

## TAOTLUS ÕIGUSTLOOVA AKTI PÕHISEADUSELE VASTAVUSE KONTROLLIMISEKS

**Adressaat:** Õiguskantsler

**Kuupäev:** 26.02.2019

**Avaldaja:** Eesti Omanike Keskliit  
Reg.kood 80066786  
Harju maakond, Tallinn, Rävåla puiestee 8, 10143

**Avaldaja esindaja:** Sandor Elias, vandeadvokaat  
e-post: [sandor.elias@trinity.ee](mailto:sandor.elias@trinity.ee)

**Taotlused:**

1. Kontrollida Siseministri 30.03.2017 määruse nr 17 „Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded ja nõuded tuletõrje veevarustusele“ § 55 lg 2 põhiseadusele vastavust.
2. Teha Siseministrile ettepanek Siseministri 30.03.2017 määruse nr 17 „Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded ja nõuded tuletõrje veevarustusele“ § 55 lõike 2 põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

### 1. KOKKUVÕTE

- 1.1 Siseministri 30.03.2017 määruse nr 17 „Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded ja nõuded tuletõrje veevarustusele“ § 55 lg 2 ei vasta volitusnormile ja on ebaproportsionaalne. Säte kohustab muu hulgas ka enne määruse jõustumist ehitatud kortermajade trepikodadest ja keldritest eraldi tuletõkkeseksioonid moodustada, mis tähendab muu hulgas kõikide korteriuste ja trepikotta viivate keldriuste väljavahtamist.
- 1.2 Esiteks, ehitusseadustikus ega tuleohutuse seaduses ei ole täpset, selget ja piirangu intentsiivsusega vastavuses olevat volitusnormi omandiõiguse riiveks, mis lubaks Siseministril olemasolevate ja ehitamise aegsetele nõuetele vastavatele ehitiste omanikke kohustada tagantjärele kulukaid ümberehitusi teostama tuletõkkeseksioonide moodustamiseks.
- 1.3 Teiseks, vaidlusalune säte on ebaproportsionaalne. Määrus kohustab enne 2000. aastat ehitatud kortermajades, kus paikneb Eestis kokku ca 450 000 korterit, teostama kulukaid ümberehitustõid tuletõkkeseksioonide moodustamiseks (keldri- ja korteriuste vahetus). Kokku võib see tähendada kuni 180 miljoni euro suurust lisakulu. Säte ei anna seejuures mingit üleminekuaega ehk Päästeamet võib mistahes ajahetkel kõigile neile korteriomaniikele sunniraha hoiatusega ettekirjutused teha. Sealjuures ei saa keegi garanteerida, et tuletõkkeukse paigaldamine tagab eesmärgi ehk hoonesse tekib nõuetele vastav tuletõkketsoon, kuna vanemate kortermajade ehitamise ajal ei osanud keegi analoogsete nõuetega arvestada. Samas võimaldavad ehitusseadustiku ja määruse sätted ka igakordselt eraldi hinnata, kas ehitist on ohutu või mitte ehk on olemas isikutele vähem koormav abinõu tuleohutuse tagamiseks.

### 2. TAOTLUSE SISU

- 2.1 Õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 1 lg 1 sätestab, et õiguskantsler on oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab järelevalvet seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku

omavalitsuse õigustloovate aktide Eesti Vabariigi põhiseadusele (edaspidi põhiseadus) ja seadustele vastavuse üle.

- 2.2 ÕKS § 15 lg 1 sätestab, et igal juhul on õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Avaldaja esitab avalduses põhjendused, milles ta näeb õigusakti vastuolu põhiseaduse või seadusega. ÕKS § 17 sätestab, et kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele või seadusele, teeb ta akti vastu võtnud organile ettepaneku see akt või selle säte 20 päeva jooksul põhiseaduse ja seadusega kooskõlla viia. ÕKS § 18 lg 1 sätestab, et kui õigustloova akti vastuvõtnud organ ei ole 20 päeva jooksul, arvates õiguskantsleri ettepaneku saamise päevast, akti või selle sätet põhiseaduse või seadusega kooskõlla viinud, teeb õiguskantsler Riigikohtule ettepaneku tunnistada õigustloov akt või selle säte kehtetuks.
- 2.3 Käesoleva taotluse p 3 nimetatud põhjendustel taotleb avaldaja, et õiguskantsler kontrolliks Siseministri 30.03.2017 määruse nr 17 „Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded ja nõuded tuletõrje veevarustusele“ (edaspidi määrus nr 17) § 55 lg 2 põhiseaduse nõuetele vastavust ning teeks Siseministrile ettepaneku säte põhiseadusega kooskõlla viia.

### 3. ÕIGUSLIKUD PÕHJENDUSED

- 3.1 Siseministri 30.03.2017 määruse nr 17 „Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded ja nõuded tuletõrje veevarustusele“ (edaspidi määrus nr 17) § 55 lg 1 sätestab, et enne käesoleva määruse jõustumist õiguslikul alusel ehitatud ehitisele, mida kasutatakse ehitisele ettenähtud kasutusotstarbe kohaselt, ja ehitavale ehitisele, mille kohta on enne käesoleva määruse jõustumist väljastatud kehtiv ehitusluba või kohaliku omavalitsuse kirjalik nõusolek või esitatud ehitusteatis või ehitusloa või kirjaliku nõusoleku taotlus, kohaldatakse ehitusloa või kirjaliku nõusoleku taotlemise või ehitusteatise esitamise ajal kehtinud tuleohutusnõudeid. Kui käesolevas määruses on tuleohutusnõudeid sel ajal kehtinud õigusega võrreldes leevendatud, lähtutakse käesolevast määrusest.
- 3.2 Määruse nr 17 § 55 lg 2 enne 03.12.2018 kehtinud redaktsiooni kohaselt pidi enne määruse jõustumist õiguslikul alusel ehitatud ehitise, mida kasutatakse ehitisele ettenähtud kasutamistotstarbe kohaselt, evakuatsioonile kehtestatud nõuete osas vastama määruse §-des 29, 30, 32 ja 33 ning 6. peatükis sätestatud nõuetele, arvestades § 3 lõikes 4 sätestatud. Olemasolevasse ehitisse enne käesoleva määruse jõustumist paigaldatud tuleohutuspaigaldis peab vastama selle paigaldamise ajal kehtinud tuleohutusnõuetele ja olema nõuetekohaselt hooldatud.“
- 3.3 Määruse nr 17 § 55 lg 2 alates 03.12.2018 kehtinud redaktsiooni kohaselt peab enne määruse jõustumist õiguslikul alusel ehitatud ehitise, mida kasutatakse ehitisele ettenähtud kasutamistotstarbe kohaselt, evakuatsioonile kehtestatud nõuete poolt vastama käesoleva määruse §-des 5, 12-14, 29, 30, 32-34, 34<sup>1</sup> ning 6. peatükis sätestatud nõuetele, arvestades § 3 lõikes 4 sätestatud. Eelmises lauses nimetatud nõuet ei kohaldata § 12 lõike 6 punkti 3 kohta. Olemasolevasse ehitisse enne käesoleva määruse jõustumist paigaldatud ja käesolevas lõikes nimetatud tuleohutuspaigaldis peab vastama selle paigaldamise ajal kehtinud tuleohutusnõuetele ja olema nõuetekohaselt hooldatud.
- 3.4 Määruse nr 17 § 12 lg 2 p 1 sätestab, et tuletõkkeseptsioonid moodustatakse korruste kaupa. § 12 lg 6 kohaselt eraldatakse muu hulgas tuletõkkeseptsiooniks korter (p 4), pööning (p 14) ja kelder (p 17).
- 3.5 Määruse nr 17 § 3 lg 4 sätestab, et ehitise vastavus olulistele tuleohutusnõuetele loetakse tõendatuks, kui tulekahju puhkemise korral on arvestatud inimeste ohutusega ja vara- või keskkonnakahju minimeerimisega ning kui: 1) ehitise vastab määruses sätestatud piirväärtustele; 2) ehitise vastab asjakohasele tehnilisele normile; 3) ehitise vastab asjakohasele standardile või

- 4) oluliste tuleohutusnõuete täitmine on tõendatud analüütiliselt (edaspidi *analüütiline tõendamine*)
- 3.6 Määruse nr 17 seletuskirjas<sup>1</sup> on märgitud § 55 lg 1 juurde, et „*kui isik esitab haldusorganile ehitusloa taotluse, on tal põhjendatud ootus, et taotluse esitamise ajal kehtinud õigus ei muutu taotluse menetlemise ajal. Veel enam ootab isik, et ehitis, mis on ehitatud vastavalt loa saanud ehitusprojektile, vastab nõuetele ning riik ei esita talle enam täiendavaid nõudmisi.*“ § 55 lg 2 kohta on selgitatud, et „*evakuatsiooni reguleerivatele sätetele antakse seega tagasiulatuv jõud, sest evakuatsiooni nõuete täitmine annab hoone kasutajatele tulekahju korral võimaluse ohutult pääseda.*“ § 41 lg 2 kohta on märgitud, et „*evakuatsiooni tagamiseks peab hoones olema vastavalt selle kasutamiseviisile ja -otstarbele piisav arv sobiva paigutusega kergesti läbitavaid väljumisteid ning evakuatsiooniteid ja -pääse, mille kasutamise aeg ei tohi põhjustada ohtu evakueerivatele hoone kasutajatele. Selline nõue tagab, et hoonest tulekahju korral evakueeruvad (või evakueeritavad) jõuavad vastavalt hoone tulekahju korral tegutsemise plaanile kokkulepitud kohta hoones sees või sellest väljas.*“ § 12 lg 2 juures on selgitus, et „*on selge, et tuletõkkesektsioonide moodustamine hoones on keeruline ja aeganõudev tegevus, seda enam, et seda tuleb teha juba hoone projekteerimise faasis.*“ § 3 lg 4 kohta on märgitud, et „*Oluline on siinkohal eesmärk, mis tuleb nõuete täitmisega tagada, see tähendab, et tulekahju võimalikul puhkemisel tuleb arvestada inimeste ohutusega, sh evakuatsiooni ja päästetööde läbiviimisega ning varakahjude minimeerimisega ja tulekahjuga seotud võimaliku kahju vähendamisega keskkonnale.*“
- 3.7 Päästeamet on määruse nr 17 § 55 lg 2 rakendades asunud praktikas seisukohale, et määruse nr 17 §-s 12 tuletõkkesektsioonidele kehtestatud nõuded laienevad ka ehitistele, mis on ehitatud enne määruse nr 17 jõustumist.
- 3.8 Avaldaja leiab, et juhul, kui selline tõlgendus on õige, on määruse nr 17 § 55 lg 2 vastuolus põhiseadusega.
- Esiteks, määruse nr 17 § 55 lg 2 ei vasta volitusnormile.**
- 3.9 Määrus nr 17 on antud ehitusseadustiku (EhS) § 11 lg 4 ja tuleohutuse seaduse (TuOS) § 23 lg 3 alusel. EhS § 11 lg 4 sätestab, et valdkonna eest vastutav minister võib määrusega täpsustada ehitisele esitatavaid nõudeid. TuOS § 23 lg 3 sätestab, et valdkonna eest vastutav minister võib kehtestada määrusega nõuded tuletõrje veevarustusele.
- 3.10 PS § 32 lg 2 sätestab, et igal on õigus enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada. Kitsendused sätestab seadus. Omandit ei tohi kasutada üldiste huvide vastaselt.
- 3.11 Kohtupraktika kohaselt ulatub PS § 23 kaitse muu hulgas kinnisasjadele.<sup>2</sup> Omandipõhiõiguse riive on seejuures PS §-s 32 sätestatud õigusliku positsiooni igasugune kitsendamine.<sup>3</sup> Õiguskirjanduses on märgitud, et kitsendused omandi valdamisele, kasutamisele ja käsutamisele tuleb sätestada seadusega. See tähendab, et neid kitsendusi ei tohi üldjuhul kehtestada seadusest alamaal seisva aktiga - näiteks kohaliku omavalitsuse või Vabariigi Valitsuse määrusega.<sup>4</sup> Ainult vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid võib kehtestada täpse, selge ja piirangu intensiivsusega vastavuses oleva volitusnormi alusel määrusega.<sup>5</sup>
- 3.12 Antud juhul ei ole EhS § 11 lg 4 sätestatud täpset, selget ja piirangu intentsiivsusega vastavuses olevat volitusnormi, mis lubaks Siseministril olemasolevate ja ehitamise aegsetele nõuetele vastavatele ehitiste omanikke kohustada tagantjärele kulukaid ümberehitusi teostama

<sup>1</sup> Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/c1daa287-160c-4328-9528-e260bababf8d?activity=1#yE5ra7s4>

<sup>2</sup> RKTkm nr 3-2-1-180-15, p 33; RKÜKo nr 3-4-1-18-14, p 54; RKÜKo nr 3-4-1-1-14, p 88;

<sup>3</sup> RKÜKo nr 3-3-1-69-09, p 57; RKÜKo nr 3-3-1-15-10, p 44.

<sup>4</sup> Madise, Ü (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2017, § 32, p 28.

<sup>5</sup> RKÜKo nr 3-3-1-41-06, p 22.

tuletõkkeseksioonide moodustamiseks. Sellist volitusnormi ei tulene ka TuOS § 23 lõikest 3.

**Teiseks, määruse nr 17 § 55 lg 2 on ebaproportsionaalne.**

- 3.13 PS § 11 sätestab, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.
- 3.14 Õiguskirjanduses ja kohtupraktikas on leitud, et abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.<sup>6</sup>
- 3.15 Määruse nr 17 legitiimseks eesmärgiks on tuleohutus.
- 3.16 Ebavajalik oleks aga olemasolevatele ehitistele, mis vastavad ehitamise ajal kehtinud tuleohutusnõuetele, laiendada olulist ja kulukat ümberehitust (sh projekti ja ehitusluba) nõudvat tuletõkkeseksioonide moodustamise kohustust.
- 3.17 Eestis asub ca 500 000 korteriomandit. Nendest 90% ehk ca 450 000 on majades, mis on ehitatud enne 2000. aastat, kui kehtisid madalamad tuleohutusnõuded. Määruse nr 17 § 55 lg 2 kohaselt tuleb ka need kortermajad ümber ehitada selliselt, et trepikojad ja keldrid on eraldi tuletõkkeseksioonid, mis tähendab muu hulgas kõikide korteriuste ja trepikotta viivate keldriuste väljavahetamist. Kuna ühe tuletõkkeukse hind koos paigaldusega on 400 eurot, siis tähendab nõuete karmistamine korteriomanikele ca 180 miljoni (450 000\*400) euro suurust lisakulu. Lisaks korteriuste vahetusele nõuab määrusega kooskõlla viimine keldrist väljuvatele torustikele tuletõkkeklappide paigaldust ja korterelamu ümberehitusprojekti koostamist ning omavalitsusega kooskõlastamist, mille tulemusel toob määrus keskmisele korteriomanikule kaasa üle 450 euro suuruse lisakulu. Määruse nr 17 § 55 lg 2 ei anna seejuures mingit üleminekuaega ehk Päästeamet võib mistahes ajahetkel kõigile neile korteriomanikele sunniraha hoiatusega ettekirjutused teha.
- 3.18 Sealjuures ei saa keegi garanteerida, et tuletõkkeukse paigaldamine tagab eesmärgi ehk hoonesse tekib nõuetele vastav tuletõkketsoon, kuna vanemate kortermajade ehitamise ajal ei osanud keegi määruses nr 17 kajastatule analoogsete nõuetega arvestada.
- 3.19 Määruse nr 17 § 3 lg 4 ja EhS § 11 lg 1 võimaldavad seejuures igakordselt sisuliselt hinnata, kas ehitis on ohutu või mitte ehk on olemas isikutele vähem koormav abinõu tuleohutuse tagamiseks.
- 3.20 Selline omandiõiguse riive oleks järelilkult ebavajalik ning poleks ka mõõdukas.

**Kolmandaks, määrus nr 17 on ka õigusselgusetu.**

- 3.21 PS § 13 lg 2 sätestab, et seadus kaitseb igäuhte riigivõimu omavoli eest.
- 3.22 Õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida.<sup>7</sup> Selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Madise, Ü (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2017, § 11, p 10; RKPJKo nr 3-4-1-6-09, p 21; RKPJKo nr 3-4-1-25-09, p 24.

<sup>7</sup> Madise, Ü (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2017, § 13, p 17; RKPJKo nr 3-4-1-16-05, p 20; RKPJKo nr 3-4-1-33-05, p 21; RKPJKo nr 3-4-1-14-06, p 23.

<sup>8</sup> RKPJKo nr 3-4-1-33-05, p 22; RKÜKo nr 3-4-1-33-09, p 47; RKKKo nr 3-1-1-65-16, p 11.

- 3.23 Määruse nr 17 §-s 55 lg 2 on viidatud evakuatsioonile kehtestatud nõuetele ning enne 03.12.2018 kehtinud redaktsioonis puudus viide määruse nr 55 §-le 12. Päästeamet on siiski praktikas asunud seisukohale, et määruse nr 17 § 55 lg 2 kaudu kohaldus sama määruse § 12 ka enne 03.12.2018 kehtinud redaktsioonis.
- 3.24 Määruse nr 17 § 2 lg 12 sätestab, et evakuatsioon käesoleva määruse tähenduses on hoone kasutajate sunnitud liikumine ohutusse kohta tulekahju, selle ohu või muu ohu korral. Määruse nr 17 § 2 lg 10 kohaselt on tuletõkkeseksioon käesoleva määruse tähenduses on hoone osa või ruum ühel korrusel või läbi mitme korruse, mis on ümbritsevatest hoone osadest eraldatud nii, et tule levik välja- või sissepoole seda hoone osa või ruumi on ettemääratud aja jooksul tõkestatud.
- 3.25 Määruse nr 17 § 41 (*asub 6.peatükis*) lg 2 kohaselt peab evakuatsiooni tagamiseks hoones olema selle kasutamiseviisile, ruumide kasutamise otstarbele ning kasutajate arvule ja nende liikumisvõimekusele vastav arv sobiva paigutusega kergesti läbitavaid väljumisteid, evakuatsiooniteid ja -pääse ning nõutud tuletõkkeseksioone. Evakuatsiooniaeg peab olema hoone kasutajate ohutuks evakuatsiooniks piisav. Evakuatsiooni- ja väljumistee ei või läbida tehnoomadete või muid tehnilisi ruume.
- 3.26 Seega ei tulene määruse nr 17 tekstist, et tuletõkkeseksioonid oleks üldse evakuatsioonile kehtestatud nõue ning § 41 lg 2 ei olnud seega määruse nr 17 enne 03.12.2018 kehtinud redaktsiooni § 55 lõikes 2 nimetatud ehitistele tuletõkkeseksioone puudutavas osas kohalduv.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Sandor Elias, vandeadvokaat

Avaldaja volitatud esindaja