



Teie 2.07.2009

Õiguskantsler 27.07.2009 nr 6-1/091218/0904624

## **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta**

Austatud avaldaja

Pöördusite minu poole avaldusega, milles leidsite, et päästeseaduse (PäästeS) § 28<sup>1</sup>, mis annab tuleohutusjärelvalveametnikule õiguse siseneda suitsuanduri kontrollimiseks ruumidesse, on vastuolus põhiseadusega.

Analüüsidest vastavaid õigusakte leidsin, et PäästeS § 28<sup>1</sup> lg 1 p 1 ja lg 3 on põhiseadusega kooskõlas.

Selgitan alljärgnevalt oma seisukohta lähemalt.

### **I Avaldusest tulenevad asjaolud**

Palusite kontrollida päästeseaduse järgmiste sätete kooskõla põhiseadusega. PäästeS § 28<sup>1</sup> lg 1 sätestab, et riikliku tuleohutusjärelvalve ametnikul on õigus siseneda objekti valdaja teadmisel tuleohutusnõuete kontrollimise eesmärgil mis tahes territooriumile, hoonesse või ruumi. Sama paragrahvi lõige 3 näeb ette, et kui isik takistab tuleohutusjärelvalve ametnikku käesoleva paragrahvi lõikes 1 loetletud õiguste teostamisel, võib tuleohutusjärelvalve ametnik kohaldada asendustäitmist või sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.

Selgitasite, et päästeseaduse kõnealused õigusnormid on Teie hinnangul vastuolus PS §-ga 26, mille kohaselt on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Samuti ei ole Teie arvates see kooskõlas ka PS §-ga 33, mille kohaselt kodu on puutumatu. Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses.

Olete seisukohal, et tuleohutusjärelvalve ametnikul ei ole õigust siseneda kontrolli teostamiseks kolmandate isikute eluruumidesse ega töökohtadele, kui selleks valdaja poolt luba ei anta.

Õiguskantsleri Kantslei

Kohtu 8, 15193 TALLINN, Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Kui on alust arvata seaduse rikkumist, siis peaks vastava otsuse tegema siiski kohus, kelle otsuse kohaselt tuleb kontroll sisse lubada. Antud kontrollide juures ei ole alust kahtlustada avaliku korra rikkumist, ohtu tervisele jne. Selgitasite veel, et esitasite mulle avalduse seetõttu, et 01.07.2009 jõustus muudatus, mis seadis suitsuandurid kohustuslikuks. Olete massimeedias märganud Päästeameti avaldusi, mille järgi suitsuandurite kontrollijad tuleb sisse lasta või isikut trahvitakse töö takistamise eest.

## II Asjakohased õigusnormid

Väljavõtte päästeseadusest

"§ 28<sup>1</sup>. Riikliku tuleohutusjärelvalve ametniku õigused ja kohustused

(1) Riikliku tuleohutusjärelvalve ametnikul on õigus:

1) siseneda objekti valdaja teadmisel tuleohutusnõuete kontrollimise eesmärgil mis tahes territooriumile, hoonesse või ruumi;

[...]

(3) Kui isik takistab tuleohutusjärelvalve ametnikku käesoleva paragrahvi lõikes 1 loetletud õiguste teostamisel, võib tuleohutusjärelvalve ametnik kohaldada asendustäitmist või sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras.

(4) Tuleohu korral inimese elule, tervisele või varale võib tuleohutusjärelvalve ametnik kohaldada asendustäitmist ilma ettekirjutuse, hoiatuse ja täitekorralduseta ning siseneda ruumi jõudu kasutades või tõket kõrvaldades, et vahetu oht viivitamata kõrvaldada.

(5) Sunniraha ülemmääraks on 50 000 krooni."

## III Õiguskantsleri seisukoht

Käesoleval juhul on oluline leida vastus küsimusele, kas PäästeS § 28<sup>1</sup> lg 1 p1 ja lg 3 on kooskõlas põhiseadusega.

### 3.1. Riivatav põhiõigus

PS § 33 sätestatakse: "Kodu on puutumatu. Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses." Põhiõigus kodu puutumatusel on era- ja perekonnaelu kaitse (PS § 26) suhtes spetsiifilisem põhiõigus, mis kaitseb isiku era- ja perekonnaelu ruumilist aspekti (st neid ruume ja maa-ala, milles kajastuvad isiku era- ja perekonnaeluga seotud andmed või mida isik vajab oma era- ja perekonnaeluks, st ilma milleta era- ja perekonnaelu oleks võimatu).

### 3.2. Riive põhiseaduspärasus

Põhiõiguse riive peab olema nii formaalselt kui ka materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Põhiõiguste piiramise formaalne põhiseaduspärasus eeldab esiteks põhiseaduses sätestatud pädevuse, vormi- ja menetlusnõuete järgimist, teiseks PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse

tagamist ning kolmandaks PS § 3 lõike 1 lausest 1 tulenevast parlamendireservatsioonist kinnipidamist.

Riive materiaalse õiguspärasuse eeldused on seaduse legitiimne eesmärk ning PS § 11 lausest 2 tuleneva proportsionaalsuse põhimõtte järgimine: (piirangu) sobivus, vajalikkus, mõõdukus. Kui riive osutub formaalselt põhiseadusevastaseks, puudub vajadus järgnevalt riive materiaalselt põhiseaduspärasust analüüsida.

Käesoleval juhul on piirangut ettenägev seadus kehtestatud Riigikogu poolt menetluskorda järgides seadusega, mis on avaldatud Riigi Teatajas. PäästeS § 28<sup>1</sup> lg 1 p1 ja lg 3 vastavad ka teistele formaalse põhiseaduspärasuse nõuetele.

Järgnevalt tuleb kontrollida riive materiaalselt põhiseaduspärasust.

### 3.2.1. Riive legitiimne eesmärk

Põhiseadus lubab sekkuda kodu puutumatusse õigusesse seadusega sätestatud juhtudel ja korras järgmiste eesmärkide saavutamiseks: avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses.

Tuleohutusnõuete seisukohalt on oluliseks sekkumise aluseks avalik kord. Avalik kord on kohtupraktika kohaselt tavade, heade kommetega, normidega või reeglitega kinnistatud isikutevahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igähe avaliku kindlustunde ja võimaluse realiseerida oma õigusi, vabadusi ja kohustusi.<sup>1</sup> Tuleohutusnõuded on tehnilised ja korralduslikud nõuded, mille eesmärk on tagada maa ning selle juurde kuuluvate hoonete ja rajatiste, tegevuse ja seadme töö tuleohutus, samuti nõuded tuleohutuspaigaldistele (PäästeS § 21 lg 1). Seega on tuleohutusnõuded suunatud avaliku kindlustunde tagamisele ning aitavad inimestel realiseerida oma õigusi elule, tervisele ja varale (PS § 16, § 28 lg 1 ja § 32) ning täita PS § 53 sätestatud kohustust kaitsta elu- ja looduskeskkonda.<sup>2</sup> Niisiis on tegemist avaliku korra hulka kuuluvate õigusnormidega, mille järgimise tagamine on osa avaliku korra tagamisest ning kodu puutumatusse piiramine tuleohutuse tagamiseks põhiseadusega lubatud.

### 3.2.2. Proportsionaalsus

Ehkki seadusandja on kodu puutumatusse õiguse piirangu kehtestanud legitiimset eesmärki silmas pidades, saab põhiõiguse riivet pidada õigustatuks vaid siis, kui on järgitud proportsionaalsuse põhimõtet. PS § 11 ls 2 sätestab, et õiguste ja vabaduste piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Piirangud ei tohi kahjustada seadusega kaitstud huvi või õigust rohkem, kui see normi legitiimse eesmärgiga on põhjendatav. Kasutatud vahendid peavad olema proportsionaalsed soovitud eesmärgiga. Proportsionaalsuse põhimõttega peab arvestama mitte üksnes õiguse kohaldaja, vaid ka seadusandja.<sup>3</sup>

Kodu puutumatusse õiguse piirang vastab proportsionaalsuse põhimõttele, kui see on sobiv, vajalik ja mõõdukas püstitatud eesmärgi suhtes.

<sup>1</sup> RKKK 3-1-1-102-03

<sup>2</sup> S.Põllumäe. Suitsuanduri paigaldamise kohustuse kontrollimine eluruumides. Tuleohutusjärelvalveametnike konspekt, lk 6.

<sup>3</sup> RKÜKo 11.10.2001, nr 3-4-1-7-01, p 21.

## (1) Sobivus ja vajalikkus

Põhiõiguse piirang vastab sobivuse nõudele, kui see soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult eproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. PäästeS § 28<sup>1</sup> lg 1 p1 ja lg 3, mis lubavad tuleohutusjärelvalveametnikul kodu puutumatus põhiõigust riivata ning siseneda objekti valdaja teadmisel tuleohutusnõuete kontrollimise eesmärgil mis tahes territooriumile, hoonesse või ruumi, aitavad püstitatud eesmärgi (inimeste elu, tervise ja vara kaitse) saavutamisele kaasa, mistõttu on piirang sobiv.

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Eluruumi sisenemine on vajalik tuleohutuse tagamiseks, kui muude vähem koormavate tõenditega ei ole võimalik eluruumi tuleohutust kontrollida. Alternatiividena võivad tõusetuda tunnistaja ütlused ja menetlusosalise seletused, kuid need võivad osutada paljudel juhtudel ebasobivaiks, kunani menetlusosaline ise kui ka tunnistaja ei pruugi olla objektiivsed, sest eluruumi satuvad üldjuhul inimesed, kes on menetlusosalisega seotud. Teiste inimeste elu, tervise, vara kaitse eesmärki ei ole seetõttu alati võimalik saavutada sama efektiivselt isikut vähem koormava abinõuga, sest kui inimesed ei täida suitsuanduri kasutamise kohustust ning riik ka ei kontrolli inimesi ega sunni neid seda kohustust täitma, ei ole välistatud olukord, kus teiste isikute elu ja tervis saab ohustatud.

## (2) Mõõdukus

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

Kodu puutumatus põhiõiguse riive on intensiivne näiteks juhul, kui isikut kuulatakse tema enda kodus salaja pealt ehk teisisõnu, isiku suhtes sooritatakse jälitustoiminguid. Samuti juhul, kui teostatakse läbiotsimist või sisenetakse eluruumi vahetut sundi (füüsilist jõudu ja erivahendeid) kasutades.

Suitsuanduri kontrollimisel on välistatud, et seda teostatakse salaja, ilma ruumide kasutaja teadmiset, sest PäästeS § 28<sup>1</sup> lg 1 p 1 lubab ruumi siseneda vaid valdaja teadmisel. Samuti ei tohi tuleohutusjärelvalveametnik reeglina suitsuanduri kontrollimiseks ruumi sisenedes jõudu kasutada, sest päästeseadus lubab jõuga ruumi siseneda üksnes siis, kui on kahtlus, et kohe võib midagi põlema süttida näiteks katkise küttekolde tõttu – PäästeS § 28<sup>1</sup> lg 4 sätestab, et tuleohu korral inimese elule, tervisele või varale võib tuleohutusjärelvalve ametnik siseneda ruumi jõudu kasutades või tõket kõrvaldades, et vahetu oht viivitamata kõrvaldada.

Eluruumi vaatlemine ei riku eluruumi ja vältab ajaliselt vaid mõned minutid ega häiri oluliselt eluruumi kasutamist ega selles viibijate tegevusi ning privaatsust. Päästeamet on kinnitanud, et suitsuanduri kontrollist teatatakse alati ette, mistõttu ei toimu suitsuanduri kontroll eelduslikult üldjuhul inimesele ootamatult ega ka talle ebamugavusi tekitaval viisil.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> "Alati, kui reidi tehakse, helistatakse inimesele ette," kinnitas [Päästeameti pressiesindaja] Porss, et lihtsalt ukse taha ükski päästeametnik kontrollima ei tule." - Suitsuanduri kontrollijad kohe trahvima ei hakka. Eesti Päevaleht, 01.07.2009, arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.epl.ee/artikkel/472463>.

Järgnevalt selgitan Teile kodu puutumatus põhiõiguse riivet õigustavaid põhjuseid ning nende kaalukust.

Suitsuanduri kohustuslikkus teenib eeskätt inimeste elu, tervise ja vara kaitset. Eestis hukkus 2006.a tuleõnnetustes 100 000 elaniku kohta 12,2 inimest, Soomes aga vaid 2,3 ning Rootsis 0,9 inimest. 2008. aastaks oli Eestis tuleõnnetustes hukkunute arv vähenenud (100 000 elaniku kohta 6,6), kuid Põhjamaadega võrreldes on see ikkagi kõrge arv.<sup>5</sup> Soomes ja Rootsis, kus suitsuandur on eluruumides kohustuslik, langes tulekahjudes hukkunute arv nõude kehtestamisega märgatavalt.<sup>6</sup> Inimese elu on ülim väärtus, mida riik peab kaitsma.

Siseruum on väliskeskkonnast seinte, põranda ja laega või muul viisil õhu (aga ka suitsu ja põlemisgaaside) vaba liikumist takistaval viisil eraldatud sisekeskkond. Sisetulekahjule on omane ruumi täitumine suitsu ja mürgiste gaasidega, hapniku vähesus ja sellega seotud tagasitõmbe oht, ning sageli ka suur põlemiskoormus (mööbel, tekstiilid jms). Sisetulekahju peamiseks ohuks inimesele on asjaolu, et ruum täitub kiiresti suitsu ja põlemisgaasidega. Selle tulemuseks on raskus ruumis liikumisel (sh evakueerumisel) ja lämbumise oht. Sealjuures võib tulekolle ise olla suhteliselt algstaadiumis, kui juba tekivad liikumise raskused ja ka lämbumise oht.<sup>7</sup>

Sisetulekahju arenemine koosneb 4-st erinevast faasist: 1) algfaas e süttimine; 2) II faas e "üleveeremise faas"; 3) vaba põlemise faas e täispõlengu faas ja 4) jahtumise faas. Suitsuanduri seisukohalt on oluline just algfaas, sest suitsuanduri kasutegur seisneb tulekahju kiires avastamises (ja põlemise koha kindlaksmääramises).<sup>8</sup>

Algfaas on süttinud tulekahju kõige varasem faas. Põlemisprotsessist on haaratud tavaliselt mingi konkreetne ese või materjal. Algfaasis olev tulekahju ei haara tavaliselt ruumi tervikuna. Hapnikusisaldus ümbritsevas keskkonnas ei ole veel oluliselt vähenenud. Põlemisel eralduvad väheses koguses erinevad gaasid (CO<sup>2</sup>; SO<sup>2</sup>; CO jt.). Tulekahju eraldab soojust, mis läheb peamiselt lae ja seinakonstruktsioonide soojendamiseks ja ruumi üldine temperatuur palju ei muutu. Ruumi temperatuur selles faasis u. 38° C, hapnikusisaldus õhus u. 20 %. Algfaasi ajaline kestvus on keskmiselt 1-4 minutit (oleneb põlevast materjalist, hapniku kontsentratsioonist ja ehituskonstruktsioonide eripäradest). Lae alla hakkab tekkima esialgu läbipaistev "suitsupadi", mille värvus hakkab aegamööda tumenema. "Suitsupadja" piir on ühtlasi neutraaltsooni piiriks. Esialgu toimub neutraaltsooni piiril lainetamine, mille värvus on valgest hallini. See näitab põlemisgaaside kontsentratsiooni, mis esialgu on veel lahja. Gaasisegu kontsentratsioon selles faasis hakkab aegamööda tumenema ja põranda suunas alla langema. Süttimisfaasis olevat tulekahju on võimalik kustutada käsikustutusseadmetega (pulberkustuti). Alates hetkes, kui põlevatest ainetest eraldunud põlevgaaside segu on saavutanud temperatuuri 300°C, algab tulekahju järgmine faas.<sup>8</sup>

Heiki Soodla on kirjutanud sisetulekahju kohta järgmiselt: "Sisetingimustes toimub põlemine hapnikuvaeses keskkonnas, mille tulemusena ained ei oksüdeeru lõpuni (ei põle lõpuni), seega tekib ohtralt mürkgaase, millest tuntum on vingugaas (CO). Tekkinud mürkgaas levib kiiresti läbi lahtiste uste, ventilatsioonišahtide ja konstruktsioonitühimike ümberkaudsetesse ruumidesse. Seega inimesed võivad hukkuda ka juhul, kui tulekahju toimub kõrvalkorteris või kõrvaltoas. Inimesi

<sup>5</sup> Tuleohutusjärelvalve aastaraamat 2008. Päästeamet, lk 36.

<sup>6</sup> Seletuskiri Riigikogu otsuse "Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015 heakskiit" eelnõu juurde, arvutivõrgus kättesaadav:

[http://roller.riigikogu.ee/orb.aw/class=site\\_search\\_content\\_grp\\_fs/action=showdoc&op=roller/id=199/doc=fc115fe79500b94696a6a370e3ce8bda/299211.html](http://roller.riigikogu.ee/orb.aw/class=site_search_content_grp_fs/action=showdoc&op=roller/id=199/doc=fc115fe79500b94696a6a370e3ce8bda/299211.html).

<sup>7</sup> S. Põllumäe. Suitsuanduri paigaldamise kohustuse kontrollimine eluruumides. Tuleohutusjärelvalveametnike konspekt, lk 3. <sup>8</sup> Samas, lk 4.

<sup>8</sup> Tallinna Tuletõrje- ja Päästeamet (2000) Tulekahju dünaamika. Konspekt, lk 4.

surmav faktor tulekahju ajal pole otseselt mitte tuli, vaid hapnikuvaese põlemise tagajärjel tekkinud mürkgaas. [--] Suitsuanduri kasulikkus seisneb tulekahju varajases avastamises (umbes 40 sekundit). Inimene jõuab sisetulekahju varajases staadiumis ohutult evakueeruda või paremal juhul kustutada ise tulekahju käepäraste vahenditega."<sup>9</sup>

Seega on suitsuandur mõeldud eelkõige selleks, et teavitada eluruumis viibivaid inimesi (st teises ruumis viibivaid või magavaid inimesi, korterelamus ka naabreid) sisetulekahjust selle algstaadiumis. Lisaks võimalusele tulekahju kustutada oma vahenditega, on selles staadiumis suitsupadi veel kõrgel lae all (inimesed saavad liikuda ja magajad pole veel ohus), põlemine on suhteliselt hapnikurikas (st CO-d ei ole märkimisväärselt moodustunud) ning tulekahju temperatuur on veel madal. Paljud surmaga lõppenud tulekahjud on tekkinud hooletusest. Kui 2008.a hukkus tuleõnnetustes 89 inimest, siis hukkunuist 22 puhul oli põhjuseks hooletus lahtise tule kasutamisel, 39 puhul hooletus suitsetamisel, 2 puhul hooletus elektriseadmete kasutamisel ning 5 puhul hooletus kütteseadme kasutamisel.<sup>10</sup> Just nendel juhtudel aitaks suitsuandur inimeste elusid päästa. Ilma riigipoolsete sunnimeetmeteta jääks suitsuanduri kohustus sisutuks. Seetõttu leian, et PäästeS 28<sup>1</sup> lg 1 p1 ja lg 3 on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

## Kokkuvõte

Eelnevalt kirjeldatud põhjustel leian, et suitsuanduri kontrollimine ei riiva kodu puutumatuset põhiõigust intensiivsel määral; inimeste elu, tervise ja vara kaitse on oluliselt kaalukam kui mõneminutilise eelnevalt ette teatatud kontrollkäigu talumise kohustus.

Rõhutan seejuures, et käesolev hinnang puudutab üksnes päästeseaduse vastavate sätete kooskõla põhiseadusega. Igal üksikjuhtumil sõltub eluruumi sisenemise või inimese sunniraha kohaldamisest hoiatamise õiguspärasus juba konkreetse juhtumi asjaoludest.

Loodan, et minu selgitustest oli Teile abi. Sellega lõpetan teie avalduse menetluse.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Monika Mikiver 693 8412  
[monika.mikiver@oiguskantsler.ee](mailto:monika.mikiver@oiguskantsler.ee)

<sup>9</sup> H. Soodla "Sisetulekahju mõju inimesele", avaldatud veebis <http://www.kodutuleohutuks.ee>.

<sup>10</sup> Tuleohutusjärelvalve aastaraamat 2008. Päästeamet, lk 34.