



Õiguskantsler

Andry Krass
Eesti Omanike Keskkliit
omanikud@omanikud.ee

Meie 22.05.2019 nr 6-3/190554/1902612

Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded

Austatud Andry Krass

Palusite kontrollida siseministri 30.03.2017 määruse nr 17 „[Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded ja nõuded tuletõrje veevarustusele](#)“ (edaspidi määrus nr 17) § 55 lõike 2 vastavust põhiseadusele. Selle sätte kohaselt tuleb ka enne määruse jõustumist õiguspäraselt ehitatud kortermajade erineva kasutusfunktsiooniga osad eraldada nii, et moodustuks tuletõkkeseksioon. Leidsite, et seadus ei anna niisuguse tagasiulatuva jõuga nõude esitamiseks volitust ning see nõue on ebaproportsionaalne, samuti ei ole antud üleminekuajaga.

Eelkõige puudutab vaidlustatud norm keldreid, millesse pääseb trepikojast ja millest tuletõkkeseksiooni moodustamine võib tähendada muu hulgas tuletõkkeukse paigaldamise vajadust. Seda nõuet ei kohaldata korteritele, kuna määruse nr 17 § 55 lõikes 2 on sätestatud, et evakuatsioonile kehtestatud nõudeid ei kohaldata määruse § 12 lg 6 punkti 3 kohta (korter). Seega ei nõua määruse nr 17 § 55 lg 2 korteriuste väljavahetamist.

Teie kirjeldatud asjaolud ei anna alust pidada määruse nr 17 § 55 lg 2 põhiseadusega vastuolus olevaks. See säte on seadusest tuleneva volitusega kooskõlas. Inimeste elu kaitseks kehtestatud nõude täitmine keldrist leviva võimaliku tulekahju takistamiseks ei ole ülemäära koormav ega ebaproportsionaalne. Ka vanast majast peab inimene tulekahju puhkemisel välja pääsema.

Määruse volitusnormide ulatus

Määruse võib kehtestada seaduses sisalduva volitusnormi alusel, kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga ([haldusmenetluse seadus](#) (HMS) § 90 lg 1). Volituse sisu, eesmärk ja piirid ei pea olema sätestatud ühes normis ([hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#), § 11 lg 4; [Riigikogus menetletavate eelnõude normitehnika eeskiri](#), § 11 lg 4). Kõnealusel juhul on määrus kehtestatud mitme seaduse alusel. Seega tuleb volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgi sisustamisel arvestada mitme asjakohase seaduse sätteid.

Määrus on kehtestatud [ehitusseadustiku](#) (EhS) § 11 lg 4 alusel. Selle kohaselt võib minister ehitisele esitatavaid nõudeid määrusega täpsustada. Seaduses on ehitisele esitatud nõuded väga üldised, need sätestavad peamiselt nõuete eesmärgid. Ehitis peab kogu oma kasutusea vältel vastama selle kasutamise nõuetele ja kogu olemasolu vältel olema ohutu (EhS § 11 lg 1). Peale selle on EhS § 11 lg-s 2 loetletud nõuded, mida võib EhS § 11 lg 4 alusel kehtestatavas määruses

Õiguskantsleri Kantselei

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

käsitleda. Need nõuded on muu hulgas tuleohutus, ehitise kasutamise ohutus ja sellele juurdepääs ning inimeste evakuatsiooni ja päästmise vajadus (EhS § 11 lg 2 p-d 2 ja 4). Ehitisele esitatavad nõuded võivad tuleneda ka mõnest muust seadusest.

Määruse alus on ka [tuleohutuse seaduse](#) (TuOS) § 23 lg 3, mis lubab ministril kehtestada nõuded tuletõrje veevarustusele. Kõnealusel juhul on see seadus asjakohane ka seetõttu, et määratleb tuleohutuse mõiste: see on tehniline norm või tegevuspiirang, mis peab tagama ehitise ja seadme töö või isiku tegevuse tuleohutuse ning tulekahju korral võimaluse evakueeruda ja päästetõid teha (TuOS § 2 lg 1). Tuleohutuse nõue hõlmab nii tulekahju ennetamiseks kui ka tulekahju negatiivsete tagajärgede vähendamiseks kehtestatud nõuet. Seega on tuleohutuse nõue ka see, et ehitisest peab olema võimalik tulekahju puhkedes evakueeruda – hoones peab olema kergesti läbitav evakuatsioonitee ning hoone kasutamisel tuleb tagada, et suitsu ja tule leviku takistamiseks ette nähtud ehitise osa täidaks oma otstarvet (TuOS § 6 lg 1, § 5 lg 3).

Tuleohutuse seadusest tulenevad nõuded kehtivad kõigi ehitiste kohta. Need nõuded kehtivad ka siis, kui tuleohutuse nõudeid reguleerib täpsemalt mõni teine seadus või selle alusel kehtestatud õigusakt (TuOS § 1 lg 2). Kuna seaduses ei ole sätestatud teisiti, kohaldatakse tuleohutuse seaduse nõuded ka ehitistele, mis on võetud kasutusele enne seaduse jõustumist.

Asjakohane on ka [ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse](#) (EhSRS) § 23 lg 1, mille kohaselt peab ka enne seaduse jõustumist (st enne 1. juulit 2015) ehitatud ehitise olema ohutu. Eelnõu [seletuskirjas](#) on selgitatud, et selle sätte sisu on samasugune, nagu oli varem kehtinud seaduses. Ka enne 1. juulit 2015 kehtinud [ehitusseaduse](#) § 72 lg 1 kohaselt pidid enne seaduse jõustumist ehitatud ehitised vastama ohutusnõuetele. See tähendab, et kui ohutusnõudeid on aja jooksul muudetud, siis tuleb ka vanades hoonetes arvestada uute ohutusnõuetega.

Tagasiulatuvad ohutusnõuded

Ohutud peavad olema kõik ehitisega seotud tegevused ja ehitise ise (EhS § 8). Seda põhimõtet tuleb järgida hoolimata sellest, kas sama sisuga säte kehtis ka ehitise ehitamise ajal. Ka enne nõuete kehtestamist ehitatud ehitise peab olema ohutu.

Ohutus on nõuetele vastavusest erinev. Ehitise nõuetele vastavusest rääkides mõistetakse ehitamise ajal kehtinud nõudeid. Hiljem kehtestatud nõudeid tagasiulatuvalt ei kohaldata, välja arvatud siis, kui selleks on kaalukad põhjused. Ka määruse nr 17 § 55 lg 1 järgib sama põhimõtet: määruses sätestatud nõuded kehtivad üksnes edaspidi ehitatavatele hoonetele, tagasiulatuvalt võib kohaldada vaid leebemaid nõudeid. Seevastu ohutusele antakse hinnang praeguste teadmiste alusel, arvestades nüüdisaegset ja kättesaadavat tehnoloogiat ning muid ajaga muutunud olusid. Sellele tuginedes on määruse nr 17 § 55 lg-s 2 sätestatud, et evakuatsioonile kehtestatud nõudeid kohaldatakse ka varem ehitatud hoonetele.

Seadused ei välista täielikult ka seda, et peale ohutusnõuete võidakse tagasiulatuvalt kohaldada ka muid nõudeid. EhS § 11 lg 1 sõnastus lubab nõuda, et kasutatav ehitise viidaks kooskõlla selle kasutamise nõuetega, st nõuetega, mis võidakse kehtestada pärast ehitise kasutusele võtmist.

Kasutusele võtmise ajal nõuetele vastanud ehitise ei pruugi praegu enam mõnes aspektis olla ohutu ega vastata ka kasutusnõuetele. Seetõttu tuleb mõnikord teha ehitises ümberkorraldusi. See võib küll riivata õiguskindluse põhimõtet, kuid on siiski lubatud. Õiguskindluse põhimõte ei keela uusi nõudeid. Tagasiulatava toime võib anda ka koormavale sättele, kui selleks on põhjendatud vajadus ja sellega ei kahjustata ebaproportsionaalselt isiku õiguspärast ootust ning regulatsioon ei ole

isikule üllatuslik (RKPJKo [3-4-1-14-09](#), p 50; RKHKo [3-3-1-11-03](#), p 33; RKHKo 3-16-579/47, p 10).

Määruses nr 17 § 55 lg-s 2 sätestatud nõue ei ole sisult uus ja ei saa oma olemuselt olla üllatuslik. Sama sisuga nõuded kehtisid ka varem: nii enne Eesti Vabariigi taasiseseisvumist kehtinud ehitusnormides (SNIP) kui ka pärast taasiseseisvumist kehtestatud õigusaktides ja standardites. Näiteks 2005. aastal jõustunud Vabariigi Valitsuse 27.10.2004 määruse nr 315 „[Ehitisele ja selle osale esitatavad tuleohutusnõuded](#)“ § 40 lg 1 sätestas, et enne selle määruse jõustumist õiguslikul alusel ehitatud ehitist peab vastama inimeste evakuatsiooninõuetele (§ 2 lg 1 p-d 5–6). Sama tingimuse kehtestas majandus- ja taristuministri 02.06.2015 määruse nr 54 „[Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded](#)“ § 40 lg 1. See määrus tunnistati kehtetuks pärast seda, kui jõustus siseministri 30.03.2017 määrus nr 17 „[Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded ja nõuded tuletõrje veevarustusele](#)“. 2018. aastal täpsustati selle määruse § 55 lg 2 sõnastust õiguselguse huvides ja lisati viited konkreetsetele sätetele.¹

Kuna sama sisuga nõuded on kehtinud juba 2005. aastast alates ning kohustuslike ehitusnormidena tegelikult ka varem, ei vaja need ka üleminekuaga. See ei välista siiski seda, et need nõuded võivad tulla inimestele üllatusena: osalt ehk seetõttu, et teavitustöö ei ole olnud piisav. Nõuded kehtivad sellest hoolimata, kas neid teatakse, küll aga võib teadmatus olla üks asjaolu, mida riiklik järelevalve võib abinõusid rakendades arvesse võtta. Nõudmiste täitmiseks tuleb anda piisavalt aega.

Ohutusnõuete tagasiulatuva kohaldamise proportsionaalsus

Evakuatsiooninõuete eesmärk on tagada inimese ohutus. Inimestel peab olema võimalik tulekahju puhkemisel evakueeruda hoonest ohutult. Trepikoda on sageli ainus kergesti läbitav evakuatsioonitee. Kui hoone keldrisse pääseb trepikojast, siis võib keldris tekkinud tulekahju levida trepikotta ning oluliselt raskendada hoonest väljumist. Halvemal juhul võivad inimesed jääda tulekahju korral hoonesse lõksu ja hukkuda. Sellise ohu vältimiseks tulebki moodustada hoone osadest tuletõkkesektsioonid, mis tähendab, et vajadusel tuleb keldrile paigaldada tuletõkkeuks.

Eeldades, et ehitusnorme on järgitud hoone ehitamise ajal ning hoonet ei ole vahepeal omavoliliselt ümber ehitatud, võivad paljud varem ehitatud hooned olla määruse nr 17 § 55 lg-s 2 viidatud nõuetega sisuliselt kooskõlas. Seega hõlmab määruse nr 17 § 55 lg 2 eelkõige neid hooneid, mis ei vasta ka ehitusaegsetele nõuetele. Samuti hõlmab see hooneid, mis on ehitatud siis, kui evakuatsiooninõuded ei kehtinud – üksnes nende hoonete puhul on nõue tagasiulatuva mõjuga. Seega ei tule määruse nr 17 § 55 lg 2 kohaselt kõigis praegu kasutatavates kortermajades, mis on ehitatud enne selle määruse jõustumist, hakata trepikojas olevaid keldriuksi välja vahetama. Evakuatsiooninõudeid võib pidada sobivaks ja vajalikuks, kuna nende järgimine aitab tagada inimese elu ja tervise ohutust. Kui hoone kelder ei moodusta eraldi tuletõkkesektsiooni, võib keldris puhkenud tulekahju levida ka trepikotta ja takistada inimeste evakueerimist. Seetõttu on vaja luua keldrist tuletõkkesektsioon ja paigaldada tuletõkkeuks. Inimesed peavad saama igast hoonest tulekahju puhkedes ohutult välja pääseda. Samas jätab määruse nr 17 võimaluse täita evakuatsiooninõudeid ka teisiti.

Määruse nr 17 § 3 lg 4 p 4 kohaselt võib olulisi tuleohutusnõudeid (sh evakuatsiooninõudeid) täita ka määruses sätestatud nõuetest kõrvale kaldudes analüütilise tõendamise abil. Sellisel juhul ei pea

¹ Siseministri 30. märtsi 2017. aasta määruse nr 17 „[Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded ja nõuded tuletõrje veevarustusele](#)“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri. Vt eelnõude infosüsteem, toimiku nr [18-0873](#).

järgima määruse nr 17 § 55 lg-s 2 konkreetselt viidatud nõudeid, oluline on vaid saavutada eesmärk samaväärse kvaliteediga. Siiski võib arvata, et analüütilise meetodi kasutamine on tegelikult koormavam kui näiteks vajaliku tuletõkkeukse paigaldamine. Sarnaselt võib käsitada ka kultuuriväärtusliku hoone evakuatsiooni (määruse nr 17 § 3 lg 5).

Määruse nr 17 § 55 lg-s 2 viidatud nõuded piiravad hoone omaniku omandipõhiõigust (põhiseaduse § 32), kuna nõuete täitmiseks on vaja teha kulutusi ja vajadusel välja vahetada keldriuksed. Hoones olevate inimeste elu ja tervise kaitse vajadus kaalub üles hoone omaniku omandiõiguse piirangu. Seega on määruse nr 17 nõuded ka mõõdukad.

Loodetavasti on neist selgitustest abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise