



Õiguskantsler

ETTEPANEK nr 19

Tallinn

9. juuli 2012. a.

Toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 põhiseadusele vastavuse kohta

Analüüsinud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lauseid 1 ja 2, leian, et nimetatud sätted on vastuolus põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttega, § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse ja §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega, samuti kujutab viidatud säte põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse ja §-st 19 tuleneva vaba eneseteostusõiguse ebaproportsionaalset piirangut.

Toote nõuetele vastavuse seadus loob võimaluse näha õigusaktides ette kohustuslikke viiteid standarditele, mille tagajärjel omandab eraõigusliku organisatsiooni poolt vastu võetud ja autoriõiguslike piirangute alla käiv standard sisuliselt seaduse jõu. Standardi muutmine kohustuslikuks ei ole minu hinnangul proportsionaalne meede. Standardis käsitletud tehnilise lahenduse siduvaks tegemine piirab tehnika ja teaduse arengut, inimestelt võetakse võimalus luua tooteid ja teenuseid tehnika kõige uuema ja ohutuma arengutaseme järgi. Õigushüvede kaitse on sama efektiivselt saavutatav standarditele soovitusliku viitamisega – tehes õiguslikult siduvaks üksnes lõppeesmärgi, mille saavutamisele on standard suunatud, välistamata samal ajal alternatiivseid viise. Rõhutan, et standardi soovituslikkus ei tähenda järeleandmise tegemist õigusaktiga ettenähtud ohutustasemes. Kui inimene soovib standardist kõrvale kalduda, tuleb tal endal tõendada valitud teistsuguse lahenduse vähemalt samaväärne ohutus.

Oluline probleem peitub ka asjassepuutuva regulatsiooni õigusselguses – millal mõne standardi järgimine on või ei ole kohustuslik, ei ole TNVS § 42 lg 4 lausest 2 selgelt arusaadav. Kehtiva normi järgi ei ole standardi kohustuslikkuseks vaja otseselt dateeritud viidet, vaid tuleb igakordselt tõlgendada, kas standardi järgimine on kohustuslik ja kas õigusakti nõuete täitmiseks ei ole muud lahendust.

Kohustusliku standardi võimaldamine toob kaasa veel vastuolud õigusriigi, õiguskindluse ja seaduslikkuse põhimõtetega – standardid kuuluvad autorikaitse alla, seetõttu ei ole nad samamoodi kättesaadavad kui õigusaktid ning eraõiguslikust organisatsioonist standardiandja ei saa üldjuhul kehtestada üldkohustuslike reegleid.

Põhiseaduse § 142 lõikest 1 ja õiguskantsleri seaduse §-st 17 lähtuvalt teen Riigikogule ettepaneku

viia põhiseadusega kooskõlla toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 laused 1 ja 2 osas, milles on sätestatud võimalus muuta standard otsese või üldise viite kaudu kohustuslikuks.

I Taust

1. Minu poole pöördusid mitu avaldajat, kes avaldasid rahulolematust seoses õigusaktides kohustuslikena viidatud standardite kättesaadavusega. Ühe avaldaja hinnangul peaks õigusaktides viidatud standarditele laienema avaliku teabe seadus ning standardite koopiaid tuleks teabenõude esitamisel väljastada. Avaldajad rõhutasid, et praegu on võimalik standarditega tutvuda MTÜ Eesti Standardikeskuse ruumides kohapeal või see endale osta. Avaldajate hinnangul võib niisugune olukord olla põhiseadusega vastuolus.

2. Alustasin menetluse ja küsisin seisukohti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumilt, Justiitsministeriumilt, Sotsiaalministeriumilt, MTÜ-lt Eesti Standardikeskus (EVS) ning mõningatelt sundeksemplariraamatukogudelt¹. Ülevaade ühest avaldusest ning kaasatud menetlusosaliste üksikasjalikemast seisukohtadest on esitatud käesoleva ettekande lisas.

3. Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium selgitas, et standardid ei ole õigusaktid, vaid soovituslikud dokumendid. Erandjuhtumil võib standardi siiski kohustuslikuks muuta, kui õigusaktis standardile ettenähtud korras viidata. Täpsustavale küsimusele, kas näiteks liiklusseaduse §-s 11 sätestatud helkuri, jalgrattakiivri jt isikukaitsevahendite teatud standarditele vastavuse nõue² on kohustuslik või vabatahtlik, vastas majandus- ja kommunikatsiooniminister:

„Kehtiva liiklusseaduse § 11 lõigete 1–4 sõnastuse ja mõtte kohaselt on nimetatud standardite järgimise nõue kohustuslik. Sätte eesmärk on teha liiklejale üheselt selgeks, millistele nõuetele ohutuse tagamise seisukohalt peab vastama liikluses kasutatav märguriietus, ohutusvest, helkur ja jalgratturikiiver. Eelnõu ettevalmistamise käigus kaaluti väljendi „nõuetele vastav“ kasutamist ilma konkreetsema viiteta mõnele standardile, kuid siis leiti, et nii tavaliikleja kui ka turustaja jaoks võib jääda ebaselgeks, millistele konkreetsetele nõuetele vastavus tagab liiklejatele ohutuse sh ka seaduse tähenduses. [...] Kuigi ülalnimetatud lõigete kehtestamise eesmärgiks oli välistada isikukaitsevahendite vale kasutamist tarbija poolt, tuleb märkida, et nimetatud lõigetes on viidatud direktiivi 89/686/EMÜ artikli 5 lõikes 4 toodud harmoneeritud standarditele, mille järgimine ei ole kohustuslik.“. Seega on antud juhul ministri hinnangul tegemist soovituslike standarditega. Kohustuslikku sõnastust kasutati üksnes tarbijate parema informeerimise eesmärgil. Majandus- ja kommunikatsiooniminister lubas 2012. a jooksul kõnealuse sätte sõnastust muuta.

¹ Sundeksemplari seaduse § 8 lg 1 kohaselt saadetakse Eestis valmistatud või välisriikides tellimisel valmistatud trükiste sundeksemplari alljärgnevalt: Eesti Rahvusraamatukogu 2 eksemplari, Tartu Ülikooli Raamatukogu 2 eksemplari, Eesti Kirjandusmuuseumi Arhiiviraamatukogu 2 eksemplari, Eesti Akadeemiline Raamatukogu 1 eksemplar, Tallinna Ülikooli Akadeemiline Raamatukogu 1 eksemplar, Tallinna Tehnikaülikooli Raamatukogu 1 eksemplar. Pöördusin raamatukogude poole, kelle valduses on 2 eksemplari, uurimaks, kas standardeid on võimalik kauglaenutuse kaudu rahvaraamatukogudesse tellida.

² Liiklusseaduse § 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) Jalgratturikiiver peab vastama standardi EVS-EN 1078 «Kiivrid jalgratturitele ja rulade ning rulluisude kasutajatele» nõuetele.

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

(5) Helkur, mida kasutatakse loomveokil, jalgrattal, pisimopeedil ja tasakaaluliikuril peab vastama käesoleva seaduse § 73 lõike 11 alusel kehtestatud nõuetele.

4. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium rõhutas, et rahvusvahelistest lepingutest tulenevalt kuuluvad standardid autoriõiguskaitse alla. Standardite kättesaadavus on piisavalt tagatud, sest Eesti Standardikeskuse Teatajas (EVS Teataja) avaldatakse standardite pealkirjad ning inimestel ja ettevõtjatel on võimalik neid osta.

5. Justiitsministeerium oli seisukohal, et kuivõrd Eesti Standardikeskusel puudub põhiseadusega antud pädevus kehtestada üldkohustuslikke õigusnorme, ei saa standardid olla ühelgi juhul kohustuslikud. Juhul, kui standardite kohustuslikkus oleks võimalik, ei näe Justiitsministeerium standardite kättesaadavuses probleemi. Vaatamata intellektuaalse omandi õigusest tulenevatele piirangutele, on kõikide Eesti standardite täistekstidega võimalik tasuta tutvuda Eesti Standardikeskuse klienditeeninduses aadressil Aru 10, Tallinn, ning sündeksemplari seaduse §-s 8 nimetatud raamatukogudes esindatud sündeksemplaride kaudu. Samuti on standardite tutvustused kättesaadaval EVS Teatajas. Riigi ja EVS vahel sõlmitud haldusleping ei sätesta siinkohal erinõudeid. Seeläbi on tagatud standardite kättesaadavus huvitatud isikutele.

II Asjakohane säte

6. Väljavõtte toote nõuetele vastavuse seadusest (TNVS):

„§ 42. Tehnilises normis standardile viitamine

[---]

(4) Tehnilises normis standardile viidates tuleb eelistada soovituslikku viitamist. Viide standardile on soovituslik, kui viidatud standardi järgimine ei ole kohustuslik ja õigusakti nõuete täitmiseks on võimalik rakendada ka muid lahendusi [---].“³

III Õiguskantsleri analüüs

3.1. Standardite olemuse kujunemine

7. Praeguse olukorra õiguslike probleemide mõistmiseks tuleb heita pilk standardite tekkeloole, mida on erialakirjanduses avatud järgmiselt: „Seda, et kõrge kvaliteedi saavutamiseks on vaja oskusi, teatakse ammu, ent iidse individuaaltootmise tingimustes rakendati oskusi iga toote puhul eraldi. Nüüdisaegse korralduseni jõudis kvaliteedi tagamine masinaehituse kaudu. Veel saja aasta eest võis materjalide koostis olla ebahühtlane, tehased kasutasid erineva kuju ja keermega polte, mutreid ja muid kinnitusedetaile jne. Seetõttu oli masinate vastupidavus juhuslik ja remontimine raske. Sellest olukorrast väljapääsu otsides hakati tähtsamates asjades kokku leppima. Sündivaid kokkuleppeid hakati nimetama standarditeks, üksteisega ühilduvaid standardeid standardisüsteemideks. Seeria- ja masstootmine oluaks nendeta võimatu.“⁴

8. Standardiorganisatsioonide ajalugu on selgitatud: „Igal standardisüsteemil on oma keskasutus, mis seda süsteemi haldab, rakendab ja arendab. Üks vanemaid standardisüsteeme on 1917. aastal

³ TNVS § 42 lg 4 lause 3 sätestab, et tehnilises normis standardile viite sätestamise korral eeldatakse viidatud standardi järgimisel standardiga kaetud nõuete osas vastavust õigusakti sellekohastele nõuetele. Minu analüüsist on 3. lause teadlikult välja jäetud, sest kõnealuse õigusnormi 3. lause ei puududa eelduslikult kohustuslikke standardeid. Kohustusliku standardi puhul ei ole tegemist pelgalt eelduse loomisest, vaid ainus viis nõuetele vastata ongi standardi järgimine.

⁴ H. Levald „Kvaliteedijuhtimine ja selle rakendamine avalikus halduses“ Riigikogu Toimetised nr 22, 2010, arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14298&op=archive2>.

Saksamaal asutatud DIN (*Deutsche Industrienormen* – Saksa tööstusnormid). DIN normeeris ennekõike kinnitusdetailide, materjalide ja muude laialdaselt kasutatavate toodete mõõde ja materjalide omadusi. Sellisena levis DIN enne Teist maailmasõda Euroopas paljudesse riikidesse, sealhulgas Eestisse. Ka Nõukogude Liidus kasutatud GOST-ide süsteem on DIN-i analoog. Teise maailmasõja ajal DIN-i peakorter hävis ja tema aktiivne tegevus lakkas, ent varsti hakkas ta uuesti tegutsema. Aastal 1975 DIN reorganiseeriti. Tema nimetus sai uue tähenduse – *Deutsches Institut für Normung* (Saksa Normeerimisinstituut) ning ta taastab oma mõjuala.⁵

9. „Teine üleilmselt levinud standardisüsteem on ISO. Selle lõi Rahvusvaheline Standardiorganisatsioon (*International Organization for Standardization*), mis on asutatud 1947. aastal ja mille peakorter asub Šveitsis. Standardisüsteemi nimetus ISO pärineb kreekakeelsest sõnast *isos*, mis tähendab sarnasust. Süsteemi eelkäija oli 1926. aastal asutatud rahvuslike standardiorganisatsioonide assotsiatsioon ISA (*International Federation of the National Standardizing Associations*). ISO standardite aluseks olid eeskätt Inglismaal ja USA-s kasutatavad normid. ISO levis Euroopas ja kogu maailmas kiiresti pärast sõda, kui DIN oli madalseisus. Nende kõrval on maailma eri piirkondades kasutusel muid standardisüsteeme.“⁶

10. Standardite tähtsus **Euroopa Liidu õiguse** instrumendina kerkis päevakorda eeskätt pärast mitmeid kohtulahendeid 1970ndate lõpul, kus ühes liikmesriigis valmistatud toote turustamine oli häiritud naaberliikmesriigis, kus nõuded tootele olid sõnastatud teisiti.⁷ Euroopa Liidu üks olulisemaid strateegilisi eesmärke on olnud ühisturg. Et ühe liikmesriigi õigusnormid kujutasid endast takistust toodete vabale liikumisele,⁸ muutus oluliseks tehnilise ohutuse õiguse harmoneerimine.⁹

11. Kui esialgu plaaniti selleks kõik ohutusnõuded kodifitseerida, koostades selleks ülimalt detailseid tehnilisi nõudeid sisaldavaid regulatsioone, siis peagi tõdeti, et tehnilise valdkonna kiiret arengut silmas pidades ei pruugi tehniliste nõuete fikseerimine olla otstarbekas lahendus. Tehniliste nõuete täieliku harmoneerimise kontseptsioon loeti see tõttu nurjunuks.¹⁰

12. Uus lähenemine EL antud valdkonna õiguspoliitikas tekkis 1980. aastatel. Uue lähenemise keskne idee oli sätestada tehniliselt kompleksse valdkonna ühtlustamisel direktiivis üksnes olulised nõuded (*essential requirements*).¹¹ 1985. aastal võeti vastu resolutsioon uue lähenemisviisi kohta tehnilisel harmoneerimisel, mis sõnastas uued harmoneerimise põhimõtted.¹² Resolutsiooniga seati eesmärgiks, et EL seadusandja roll toodetele nõudeid kehtestades peaks piirduma üksnes oluliste eesmärkide sätestamisega ning tehnilised üksikasjad ja praktilised lahendused nende nõuete täitmiseks tuleks kirjeldada vabatahtlikes ehk harmoneeritud standardites.¹³ Seejuures rõhutati, et eraõigusliku komisjoni vastuvõetud normatiividel ei tohi

⁵ Samas.

⁶ Samas.

⁷ Nt *Cassis de Dijon* 20.02.1979 EKo 120/78, *Reinheitsgebot für Bier* 12.3.1987 EKo 178/84.

⁸ T. Klindt „Der „new approach“ im Produktrecht des europäischen Binnenmarkts: Vermutungswirkung technischer Normung. – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2002, nr 5, lk 134.

⁹ Samas, lk 134.

¹⁰ Samas, lk 133 jj.

¹¹ U. Ehrlicke. Dynamische Verweise in EG-Richtlinien auf Regelung privater Normungsgremien. – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2001, nr 24, lk 747.

¹² Nõukogu resolutsioon, 7. mai 1985, uue lähenemisviisi kohta tehnilisele harmoneerimisele ja standarditele. – EÜT C 136, 04.06.1985, lk 1–9.

¹³ Uue lähenemisviisi direktiivide eesmärgiks on kaupade vaba liikumise tagamine tehniliste kaubandustõkete vältimise kaudu. Selleks sätestavad need direktiivid üldised ja kogu Euroopa Majanduspiirkonnas ühtsetena kehtivad olulised ohutusnõuded, millele toode peab vastama, ning vastavushindamise protseduurid. Uue lähenemisviisi direktiivide kohta loe täpsemalt uuel ja üldisel lähenemisviisil põhinevate direktiivide rakendamise juhiseist (*Guide to*

mingil juhul olla õiguslikku siduvust. Standarditest juhendumine loob toote või tegevuse direktiivile vastavuse eelduse. Standardi järgimine kujutab regulatsiooni adressaadi jaoks vaid üht võimalikku viisi direktiivis sisalduva ohutusnormi täitmiseks.¹⁴ Adressaadilt ei võeta võimalust tõendada teisel viisil, et tema tegevus on normiga kooskõlas, tegu on pelgalt tõenduskoormuse ümberpööramisega.¹⁵ Tehniliste üksikasjade kirjeldamine on riigisiseste standardi-organisatsioonide ülesanne, mis tähendab tegelikult, et direktiive täpsustavad eraõiguslikud organisatsioonid.¹⁶

13. Kõnealuse resolutsiooni vastuvõtmisest on uue lähenemisviisi põhimõtetele tuginevate direktiividega järk-järgult kaetud erinevaid valdkondi. 2000. aastate alguses kõneldi juba **uuest üldisest kaasreguleerimise kontseptsioonist**, mis peab tagama asjassepuutuvate majandusringkondade ja asjatundjate kaasamise Euroopa õigusloomesse.¹⁷

14. 2007. aastal rõhutas Euroopa Kohus, et riigisisese standardi muutmine liikmesriigi õigusaktides kohustuslikuks võib viia vastuoludeni EL õigusega: „Riigisisese standardiga vastavuses olemise nõue on vaatamata sellele, et seda kohaldatakse vahet tegemata kõigile toodetele, takistuseks ühendusesisesele kaubandusele ning kujutab endast EÜ artiklis 28 keelatud koguseliste impordipiirangutega samaväärse toimega meetet, sest selline nõue võib tuua teiste liikmesriikide ettevõtjatele kaasa kohustuse viia oma seadmed ja varustus vastavusse impordiriigi tehniliste standardite või sätetega ning kanda sellise kohandamisega seonduvad täiendavad kulutused või sundida nad loobuma asjaomaste toodete turustamisest vastavas liikmesriigis.“¹⁸ Kohus täpsustas ka erandi tegemise võimalikkust: „Ehkki liikmesriigid võivad õigusnormide ühtlustamise puudumisel ise paika panna inimeste elu ja tervise kaitse nende poolt tagatava taseme, on erandi tegemine kaupade vaba liikumise põhimõttest EÜ artikli 30 alusel siiski õigustatud üksnes juhul, kui liikmesriigi asutused näitavad, et selline erand on vajalik ühe või mitme eelmainitud eesmärgi saavutamiseks ning on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Õigustustega, millele liikmesriik võib tugineda, peavad kaasnema ka kohased tõendid või analüüs selle liikmesriigi võetud piirava meetme asjakohasuse ja proportsionaalsuse kohta ning argumentatsiooni toetavad täpsed asjaolud.“¹⁹

15. Ajaloolist kujunemist EL õiguses kokku võttes võib tõdeda, et esialgselt tehniliste nõuete täielikust inkorporeerimisest on loobutud ning õigusaktides kasutatakse kas otseseid või kaudseid viiteid standarditele. Üldise viite korral kasutatakse õigusnormi sõnastamisel määratlemata õigusmõisteid nagu „hea inseneritava“, „teaduse ja tehnika arengutase“, „ohutus“, „tavapäraselt oodatav kvaliteet“. Niisuguste mõistete sisustamisel tuleb EL õiguslooja tahet arvestades pöörduda asjassepuutuvate standardite poole.²⁰

the Implementation of Directives Based on New Approach and Global Approach). Viidatud toote nõuetele vastavuse seaduse eelnõu seletuskirjas, arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=947840&u=20110606204007>.

¹⁴ Seda mõtet väljendab ka TNVS § 42 lg 4 kolmas lause: „Tehnilises normis standardile viite sätestamise korral eeldatakse viidatud standardi järgimisel standardiga kaetud nõuete osas vastavust õigusakti sellekohastele nõuetele.“

¹⁵ U. Ehricke (viide 11), lk 746.

¹⁶ T. von Klute. Die Angleichung des polnischen Technikrechts an gemeinschaftliche Standards. – Wirtschaft und Recht in Osteuropa 2001, nr 4, lk 107.

¹⁷ U. Ehricke (viide 11), lk 747.

¹⁸ Kohtuasi C-254/05. 07.06.2007.

¹⁹ Kohtuasi C-254/05. 07.06.2007.

²⁰ U. Ehricke (viide 11), lk 750.

16. Vahekokkuvõttena märkin, et EL õiguses on üldine suundumus kasutada uue lähenemisviisi direktiive, milles standarditele viitamine ning nende järgimine on vabatahtlik.²¹

3.2. Standardite regulatsioon toote nõuetele vastavuse seaduses

17. 01.10.2010 jõustunud TNVS kohaselt mõistetakse standardi all konsensuse alusel koostatud ja üldiseks ning korduvaks kasutamiseks standardiorganisatsiooni poolt vastuvõetud dokumenti, mis sisaldab mingi tegevuse või selle tulemuse kohta tehnilist spetsifikatsiooni. Standardi järgimine on üldiselt vabatahtlik (TNVS § 4 lg 1 p 4).

18. Seletuskirjas märgitakse standardi olemuse kohta: „Standarditel on oluline roll majandussuhete kujundamisel. Kõige ilmekamalt ilmneb see kaupade (toodete) vaba liikumise tagamisel, seda nii Euroopa tasemel kui ka laiemalt rahvusvahelisel tasandil. Standardid määratlevad teaduse ja tehnika arengutaseme (nn *state of the art*), tagavad ohutuse ja/või ühilduvuse ning võimaldavad selle läbi oluliselt kokku hoida tootmiskulusid. Standardid hõlbustavad ühtlustada riikides erinevaid tehnilisi nõudeid, mis omakorda aitab kaasa nõuete erisusest tulenevate tehniliste kaubandustõkete vältimisele.“²²

19. TNVS § 39 lõikes 1 sätestatakse, et tehnilist normi²³ sisaldava õigusakti ettevalmistamisel lähtutakse Eestile siduvast rahvusvahelisest õigusest, rahvusvaheliste või Euroopa standardiorganisatsioonide vastuvõetud standarditest või nende lõplikes kavandites määratletud tehnilistest spetsifikatsioonidest. Standardites või nende lõplikes kavandites määratletud tehnilistest spetsifikatsioonidest võib kõrvale kalduda, kui nende erisusteta arvestamine oleks soovitud eesmärkide saavutamiseks kliimatiliste või geograafiliste tingimuste või tehnoloogiliste probleemide tõttu ebatõhus või sobimatu.

20. TNVS § 42 lg 1 kohaselt piirduakse tehnilises normis standardi nõuete arvestamisel üksnes oluliste nõuete või eesmärkide sätestamisega ja vajaduse korral viidatakse standardile. Tehnilises normis võib standardile viidata otse või üldiselt. Standarditele viitamisega seoses on seletuskirjas märgitud: „Ka õigusloomes, ehk käesoleva seaduse mõistes tehniliste normide koostamisel, tuginetakse sageli standarditele otse või kaudselt viidates. Standarditele viitamine võimaldab seadusandjal vältida tehniliste üksikasjadega koormatud väga keeruliste õigusaktide väljatöötamist, selline praktika oleks seadusandjale väga ressursimahukas ja aeganõudev. Seadusandja võib piirduda üksnes hädavajalike nõuete ja eesmärkide määratlemisega, jättes tehniliste üksikasjade ja võimalike tehniliste lahenduste määratlemise standardite teemaks. Reeglina ei ole seadusandjal selliste tehnilisi üksikasju sisaldavate õigusnormide väljatöötamiseks ka piisavat ressursi ja kompetentsi.“²⁴ Standarditele tuginemine võimaldab ka õigusloomes ressursse säästa ning tagada samas õigusaktiga soovitud eesmärk lihtsamalt.“²⁵

21. Seadusandja on selgitanud standardite rolli õiguse rakendamisel järgmiselt: „Samuti on standarditel roll õiguse rakendamisel. Näiteks kui õigusaktis ei ole piisavalt täpselt nõudeid

²¹ Selle ettepaneku raames ei analüüsi ma neid standardeid, mille kohustuslikkus tuleneb otse EL õigusest.

²² Toote nõuetele vastavuse seaduse eelnõu (702 SE) seletuskiri, arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=947840&u=20110606204007>.

²³ Tehniline norm – õigusaktis sätestatud toote, protsessi või teenuse suhtes kohaldatav tehniline spetsifikatsioon. Tehnilise normina käsitatakse ka õigusnormi, milles kehtestatud maksu tasumise kohustusega mõjutatakse toote tarbimist. Samuti käsitatakse tehnilise normina tehnilist eeskirja määruse (EÜ) nr 764/2008 tähenduses. Tehnilise normina ei käsitata riiklikku sotsiaalkindlustust reguleeriva õigusakti sätteid (TNVS § 4 lg 1 p 8).

²⁴ Võrdlusena: Euroopa kolme standardiorganisatsiooni töösse on kaasatud ca 60 000 eksperti (andmed CENist).

²⁵ Toote nõuetele vastavuse seaduse eelnõu (702 SE) seletuskiri (viide 22).

määratletud või kui need nõuded on määratletud üksnes eesmärgi või määratlemata õigusmõistete kaudu, on standardid üheks autoriteetseks ja üldiselt aktsepteeritud kirjapandud allikaks, mille alusel on kohaldatavaid nõudeid võimalik täpsemalt määratleda. Näiteks terminid „hea inseneritava“, „teaduse-tehnika arengutase“, „ohutus“, „tavapäraselt oodatavas kvaliteedis“ on kõik sellised mõisted, mida on võimalik ja mõistlik just standardite abil sisustada. Standardeid kasutatakse ka riigihangetes pakkumise kutse dokumentides tehniliste kirjelduste määratlemisel, ka siinkohal on kaalutlused sarnased õigusloomega – tehnilise kirjelduse koostaja ei pea tundma üksikasjalikult hanke objektiks olevat toodet või teenust.“²⁶

22. Kuigi TNVS § 42 lg 4 esimese lause järgi tuleb eelistada standardile soovituslikku viitamist, on TNVS eelnõu seletuskirjas selgitatud, et standard võib olla õigusaktiga ka kohustuslikuks tehtud. TNVS § 42 lg 4 lauses 2 sätestatakse, et **viide standardile on soovituslik juhul, kui täidetud on mõlemad järgmised tingimused:**

(1) kui viidatud standardi järgimine ei ole kohustuslik ja

(2) õigusakti nõuete täitmiseks on võimalik rakendada ka muid lahendusi.

23. Kui soovitusliku viite tingimused ei ole õigusaktis sisalduvas tehnilises normis täidetud, on järelikult tegu kohustusliku standardiga.

3.3. Standardi kohustuslikkus kui proportsionaalsuse probleem

24. PS § 31 sätestab igapäevase tegeleda ettevõtlusega. Ettevõtlusvabadus laieneb PS § 9 lg 2 kohaselt ka juriidilistele isikutele. Ettevõtlusvabaduse esemelisse kaitsealasse kuulub tulu saamise eesmärgil toimuv igasugune tegevus. Ettevõtlusvabadus on õiguslik vabadus, millele vastab riigi kohustus mitte teha põhjendamatu takistusi ettevõtluseks. Ettevõtlusvabadust riivab iga abinõu, mis takistab, kahjustab või kõrvaldab mõne ettevõtlusega seotud isiku tegevuse. Kaitseala on riivatud muu hulgas siis, kui avalik võim mõjutab seda vabadust ebasoodsalt.²⁷

25. PS § 31 kaitseb seega nii füüsiliste kui ka juriidiliste isikute õigust luua tooteid või pakkuda teenuseid tulu teenimise eesmärgil. Ettevõtjale kuulub põhiseaduse järgi valikuvabadus oma toote või teenuse sisu kujundamisel. Kui TNVS § 42 lg 4 laused 1 ja 2 võimaldavad kohustuslikku viidet standardile, annab see seadusandjale (nii Riigikogule kui ka määrusandjale) võimaluse kehtestada eriregulatsioone, mille tulemusena tehakse standardi järgimine teatud toote või teenuse puhul kohustuslikuks. Kuigi põhiõiguse vahetu piirang tuleneb eriseadusest, on riivet võimalik siiski ka TNVS § 42 lg 4 lausete 1 ja 2 puhul jaatada. Ettevõtja ei saa sellisel juhul järelikult toote loomisest või teenuse kujundamisest valida mingit teist moodust või tehnoloogiat, mis saavutaks õigusaktiga nõutava ohutuse standardiga võrreldes samal või veelgi paremal viisil.

26. Ülaltoodut arvesse võttes leian, et TNVS § 42 lg 4 laused 1 ja 2 kujutavad endast ettevõtlusvabaduse ebasoodsat mõjutamist, luues võimaluse teistes õigusaktides muuta standardeid kohustuslikuks, ning seega on tuvastatud PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusega tegelemise õiguse riive.

27. Kohustuslikud viited võivad riivata ka isiku vaba eneseteostuse põhiõigust (PS § 19), kui isik soovib midagi teha, kuid ilma tulu taotlemata.²⁸ Isiklikuks otstarbeks nt maja ehitamisel võib see

²⁶ Toote nõuetele vastavuse seaduse eelnõu (702 SE) seletuskiri (viide 22).

²⁷ Vt nt RKPKo 12.06.2002, nr 3-4-1-6-02, p 9.

²⁸ Hiljuti lastega mänguväljakutel juhtunud õnnetuste kontekstis tuleb seejuures küsida, et kui laste mänguväljaku ehitavad näiteks kogukonna aktiivsed liikmed (külaseltsid, linnade nn Uue Maailma seltsid jmt), kuidas saavad nad üldse teada, et mänguväljaku ohutuse miinimumnõuded on defineeritud standardis EVS-EN 1176-1:2000/A1:2002

kaasa tuua ka omandipõhiõiguse (PS § 32) riive. Et järgnev ettevõtlusvabaduse piirangu proportsionaalsuse analüüs kehtib sarnaselt ka vaba eneseteostuse ja omandi põhiõiguste riive osas, jätan korduse vältimise mõttes viimati nimetatud põhiõiguste piirangute proportsionaalsuse analüüsimata.

28. Põhiõiguse riive ei tähenda automaatselt, et tegu oleks põhiõiguse rikkumisega. Põhiõiguse riivet sisaldav õigusakt ei riku põhiõigust, kui see on põhiseaduspärane ehk formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas.

29. PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus. Ettevõtlusvabaduse piirang on õiguspärane, kui sel on legitiimne eesmärk, piirang on sätestatud seadusega ning piirang on proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Kohustuslikke standardeid kasutatakse eeskätt tehnilise ohutuse valdkonnas ning piirangu eesmärk ongi ohutus – inimeste elu, tervise ja vara kaitse. Piirangu eesmärgi legitiimsuse osas ei ole seega kahtlusi. Kuid piirang on proportsionaalne üksnes juhul, kui see on sobiv, vajalik ning mõõdupärane eesmärgi suhtes.

30. Sobiv on piirang juhul, kui soodustab eesmärgi saavutamist. Sobivuse seisukohalt on vaieldamatult ebaproportsionaalne abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Et standardi on koostanud (tehnilised) eksperdid, ei ole tõenäoliselt vaidlust selles, et standardist juhindumine aitab kaasa ohutuse saavutamisele.

31. Vajalik on piirang juhul, kui eesmärgi saavutamiseks ei ole teist, isikut vähem koormavat abinõud. Piirangu mõõdukuse üle otsustamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust. Kahtlen, kas normilooja poolt ühe konkreetse tehnilise lahenduse ettekirjutamine on vajalik ning mõõdupärane piirang. Elu, tervise ja vara kaitsele 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 piirang. Lisaks rõhutan, et kui sama ohutustaseme saavutamiseks on alternatiiv, siis on võimalik, et selle rakendamine on isikule soodsam ning sellisel juhul ei oleks standardi kohustuslik rakendamine vajalik meede.

32. Ettevõtlusvabadust vähemriivav on standardile soovitusliku viite tegemine, millega õigushüvede (inimese tervis, elu, vara) kaitseks sätestatakse siduv eesmärk (ohutuse tase), mitte aga eesmärgi saavutamise üks ja ainus vahend. Sellisel juhul on tagatud ka see, et normilooja ise otsustab lähtudes olulisuse põhimõttest põhiõiguste riive seisukohalt olulised asjaolud ning volitusnormi või soovitusliku viitega standardile annab juhtnöörid eesmärgi saavutamiseks vajalike abinõude kohta. Minu hinnangul tagab soovitusliku standardi kui eesmärgi ühe võimaliku saavutamistee äranäitamise koosmõjus standardile vastavuse korral õigusakti nõuetele vastavuse eeldamine põhiõiguste kaitse sama efektiivselt ning riivab ettevõtlusvabadust proportsionaalselt.

33. Olen seetõttu seisukohal, et TNVS § 42 lg 4 laused 1 ja 2 kujutavad endast PS §-st 31 sätestatud põhiõiguse, samuti PS §-s 19 sätestatud vaba eneseteostuse ebaproportsionaalset piirangut.

3.4. Standardi kohustuslikkus kui õiguselguse probleem

34. PS § 13 lg 2 sätestab õiguselguse põhimõtte, millest tulenevalt peab põhiõigust riivav seadus olema piisavalt määratletud. Õiguselguse põhimõtte kohaselt peavad õigusaktid olema sõnastatud nii selgelt ja arusaadavalt, et õigusakti adressaadil oleks võimalik piisava tõenäosusega ette näha, milline õiguslik tagajärg kaasneb teatud tegevusega. Riigikohus on esile toonud, et õiguselguse nõue on olulisem, kui on tegu normidega, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja talle kohustusi peale panna.²⁹

35. TNVS § 42 lg 4 teine lause sätestab, et viide standardile on soovituslik, kui viidatud standardi järgimine ei ole kohustuslik ja õigusakti nõuete täitmiseks on võimalik rakendada ka muid lahendusi. Standardile viitamise kohustuslikkuse tuvastamiseks peab seega olema vastupidine olukord – viidatud standardi järgimine on kohustuslik ning õigusakti nõuete täitmiseks ei ole võimalik rakendada muid lahendusi.

36. Millal standardi järgimine on või ei ole kohustuslik, ei ole TNVS-st selgelt arusaadav. TNVS sätestab nimelt kaks võimalust standarditele viitamiseks. Viide standardile on **otsene**, kui see sisaldab standardi tähist, milleks on kombinatsioon standardi vastuvõtnud või koostanud standardiorganisatsiooni tähtlühendist ja standardi numbrist. Otsene viide esitatakse dateeritult või dateerimata. Dateeritud viite korral järgitakse standardit dateeringu seisuga, dateerimata viite korral koos hilisemate muudatustega (TNVS § 42 lg 2).³⁰ Viide standardile on **üldine**, kui viidatakse mõne standardiorganisatsiooni vastuvõetud või muudel alustel määratletavatele standarditele ning kui viide ei sisalda standardi tähist (TNVS § 42 lg 3).³¹

37. Toote nõuetele vastavuse seadusest ning selle seletuskirjast nähtub, et standardi kohustuslikkuse saavutamiseks ei ole vaja kasutada otseselt viidet. TNSV seletuskirjas viidatakse kohustuslike standardite näitena ehitusseadusele, milles siiski puuduvad otsesed viited konkreetsetele standarditele. Seadusandja mõtte kohaselt võib standard seega ka üldise viite kaudu olla kohustuslik (õiguslikult siduv).³² Näitena on seletuskirjas viidatud ehitustoodete direktiivile 89/106/EMÜ ja seda ülevõtvale ehitusseadusele.³³

38. Ehitustoodete direktiivist 89/106/EMÜ ei ole kohustuslik viide standarditele siiski üheselt tuletatav. Pigem vastupidi – direktiivi sissejuhatavas märkuses on sedastatud: „Need olulised

²⁹ RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 22 jt.

³⁰ Näiteks: elektroonilise side seaduse (ESS) § 78 lg 1: „Universaalteenuse osutamise kohustusega sideettevõtja teeb avalikkusele kättesaadavaks vastavalt Eesti standardis EVS 874:2003 sätestatud mõistetele ja mõõtemetoditele vähemalt järgmised universaalteenuse osutamist puudutavad andmed.“; masina ohutuse seadus § 21 lg 2 p 9: „Tehnilise kontrolli teostaja peab vastama Eesti standardis EVS-EN ISO/IEC 17020 esitatud inspekteerimisasutuste toimimise üldkriteeriumidele ja A-tüüpi inspekteerimisasutuse kriteeriumidele; (analoogne säte sisaldub ka surveseadme ohutuse seaduses, lifti ja köistee ohutuse seaduses, küttegaasi ohutuse seaduses, elektriõhusseaduses).“

³¹ ESS § 124 lg 2: „**Kui Tehnilise Järelevalve Amet leiab, et harmoneeritud standardite järgimine ei taga aparatuuri vastavust nõuetele**, teatab ta sellest Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu direktiivi 1999/5/EÜ raadioseadmete ja telekommunikatsioonivõrgu lõppseadmete ning nende nõuetekohasuse vastastikuse tunnustamise kohta (EÜT L 91, 07.04.1999, lk 10–28) artiklis 13 nimetatud komiteele.“ [minu rõhutus]

³² Riigikohus on seoses ehitusalaste standarditega leidnud, et: "Eesti standardid ei ole õigusaktid, kuna neid ei ole kehtestatud vastava õigusliku menetlusega. Sellest asjaolust tuleneb ka standardite soovituslik iseloom, mida kaitsja kassatsioonis korduvalt rõhutab. Samas ei tähenda standardite soovituslikkus seda, et nendest tulenevad ohutusnõuded oleksid iseenesest soovituslikud. [minu rõhutus] Ehitusseaduse § 3 lg-s 1 sätestatud kohustust järgida ehitamisel head ehitustava ja tagada ehitise ohutus täidab üksnes isik, kes järgib ehitamisel ohutusnõudeid, st nõudeid, mis on ehitamise valdkonna spetsiifika tõttu sätestatud lisaks õigusaktidele ka soovituslikku tähendust omavates aktides.“ RKKKo 17.03.2010, nr 3-1-1-7-10, p 7.2.

³³ Toote nõuetele vastavuse seaduse eelnõu (702 SE) seletuskiri (viide 22).

nõuded loovad aluse ehitustoodete Euroopa standardite ettevalmistamiseks; arvestades, et saavutamaks maksimaalset kasu ühtsel siseturul, võimaldamaks sellele turule võimalikult paljude tootjate juurdepääs, tagamaks turu maksimaalne läbipaistvus ja loomaks tingimused ehituse üldeeskirjade süsteemile, tuleks ühtlustatud standardid kasutusele võtta laialdaselt ja nii kiiresti kui võimalik; **standardite koostajateks on eraasutused ja standardid ei tohi muutuda kohustuslikeks**; sel eesmärgil on vastavalt komisjoni ja Euroopa Standardimiskomitee (CEN) ja Euroopa Elektrotehnilise Standardimise komitee (CENELEC) poolt 13. novembril 1984 alla kirjutatud koostöö raamlepingule, need kaks organisatsiooni tunnustatud pädevaks standardite vastu võtmiseks; käesoleva direktiivi kohaldamisel on ühtlustatud standard tehniline kirjeldus“ *[minu rõhutused]*

39. Teisalt saab tuua näite olukorrast, kus seadus sisaldab otsese viite standardile. Nimelt sätestab liiklusseaduse § 11 lg 1 pealtnäha obligatoorselt, et märgurietus peab olema standardi EVS-EN 471 „Hoiatusrõivad professionaalseks kasutamiseks. Katsemeetodid ja nõuded“ kohane 3. klassi kollakasroheline ohutusriietus; § 11 lg 2 näeb ette, et ohutusvest peab olema standardi EVS-EN 471 „Hoiatusrõivad professionaalseks kasutamiseks. Katsemeetodid ja nõuded“ kohane vähemalt 2. klassi ohutusvest või –riietus, § 11 lg 3 kohaselt peab jalgratturikiiver peab vastama standardi EVS-EN 1078 „Kiivrid jalgratturitele ja rulade ning rulluisukude kasutajatele“ nõuetele ning § 11 lg 4 näeb ette, et helkur, mida kasutab jalakäija, peab vastama standardi EVS-EN 13356 „Nähtavust parandavad vahendid mitteprofessionaalseks kasutamiseks. Katsemeetodid ja nõuded“ nõuetele.“

40. Majandus- ja kommunikatsiooniminister on siiski seisukohal, et antud juhul ei ole tegemist kohustuslike standarditega, vaid kõnealustest standarditest juhendumine on soovituslik. Kohustuslikuna näivat sõnastust kasutati ministri sõnul vaid tarbijate parema teavitamise eesmärgil. Kuivõrd liiklusseaduse seletuskirjas puudub selgitus viidatud standardite kohustuslikkuse või soovituslikkuse kohta, ei ole siiski võimalik kindlaks teha, kas normi sõnastusest otseselt mittetulenev tõlgendus on tekkinud pärast seaduse vastuvõtmist või oli see seadusandja ajalooline tahe. TNSV § 4 lausest 2 tulenevad standardi soovituslikkuse tingimused – mittekohustuslikkus ja nõuete täitmine alternatiivseid lahendusi rakendades – ei ole normi üksnes grammatilisel tõlgendamisel täidetud.³⁴

41. Kehtivast õigusest võib tuua mitmeid teisi näiteid, kus standardist juhendumine näib grammatilisel tõlgendamisel kohustuslik. Näiteks sätestab elektroonilise side seaduse (ESS) § 78 lg 1: „Universaalteenuse osutamise kohustusega sideettevõtja teeb avalikkusele kättesaadavaks vastavalt Eesti standardis EVS 874:2003 sätestatud mõistetele ja mõõtemetoditele vähemalt järgmised universaalteenuse osutamist puudutavad andmed.“ Masina ohutuse seaduse § 21 lg 2 p 9 näeb ette: „Tehnilise kontrolli teostaja peab vastama Eesti standardis EVS-EN ISO/IEC 17020 esitatud inspekteerimisasutuste toimimise üldkriteeriumidele ja A-tüüpi inspekteerimisasutuse kriteeriumidele; (analoogne säte sisaldub ka surveseadme ohutuse seaduses, lifti ja köistee ohutuse seaduses, küttegaasi ohutuse seaduses, elektriõhusseaduses).“ Mitmeid näiteid võib leida ka seaduse alusel antud üldaktidest, näiteks majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.03.2010 määrus nr 16 „Nõuded vedelkütusele“ § 2 lg 1 sätestab, et bensiin peab vastama Eesti standardile EVS-EN 228 ja diislikütus Eesti standardile EVS-EN 590. Keskkonnaministri 12.07.2006 määruse nr 49 „Metsatee seisundi kohta esitatavad nõuded“ § 3 lg 3 sätestab, et raietöödest hoiatamiseks

³⁴ Maanteeameti poolt uue liiklusseaduse tutvustamiseks koostatud veebilehel sisaldub nt samuti selgitus, et helkur, mida kasutab jalakäija, **peab vastama** standardi EVS-EN 13356 «Nähtavust parandavad vahendid mitteprofessionaalseks kasutamiseks. Katsemeetodid ja nõuded» nõuetele (§ 11 lg 4), vt <http://www.mnt.ee/liiklusseadus2011/?q=node/1>. *[minu rõhutused]* Lisaks tuleb arvestada, et liiklusseaduse § 259 näeb ette väärtreokaristuse jalakäija, tasakaaluliikuri juhi, jalgratturi, pisimopeedijuhi, loomveoki juhi või sõitja poolt liiklusnõuete muu (eelnevates väärtreokaristades mittenimetatud) rikkumise eest.

kasutatakse Eesti standardi EVS 663: 2001 „Liiklusmärgid ja nende kasutamine“ kohast hoiatusmärki 186 „Muud ohud“. Ohu iseloom näidatakse lisateetatavliga.

42. Eelnevalt esitatud näidete pinnalt üldistusi tehes võib tõdeda, et keerukas on kindlaks teha, millal on õigusaktis sisalduva standardi järgimine vabatahtlik ja millal kohustuslik.

43. Üheselt mõistetav ei ole ka standardi kohustuslikkuse teine tunnus – millal on õigusakti nõuete täitmiseks võimalik rakendada ka muid lahendusi ning millal mitte. On mõeldav, et üsna paljude standardite puhul puudub (veel) faktiline alternatiiv standardis kirjeldatud lahendusele, kuid see ei saa kaasa tuua standardi kohustuslikkust.

44. Seega on minu hinnangul TNVS § 42 lg 4 laused 1 ja 2, mis võimaldavad standardi kohustuslikuks tegemist, vastuolus põhiseadusest tuleneva õigusselguse põhimõttega.

3.5. Kohustusliku standardi kättesaadavuse probleem

45. Eelnevas analüüsis esitasin enda põhjendused, miks standardi soovituslik iseloom peaks olema reegel. Kui seadusandja siiski soovib lubada kohustuslikke standardeid, tõusetub siinkohal küsimus, kas TNVS § 42 lg 4 laused 1 ja 2 on vastavuses õigusriigi põhimõttega. Õigusriigi aluspõhimõte on üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse aluspõhimõtetest ning põhiväärtustest.³⁵ Õigusriigi põhimõtte osaks on õiguskindluse põhimõte, mis tähendab, et õiguse eesmärk on luua korrapära ja stabiilsust ühiskonnas.³⁶

46. Riigikohus on seisukohal, mille kohaselt: "Õigusnormide avaldamise nõue tuleneb õigusriigi printsiibist. Isikutelt ei saa nõuda normide täitmist, mille eksisteerimise kohta neil puudub informatsioon ja võimalus nendega tutvumiseks ning selle abil oma käitumise kujundamiseks, samuti on õigusnormide tundmine igapäevase vajalik oma õiguste tõhusaks kaitsmiseks. Võimalus õigusnormidega tutvumiseks peab olema tagatud igapäevase."³⁷ Samuti on Riigikohus rõhutanud, et seaduse avaldamine on seaduse kättesaadavuse eelduseks³⁸ ning et seaduse avaldamise kohustusega kaasneb riigil ka kohustus tagada avaldatud seaduste kättesaadavus.³⁹

47. Õigusnormide avaldamist toetab ka õiguskindluse põhimõte, mille alapõhimõtteks on salajase õiguse keelu põhimõte. See põhimõte nõuab, et seadused oleks selle adressaadile kättesaadavad. Salajasuse vältimiseks sätestab PS § 3 lg 2, et seadused avaldatakse ettenähtud korras. PS § 108

³⁵ RKPJKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 15.

³⁶ RKPJKo 30.09.1994, III-4/1-5/94; 23.03.1998, nr 3-4-1-2-98, p IX.

³⁷ RKHKo 31.05.2007, nr 3-3-1-20-07, p 9.

³⁸ RKPJKo 03.05.2001, nr 3-4-1-6-01, p 16. „Otsuses Sunday Times vs. Ühendkuningriik 27. oktoobrist 1978 sõnastas Euroopa Inimõiguste Kohus tingimused, millele seadus peab vastama. Üheks tingimuseks on, et seadus peab olema piisavalt kättesaadav: kodanikul peab olema võimalus saada küllaldasi viiteid antud asja suhtes kohaldatavate õigusnormide kohta. Kohtukolleegiumi käsutuses ei ole andmeid, kui võrd kättesaadav on 1934. aasta Riigi Teataja.“

³⁹ RKKKo 09.09.1997, nr 3-1-1-84-97: „Vanglas, kus isiku tegevusvabadus on piiratud, on piiratud ka kinnipeetavate võimalused tutvuda koheselt avaldatud seadustega.“; samuti RKÜKo 02.10.2003, nr 3-4-1-13-03, p 9: „Seadused, sealhulgas Rahvahääletuse seadus, on avaldatud Riigi Teatajas, mis on kättesaadav igapäevasele nii paberandjal kui elektrooniliselt. Rahvahääletuse seadusega on valimiskomisjonidele pandud ülesanne korraldada rahvahääletus. Seadus ei pane valimiskomisjonidele kohustust tutvustada iga hääletajat asjakohase seadusega ja selgitada kaebuste esitamise korda. Rahvahääletuse korraldamine demokraatlikul viisil eeldab, et hääletajal on võimalus tutvuda rahvahääletust reguleerivate õigusaktidega. Kuna selline võimalus R. Raudkepil ka oli, siis ei ole kaebaja väide rahvahääletuse ebaseaduslikkuse kohta põhjendatud.“

sätetab seaduste avaldamise Riigi Teatajas. Eelnevalt tulenevalt saavad täitmiseks kohustuslikud olla üksnes avaldatud seadused.⁴⁰

48. Kohustuslikuks muudetud standardeid võib mõista õigusnormi faktilise koosseisu osana. Standardite kättesaadavus erineb olulisel määral Riigi Teataja kättesaadavusest. Erinevalt üldkohustuslikest õigusaktidest ei ole standardid vabastatud autoriõiguse seaduse mõju alt. Vastupidi, nagu majandus- ja kommunikatsiooniminister oma vastuses selgitas, on standardiorganisatsioonidele kuuluvate autoriõiguste kaitse standardimise üks aluspõhimõtteid, kuna selle kaudu tagatakse standardimise finantseerimine. Seega, olukorras, kus õigusaktiga tehakse standardi järgimine kohustuslikuks ja standard muutub osaliselt või tervikuna õigusnormi osaks, ei vabane standard autoriõiguse mõju alt, s.t standardi avaldamine nt õigusakti lisana on välistatud.

49. Standarditega tutvumiseks on praegu järgmised võimalused:

- (a) Eesti Standardikeskuses (EVS) kohapeal tasuta tutvumine (Tallinnas),
- (b) sundeksemplariraamatukogudes kohapeal tasuta tutvumine (Tallinnas ja Tartus) või
- (c) standardi ostmine EVS-st (paber kandjal või *.pdf failina).

50. Siinkohal märgin, et standarditega kohapeal (tasuta) tutvumine ei hõlma üldjuhul koopiategemist.⁴¹ Sundeksemplariraamatukogude vastustest ilmnes, et standarditest ei tehta üldjuhul koopiaid. Vaid TÜ raamatukogu vastas, et standardist tehakse koopia autoriõiguse seaduses sätestatud juhul.⁴²

51. Riigikohus on õigusaktide kinnipeetutele juurdepääsu tagamisega seonduvalt leidnud, et „[---] õigusnormidega tutvumise võimalust ei saa pidada piisavaks juhul, kui see on võimalik üksnes vanglalt konkreetset õigusakti taotledes. Kuna kinnipeetav ei pruugi teada, millised õigusaktid teda huvitavat valdkonda reguleerivad, ei saa eeldada või nõuda, et ta vajalikke akte nimetada oskaks.“⁴³

52. Olen seisukohal, et Riigikohtu antud lahendis väljaõeldu kehtib ka üldise viitega kohustuslike standardite puhul. Kuigi konkreetnes valdkonnas tegutsejatel saab eeldada kursisolekut asjakohase regulatsiooniga⁴⁴, ning EVS-is kohapeal või veebilehe abil saab tasuta tutvuda vastavalt kas standardite täistekstide või pealkirjade ning sisukirjeldustega, võib standarditega tutvumise vajadus tekkida ka väljaspool igapäevast tegevust. Õigusaktiga kohustuslikuks muudetud standarditega tutvumise võimalust ei saa minu hinnangul pidada piisavaks, kui standarditega tasuta tutvumise võimalused on vaid Tartus ja Tallinnas. Rõhutan seejuures uuesti, et soovitusliku

⁴⁰ Riigikohus on mõõnnud, et ka halduseeskiri võib avaldada mõju haldusvälisele isikule. Niisugusel juhul peab halduseeskiri olema avaldatud. RKHKo nr 16.01.2008, nr 3-3-1-81-07, p 13.

⁴¹ Näiteks Rahvusraamatukogus ei paljundatud minu nõuniku poolt läbiviidud katsele tuginedes standardeid ka isiklikuks otstarbeks, viitega standardis endas olevale teatele: „Standardite reprodutseerimis- ja levitamise õigus kuulub Eesti Standardikeskusele. Andmete paljundamine, taastekitamine, kopeerimine, salvestamine elektroonsesse süsteemi või edastamine ükskõik millised vormis või millisel teel ilma Eesti Standardikeskuse poolt antud kirjaliku loata on keelatud.“

⁴² AutÕS § 18 lõikest 1 ja § 20 lg 1 punktist 5 tulenevalt peaks standardi kopeerimine isikliku kasutamise eesmärgil olema siiski võimalik, kui rahvusvahelisest lepingust tulenevalt ei ole piiratud ka seda õigust. Kuidas TÜ raamatukogu seda sisustab, ei ole siiski teada.

⁴³ RKHKo 31.05.2007, nr 3-3-1-20-07, p 10.

⁴⁴ RKKKo 05.06.2003, nr 3-1-1-14-03, p 13: „Isikutelt, kes puutuvad kokku valdkonnaga, mida reguleerivad normid on karistusõiguslikult tagatud, eeldatakse vastava valdkonna regulatsiooni tundmist. Kui üksikjuhul peaks siiski ilmnema, et isik ei saanud aru oma teo keelatusest ja see eksimus oli temale vältimatu, välistab KarS § 39 lg 1 isiku süüditunnistamise.“

standardi puhul minu hinnangul standardi kättesaadavuse põhiseaduslikku probleemi ei tõusetu. Soovitusliku standardi puhul kujutab see vaid üht võimalikku viisi ohutu toote või tegevuse saavutamiseks ega ole seetõttu võrdsustatav õigusnormiga.

53. Eelnevast tulenevalt on minu hinnangul TNVS § 42 lg 4 laused 1 ja 2 vastuolus õigusriigi põhimõttega.

3.6. Pädeva organi probleem

54. Lõpetuseks tuleb veel osutada probleemile, mida puudutas enda vastuses justiitsminister – EVS pädevus kohustuslike reeglite kehtestamiseks. Nimelt sätestab PS § 3 lg 1 seaduslikkuse põhimõtte. Riigikohus on PS § 3 lõiget 1 sisustades rõhutanud, et "[S]ellest sättest tuleneb muu hulgas, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes õigusnormid, mille on vastu võtnud kohast menetlust järgides organ, kellele on põhiseadusega antud pädevus kehtestada üldkohustuslikke õigusnorme."⁴⁵ Justiitsminister oli veendunud, et kuivõrd Eesti Standardikeskusel puudub põhiseadusega antud pädevus kehtestada üldkohustuslikke õigusnorme, ei saa standardid olla ühelgi juhul kohustuslikud.

55. Sarnaselt on Hollandi apellatsioonikohus *Gerechthof's Gravenhage* asunud seisukohale, et seaduses või määruis sisalduv viide standardile ei muuda vastavat standardit ennast üldkohustuslikuks normiks põhiseaduse ega mõttes. Kohus rõhutab, et ka hollandi õiguses vajab üldkohustuslik regulatsioon väljaandmist selleks pädeva organi poolt. Standardid põhinevad teatud organisatsioonide esindajate kokkulepetel, mida ei saa siiski võrdsustada seadusandliku võimuga. Seega saab Hollandi kõrgema kohtu praktika järgi eraõigusliku organisatsiooni poolt vastu võetav standard olla vaid soovituslik, sätestades teatud tegevuste ja toodete kriteeriumid või meetodid, mis peavad vähemalt samaväärtuslikult täidetud olema.⁴⁶

56. 2010. aastal on ka Riigikohus tõdenud, et: "Eesti standardid ei ole õigusaktid, kuna neid ei ole kehtestatud vastava õigusliku menetlusega."⁴⁷

57. Siinkohal viitan seaduslikkuse põhimõttest tulenevale parlamendireservatsioonile ehk olulisuse põhimõttele, mille kohaselt peab seadusandja kõik olulised küsimused ise otsustama.⁴⁸ Riigikohus on olulisuse põhimõtet täpsustanud järgmiselt: "Seadusereservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ja tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama seadusandja."⁴⁹

⁴⁵ RKPJKo 15.12.2008, nr 3-4-1-14-08, p 28, 33: "Raamatupidamise Toimkonna juhend ei ole PSJKS §-s 7 nimetatud õigustloov akt. Seda ei ole vastu võtnud õigusaktide vastuvõtmiseks ettenähtud menetlust järgides vastava pädevusega organ." Riigikogu õigust delegeerida õigusloomepädevust ka teistele organitele ei ole Riigikohus veel kontrollinud. Vabariigi Valimiskomisjonile on antud määruste kui üldaktide andmise õigus ja need määrused kuuluvad avaldamisele Riigi Teatajas. Riigi õigusabi seaduse § 21 lõikes 3 nähakse ette advokatuuri juhatause õigus kehtestada riigi õigusabi osutamise eest makstava tasu arvestamise alused, maksmise kord ja tasumäärad ning riigi õigusabi osutamisega kaasnevate kulude hüvitamise ulatus ja kord.

⁴⁶ *Gerechthof's Gravenhage* 16.11.2010, nr 200.029.693/01 en 200.031.136/01 (hollandi keeles). Arvutivõrgus kättesaadav: <http://jure.nl/bo4175>.

⁴⁷ RKKKo 17.03.2010, nr 3-1-1-7-10, p 7.2.

⁴⁸ R.Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn, 2004, lk 223.

⁴⁹ RKPJKo 03.12.2007, nr 3-3-1-41-06, p 21. Põhiõiguste relevantsust on Riigikohus rõhutanud ka varem: "Seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise ega tohi nende sätestamist delegeerida täitevvõimule. Täitevvõim võib seadusega kehtestatud põhiõiguste ja vabaduste piiranguid üksnes täpsustada, mitte aga kehtestada seaduses sätestatuga võrreldes täiendavaid piiranguid." RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24.

58. Olulisuse põhimõttest tulenevalt tuleb sätestada ohutuse olulised nõuded seaduses, mis langeb seega kokku EL õiguse uue lähenemisviisi kontseptsiooniga, mis nõudis ohutuse oluliste nõuete (*essential requirements*) sätestamist direktiivis, jättes nende nõuete täpsema defineerimise soovituslike standardite hooleks.

59. Eelnevast tulenevalt leian, et TNVS § 42 lg 4 laused 1 ja 2 ei ole kooskõlas põhiseadusest tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.

IV Kokkuvõte

60. Eelnevalt selgitasin, miks minu hinnangul tuleb standardeid üldjuhul mõista üksnes soovituslikena. See tähendab, et isikul on võimalik valida ka mingi teine tee oma toote või tegevuse ohutuse tagamiseks. Sel juhul tõendamiskoormus pöörduv ümber – kui isik ei järgi standardis ette nähtud nõudeid, tuleb tal tõendada ohutust muul aktsepteeritaval viisil.

61. Leian seega, olles analüüsinud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras toote nõuetele vastavuse seaduse § 42 lg 4 lauseid 1 ja 2, et nimetatud sätted on vastuolus põhiseaduse §-s 10 sätestatud õigusriigi põhimõttega, § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse ja §-s 3 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega, samuti kujutab viidatud säte põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabaduse ja §-st 19 tuleneva vaba eneseteostusõiguse ebaproportsionaalset piirangut.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Menetluse käik

1.1. Olulised daatumid standardimise ajaloolisel kujunemisel

1. 12.09.1991 nr 179 võeti vastu Eesti Vabariigi Valitsuse määrus "**Eesti Vabariigi Riikliku Standardiameti** põhimääruse" kinnitamise kohta⁵⁰. Põhimääruse punktis 1 sätestati, et Eesti Vabariigi Riiklik Standardiamet (edaspidi - Eesti Standardiamet) on Eesti Vabariigi Valitsusele alluv riigivalitsemisorgan, kes teostab Eesti Vabariigi Valitsuse poliitikat standardiseerimise, metroloogia ja toodangu (teenuste) kvaliteedi valdkonnas ning tegutseb Eesti Vabariigi majandusministri valitsemisalas. Eesti Standardiameti põhiülesandeks on standardiseerimise, metroloogia ja toodangu (teenuste) kvaliteedi alase tegevuse juhtimine ja koordineerimine Eesti Vabariigis (p 4). **Standardeid käsitleti kohustuslikena ning standardimist riikliku ülesandena.** See nähtus põhimääruse punktist 5, mille kohaselt Eesti Standardiamet oma põhiülesande täitmiseks määrab koos huvitatud organisatsioonidega kindlaks riikliku standardiseerimise objektid (alapunkt 1); korraldab standardiseerimisalase dokumentatsiooni väljatöötamist: Eesti Vabariigi standardisüsteemi loomiseks; toodangu (teenuste) sertifitseerimise süsteemi loomiseks; tarbijate elu ja tervise, omandi ning keskkonnakaitse suhtes toodangule (teenustele) esitatavate nõuete osas; muude riikliku standardiseerimise objektide kohta (alapunkt 2); korraldab riiklikku järelevalvet: toodangule (teenustele) ja tootmisele esitatavate kohustuslike nõuete osas; kohustuslikule taatlusele kuuluvate mõõtevahendite seisundi ja kasutamise üle; akrediteeritud sertifitseerimisorganite ja katselaboratooriumide tegevuse üle (alapunkt 7). Oma ülesannete täitmiseks on Eesti Standardiametil oma pädevuse piires õigus peatada kohustuslikele normidele mittevastava toodangu (teenuste) realiseerimine (p 7 alapunkt 8).

2. 22.02.1999 võttis Riigikogu vastu tehnilise normi ja standardi seaduse (TNSS), mille § 12 lõikes 1 sätestati, et Standardiameti tegevuse lõpetab Vabariigi Valitsus pärast **Eesti standardiorganisatsioonile** tegutsemisõiguse andmist, kuid mitte hiljem kui ühe aasta jooksul, arvates käesoleva seaduse jõustumisest.

3. Tehnilise normi ja standardi seaduse eelnõu koostamise tingis Euroopa Liiduga ühinemise õiguspoliitiline eesmärk, millest tulenevalt asuti Eesti õigusruumi Euroopa õigusega kooskõlla viima. Seletuskirjas märgiti, et „Eelnõu sisuks on tehnilise normi ja Eesti standardi ning standardimise olemuse sätestamine ning Euroopa Ühenduse ja rahvusvaheliste põhimõtete arvestamine. Eelnõu lähtub Euroopa Liidu direktiivist 83/189/EMÜ (EÜT 109, 26.04.1983, lk 8), ja selle muudatustest direktiividega 88/182/EMÜ (EÜT 81, 26.03.1988, lk 75) ja 94/10/EMÜ (EÜT 100, 19.04.1994, lk 30). **Direktiiv 83/189/EMÜ on Valges raamatus esimeste direktiivide hulgas, mis tuleb harmoniseerida.**“⁵¹ (minu rõhutus)

4. Eelnevast tulenevalt tuli senine riigiasutus Eesti Standardiamet likvideerida ning anda vastavad ülesanded üle eraõiguslikule isikule, sest ka see oli ette nähtud EL dokumentides.⁵²

⁵⁰ RT 1991, 32, 397, arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/28692>.

⁵¹ Tehnilise normi ja standardi seaduse eelnõu seletuskiri, arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=983000010.

⁵² 8. Seaduseelnõu koostamise aluseks võetud ja läbi töötatud Euroopa Liidu õiguse allikad ja teiste riikide õigusaktid

8.1. Seaduseelnõu koostamisel on aluseks võetud:

- direktiiv 83/189/EMÜ koos muudatustega;

- Rootsi määrus SFS 1995: 1022 18.07.95 muudatuste kohta tehniliste reeglite (õigusaktide) määruks 1994:2029;

- Soome "Valtionneuvoston periaatepäätös teknillisen tarkastustoiminnan kehittämisenestä 03.12.92 nr 17/020/92 jt.

8.2. Seaduseelnõu koostamisel on arvestatud järgmiste dokumentidega:

5. Eesti Standardikeskus (EVS) on mittetulundusühing, mis loodi Vabariigi Valitsuse **30.11.1999** korraldusega ja alustas tööd 1. aprillil 2000 tehnilise normi ja standardi seaduse alusel. TNSS § 9 lõike 3 ja Vabariigi Valitsuse seaduse § 44 lõike 2 alusel anti mittetulundusühingule Eesti Standardikeskus õigus Eesti standardimisorganisatsioonina tegutsemiseks. Vastav leping Standardikeskuse ja Vabariigi Valitsuse vahel sõlmiti **24.04.2000** ning see sätestas vastastikused õigused ja kohustused standardimistegevuse korraldamisel Eestis.⁵³

1.2. Avaldusest tulenevad asjaolud

6. Avaldaja pöördus 30.09.2008 MTÜ Eesti Standardikeskus poole teabenõudega ja palus saata endale standardid ISO 1996-1:1982 (E) ja ISO 1996-2:1987 (E). Mõlemale standardile on viidatud sotsiaalministri 04.03.2002 määruses nr 42 "Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid" (*müra normtasemete määrus*). Müra normtasemete määruse § 11 lg 2 kohaselt tehakse tonaalse ja impulssmüra parandused müra hinnatud taseme määramisel standardite ISO 1996-1:1982 (E) ja ISO 1996-2:1987 (E) alusel, rakendades korruga üht parandustegurit.

7. Avaldaja selgitas, et EVS-i vastusest tulenevalt väljastab ta standardeid ainult tasu eest ning et avaldaja küsitud standardid on kehtetud ja hetkel kehtivad juba uued standardid. EVS selgitas, et hetkel kehtivad järgmised standardid:

- EVS-ISO 1996-1:2006 (ISO 1996-1:2003), hind 1021 EEK, ingliskeelne.
- ISO 1996-2:2007, hind 1248 EEK, ingliskeelne.

8. EVS selgitas avaldajale veel, et standardeid on võimalik osta kas paberil või elektroonilises versioonis pdf-failina. Avaldaja rõhutas, et standardid ei ole kättesaadavad Internetis ega avaldaja andmetel ka avalikes raamatukogudes. Avaldajale teadaolevalt on ainsaks asutuseks, kus standarditega saab kohapeal tasuta tutvuda, EVS teeninduskeskus Tallinnas. Seal aga standarditest koopiaid ei tehta.

9. Avaldaja viitas, et 19.10.2001 tehti kaasamisportaalis TOM ettepanek muuta standardid avalikult kättesaadavaks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on vastanud idee autorile 28.12.2001 järgmiselt: "Vastusena Teie ettepanekule teatame, et Eesti standardid on Eesti Standardikeskuse raamatukogus aadressil Aru 10 kõigile kohapeal tutvumiseks tasuta kättesaadavad. Kuivõrd oma olemuselt on standard vabatahtlik dokument, mille autorsus kuulub standardi vastu võtnud organisatsioonile, ei ole põhjendatud selle tasuta levitamine. Elektroonilise tasulise levitamise ettepaneku rakendamiseks on Eesti Standardikeskuses tegevusi alustatud."⁵⁴

1) Commission Communication of the development of European Standardization - Action for faster technological integration in Europe (91/C 20/01) (Green Paper on Standardization).

2) Commission Communication - Standardization in the European Economy (Follow-up to the Commission Green Paper of October 1990) (92/C 96/02).

3) Council Resolution of 18 June 1992 on the role of European standardization in the European economy.

4) WTO TBT Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards.

5) Memorandum of Understanding between United Kingdom Government and British Standards Institution; contract between the Federal Republic of Germany and German Standards Institute.

Eelnõu väljatöötamisel lähtus töörühm eelkõige "Valge raamatu" soovitustest ja Euroopa Liidu direktiivist 83/189/EMÜ.

⁵³ EVS selgitus tegutsemise aluste kohta, arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.evs.ee/EVS/Standardikeskusest/Tegutsemisealused/tabid/124/Default.aspx>.

⁵⁴ Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.osale.ee/ideed/idea/view/268/> .

10. Avaldaja juhtis tähelepanu TNSS § 2 lõikele 3, mille kohaselt on standard üldiseks ja korduvaks kasutamiseks standardorganisatsiooni poolt vastuvõetud dokument, mis sisaldab tehnilist kirjeldust või juhiseid tegevuse või selle tulemuse kohta ning mille kasutamine on vabatahtlik. TNSS § 5 lg 3 sätestab, et Eesti standardorganisatsioon tagab standardi kättesaadavuse avalikkusele, arvates selle paragrahvi lõikes 2 nimetatud teate avaldamise kuupäevast.

11. Avaldaja viitas müra normtasemete määruse § 11 lõikele 2, mille kohaselt toimub müra mõõtmine vastavalt ülal nimetatud standarditele ning leiab, et antud juhul ei ole standardi näol enam tegu vabatahtlikku kasutamist eeldava soovitusliku dokumendiga, vaid sisuliselt õiguslikult siduva regulatsiooniga, mille suhtes peaks kohalduma PS § 3 lõikes 2 sätestatud nõue, et seadused avaldatakse ettenähtud korras. Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused, mida reguleerib täpsemalt Riigi Teataja seadus.

1.3. Esimene teabe nõudmine (majandus- ja kommunikatsiooniminister ja sotsiaalminister)

12. Pöördusin teabe nõudmisega majandus- ja kommunikatsiooniministri ning sotsiaalministri poole ning palusin seisukohti järgnevates küsimustes.

- Millise õigusliku olemusega õigusaktiga on ministri hinnangul tegu ISO standardite näol, millest juhendumine on muudetud siseriikliku õigusaktiga kohustuslikuks?
- Kuidas on tagatud standardite, mille järgimine on õigusaktist tulenevalt kohustuslik, kättesaadavus inimestele?
- Kuidas saab minister aru PS § 3 lõikes 2 sätestatud täitmiseks kohustuslike seaduste avaldamise nõudest standardite kontekstis, mille järgimine on kohustuslik? Kuidas mõista sellega seoses TNSS § 7 lõikes 5 sätestatud nõuet, mille kohaselt tehnilises normis standardile kohustusliku otsese viite esitamise korral peab selline standard olema tervikuna eesti keeles Eesti standardina avaldatud, ning TNSS § 5 lõikest 3 tulenevat põhimõtet, mille kohaselt Eesti standardorganisatsioon tagab standardi kättesaadavuse avalikkusele?

1.4. Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus

13. Majandus- ja kommunikatsiooniminister andis oma 13.01.2009 saadetud vastuses esmalt üldise ülevaate standardimissüsteemist. Nimelt toimib standardimissüsteem erinevates riikides sarnastel alustel. Nii Euroopa kui ka rahvusvahelised standardorganisatsioonid on ühiselt kokku leppinud reeglid standardorganisatsioonide toimimiseks ja standardite levitamiseks. Lisaks on ministri sõnul standardimise põhimõtted kirjas ka Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivis 98/34/EÜ, millega nähakse ette tehnilistest standarditest ja eeskirjadest teatamise kord.

14. Majandus- ja kommunikatsiooniminister rõhutas, et kuna standardid sisaldavad tehnilisi kirjeldusi toodete kavandamiseks või juhiseid tegevuse kohta (nt protsesside juhtimine), on need mõeldud kasutamiseks eelkõige isikutele, kes standardeid sel eesmärgil kasutada soovivad, mitte tavainimesele. Standardite kasutamine on **reeglina vabatahtlik** (TNSS § 2 lg 3) ja nende kasutamine annab võimaluse hoida kokku tootelahenduste ja protsesside väljatöötamisega seotud kulusid. Lisaks ühtlustavad standardid ka erinevate riikide tehnilisi nõudeid ning seeläbi aitab standardite kasutamine kaasa ühele Euroopa Liidu (EL) siseturu toimimise olulisemale vabadusele – kaupade vabale liikumisele.

15. Majandus- ja kommunikatsiooniminister selgitas, et standardite levitamiseks on nii Euroopa kui ka rahvusvahelised standardorganisatsioonid kokku leppinud oma reeglid. Reeglite peamiseks eesmärgiks on **standardorganisatsioonidele kuuluvate standardite autoriõiguste kaitse tagamine**, mille kaudu omakorda tagatakse standardimise finantseerimine.

16. Rahvusvahelise standardorganisatsiooni ISO dokument ISO GEN 20⁵⁵ punkt 3.4 sätestab üheselt, **et standardite tasuta levitamine ei ole aktsepteeritav.**⁵⁶

17. Vastavad reeglid on majandus- ja kommunikatsiooniministri sõnul kehtestanud ka Euroopa standardorganisatsioonid CEN (Euroopa Standardikomitee) ja CENELEC (Elektrotehnika Standardikomitee) oma juhendiga 10 „*Guidelines for the distribution and sales of CEN/CENELEC publications*“⁵⁷. Selle juhendi punkti 4.1 kohaselt on samuti **standardite tasuta või sümboolse tasu eest avalik levitamine taunitav**. Minister toonitas, et kuna Euroopa standardite sisu on kõikides CEN/CENELEC liikmesriikide standardorganisatsioonides samasugune, kahjustab ühe organisatsiooni standardite tasuta kättesaadavus ilmselt teiste organisatsioonide võimalusi oma tegevusi finantseerida.

18. Majandus- ja kommunikatsiooniminister selgitas: "Tehnilise normi ja standardi seaduse alusel tegutsemisõiguse saanud Eesti standardorganisatsioon (EVS), saades Euroopa ja rahvusvaheliste standardorganisatsioonide liikmeks (mis oli omakorda üheks eelduseks Eesti liitumisel Euroopa Liiduga), oli kohustatud muu hulgas aktsepteerima levitamise seotud reegleid. Seda enam, et 99 % Eesti standarditest on ülevõetud Euroopa või rahvusvaheliste standardorganisatsioonide standardid. **Standardite levimisreeglite rikkumisel võidakse EVS-i liikmelisus erinevates standardorganisatsioonides peatada või lõpetada,**⁵⁸ mis omakorda tooks kaasa standardite kättesaadavuse olulise halvenemise või lõppemise Eestis. Loomulikult on võimalik standardeid hankida otse rahvusvahelistelt standardorganisatsioonidelt (ISO, IEC) või siis teiste riikide standardorganisatsioonide kaudu, aga sellisel juhul ei ole meil enam võimalik tagada eestikeelsete standardite olemasolu. Samuti tooks selline areng kaasa standardite hinna olulise tõusu võrreldes praegu kehtivate Eesti standardite hindadega, kuna EVS-i hinnakirja alusel müüvad standardid on ühed odavaimad CEN/CENELEC liikmesorganisatsioonide hulgas. Rahvusvaheliste standardite osas, mida on võimalik osta ka otse ISO või IEC käest, oleks ette näha hindade kallinemine, kuna ülevõtmata rahvusvahelistele standarditele kehtib vastava standardorganisatsiooni poolt kehtestatud hinnakiri ehk siis ISO või IEC hinnakiri. EVS saab oma hinnakirja alusel müüa ainult Eesti standardeid. Õigus standardeid Eesti standardiks üle võtta ja neid tõlkida tekkiski EVS-il seoses liikmestaatusega erinevates standardorganisatsioonides."

19. Vastuseks küsimusele, millise õigusliku olemusega õigusaktiga on tegu ISO standardite näol, millest juhindumine on muudetud siseriikliku õigusaktiga kohustuslikuks, vastas majandus- ja kommunikatsiooniminister järgmiselt.

20. Standardimist Eestis reguleerib tehnilise normi ja standardi seadus, kus määratletakse ka standardi mõiste. Tehnilise normi ja standardi seaduses toodud standardi mõiste on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga 98/34/EÜ ja standardiga EVS-EN 45020:2008

⁵⁵ Kättesaadav paber kandjal MTÜ-s Eesti Standardikeskus.

⁵⁶ "3.4 Each ISO member is funded in accordance with its local statutes and rules, but the commercial exploitation of ISO Publications remains fundamental to the maintenance of the ISO system as a whole. Protecting the value of ISO Publications and compliance with the terms and procedures set out in ISO POCOSA 2005 are fundamental obligations of all ISO members and their national distributors. Thus, free accessibility of ISO Publications shall not be considered [rõhutuse lisatud]."

⁵⁷ Kättesaadav arvutivõrgus aadressilt <http://eurocodes.jrc.ec.europa.eu/doc/CENGuide10.pdf>.

⁵⁸ Minu rõhutuse.

„Standardimine ja standardimisega seotud tegevused. Põhisõnavara“. Eelmainitud dokumentides esitatud standardi mõiste määratlustest saab välja tuua järgmised standardi olulised tunnused: välja töötatud huvitatud osapoolte poolt (ettevõtjad, riik, tarbijad, teadusasutused jt); vastu võetud standardiorganisatsiooni poolt, sisaldab tehnilist kirjeldust; järgimine on vabatahtlik. Õigusakti üheks oluliseks tunnuseks on aga selle kohustuslikkus ja täitmise tagamine riikliku sunnijõu rakendamise võimalusega.

21. Majandus- ja kommunikatsiooniminister selgitas, et standard **ei ole õigusakt**, oma olemuselt on ta vabatahtlik dokument. Kuid **standardi kasutamise võib muuta kohustuslikuks, järgides standardile viitamise reegleid** (TNSS § 7). Standarditele viitamise erinevatest viisidest koos ülevaatega nende eelistest ja puudustest on antud põhjalik ülevaade ka Euroopa Komisjoni koostatud uuringus „*Methods of referencing standards in legislation with an emphasis on European legislation*“⁵⁹. Ministri hinnangul peab standardi kohustuslikuks tegemine olema aga väga selgelt õigusakti väljatöötaja poolt põhjendatud. Näiteks kui standardile teeb otsese kohustusliku viite EL direktiiv, mille Eesti on kohustatud harmoneerima, ei saa õigusakti ülevõtmise käigus jätta viidet standardile tegemata, sest vastasel juhul ei ole direktiiv täielikult harmoneeritud. Või näiteks juhul, kui standard sisaldab täpset tehnilise protsessi või toote kvaliteedinõuete kirjeldust, on õigusaktis mõistlik viidata asjakohasele standardile.

22. Majandus- ja kommunikatsiooniministri hinnangul **peaks õigusaktis standardile otsese kohustusliku viite tegemine olema siiski pigem erand kui reegel**, et mitte minna vastuollu standardimise põhiõlemusega, milleks on vabatahtlikkus.

23. Vastuseks küsimusele, kuidas on tagatud standardite, mille järgimine on õigusaktist tulenevalt kohustuslik, kättesaadavus inimestele, selgitas majandus- ja kommunikatsiooniminister järgmist.

24. TNSS § 5 lõike 3 järgi on EVS-il kohustus tagada standardi kättesaadavus avalikkusele. Majandus- ja kommunikatsiooniministri sõnul on **standardite kättesaadavus tagatud läbi võimaluse neid osta** nii paber kandjal kui elektrooniliselt. Lisaks on **võimalik nendega tasuta tutvuda või saada huvipakkuva standardi kohta infot EVS-is**. Sarnaselt Riigi Teatajaga edastatakse ka kõikidest eestikeelsetest standarditest **sundeksemplariid** sundeksemplari seaduse §-s 8 nimetatud raamatukogudele. Majandus- ja kommunikatsiooniminister kinnitas, et läbi infosüsteemide arendamise jätkab EVS pidevalt tööd parema standardite kättesaadavuse tagamiseks ning mugavamate tutvumisvõimaluste loomiseks.

25. TNSS § 5 kohaselt on EVS-il kohustus tagada siiski vaid Eesti standardite, mitte kõigi rahvusvaheliste standardite, kättesaadavus avalikkusele. Majandus- ja kommunikatsiooniminister rõhutas veel kord, et eelpoolkirjeldatud Euroopa ning rahvusvaheliste standardiorganisatsioonide reeglite kohaselt ei ole võimalik standardeid tasuta kättesaadavaks teha.

26. Vastuseks kolmandale küsimusele, mis puudutas PS §-st 3 tulenevat õigustloova akti avaldamise nõuet, selgitas majandus- ja kommunikatsiooniminister järgmist.

27. Eesti Vabariigi õigusaktide, välislepingute, Riigikohtu põhistatud lahendite, teadaannete ja muude dokumentide avaldamise kord tuleneb Riigi Teataja seadusest ning õigusaktid ei hakka kehtima enne, kui neid ei ole avaldatud Riigi Teatajas. Standardimist Eestis ning standardite avaldamise korda reguleerib tehnilise normi ja standardi seadus. Sarnaselt õigusakti avaldamisele Riigi Teatajas loetakse Eesti standard vastuvõetuks ja hakkab kehtima, kui selle vastuvõtmise

⁵⁹ Kättesaadav arvutivõrgus: http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/getdocument.cfm?doc_id=1302.

kohta on avaldatud teade Eesti standardiorganisatsiooni ametlikus väljaandes (TNSS § 5 lg 2). Majandus- ja kommunikatsiooniminister toonitas, et tehnilise normi ja standardi seadus reguleerib siiski vaid Eesti standardite avaldamise korda ning ISO standardite avaldamine käib vastavalt ISO reeglitele.

28. Kuna TNSS § 7 lõike 5 kohaselt võib kohustusliku viite teha üksnes Eesti standarditele, on läbi tehnilise normi ja standardi seaduse eelpoolnimetatud kahe sättega reguleeritud, et kõik kohustuslikud standardid on avaldatud õigusaktides sätestatud korras. Seega on Eesti standardite avaldamine ministri hinnangul reguleeritud piisava selgusega ning kohustuslike standardite korral ka kooskõlas PS §-ga 3.

29. EVS-i ametlikuks väljaandeks on EVS Teataja, mis ilmub igakuiselt veebiväljaandena ning on tasuta kättesaadav EVS-i interneti kodulehelt. Kooskõlas TNSS-iga avaldab EVS nimetatud väljaandes teated kõigi Eesti standardite vastuvõtmise ja kehtetuks tunnistamise kohta. Seega on TNSS-is toodud avaldamise nõue majandus- ja kommunikatsiooniministri hinnangul ka praktikas täidetud.

30. TNSS § 7 lõike 5 kohaselt peab standardile kohustusliku otsese viite korral olema selline standard tervikuna eesti keeles Eesti standardina avaldatud. Seega peab õigusaktis standardile kohustusliku viite tegemiseks olema täidetud kaks tingimust: standard peab olema Eesti standardiorganisatsiooni poolt vastu võetud (ja vastav teade EVS Teatajas avaldatud) ning standard peab olema eestikeelne. Majandus- ja kommunikatsiooniminister rõhutas, et ISO standardid ei ole automaatselt Eesti standardid ega ole ka eestikeelsed. Et ISO standardist saaks Eesti standard, peab Eesti standardiorganisatsioon vastava ISO standardi Eesti standardiks üle võtma (EVS juhend 5 „Rahvusvaheliste ja Euroopa riikide standardite ülevõtt Eesti standarditeks“)⁶⁰.

31. Standardeid võetakse üle kolmel meetodil: jõustumisteate-, ümbertrüki- või tõlkemeetodil. Kahe esimese meetodi puhul võetakse standard üle ühes standardiorganisatsiooni (antud juhul ISO) ametlikus keeles (TNSS § 5 lg 6). Tõlkemeetodi puhul tõlgitakse ülevõetav standard eesti keelde. Standardite ülevõtmiseks peavad huvitatud osapooled tegema eraldi ettepaneku. Ülevõtmise meetodi valik sõltub ettepaneku tegija vajadustest ja eelistusest ning võimalusest ja valmidusest seda protsessi rahastada. Tõlkemeetodil ülevõtmine on võrreldes teiste meetoditega ajamahukam ja kulukam. Vastavalt rahvusvahelistele tavadele ning TNSS § 10 lõikele 1 katavad standardi koostamiskulud asjast huvitatud isikud. Standardimisest huvitatud osapoolteks võivad olla nii ettevõtjad, teadusasutused, tarbijad kui riik. Seega TNSS § 7 lõikes 5 toodud nõude täitmiseks ISO standardile kohustusliku viitamise korral peab asjaomane ISO standard olema tõlkemeetodil Eesti standardiks üle võetud.

32. Majandus- ja kommunikatsiooniminister selgitas, et TNSS § 5 lõike 3 kohaselt peab Eesti standardiorganisatsioon tagama standardi kättesaadavuse avalikkusele. Arvestades paragrahvi üldist sisu, on selge, et EVS-il on seadusest tulenev kohustus teha avalikkusele kättesaadavaks siiski üksnes Eesti standardid. Seadus ei ole üheselt sätestanud, millisel viisil peab kättesaadavus tagatud olema ning sellest tulenevalt on seda täpsustatud riigi ja EVS-i vahel sõlmitud halduslepingus. Ei seadus ega haldusleping nõua siiski, et standardiorganisatsioon peab levitama standardeid tasuta. Arvestades eelkirjeldatud rahvusvahelisi kokkuleppeid standardite levitamise osas, oleks sellise nõude seadmine ka sisuliselt võimatu ning tooks EVS-i liikmelisusele Euroopa ja rahvusvahelistes standardiorganisatsioonides kaasa väga tõsiseid tagajärgi, millest oli juttu ka

⁶⁰ Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.evs.ee/Portals/0/pdf/juhendid/EVS_JUHEND_5.pdf.

eelnevalt. Vastavalt eespool nimetatud halduslepingule peab EVS tagama võimaluse standardite tekstidega tasuta tutvuda oma ruumides.

33. Majandus- ja kommunikatsiooniminister viitas, et ei tehnilise normi ja standardi seadus ega PS § 3 nõua EVS-ilt standardite **tasuta** kättesaadavuse tagamist avalikkusele. Ka Riigi Teatajas avaldatud seadustega tutvumiseks peab isik siiski tegema kulutusi ehk siis omama kas arvutit ja Internetiühendust või minema avalikku raamatukokku.

34. Kõike eelnevat arvesse võttes on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul tehnilise normi ja standardi seaduses toodud standardite kohustuslikuks muutmise ning avaldamise ja kättesaadavaks tegemise sätted kooskõlas PS §-ga 3. Lisaks rõhutas majandus- ja kommunikatsiooniminister, et kui vaatamata standardi vabatahtlikule olemusele õigusloomes üksikutel juhtudel siiski peetakse vajalikuks standardile otseselt kohustuslikuna viidata, ei tee see standardit iseenesest veel PS § 3 mõistes seaduseks. Õigusaktides viidatakse sageli ka teistele, tavapärasest õigusloomest väljapoole jäävatele dokumentidele või koguni väga umbmääraselt määratlevatele allikatele (hea inseneritava, hea laboritava, teaduse ja tehnika arengutase jmt).

35. Samuti on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul EVS-i poolt Eesti standardite kättesaadavus tagatud vastavalt TNSS-i, Eesti riigi ja EVS-i vahel sõlmitud halduslepingus toodud nõuetele ning ülalkirjeldatud rahvusvahelistele standardimise põhimõtetele: tasuta tutvumise võimalus EVS-is, sudeksemplarid avalikes raamatukogudes, standardi ostmise võimalus.

36. Majandus- ja kommunikatsiooniminister andis ka omapoolse hinnangu müra normtasemete määruses sisalduvatele õigusnormidele, milles viidatakse ISO standarditele. Minister kordas, et vastavalt TNSS § 7 lõikele 5 peab standardile kohustusliku otsese viite korral olema selline standard tervikuna eesti keeles Eesti standardina avaldatud. Sotsiaalministri 04.03.2002 määruses nr 42 „Müra normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid“ on kohustuslikuna viidatud muu hulgas kahele nimetatud ISO standardile. Üks neist standarditest EVS-ISO 1996-1:1982 on küll Eesti standardiks üle võetud, kuid ei ole eestikeelne, ning ISO 1996-2:1987 ei ole Eesti standardiks üle võetud.

37. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul ei ole kõnealune viide sellisel kujul kooskõlas TNSS § 7 lõikega 5 ega ka kõnealuse määruse kehtestamise hetkel kehtinud TNSS § 7 redaktsioonist tulenevate nõuetega. Seetõttu on nimetatud standardite kättesaadavus oluliselt halvem võrreldes eesti keeles avaldatud Eesti standarditega. Samuti ei ole neist ühel juhul täidetud TNSS § 5 lõikes 2 nimetatud avaldamise nõue.

38. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures tegutseb riiklik standardimiskomisjon, kelle ülesandeks on koostada iga-aastane riiklik standardimiskava lähtuvalt erinevatest riigiasutustest laekunud ettepanekutest. Kavas toodud standardite tõlkemeetodil ülevõtmise kulud näeb ette iga ettepaneku teinud riigiasutus oma eelarves (TNSS § 10 lg 1). Riikliku standardimiskava täitmine on EVS-ile üheks peamiseks ülesandeks riigi ja EVS-i vahel sõlmitud halduslepingu raames. Eelnimetatud komisjonile ei ole tulnud Sotsiaalministeeriumi poolt ettepanekut lülitada nimetatud ISO standardite ülevõtmine tõlkemeetodil iga-aastaselt koostatavasse kavas.

39. Majandus- ja kommunikatsiooniminister toonitas ka seda, et EVS saab vastutada ainult Eesti standardite kättesaadavuse eest. Ettepanekud Eesti standardite koostamiseks (olgu siis rahvusvaheliste või teiste riikide standardite alusel) peavad tulema siiski huvitatud osapooltelt, sest

valdkonnas lahendamist vajavaid probleeme ja vajadusi standardite järele teavad kõige paremini just valdkonna eksperdid. Sotsiaalministri määruses viidatud standardite puhul on huvitatud osapooliks Sotsiaalministeerium kui õigusakti ettevalmistaja.

40. Lõpetuseks märkis majandus- ja kommunikatsiooniminister, et tema hinnangul tuleb oluliselt suurendada õigusaktide ettevalmistajate teadlikkust tehnilises normis standarditele viitamise ning nende kasutamise osas.

1.5. Sotsiaalministri vastus

41. Sotsiaalminister selgitas 09.01.2009 vastuseks küsimusele, millise õigusliku olemusega õigusaktiga on tema hinnangul tegu ISO standardite näol, millest juhindumine on muudetud mura normtasemete määrusega kohustuslikuks, järgmist.

42. Sotsiaalministri 04.03.2002 määrusega nr 42 "Mura normtasemed elu- ja puhkealal, elamutes ning ühiskasutusega hoonetes ja mürataseme mõõtmise meetodid" on tegemist õigusaktiga, kus ISO standard on kohustuslikuks järgimiseks. Määrusega on kindlaks määratud mürataseme mõõtmise meetodid, mis on kohustuslikud pädevale mõõtjale, kes teostab mõõteseaduse tähenduses legaalmetrooloogilist kontrolli avaliku huvi, sealhulgas rahvatervise mõõtmiste või katsetuste käigus.

43. Minister selgitas, et määruse ettevalmistamisel 2002. aastal on arvestatud TNSS § 4 lõiget 1, mille järgi tuleb tehnilist normi sisaldava õigusakti ettevalmistamisel lähtuda rahvusvaheliste või Euroopa standardiorganisatsioonide vastuvõetud standarditest või nende lõplikes kavandites määratletud tehnilistest kirjeldustest viimaste olemasolu korral. Standardite nõuetega arvestamine on vajalik, et täita ajaga kaasas käivaid ühtseid eeskirju ja saada teiste Euroopa riikidega võrreldavaid mõõtmistulemusi.

44. Mura normtasemete määruse § 10 punkt 4 sätestab, et mura mõõdetakse ja hinnatakse asjassepuutuvate EVS-EN- ja ISO-standardite kohaselt. Seejuures on kasutatud üldist viidet ilma viiteta standardi tähisele kooskõlas TNSS §-ga 7.

45. Minister märkis, et kuna tegemist on piiratud pädevale kasutajaskonnale mõeldud müratasemete mõõtmise standarditega, mis on Eesti standardiks üle võetud tiitellehe ehk jõustumisteate meetodil, siis on need eesti keelde tõlkimata, sest selleks **puudus vajadus ega olnud võimalusi.**

46. Erinevalt majandus- ja kommunikatsiooniministri hinnangust (vt ülal p 32) väljendas sotsiaalminister seisukohta, et kõnealuse määruse vastuvõtmise hetkel kehtinud regulatsioon võimaldas viidata ka ingliskeelsetele standarditele. Ministri sõnutsi oli 2002. aastal, kui koostati mura normtasemete määrus, TNSS § 7 lõikes 4 regulatsioon, mis võimaldas tehnilises normis viidata eesti keeles avaldamata standardile. TNSS § 5 lõike 6 kohaselt võib rahvusvahelise ja Euroopa standardiorganisatsiooni standardi üle võtta Eesti standardiks selle standardi vastu võtnud standardiorganisatsiooni ühes ametlikus keeles.

47. Vastuseks küsimusele, kuidas on tagatud standardite, mille järgimine on õigusaktist tulenevalt kohustuslik, kättesaadavus inimestele, leidis minister järgmist.

48. Autoriõiguse seaduse (AÕS) § 4 lg 3 p 19¹ kohaselt on standardid ja standardikavandid teosed, millele laieneb autoriõigus. Standard loetakse avaldatuks (AÕS § 9 lg 1), kui selle mistahes vormis

koopiad on autori nõusolekul tehtud seaduse § 8 lõikes 2 määratletud üldsusele kasutamiseks koguses, mis võimaldab seda omandada. Avaldamiseks loetakse trükis avaldamist või muul viisil avaldamist kas tasuta või tasu eest. Standardi kui intellektuaalse omandi autoriõigus on koostajail (tehnilised komiteed, eksperdid jt), kuid Eesti standardi reprodutseerimis- ja levitamiseõigus on Eesti Standardikeskuse MTÜ-l. TNSS § 9 lõike 2 kohaselt on EVS kohustatud avaldama teavet Eesti standardite ja uute harmoneeritud standardite kohta, kuid seadus ei kohusta avaldama standardite eesti keelde tõlgitud tekste. Eesti standardid on avalikult esitatud ja kättesaadavad EVS-i süstematiseeritud andmebaasist kõigile soovijaile tasuta eest. Standardeid on võimalik osta Internetist või Tallinnas asuvast EVS-i raamatukogust kas trükisena, paberil või elektroonilises versioonis pdf-failina. Rahvusvahelise standardiorganisatsiooni ISO standardeid on võimalik osta ISO veebilehelt: <http://www.iso.org/iso/pressrelease.htm?refid=Ref1152>.

49. Küsimusele, kas vastab tõele EVS väide, et standardid ISO 1996-1:1982 (E) ja ISO 1996-2:1987 (E), millele viitab müra normtasemete määrus, on kehtetud, vastas sotsiaalminister järgmiselt.

50. Müratasemete määruuses viidatud standardid (ISO 1996-1:1982 (E) ja ISO 1996-2:1987 (E)) ei ole kehtetud, kuid kasutada tuleb selle standardi uuendatud versiooni (EVS-ISO 1996-1:2006), võttes arvesse müra normtasemete määruuses § 10 lõikes 4 sätestatud üldist viidet. TNSS § 7 lubab tehnilises normis viitamisel esitada kohustusliku viite standardile või selle osale kasutades, kas otsest standardi tähisega täpselt dateeritud või dateerimata viidet või kasutades üldist viidet teatud standardiorganisatsiooni vastuvõetud ilma viiteta standardi tähisele. Küsimus on tõusetunud, sest 2002. aasta määruuses on kahjuks kasutatud täpselt dateeritud viidet. Sotsiaalminister märkis, et 2009. a on Sotsiaalministeerium kavandanud ette valmistada müra normtasemete määruuse muutmise lähteülesanded ning siis otsustatakse, kas loobuda otseste viidete kasutamisest ja kasutada üldist viidet rahvusvahelistele standarditele.⁶¹

51. Vastuseks küsimusele, kuidas on PS § 3 lõikega 2 ja §-ga 6, mille kohaselt on eesti keel riigikeel, kooskõlas, et kehtivad ISO standardid (EVS-ISO 1996-1:2006 (ISO 1996-1:2003 ja ISO 1996-2:2007) on kättesaadavad ingliskeelsetena, vastas sotsiaalminister järgmiselt.

52. Minister sõnas: "Eesti keelt on võimalik kasutada kõigis riigiasutustes ja avalikes asutustes asjaajamisel, kuid piiratud kasutamise tehniliste standardite tõlkimist eesti keelde ei pea me esmatähtsaks. Eesti Standardikeskuse MTÜ kodulehe 2008. a novembrikuu andmetel oli 22016 rahvusvahelisest standardist ainult 1127 avaldatud eesti keeles. Piiratud ressursside tingimustes ei ole tehnilistel komiteedel võimalust kõikide tehniliste standardite tõlkimiseks. Peame oluliseks eeskätt Euroopa Liidu määrustes ja direktiivides viidatud üldkasutatavate standardite tõlkimist. Märgime, et enamus eriala- ja teaduskirjandust ei ole eesti keeles kättesaadavad ja kõrgkoolide paljude erialade õpetus toimub aastaid inglise keeles, sest puudub vastav erialane sõnavara ja kirjandus ning loengute tekstid ei ole avalikud."

53. Küsimusele, kuidas Sotsiaalministeeriumis on korraldatud informeeritus uutest ISO standarditest ja kehtivate standardite kehtetuks tunnistamisest, pidades silmas neid standardeid, mille järgmine on muudetud õigusaktiga kohustuslikuks, andis minister järgneva vastuse.

54. Sotsiaalministeeriumis on õigusakti ettevalmistava ametniku ülesandeks arvestada tehnilise normi ja standardi seadusega ja vastavalt TNSS § 4 lõikele 1 lähtuda tehnilist normi sisaldava õigusakti eelnõu koostamisel rahvusvaheliste või Euroopa standardiorganisatsioonide vastuvõetud

⁶¹ Käesoleva kirja allkirjastamise hetkeks ei ole müra normtasemete määrust siiski muudetud.

standarditest või tehnilistest kirjeldustest. TNSS § 7 lg 6 kohustab õigusakti ettevalmistajat teavitama Eesti standardiorganisatsiooni õigusakti tehnilises normis standardile viitamisest. Eelnõu ettevalmistajal on kohustus eelnõu avalikustada kooskõlastussüsteemis e-õigus. Õigusaktiga kohustuslikuks tehtud standardite uuendamise ja standardite kehtetuks tunnistamise kohta ei ole sotsiaalministri sõnul seni piisavalt informatsiooni. Asjaomase valdkonna eest vastutava EVS andmetel on neil edaspidi kavandatud võimalus kasutajaiks registreerijail tellida infoteenust.⁶² TNSS § 9 lõike 5 kohaselt sätestatakse Vabariigi Valitsuse ja Eesti standardiorganisatsiooni vahelises halduslepingus standardiga seonduva teabevahetuse koordineerimise küsimused.

1.6. Teine teabe nõudmine (EVS)

55. Pöördusin ka EVS poole ning palusin standardiorganisatsiooni selgitusi standarditega tutvumise ning nende kättesaadavuse kohta. Samuti palusin täpsustada, kas kohustuslike ja vabatahtlike standardite väljastamise praktikas on erisusi.

1.7. EVS vastus

56. EVS selgitas enda vastuses, et standardid on järgimiseks vabatahtlikud. EVS märkis, et valdav enamik standardiorganisatsioone Euroopa ja rahvusvahelisel tasandil, nagu ka Eesti Standardikeskus, on eraõiguslikud isikud, kes saavad olulise osa oma tegevuseks vajalikest rahalistest ressurssidest standardite müügist. Niisuguse süsteemi jätkusuutlikuks toimimiseks tuleb tagada, et standardite illegaalse või reegleid mitte järgiva levitamise tagajärjel ei väheneks standardijate kasutada olevad ressursid. EVS toonitas, et niisuguste reeglite järgimine on kõigile liikmetele kohustuslik.

57. EVS märkis lisaks, et Eesti Standardikeskus kui Eesti standardiorganisatsioon tehnilise normi ja standardi seaduse tähenduses on Euroopa Standardikomitee CEN täisliige, Elektrotehnika Standardikomitee CENELEC täisliige, Rahvusvahelise Standardiorganisatsiooni ISO kirjavahetajaliige ja Rahvusvahelise Elektrotehnika Komisjoni IEC liitunud liige.

58. EVS kinnitusel on ligikaudu 99% Eesti standarditest üle võetud rahvusvaheliste või Euroopa standardiorganisatsioonide standardid (2008.a novembri seisuga 22 016 kehtivast Eesti standardist 21 731), mis tähendab, et Eesti algupäraseid standardeid on kõigest EVS-s käsutuses olevatest standarditest vaid 1 % (285 standardit).

59. EVS hinnangul on rahvusvaheliste organisatsioonide poolt kokkulepitud standardite levimisreeglite rikkumise korral võimalik Standardikeskuse liikmelisuse peatamine või liikmestaatuse lõpetamine nimetatud standardiorganisatsioonides. Selle tagajärgi kirjeldades selgitab EVS: „Arvestamata ei saa jätta asjaolu, et õigusaktides, sealhulgas ka Euroopa Liidu õigusaktides, on viidatud suurele hulgale Euroopa ja rahvusvahelistel standarditel põhinevatele standarditele, mille kättesaadavust eesti keeles ei oleks enam võimalik tagada isegi mitte kõige paremaid kavatsusi järgides.“

60. Vastuseks minu küsimusele tõi EVS välja, et Standardikeskus on taganud võrdselt kõigi Eesti standardite, sh ka nende standardite, mille riik on teinud kohustuslikuks, kättesaadavuse (võimalus osta, võimalus tasuta tutvuda EVS klienditeeninduses, eksemplarid avalikes raamatukogudes). Standardikeskusel ei ole kohustuslike ning vabatahtlike standardite väljastamisel erinevat praktikat, sest kuivõrd EVS ise ei muuda standardeid kohustuslikuks, vaid seda teeb

⁶² See on tänaseks ellu viidud, vt:

<http://www.evs.ee/Tootedjateenused/Infoteenus/tabid/157/Default.aspx> (minu märkus).

seadus(määrus)andja, puudub EVS-l ammendav ülevaade, millised standardid on riigi poolt kohustuslikuks tehtud. EVS toonitas, et ei tehnilise normi ja standardi seadus ega Eesti riigi ja Standardikeskuse vahel sõlmitud haldusleping ei sisalda endas nõuet, mille kohaselt peaks Standardikeskus tegema erisusi kohustuslike ja vabatahtlike standardite väljastamisel.

1.8. Kolmas teabenõudmine (justiitsminister)

61. Olles analüüsinud ülalpool esitatud vastuseid ning õigusakte, jõudsin järeldusele, et standarditele viidatakse Eesti õiguses nii keskkonna-, ehitus- kui ka tehnilise ohutuse õiguse valdkondades. Viiteid standarditele sisaldub ka direktiivides, mille ülevõtmise kohustus riigil lasub. Kuivõrd tegu on Eesti õigusloomemenetlust puudutava põhimõttelise küsimusega, otsustasin pöörduda ka justiitsministri poole ja küsida tema arvamust.

1.9. Justiitsministri vastus

62. Justiitsminister märkis enda põhjalikus arvamuses 03.08.2009, et Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 22.06.1998 direktiivi 98/34/EÜ kohaselt nimetatakse standardiks tehnilist spetsifikatsiooni, mille tunnustatud standardiorgan on korduvaks või pidevaks kasutuseks heaks kiitnud ning mille järgimine ei ole kohustuslik. Standardi kasutamise vabatahtlikkust kinnitab samuti TNSS § 2 lg 3. Justiitsminister rõhutas, et ometi ei ole üldise põhimõtte kohaselt ohutuse-, tervise- ja keskkonnakaitseküsimused reguleeritavad vabatahtlikkuse, vaid õigusnormides tehniliste normide kaudu. TNSS § 7 lg 5 kohaselt võib standardile viitamise reegleid järgides muuta standardi kasutamise kohustuslikuks, kui see on eesti keeles Eesti standardina avaldatud.

63. Justiitsminister märkis: "Standardi EVS-EN 45020:2008 kohaselt on standard konsensuse alusel koostatud ja tunnustatud asutuse poolt vastuvõetud normdokument, milles tuuakse reeglid, juhtnõõrid ja omadused tegevuste või nende tulemuste kohta üldiseks ja korduvaks kasutamiseks ja mis on suunatud korrastatuse optimaalse taseme saavutamisele antud kontekstis. Sisuliselt tähendavad standardid aktsepteeritavaid tehnilisi reegleid, mille tulemuseks on mh toodete, protsesside ja teenuste eesmärgivastavuse parenemine, kaubanduslike tõkete vältimine, tehnilise koostöö hõlbustamine. Standarditega seonduv ei tähenda turu ainuvalitsemisele suunatud majanduspoliitikat, vaid standardid on vahendiks, kuidas ergutada konkurentsi majandussfääris avaliku hüvangu nimel."

64. Justiitsminister rõhutas, et PS § 3 lõikes 1 ja 2 on sätestatud, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seadused avaldatakse ettenähtud korras ning täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused. Õigusnormi ülesanne kontinentaalses õigussüsteemis on anda küllaldaselt üldised, kättesaadavad ja mõistetavad käitumisreeglid.⁶³ Justiitsminister on seisukohal, et üksikisikule õigusi ja kohustusi loovad õigusnormid peavad sisalduma õigusaktis, olema vastu võetud selleks ette nähtud korda järgides ning avaldatud.

65. Justiitsminister märkis, et õigusakti iseloomustavad kriteeriumid on (1) õigusakti andnud organ ning (2) õigusnormide sisaldumine õigusaktis. Justiitsminister selgitas: "Õigusakti andnud organi näol ei saa olla tegemist igasuguse isikuga, vaid õigusakti andmise õigusel peab olema seaduslik alus. Seadusliku aluse põhimõtte nõuab, et riigivõimu teostamiseks on alati vajalik selleks ettenähtud luba. Seadusliku aluse põhimõtte on seotud õigusriikliku täitevvõimu tegevuse etteennustatavuse nõudega.⁶⁴ Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendis *The Sunday Times vs*

⁶³ R.Narits. Õiguse entsüklopeedia. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn, 2002, lk 94.

⁶⁴ T. Annus. Riigiõigus. Juura AS. Tallinn, 2006, lk 79.

Ühendkuningriik seisab, et õigusakt peab olema piisavalt kättesaadav. Samuti peab õigusakt olema formuleeritud piisava täpsusega võimaldamaks kodanikul oma käitumist reguleerida. Õigusaktid peavad olema sõnastatud piisavalt täpselt, et igaüks saaks aru, mida temalt nõutakse, mis on tema kohustused ning samuti riigi tegevuse piisavaks ette ennustatavuseks.⁶⁵

66. Justiitsminister leidis: "Määratlemata isikute ringile saab õigusi kohustusi luua õigustloov akt. Riigikohus on oma 15. detsembri 2008. a lahendis nr 3-4-1-14-08 leidnud, et täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes õigusnormid, mille on vastu võtnud kohast menetlust järgides organ, kellele on põhiseadusega antud pädevus kehtestada üldkohustuslikke õigusnorme. Antud juhul avaldab standardeid Eesti Standardikeskus (edaspidi EVS). EVS on oma loomult mittetulundusühing, kus riik osaleb liikmena. Siinkohal on kaheldav, kas esiteks on tegu täitevvõimu asutusega ning teisalt, kas vastaval asutusel on volitus anda üldkehtivaid õigusakte. Eesti Standardikeskuse tegevuse alus on TNSS § 9 lg 1, kus sätestatakse, et Eesti standardiorganisatsioon on selle liikmeid esindav mittetulundusühing, mille põhikirjalise tegevuse eesmärk on koostada ja avaldada standardeid ning esindada Eestit rahvusvahelises standardimises. Antud säte ei anna Eesti Standardikeskusele üldkohustuslike aktide andmise õigust, sest tema volitused avaliku võimu teostamisega piirduvad esindamisega rahvusvahelises standardimises."

67. Justiitsministri hinnangul ei ole Eesti Standardikeskus seega organ, kellel oleks pädevus anda õigustloovat akti, mis sisaldaks õigusnormi. Eesti Standardikeskusele ei ole põhiseadusega antud üldkohustuslike õigusnormide kehtestamise pädevust, seetõttu ei saa määrusega nõuda nendest standarditest lähtumist. **Kuna tegu ei ole õigusaktis sisalduvate õigusnormidega, siis ei saa justiitsministri arvates standardid olla kohustuslikud.**

68. Justiitsminister märkis, et kuigi ta on seisukohal, et standarditel ei ole õigusnormi staatust ja seega ei saa nad olla kohustuslikud, vastab ta siiski minu küsimusele seoses kohustusliku standardi kättesaadavuse ning avaldamisega.

69. Kohustuslike standardite tasuta kättesaadavust puudutav sarnane probleem on justiitsministri sõnul tõusetunud Hollandis⁶⁶, kus tõstatati aruteluks järgnevalt välja toodud võimalikud lahendused. Justiitsminister rõhutas: "Kõnealuses analüüsis esitatud võimaluste asjakohasust ning efektiivsust tuleks antud kontekstis kaaluda ka Eestis. Esmalt leiti seal, et kuivõrd autoriõiguse ostmine Euroopa standarditele eraldi mõne riigi poolt siseriikliku alluvusala jaoks ei ole võimalik, võib alternatiivina vastavat protseduuri teostada Euroopa Komisjon. Sellisel juhul on standardite kättesaadavuse paremaks tagamiseks kohane nende tasuta levitamine Euroopa Liidus. Ühtlasi peatusid hollandlased oma analüüsis perspektiivil levitada standardeid siseriiklikult tasuta, kompenseerides standardite tavapärasest müügist saadava tulu riiklikule standardiorganisatsioonile ning tagades selliste standardite piiriülese levitamise välistatuse. Antud lahendus võiks olla mõeldav hoolimata Euroopa standardiorganisatsioonide CEN ja CENELEC keelust standardeid tasuta jagada."

70. Kõnealune analüüs peatus justiitsministri sõnul samuti standardite hinna langetamisel kui nende paremat kättesaadavust tagaval variandil. Minister selgitas: "Riiklike standardiorganisatsioonide poolt pakutavate standardite erinevast hinnavahest tulenevalt on selline lahendus võimalik, samuti ei ole keelatud standardite piiriülene müümine. Sellisel juhul tuleks leida vastus küsimustele, milliste kriteeriumide alusel määratakse standardi hinda, kas on sätestatud vastav hinna alampiir või kuuluvad need Euroopa standardiorganisatsioonide CEN ja

⁶⁵ The Sunday Times vs. Ühendkuningriik, Euroopa Inimõiguste Kohtu lahend 26.11.1992.

⁶⁶ H. Verkerk presentatsioon „Standardisation Court Case: About Free Publication of Standards“, Hollandi majandusministeerium, 20.07.2009.

CENELEC diskretsiooni pädevusse. Samuti tõstatati diskussiooniks järgmised variandid: muuta tasuta levitatavaks Euroopa kohustuslikud standardid ning standardid, millele viidatakse Euroopa õiguses. Ometi ei pruugi standardite täielik avatus olla lahenduseks intellektuaalse omandiga vastuolu lõpetamisel, millele osundab nn GSM-i ja mõistmise memorandum (Memorandum of Understanding) juhtum.⁶⁷ Nimelt jätsid telekomide firmad GSM-i standardi kõigile olemasolevatele ja tulevastele turu osapooltele avatuks, mille tagajärjeks oli esialgsetele kavatsustele vaatamata intellektuaalse omandi õigustega kaitstud toodete omajate loodud suurfirmade liit, mis välistas uute konkurentide esiletõusu."⁶⁸

71. Justiitsminister märkis, et standardite eest tasu küsimine piirab oluliselt standardite kättesaadavuse põhimõtet. TNSS § 9 lg 2² järgi võib EVS mittetulundusühinguna võtta standardite levitamise eest tasu, mis peab olema kulupõhine ning tagama vajalikul tasemel standardimisteenuse kättesaadavuse Eestis ja standardiorganisatsiooni arenguks vajalike vahendite olemasolu. Euroopa Komisjoni poolt teostatud uuringust järeldub, et info- ja kommunikatsioonitehnoloogia sfääris ei ole enam otstarbekas standardi levitamise eest tasu võtta.⁶⁹ EVS-i tegevdirektor kinnitas Justiitsministeeriumile saadetud kirjas, et vastavalt tehnilise normi ja standardi seadusele on standardi järgimine tasuta, seega standardites leiduvate sisuliste nõuete ja lahenduste kasutamise osas oma tegevuses Eesti Standardikeskus kellelegi takistusi ei tee. Seega võib standardi soetanu selles kirjeldatud lahendusi oma ettevõttes edaspidi korduvalt rakendada.

72. Justiitsminister selgitas, et standardite tasuta kättesaadavusele osundab asjaolu, et nende eest tasumine ei ole standardi sisulise rakendamise eelduseks. Sellest tulenevalt võib isik, kes on tutvunud standardi täistekstiga EVS-i klienditeeninduses või sundeksemplariga varustatud avalikus raamatukogus, selles sisalduvaid lahendusi ning nõudeid sisuliselt järgida samaväärselt isikuga, kes on standardi ostnud. Õiguspärasel viisil standardi sisu teada saanud isik võib omandatud teadmisi enda tarbeks korduvalt rakendada. Seeläbi on justiitsministri arvates tagatud kohustuslike standardite kättesaadavus üldsusele.

73. Kohustuslike standardite kättesaadavuse nõuet riivaks justiitsministri hinnangul oluliselt asjaolu, kui sundeksemplarid eesti keeles avaldatud Eesti standardite kohta sundeksemplari seaduse §-s 8 nimetatud raamatukogudes ei oleks esindatud. Justiitsminister viitas siinkohal minu poole pöördunud avaldajale, kelle hinnangul temale teadaolevatel andmetel ei ole standardid avalikes raamatukogudes kättesaadavad. Tulenevalt asjaolust, et kohustuslikud on vastavalt TNSS § 7 lõikele 5 üksnes eesti keeles avaldatud Eesti standardid, on nendest esitatud EVS-i poolt sundeksemplarid sundeksemplari seaduse §-s 8 nimetatud raamatukogudele. Eesti Standardikeskus ei saa standardite avaldamist raamatukogude poolt garanteerida. Sellest järeldub, et EVS on omapoolsed vastavasisulised kohustused täitnud ning taganud määratud raamatukogude sundeksemplaridega varustatuse. Lisaks on standardite täistekstid kättesaadavad EVS-i klienditeeninduses.

74. Seoses standardite kuulumisega autoriõiguse seaduse kaitse alla selgitas justiitsminister järgmist: "Autoriõiguse seaduse § 4 lg 3 p 19¹ järgi on standardid ning standardite kavandid Eestis kaitstud autoriõigusega. Sellegipoolest on direktiiviga 91/250/EEC toodud õigusesse erandjuht, mille kohaselt autoriõiguse omanik ei saa oma piiramatut õigust kasutada tagamaks koostöövõimet (interoperability). Standardite kasutamine peab toimuma kooskõlas autoriõiguse seadusega,

⁶⁷ P. Van Eecke, P. D. F. Pinto, T. Egyedi. EU Study on the Specific Policy Needs for ICT Standardisation. Brussels, 2007, lk 113.

⁶⁸ Samas, lk 112.

⁶⁹ Samas, lk 115, 116.

millest tulenevalt ei ole ennekõike lubatud järgmised tegevused: standardites sisalduvate andmete paljundamine, taastekitamine, kopeerimine, salvestamine elektroonsesse süsteemi või edastamine muuks otstarbeks kui oma vajaduste rahuldamiseks. Seega tagab EVS standardite kättesaadavusel standardite autoriõiguste kaitse ja teeb teatavaks autoriõiguste kaitse tingimused. Standardite levitamise reeglite rikkumisel võidakse Eesti Standardikeskuse liikmelisus vastavates organisatsioonides peatada või lõpetada, millega kaasneks standardite kättesaadavuse oluline halvenemine või lõppemine Eestis. Arvatakse, et ajaga käsikäes autoriõiguste kaitse ning standardite vaheline vastuolu mitte ei kao, vaid muutub üha keerulisemaks.⁷⁰ Euroopa Komisjoni poolt tellitud standardeid käsitlevast uuringust järeldub, et Euroopa Komisjon peaks algatama üleilmse standardite ja intellektuaalse omandi kaitse vahelise vastuolu uurimise.⁷¹"

75. Justiitsminister märkis veel, et Euroopa Liidu standardimise põhimõtte kohaselt toodetakse standardeid kõigi poolt, et olla tarvitatud kõigi poolt. See tähendab, et Euroopa Liidu standardimise eesmärk ning ideaal, mille poole pürgitakse, on välja töötada standardeid, mis lepivad mõistlikul moel tööstuse eesmärke üldsuse huvidega selliselt, et standardimise lõpptulemid oleksid nii laialt kasutatavad kui võimalik ebamõistlike intellektuaalse omandi piiranguteta. Standardimise ja intellektuaalse omandi õiguse aluspõhimõtted on vastandlikud: ühe siht on avalik hüve, teisel omandiõigus.

76. Vahekokkuvõttena leidis justiitsminister, et standardid on huvitatud isikutele piisavalt kättesaadavad: "Vaatamata intellektuaalse omandi õigusest tulenevatele piirangutele, on kõikide Eesti standardite täistekstidega võimalik tasuta tutvuda Eesti Standardikeskuse klienditeeninduses aadressil Aru 10, Tallinn, vastavalt TNSS § 9 lõikele 2¹ ning sudeksemplari seaduse §-s 8 nimetatud raamatukogudes esindatud sudeksemplaride kaudu. Samuti on standardite tutvustused kättesaadaval EVS Teatajas. Riigi ja EVS-i vahel sõlmitud haldusleping ei sätesta siinkohal erinõudeid. Seeläbi on tagatud standardite kättesaadavus huvitatud isikutele."

77. Arutledes õigusakti avaldamise mõiste üle märkis justiitsminister: "PS § 108 sätestab, et seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega. PS kommenteeritud väljaande § 3 kommentaar 4 viitaks justkui kaudselt võimalusele käsitleda kohustuslikke standardeid õigusaktidena, mida võib avalikustada muus vormis peale avaldamise Riigi Teatajas. Nimelt on seal kinnitatud järgmist: "Õigusriigi printsiibist lähtuvalt tuleb kõik õigusaktid, sh määrused, mis sisaldavad õigusnorme, (materიაalsed seadused) normiaadressaatidele teatavaks teha kas nende avaldamisega Riigi Teatajas või avalikustamisega muus vormis."⁷² "

78. Justiitsminister tõdes, et Riigi Teataja seaduse (RTS) §-s 2 sisalduvast üksikasjalikust loetelust ei tulene, et kohustuslikud standardid avaldatakse Riigi Teatajas. Riigi ja MTÜ Eesti Standardikeskus vahel sõlmitud halduslepingu punkti 3.1. ning TNSS § 5 lg 2 ja § 9 lg 2 p 4 kohaselt on ette nähtud Eesti standardiorganisatsiooni eraldiseisev ametlik väljaanne. Eesti Standardiorganisatsiooni kohustus avaldada standardeid ning tagada nende kättesaadavus avalikkusele tuleneb justiitsministri hinnangul TNSS § 5 lõikest 3, § 9 lõikest 1 ning § 9 lõikest 2¹. TNSS § 9 lg 2 p 4 järgi on EVS kohustatud avaldama oma veebilehel kättesaadavaks tehtud ametlikus väljaandes EVS Teataja teavet vastuvõetud standardeid ülevõtivate Eesti standardite kohta, samuti ettevalmistamisel olevate Eesti standardite kohta. EVS Teataja on Standardikeskuse ametlik väljaanne, mis ilmub elektroonselt EVS veebilehel kord kuus reeglina iga kuu esimese

⁷⁰ Samas, lk 116.

⁷¹ Samas, lk 126.

⁷² K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 3. – Justiitsministeerium. Eesti vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 3 komm 4.

töönädala jooksul. Vastavalt TNSS § 5 lõikele 2 loetakse Eesti standardid vastuvõetuks pärast nende kohta teate avaldamist EVS Teatajas.

79. Justiitsminister viitas, et diskussioon kohustuslike standardite kättesaadavusega seoses on tõusetunud ka teistes riikides, ning tõi näiteks standardeid käsitleva kohtulahendi Hollandist.⁷³

80. Justiitsminister on seisukohal, et tulenevalt õigusselguse põhimõttest tuleb õigustloovad aktid avaldada normiadressaadile võimalikult arusaadaval viisil. Justiitsminister täpsustas: „See tähendab, et õigusallika avaldamine peab toimuma ühtseid kanaleid pidi ning isikutele peab olema selge, kus on võimalik tutvuda kehtiva õigusega. Seetõttu ei pea me õigeks, et seadusandja poolt määratud õigusallikate avaldamise kõrvale Riigi Teatajas tõlgendamise kaudu tekitada uus õigusaktide avaldamiskoht – EVS Teataja.”

81. Kokkuvõttes möönis justiitsminister, et tõstatatud probleem on kompleksne. Justiitsminister leidis, et kuna seadusliku aluse printsiibist tulenevalt ei ole võimalik MTÜ Eesti Standardikeskus avaldatavaid standardeid lugeda õigusaktideks, ei saa need olla kohustuslikud. Antud küsimus vajaks justiitsministri arvates täiendavat analüüsi ja arutelu ning rahvusvahelist kokkulepet, sest Eesti riigisisised järeldused peavad sobima ka riigipiire ületavasse konteksti.

1.10. Kolmas teabe nõudmine (sundeksemplariraamatukogud)

82. Standardite kättesaadavuse tingimuste selgitamiseks pöördusin 02.10.2009 ka raamatukogude poole, milles säilitatakse sundeksemlare. Sundeksemplari seaduse (SES) § 2 lg 1 sätestab, et sundeksemplari kogumise eesmärk on trükiste, auviste, elektrooniliste teavikute ja võrguväljaannete kui rahvuskultuuri olulise osa täieliku kogu loomine nende bibliograafiliseks registreerimiseks, statistilise arvestuse pidamiseks ning kättesaadavaks tegemiseks teadustöös ja kunstiloomes. Seega on sundeksemplari kogumise eesmärk koguda rahvuskultuuripärandit ning võimaldada seda kasutada teadustöös ja kunstiloomes. SES § 8 lg 1 kohaselt saavad Eesti Rahvusraamatukogu, Tartu Ülikooli Raamatukogu ning samuti Tartus asuv Eesti Kirjandusmuuseumi Arhiivraamatukogu 2 eksemplari. Pöördusin nimetatud asutuste poole, et välja selgitada, kas need raamatukogud võimaldavad tellida standardeid inimese elukoha suhtes lähimasse kohaliku omavalitsuse raamatukogusse. Samuti palusin täpsustada standardite kohapealse kasutamise tingimusi.

1.11. Rahvusraamatukogu vastus

83. Rahvusraamatukogu selgitas 09.10.2009 enda vastuses, et kahest standardi sundeksemplarist üks asub põhikogu hoidlas ja seda saavad Eesti Rahvusraamatukogu registreeritud lugejad hoidlast lugemissaali tellida ning standardiga raamatukogus kohapeal tutvuda. Teine standardi sundeksemplar kuulub pikaajalisele säilitamisele arhiivkogus ja seda on võimalik kasutada harulduste ja arhiivkogu saalis juhul, kui teavikut teistes kogudes ei leidu.

⁷³ Justiitsminister selgitas, et ettevõtte Knooble nõudis vaba ligipääsu Hollandi ehituseaduses viidatud sadakonnale kohalikele standardiorganisatsiooni NEN standardile. Kohus jõudis nimetatud asjas järeldusele, et antud standardid on seaduses viitamise tulemusena muutunud kohustuslikeks ning nende kasutamine ei põhine seega vabatahtlikkusel. Sellest tulenevalt peab riik kõnealused standardid avalikustama. Kohus leidis lähtuvalt asjaolust, et täielikku avalikustamist ei toimunud, ei ole ehituseaduses standarditele viitavad sätted kohustuslikud. Tasuta levitamise ega autoriõigustega seonduvat probleemistikku antud kohtuasjas ei käsitletud. H. Verkerk. presentatsioon „Standardisation Court Case: About Free Publication of Standards“, Hollandi majandusministeerium, 20.07.2009.

84. Standardite kasutamise eesmärgi kohta raamatukogus selgitusi ei nõuta. Eeldus on ainult see, et kasutaja on registreeritud Rahvusraamatukogu lugeja.

85. Rahvusraamatukogu selgitas, et kõigile Eesti Standardikeskuse poolt levitatavatele standarditele on kasutajate jaoks lisatud tekst: "Standardid on autoriõiguse objektid ning nende reprodutseerimis- ja levitamiseõigus kuulub Eesti Standardikeskusele. Andmete paljundamine, taastekitamine, kopeerimine, salvestamine elektroonilisse süsteemi või edastamine ükskõik millises vormis või millisel teel ilma Eesti Standardikeskuse poolt antud kirjaliku loata on keelatud". Seetõttu ei saadeta standardeid raamatukogudevahelise laenutuse teel teistele raamatukogudele. Lugejat või raamatukogu teavitatakse standardi hankimise võimalusest Eesti Standardikeskusest ja/või sama asutuse kodulehel asuva e-poe vahendusel standardi eelvaate vaatamise ja standardi ostmise võimalusest.

86. Rahvusraamatukogu märkis, et tulenevalt AutÕS § 4 lg 3 sätestatust on standardid kaitstud autoriõigusega ja Eesti Rahvusraamatukogu ei tee standardist koopiat.

1.12. Tartu Ülikooli Raamatukogu vastus

87. Tartu Ülikooli (TÜ) Raamatukogu selgitas enda 14.10.2009 vastuses, et raamatukogu ülesanne on sundeksemplaride täieliku kogu loomine, mille ühe osa moodustavad standardid. Sundeksemplarina saabunud standardeid on TÜ Raamatukogus võimalik kasutada käsikirjade ja haruldaste raamatute lugemissaalis töötaja juuresolekul. Kuna TÜ raamatukogu kasutajad kasutavad raamatukogu õppe-, teadus- või loometöö eesmärgil ning probleeme sundeksemplari sihipärasel kasutamisel pole täheldatud, siis hetkel puudub vajadus täiendavate kontrollmehhanismide järele.

88. Sundeksemplari ei anta TÜ Raamatukogu sõnul raamatukogust välja, samuti on koopia tegemine võimalik ainult autoriõiguse seaduses ettenähtud juhul⁷⁴. Juhul, kui on olemas täiendav kasutuseksemplar (s.t kolmas eksemplar sundeksemplarist), siis selle edastamine raamatukogudevahelise laenutuse kaudu on võimalik. TÜ Raamatukogu märkis siiski, et lisaeksemplare hangitakse praktikas ainult juhul, kui mõni TÜ teaduskond on seda tellinud.

89. Täna⁷⁵ on Tartu Ülikooli Raamatukogu juures avatud Eesti standardite lugemispunkt, kus saab tasuta tutvuda Eesti standardite koguga. Koostöös on raamatukogusse loodud üks arvutitöökoht, kus kõik huvilised saavad tasuta, Interneti vahendusel lugeda Eesti standardite ja standardilaadsete dokumentide täistekste.

⁷⁴ AutÕS § 18. Teose vaba reprodutseerimine ja tõlkimine isikliku kasutamise eesmärkidel

(1) Autori nõusolekuta ja autoritasu maksmiseta on lubatud õiguspäraselt avaldatud teost füüsilisel isikul reprodutseerida ja tõlkida isikliku kasutamise eesmärkidel tingimusel, et selline tegevus ei taotle ärilisi eesmärke.

(2) Autori nõusolekuta ja autoritasu maksmiseta ei ole isikliku kasutamise eesmärkidel lubatud reprodutseerida:

1) arhitektuuri- ja maastikuarhitektuuriteoseid;

2) piiratud tiraažiga kujutava kunsti teoseid;

3) elektroonilisi andmebaase;

4) arvutiprogramme, välja arvatud käesoleva seaduse §-des 24 ja 25 ettenähtud juhtumid;

5) reprograafilisel viisil noote.

AutÕS § 20. Teose vaba kasutamine avaliku arhiivi, muuseumi või raamatukogu poolt

(1) Autori nõusolekuta ja autoritasu maksmiseta on avalikul arhiivil, muuseumil või raamatukogul õigus oma kogusse kuuluvat teost reprodutseerida, selleks et:

[...]

5) teha koopia füüsilise isiku jaoks käesoleva seaduse §-s 18 nimetatud eesmärgil.

⁷⁵ Informatsioon on kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.evs.ee/Tootedjateenused/TURaamatukogulugemispunkt/tabid/286/Default.aspx> .

90. TÜ Raamatukogu II korruse suures lugemissaalis konsultandipunkti vastas on Eesti standardite kogu sildiga tähistatud arvuti. Kasutamiseks tuleb arvutisse sisse logida. Kasutajanimi ja salasõna on arvuti juures.

91. Raamatukogus saab lugeda: Eesti standardeid, sealhulgas Eesti standarditeks üle võetud Euroopa ja rahvusvahelisi standardeid ja Euroopa standardilaadseid dokumente; nähtavad on kehtivad ja viimased kehtetud dokumendid, standardi muudatused ja parandused. Raamatukogus saab vaadata ca 22 000 dokumenti. Neist 1629 on eestikeelsed, ülejäänud dokumendid on kättesaadavad ingliskeelsetena.

92. Vaadata ei saa: rahvusvahelisi ISO ja IEC standardeid, mis ei ole Eesti standarditeks üle võetud; teiste riikide standardeid; Euroopa Telekommunikatsiooni Standardite Instituudi ETSI standarditel põhinevaid Eesti standardeid, mille tekst on tasuta kättesaadav ETSI kodulehelt; dokumente, mida ei ole veel digitaliseeritud. Need on reeglina kavandid ja ca 5% teistest dokumentidest. Digitaliseerimata standardite arv väheneb pidevalt.

93. Standardite lugemispunkti infosüsteem baseerub Eesti Standardikeskuse e-poe otsingumootoril, mida on kohandatud raamatukogudes kasutamiseks. Eemaldatud on võimalus standardeid ostukorvi lisada ja neid veebipoe kaudu tellida. Lugemispunktis kasutatav lahendus on IP-aadressi põhine veebilahendus, mis kuvab flash-tehnoloogia abil ekraanile dokumente, mis asuvad Standardikeskuse serverites. See lahendus ei lase standardeid omavoliliselt salvestada ega ka printida.

1.13. Eesti Kirjandusmuuseumi Arhiivraamatukogu vastus

94. Eesti Kirjandusmuuseumi Arhiivraamatukogu selgitas 07.10.2009, et sundeksemplari esimene eksemplar on arhiivieksemplar ning seda lugejatele ei laenutata. Sundeksemplari teist eksemplari saab uurimistöö eesmärgil lugeda ainult kohapeal. Arhiivraamatukogu esmakordsel külastusel täidab lugeja lugejakaardi, mis jääb arhiivraamatukokku ning kus fikseeritakse vastav uurimisteema, mille jaoks materjali vajatakse. Soovitud kirjanduse tellimiseks peab lugeja täitma nõuetekohased soovisedelid ning registreerima end uurijate sissekirjutuse raamatus, kuhu tuleb uuesti märkida ka uurimisteema. Kas lugeja poolt tellitud kirjandus on vajalik tema uurimistöö (teadustöö, kunstiloome) täitmiseks, seda ei oska lugejat teenindav raamatukoguhoidja hinnata. Seega raamatukogu sundeksemplari teist kasutuseksemplari võivad kohapeal lugeda kõik arhiivraamatukogu registreeritud lugejad.

95. Standardid on autorikaitse objektid ega kuulu kopeerimisele. Eesti Kirjandusmuuseumi Arhiivraamatukogus neist koopiaid ei valmistata.

1.14. EVS seisukoht standarditest koopiade saamise kohta

96. EVS veebilehel märgitakse seoses autoriõigustega, et "Standardite puhul tähendab see peamiselt seda, et on keelatud standardist illegaalsete koopiade tegemine. Eelkõige ei tohi standardeid ega olulisi osasid standarditest ilma selge kirjaliku loata paljunda ega teha standarditest muul viisil väljavõtteid (sh standardi tekste või osasid nendest avaldada teistes väljaannetes, brošuurides, vms). Elektroonilisi standardeid ei või teha kättesaadavaks korruga rohkematele isikutele, kui seda lubab elektrooniliste standarditega kaasas olev kasutusleping. Näiteks ei tohi teha standardite tekste avalikult kättesaadavaks kodulehtedel või serverites, saata neid laiali e-kirjaga või teha elektroonilisest standardist lubatust suuremal hulgal väljatrükke.

Elektroniliste standarditega on alati kaasas kasutusleping, mis määratleb täpsemalt lubatud ja keelatud tegevused. Standardite järgimine st. standardite põhjal oma toodete kavandamine ja tootmine või teenuste või protsesside väljatöötamine on tasuta. Seega standardi soetanu võib standardis kirjeldatud lahendusi oma ettevõttes edaspidi korduvalt rakendada".⁷⁶

1.15. Toote nõuetele vastavuse seaduse vastuvõtmine

97. 01.10.2010 jõustus toote nõuetele vastavuse seadus (TNVS), millega tunnistati kehtetuks varasem tehnilise normi ja standardi seadus. Otsustasin mitte uuesti pöörduda majandus- ja kommunikatsiooniministri poole toote nõuetele vastavuse seaduse asjassepuutuvate sätete osas tõlgenduste saamiseks, sest kõnealuse eelnõu ettevalmistamise ajal oli minu menetlus kohustuslike standardite kättesaadavuse küsimuses juba käimas ning seetõttu on vastavad küsimused eelnõu seletuskirjas⁷⁷ piisava põhjalikkusega käsitlemist leidnud.⁷⁸

98. Uues toote nõuetele vastavuse seaduses võib olulisemate muudatustena välja tuua kaks asja. Esiteks sätestab TNVS sõnaselgelt, et eelistada tuleb soovituslikku viitamist standardile (TNVS § 42 lg 4). Teiseks ei sisalda seadus enam eestikeelsuse nõude kohustuslikkust õiguslikult siduva standardi puhul (vrd TNSS § 7 lg 5 ja TNVS § 40 lg 6, § 42).⁷⁹

1.16. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukoht liiklusseaduse § 11 osas

99. Pöördusin uuesti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poole ning küsisin ministri arvamust, kas LS § 11 nimetatud standardite järgimine kohustuslik või soovituslik.

100. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium selgitas, et „kehtiva liiklusseaduse § 11 lõigete 1–4 sõnastuse ja mõtte kohaselt on nimetatud standardite järgimise nõue kohustuslik. Sätte eesmärk on teha liiklejale üheselt selgeks, millistele nõuetele ohutuse tagamise seisukohalt peab vastama liikluses kasutatav märgurietus, ohutusvest, helkur ja jalgratturikiiver. Eelnõu ettevalmistamise käigus kaaluti väljendi „nõuetele vastav“ kasutamist ilma konkreetsema viiteta mõnele standardile, kuid siis leiti, et nii tavaliikleja kui ka turustaja jaoks võib jääda ebaselgeks, millistele konkreetsetele nõuetele vastavus tagab liiklejatele ohutuse sh ka seaduse tähenduses.“

101. Minister selgitas, et isikukaitsevahendite direktiivile 89/686/EMÜ vastavuse kinnitust peavad sisaldama kõik isikukaitsevahendid, nii standardile vastavad kui mittevastavad. Kui kirjeldada liiklusseaduse § 11 lõigetes 1–4 nimetatud isikukaitsevahendeid üldisemalt, võib ministri hinnangul tekkida oht, et kasutatakse direktiivile 89/686/EMÜ vastavaid isikukaitsevahendeid, mis ei taga isiku ohutust liikluses. Minister tõi näitena ehitusel kasutatava kiivri, mis vastab direktiivile 89/686/EMÜ, kuid ei taga jalgratturi ohutust liikluses. Kasutades liikluses muuks otstarbeks mõeldud direktiivi 89/686/EMÜ kohaseid isikukaitsevahendeid võib isik saada liiklusõnnetuse korral raskemaid vigastusi, kui liiklusseaduse § 11 lõikes 3 nimetatud standardile EVS-EN 1078 vastavat kiivrit kasutades. Kuigi ülalnimetatud lõigete kehtestamise eesmärgiks oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul välistada isikukaitsevahendite vale kasutamist tarbija poolt, tuleb märkida, et nimetatud lõigetes on viidatud direktiivi 89/686/EMÜ artikli 5 lõikes 4 toodud harmoneeritud standarditele, mille järgimine ei ole kohustuslik. Liiklusseaduses vastavate standardite nõuete järgimise kohustuse sissetoomise eesmärk on parimal võimalikul viisil

⁷⁶Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.evs.ee/StandardidjaEL/Standardidjaautoriõigused/tabid/172/Default.aspx>.

⁷⁷ Toote nõuetele vastavuse seaduse eelnõu 702 SE, arvutivõrgus kättesaadav: http://www.riigikogu.ee/?page=en_etapid&op=ems&eid=947840&u=20101109080612.

⁷⁸ 01.06.2010 jõustus ka uus Riigi Teataja seadus, mis standardite avaldamist sarnaselt varem kehtinud seadusega ei reguleeri.

⁷⁹ Sama ka TNVS seaduse eelnõu seletuskirjas lk 25.

informeerida tarbijaid, liiklejaid ja turustajaid sellest, milliste vahendite kasutamine liikluses on ohutu.

102. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on seisukohal, et „direktiiv 89/686/EMÜ lähtub põhimõttest, et harmoneeritud standardi järgimine on vabatahtlik. Harmoneeritud standardi järgimine annab vastavuse eelduse, see tähendab et tootja ei pea tõendama valitud tehniliste lahenduste sobivust ja piisavust. Eeldatakse, et standardi nõuetele vastav toode vastab ühtlasi ka direktiivis sätestatud olulistele ohutusnõuetele. Kuna tegemist on täielikku harmoneerimist eeldava direktiiviga, siis liikmesriigil ei ole sisulist kaalutusõigust kehtestada direktiivis sätestatust erinevaid nõudeid. Direktiivi eesmärk ongi kõrvaldada liikmesriikide vahelised tehnilised kaubandustõkked, kehtestades selleks kõigis liikmesriikides kehtivad ühtsed nõuded. Valdcondades, mis on EL-i pädevuses, ei ole liikmesriikidel enam pädevust rahvuslikke nõudeid kehtestada. Liiklusseaduse §-s 11 nimetatud tooted kuuluvad direktiivi 89/686/EMÜ kohaldusalasse. Seega, ei saa öelda, et liiklusseaduse § 11 toodud standardite järgimine on kohustuslik.“

103. Minister selgitas lisaks, et kuna liiklusseaduse § 11 kehtestab tehnilise normi ja piirab Euroopa Liidu liikmesriikide vahelist kaupade vaba liikumist, siis tulnuks sellise normi kehtestamisel järgida direktiivis 98/34/EÜ kooskõlastamise protseduuri, mida aga enne sätte kehtestamist ei teatud. Riigikogu ei ole liiklusseaduse §-st 11 Euroopa Komisjoni ja teisi liikmesriike teavitanud. Vastavalt Euroopa Kohtu praktikale on direktiivis 98/34/EÜ sätestatud protseduurireeglite eiramise tagajärjeks kehtestatud normi õigustühisus.⁸⁰

104. Minister teatas, et ministeerium on kavandanud „Liiklusseaduse muutmise seaduse“ eelnõu väljatöötamise 2012. aasta tööplaani. Eelnõus raames kavandatakse laiaulatuslikke muudatusi, mille hulgas muudetakse ka liiklusseaduse § 11. Majandus- ja kommunikatsiooniminister lubas mind tehtud muudatustest teavitada.

⁸⁰ Kohtuasi C-194/94, CIA Security International SA ja Signalson SA, Securitel SPRL.