tehnikateaduste arengut, mis kokkuvõttes ei ole minu hinnangul ettevõtlusvabaduse proportsionaalne riive.“ – viidatud ettepaneku p 31.

⁶ Viitan siinkohal Riigikohtu praktikale, millest tulenevalt on põhiseaduslikkuse järelevalve võimalik juhtudel, mil EL õigus annab liikmesriigile kaalutusõiguse. Niisugustel juhtudel peab riigi poolt valitud õiguslik lahendus olema kooskõlas nii EL õigusega kui ka vastama Eesti põhiseadusele. RKHKm 07.05.2008, [nr 3-3-1-85-07](#), p 39; RKPJKm 26.06.2008, [nr 3-4-1-5-08](#), p 36.

Õigusaktide kättesaadavuse nõue eksisteerib ka Euroopa Liidu õiguses, sest Euroopa Kohus on oma praktikas rõhutanud, et **EL õiguskorra aluspõhimõtte kohaselt ei saa ametivõimud õigusaktile õigussubjektide vastu tugineda enne, kui neil on olnud võimalik õigusaktiga tutvuda nõuetekohase avaldamise kaudu Euroopa Liidu Teatajas.**⁷ Standardeid ei saa küll pidada EL õigusaktideks, kuid kohustusliku viite tegemisel standardile saab sellest teatud mõttes osa õigusaktist.⁸ Mõõnan, et **küsimus Euroopa Liidu õigusest tulenevalt kohustuslike standardite kättesaadavusest tuleb minu hinnangul lahendada Euroopa Liidu tasandil.**

2.2. Kohustuslike standardite keel

Veel üks eelnõuga seonduv põhiseaduslik probleem tõusetub sellest, kui rahvusvahelisest või EL õigusest tulenevalt kohustuslike standardeid ei tõlgita eesti keelde. Kui varasemalt kehtinud tehnilise normi ja standardi seadus⁹ nägi ette kohtusliku standardi eesti keelde tõlkimise nõude, siis toote nõuetele vastavuse seadus enam sellist kohustust ei sea.

Riigikohus on märkinud: „Põhiseaduse § 1 deklareerib, et Eesti on demokraatlik vabariik. Demokraatia täidab oma eesmärgi siis, kui ta toimib. Demokraatia toimimise üks tingimus on see, et võimu teostavad isikud mõistavad igakülgsest Eestis toimuvat ja kasutavad asjaajamises ühte märgisüsteemi. Seega on esindusdemokraatias ja riiklikus asjaajamises eesti keele kasutamise nõude esitamine Eestis kooskõlas üldiste huvidega ja ajalooliselt kujunenud olustikus õigustatud.“¹⁰ Ka Euroopa Kohtu praktikast joonistub selgelt välja põhimõte, et isikule kohustusi sätestav õigusakt peab olema avaldatud vastava liikmesriigi keeles. Liikmesriik ei tohi isiku vastu tugineda niisugustele nõuetele, mis ei ole avaldatud vastavas keeles.¹¹

Seega nõue, et kohustuslik standard peaks olema eesti keelde tõlgitud, tuleneb põhiseadusest ja ka EL õigusest. Nimetatud õigusallikate ülimuslikkuse põhimõttest tulenevalt ei ole iseenesest

⁷ 25.01.1979.a otsus kohtuasjas 98/78: Racke (EKL 1979, lk 69, p 15), 11.12.2007.a otsus kohtuasjas C-161/06: Skoma-Lux (EKL 2007, lk I-10841), 12.07.2012.a otsus kohtuasjas C-146/11: Pimix.

⁸ Standardite kättesaadavusele kui konstitutsioonilisele probleemile on viidanud ka R. van Gestel ja H. Micklitz, kes on 2013 avaldatud artiklis „European integration through standardization: how judicial review is breaking down the club house of private standardization bodies“ käsitlenud Saksa, Hollandi ning USA kohtute lahendeid, milles tõusetus küsimus standardite õiguslikust olemusest ja kättesaadavusest. Artiklist nähtub, et õigusaktides kohustuslikeks muudetud standarditega seoses on Saksamaal Föderaalkonstitutsioonikohtu praktikast (BVerfG, 29.07.1998 - 1 BvR 1143/90) lähtuvalt muudetud autoriõigusseadust (vrd [Urheberrechtsgesetz § 5 lg 3](#)), mis kohustab õigusaktides kohustuslikeks muudetud standardite autoreid lubama standardite publitseerimist teatud tingimustel kõigil kirjastajatel („but simultaneously guaranteed that the costs for reproduction stay within limits and that DIN has to grant access to their publishers“). Hollandis on artikli autorite kinnitusel Hollandi valitsus lubanud, et alates 01.01.2014 on kohustuslikud standardid tasuta kättesaadavad, millele seadusandja reageeris standardite vabatahtlikuks muutmise (Whereas the Dutch Government promised that mandatory references to standards would become available free of charge as of 1 January 2014, the legislature simultaneously started an operation to screen all mandatory references to standards in order to change these into references with an equivalence clause or „opt out“ provision“ (lk 175)). Artikli autorite käsitlusest tuleb välja, et probleemile tuleks lahendus leida nimelt EL tasandil. Nii väljendavad nad kahetsust, et kohtud ei ole pöördunud Euroopa Kohtu poole eelotsustuse saamiseks just kättesaadavuse küsimusega seoses („we do not know why the litigants in *Knooble* did not request the courts in the various instances to refer the case to Luxembourg in order to get to know whether, at least within the harmonized area of delegated law making, public access must be guaranteed, under Article 15 TFEU and Article 42 Charter of Fundamental Rights.“). R. van Gestel ja H. Micklitz. „European integration through standardization: how judicial review is breaking down the club house of private standardization bodies“. - Common Market Law Review 50, 2013, lk 180.

⁹ [Tehnilise normi ja standardi seadus](#) § 7 lg 5: „Tehnilises normis standardile kohustusliku otsese viite esitamise korral peab selline standard olema tervikuna eesti keeles Eesti standardina avaldatud.“

¹⁰ [RKPKo 05.02.1998, nr 3-4-1-1-98, p II.](#)

¹¹ 11.12.2007.a otsus kohtuasjas C-161/06: Skoma-Lux, p 34.

vajadust TNVS-s eraldi kohustusliku standardi tõlkimist reguleerida. Mind teeb siiski murelikuks, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ametnikud on mulle kinnitanud, et kohustuslikke standardeid ei kavatsetagi nende suure mahu tõttu tõlkima hakata.

Eelnevast tulenevalt palun Riigikogul toote nõuetele vastavuse seaduse muutmise seaduse eelnõu menetlemisel kaaluda standardite kohustuslikkuse regulatsiooni täpsustamist õigusselguse tagamiseks, piirdudes üksnes rahvusvahelisest ja EL õigusest tulenevate juhtumitega, mil liikmesriigil puudub kaalutlusruum. Palun samuti arutleda, millised võimalused oleks standardite kättesaadavuse ja keele küsimuste reguleerimiseks ning samuti nimetatud probleemide tõstatamiseks EL tasandil.¹²

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Monika Mikiver 693 8412
monika.mikiver@oiguskantsler.ee

¹² Olukorras, kus vastava standardi kohustuslikkus tuleneb EL õigusest, tuleb ka kohustuslikuks muudetud standardi tõlkimise küsimusele lahendusi leida eeskätt EL tasandil „Euroopa Kohus on otsustanud, et õiguskindluse ja võrdse kohtlemise põhimõtetest lähtuva kohtupraktika – millele on viidatud käesoleva otsuse punktides 33–38 – järgimine ei ole vastuolus liidu õiguse tõhususe põhimõttega, sest viimati nimetatud põhimõtte ei saa puudutada eeskirju, millele ei saa veel üksikisikute vastu tugineda. Kui tõhususe põhimõtte nimel lubada nõuetekohaselt avaldamata aktile tuginemist, tähendaks see, et vastavas liikmesriigis jäetakse üksikisikute kanda negatiivsed tagajärjed, mis tulenevad asjaolust, et liidu administratsioon ei täitnud kohustust tagada, et kogu *acquis communautaire* oleks ühinemise kuupäeval kõigis liidu ametlikes keeltes kättesaadav (eespool viidatud kohtuotsus *Skoma-Lux*, punkt 42).“ 12.07.2012.a otsus kohtuasjas C-146/11: *Pimix*, p 44.