ÕIGUSANALÜÜS

Adressaat:	Siseministeerium
Autor:	TalTech Legal Lab
Kuupäev:	02.02.2024
Teema:	Õigusanalüüs automaatse ohuteavituse kohta

TEAVITUS

*See õigusanalüüs („**Analüüs**") põhineb ainult Analüüsi allkirjastamise kuupäeva seisuga Eestis ja Euroopa Liidu tasandil kehtival õigusel. TalTech Legal Lab (**TalTech** või **meie**) väljastatud Analüüs ei käsitle ega põhine õigusaktidel, regulatsioonidel või kohtupraktikal, mis väljub Eesti ja Euroopa Liidu tasandilt. Samuti ei käsitle see Analüüs seadusi, regulatsioone või kohtupraktikat, mis hakkab kehtima pärast selle Analüüsi allkirjastamist ja Siseministeeriumile edastamist. Käesolevat Analüüsi võib edastada kolmandatele isikutele. TalTech Legal Lab ei vastuta kolmandate isikute ees käesoleva Analüüsiga seoses.*

Sisukord

1 Sissejuhatus 4

2 Hädaolukorra ohust ja hädaolukorrast avalikkuse teavitamise kirjeldus 5

2.1 Olemasolev ohuteavituse edastamise süsteem 5

2.2 Olemasoleva (HOS'is reguleeritud) ning automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi lühivõrdlus 7

2.3 Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem 8

2.3.1 Sissejuhatus 8

2.3.2 Hädaolukord ja hädaolukorra oht 8

2.3.3 Edastamise protsessi kirjeldus 10

3 Isikud, kelle õigusi automaatse ohuteavituse edastamine mõjutab 14

4 Põhiseaduslikkuse analüüs 15

4.1 Põhiseaduslikkuse hindamise skeem 15

4.2 Meediateenuse osutajate, teadetahvlite omanike ning mõlema lepingupartnerite õiguste riive põhiseaduspärasus 15

4.2.1 Ettevõtlusvabadus – PS § 31 lause 1 16

4.2.2 Väljendusvabadus - PS § 45 lause 1 20

4.3 Ohupiirkonnas asuvate inimeste õiguste riive põhiseaduslikkuse analüüs 24

4.3.1 Õigus vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusele – PS § 19 ja § 26 25

4.4 Inimeste, kes ei asu ohupiirkonnas, õiguste riive põhiseaduslikkuse analüüs 28

4.4.1 Õigus vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusele – PS § 19 ja § 26 28

4.5 Põhiseaduslikkuse analüüsi kokkuvõte 32

5 Euroopa Liidu regulatsioon 35

6 Automaatse ohuteavituse avaldamine ja toimetusvastutus 36

6.1 Sissejuhatus 36

6.2 Toimetusvastutuse mõiste 36

6.3 Kas toimetusvastutus saab piirata automaatse ohuteavituse avaldamist 37

6.4 Toimetusvastutus automaatse ohuteavituse edastamise ajal 37

6.5 Kokkuvõte seoses toimetusvastutuse teemaga 38

7 Euroopa Liidu liikmesriikide hoiatussüsteemide näited 39

7.1 Taani 39
7.2 Island 40
7.3 Holland 40
7.4 Austria 41
7.5 Bulgaaria 41
7.6 Tšehhi 41
7.7 Soome 42
7.8 Kreeka 42
8 Kokkuvõtvad vastused Siseministeeriumi lähteülesande „Meediavabaduse kahjustamine automaatse ohuteate edastamisel inimeste elu ja tervist ohustava sündmuse puhul“ punktis 3 esitatud küsimustele 44
8.1 Kuidas kahjustab riigi poolt automaatne ohuteavituse edastamine meediateenuse osutaja tegevusvabadust ja sõltumatust? 44
8.2 Kuidas kahjustab riigi poolt automaatse ohuteavituse edastamine tele- ja raadiokanalite edastusteenuse pakkujate õigusi? 45
8.3 Kuidas kahjustab riigi poolt automaatne ohuteavituse edastamine tele- ja raadiokanalite edastusteenuse pakkujate ja programmi-, sisu- jmt loojate vahelisi koostöösuhteid? 46
8.4 Millisel viisil ja milliste sündmuste puhul oleks õigustatud raadio- ja telekanalitele riigi poolt ohuteavituse edastamine ilma täiendavate ühekordsete kokkulepeteta? 47
8.5 Kuidas mõjutaks riigi poolt ohuteavituse edastamise viibimine tele- ja raadiokanali viivituse tõttu inimese õigust saada teavet tema elu ja tervist ohustavast sündmusest ning käitumisjuhistest? 48
8.6 Kas ja millisel õiguslikul alusel oleks võimalik kasutada riigi poolt ohuteavituse edastamiseks kohalike omavalitsuste ja eraomandis olevaid avalikus ruumis paiknevaid ekraane (nt kaubanduskeskuses paiknevad ja väliekraanid) ja elektroonilisi teadete tahvleid (nt ühistranspordis kasutatavad ekraanid)? 48
8.7 Kas ja milliseid õiguslikke muudatusi on vaja teha ja milline on muudatustega kaasnev mõju sihtrühmadele, et tagada riigi poolt ohuteavituse kiire automaatne edastamine meediakanalitesse inimeste elu ja tervist vahetult ohustava sündmuse korral? 49
9 Kasutatud materjalid 51
9.1 Kasutatud kohtupraktika 51
9.2 Kasutatud kirjandus 51
9.3 Kasutatud õigusaktid 52

1 Sissejuhatus

Siseministeerium on palunud analüüsida, kas Eesti põhiseadus lubab luua ja kehtestada Eestis automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi.

Lühidalt seisneb automaatse ohuteavituse edastamise süsteem järgnevas. Hädaolukorra ohu või hädaolukorra puhul teavitatakse ohustatud inimesi hädaolukorra ohust või hädaolukorrast (i) televisiooni, (ii) tellitava audiovisuaalmeediateenuse (iii) raadio ja (iv) avalikus ruumis paiknevate elektrooniliste internetiga ühendatud teadetetahvlite kaudu. Kõigis nendes massiteabevahendites[1] avaldatakse ohuteavituse tekst (kuni 64 tähemärki). Hädaolukorra ohuna ja hädaolukorrana mõistetakse üksnes sündmuseid, kus on ülimalt tõsises ohus väga paljude inimeste tervis või elu. Ohuteavituse avaldamine on planeeritud toimuma nii, et Häirekeskus kinnitab ohuteavituse loetletud massiteabevahendites ja see avaldatakse vahetult, ilma et teenuse osutaja või elektroonilise teadetetahvli omanik peaks omalt poolt ohuteavituse edastamiseks midagi tegema. See tagaks ohustatud inimeste kiirema teavitamise. Kui ohustatud inimesed on kiiremini teavitatud, jõuavad nad kiiremini ohule reageerida. Tulemusena säästetakse loodetavasti enamate ohustatud inimeste tervist ja elu. Selleks, et Häirekeskus saaks ohuteavituse ise nimetatud massiteabevahendites edastada, on teenuse osutajate ja elektrooniliste teadetetahvlite omanike juures eelnevalt välja töötatud vajalikud IT-lahendused/protokollid, mis võimaldavad Häirekeskusele juurdepääsu (nii-öelda nupulevajutuse).

Analüüs koosneb järgmistest peamistest osadest.

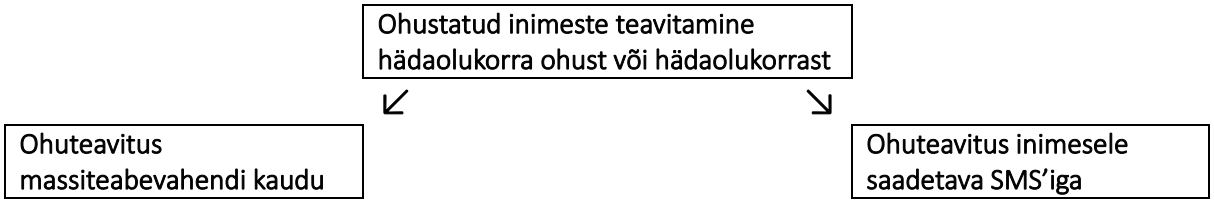
1) Olemasoleva ohuteavituse süsteemi kirjeldus. Automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi kirjeldus. Süsteemide lühivõrdlus
2) Automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi põhiseaduslikkuse analüüs
3) Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem ja Euroopa Liidu õigus
4) Automaatse ohuteavituse edastamine ja toimetusvastutus
5) Teiste EL riikide praktika
6) Vastused Siseministeeriumi lähteülesande *„Meediavabaduse kahjustamine automaatse ohuteate edastamisel inimeste elu ja tervist ohustava sündmuse puhul“* punktis 3 esitatud küsimustele

[1] Termin „massiteabevahend“ on üldmõiste, mis hõlmab muuhulgas ka (i) televisiooni, (ii) tellitavat audiovisuaalmeediateenust (iii) raadiot, (iv) avalikus ruumis paiknevaid elektroonilisi teadetetahvleid. Massiteabevahend on määratlemata õigusmõiste. Hädaolukorra seadus 205 SE seletuskirja lk-l 40 on massiteabevahendi kohta kirjutatud järgmist: *„Massiteabevahendit pole õigusaktides defineeritud. Kõige lihtsamalt öelduna on massiteabevahend selline kanal, portaal või muu selline, mille kaudu on võimalik paljusid inimesi korraga teavitada. Massiteabevahend on näiteks avaliku levikuga ajaleht, laiemalt kasutatav uudisteportaal, raadio- ja telekanal, mis on avalikkusele kättesaadav jne. Massiteabevahend võib olla nii trükis, veebileht, televisioon kui ka raadio. Massiteabevahendajate kaudu on võimalik operatiivselt esitada vajalik teave kogu elanikkonnale või selle osale.*“ Hädaolukorra seaduse 205 SE seletuskiri. Internetis kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e396188-c9c2-4673-9fb6-ad324ec9a36c.

2 Hädaolukorra ohust ja hädaolukorrast avalikkuse teavitamise kirjeldus

2.1 Olemasolev ohuteavituse edastamise süsteem

Kehtiva õiguse alusel toimub avalikkuse teavitamine hädaolukorra ohust või hädaolukorrast kahel viisil.



Massiteabevahendi kaudu on hädaolukorra ohust või hädaolukorrast teavitamine reguleeritud hädaolukorra seaduses (**HOS**).

HOS §-s 13 on sätestatud, et *Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht ja käesoleva seaduse § 14 lõikes 1 nimetatud asutus võivad olemasolevatest tehnoloogilistest lahendustest lähtudes kohustada massiteabevahendi valdajat ja elektroonilise side ettevõtjat avaldama või edastama muutmata kujul ja tasuta teate hädaolukorra ohu, hädaolukorra ja selle lahendamise kohta, sealhulgas teate eriolukorra väljakuulutamise, muutmise või lõpetamise kohta, ning käitumisjuhiseid. Teade avaldatakse viivitamata või teate esitaja määratud ajal*.

Termin **massiteabevahend** on määratlemata õigusmõiste. HOS seletuskirjas on massiteabevahendi kohta kirjas järgmine selgitus. Massiteabevahendit pole õigusaktides defineeritud. Kõige lihtsamalt öelduna on massiteabevahend selline kanal, portaal või muu selline, mille kaudu on võimalik paljusid inimesi korraga teavitada. Massiteabevahend on näiteks avaliku levikuga ajaleht, laiemalt kasutatav uudisteportaal, raadio- ja telekanal, mis on avalikkusele kättesaadav jne. Massiteabevahend võib olla nii trükis, veebileht, televisioon kui ka raadio. Massiteabevahendajate kaudu on võimalik operatiivselt esitada vajalik teave kogu elanikkonnale või selle osale.[2]

Viidatud HOS'i regulatsioon lähiajal muutub. Välja töötamisel on tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu[3] (**TsRiSE**). Selle seaduse §-s 177 on sätestatud, et HOS tunnistatakse kehtetuks. Eelnõust nähtub, et HOS §-s 13 sätestatud ohuteavituse regulatsioonile sarnane regulatsioon sätestatakse TsRiSE §-is 79.

TsRiSE § 79 lg 3 ütleb, et *valitsusasutus ning kriisiolukorras ka Vabariigi Valitsus, kriisiolukorra juht, kriisiolukorra lahendamise eest vastutav asutus või nende volitatud isik võivad kohustada massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ning muud isikut avaldama või edastama viivitamatu ohuteate tasuta, muutmata kujul ja viivitamata*. TsRiSE § 79 lg 1 reguleerib, et *viivitamatu ohuteate eesmärk on võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude isikute elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumine või ulatuslik evakuatsioon ning anda juhiseid*

[2] Hädaolukorra seadus 205 SE seletuskiri, lk 40. Internetis kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e396188-c9c2-4673-9fb6-ad324ec9a36c.

[3] Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu. Internetis kättesaadav: https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/375b55a6-eaf1-4904-b3b7-fd0965df5106#ffEtKb8r.

ohutuks tegutsemiseks. Viivitamatu ohuteade edastatakse eelkõige massiteabevahendites, elektroonilise side teenuse kasutamise teel ja helisignaalina sireenisüsteemi kaudu.

HOS'is ja TsRiSE's reguleeritud hädaolukorra ohust või hädaolukorrast teavitamise protsess on üldistatult järgmine:

(i) haldusorgan otsustab, et avalikkusele on vajalik teha ohuteavitus. Haldusorgan koostab ohuteavituse teksti;
(ii) haldusorgan kohustab massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat või muud isikut ohuteavituse avalikkusele avaldama;
(iii) massiteabevahendi valdaja, elektroonilise side ettevõtja või muu isik teevad teod, mille tulemusel avaldatakse ohuteavitus avalikkusele.

HOS-is ja tulevikus TsRiSE-s reguleeritud protsessile on iseloomulik, et haldusorgan ei saa ohuteavitust ise avalikkusele edastada. Ohuteavituse avalikkusele edastamiseks on vajalik, et massiteabevahendi valdaja, elektroonilise side ettevõtja või muu isik teeksid omalt poolt tegusid, mille tulemusel ohuteavitus avaldatakse. Näiteks massiteabevahendi valdaja korraldab ohuteavituse avaldamise massiteabevahendis. Haldusorgani ohuteavituse tegemise otsuse ning ohuteavituse reaalse avalikkusele avaldamise vahel eksisteerib ajaline viivitus. Selle ajalise viivituse vältel toimub:

(i) haldusorani ning massiteabevahendi valdaja, elektroonilise side ettevõtja või muud isiku vaheline suhtlus ning
(ii) massiteabevahendi valdaja, elektroonilise side ettevõtja või muu isiku tegevus ohuteavituse avaldamiseks.

SMS'i teel hädaolukorra ohust või hädaolukorrast teavitamine on reguleeritud elektroonilise side seaduses (**ESS**). Selgituseks, et ESS'is reguleeritud teavitamise süsteem ei ole samane HOS'is reguleeritud süsteemiga. Tegemist on kahe täiesti erineva süsteemiga.

ESS § 105^1 lg 1 sätestab, et kindlaksmääratud geograafilisel alal viibivale mobiiltelefoni- või rändlusteenuse kasutajale saadetakse järgmistel juhtudel ohuteavitusega SMS:

(i) *valitsusasutuse, eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi otsusel, kui mobiiltelefoniteenuse kliendi ja rändlusteenuse kasutaja elule või tervisele esineb oht või sellise ohu lõppemise korral, arvestades, et oht elule või tervisele on eelkõige paljusid inimesi ohustav vahetult eelseisev või juba toimuv päästesündmus, katastroof või muu ootamatu olukord;*
(ii) *kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra ajal valitsusasutuse, eriolukorra juhi, eriolukorra tööde juhi või peaministri otsusel riigi julgeolekut ohustava sündmuse või selle lõppemise korral;*
(iii) *Vabariigi Valitsuse või tema määratud valitsusasutuse otsusel hädaolukorra seaduse § 18 lõikes 3 nimetatud õppuse läbiviimisel*.

ESS § 105^1 lg 3 ütleb, et *mobiiltelefoniteenust osutav sideettevõtja tagab viivitamata ESS § 105^1 lg 2 kohaselt kindlaksmääratud geograafilisel alal asuvale mobiiltelefoni- ja rändlusteenuse kasutajale ohuteavituse edastamise*.

Käesoleva analüüsi esemeks ei ole ESS §-is 105^1 reguleeritud ohuteavituse edastamise süsteem.

2.2 Olemasoleva (HOS'is reguleeritud) ning automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi lühivõrdlus

Korrates, HOS'is ja tulevikus TsRiSE-s reguleeritud, ohuteavituse edastamise protsessile on iseloomulikud järgmised etapid:

(i) haldusorgan otsustab, et avalikkusele on vajalik teha ohuteavitus. Haldusorgan koostab ohuteavituse teksti;
(ii) haldusorgan kohustab massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat või muud isikut ohuteavituse avalikkusele avaldama;
(iii) massiteabevahendi valdaja, elektroonilise side ettevõtja või muu isik teevad teod, mille tulemusel avaldatakse ohuteavitus avalikkusele.

Nähtub, et haldusorgan ei avalda avalikkusele ohuteavitust ise. Ohuteavituse avalikkusele edastamiseks on vajalik, et massiteabevahendi valdaja, elektroonilise side ettevõtja või muu isik teeksid omalt poolt tegusid, mille tulemusel ohuteavitus avaldatakse. Näiteks massiteabevahendi valdaja korraldab ohuteavituse avaldamise massiteabevahendis. Haldusorgani ohuteavituse tegemise otsuse ning ohuteavituse reaalse avalikkusele avaldamise vahel eksisteerib viivitus. Selle viivituse vältel:

(i) haldusorgan ning massiteabevahendi valdaja, elektroonilise side ettevõtja või muu isik suhtlevad ning
(ii) massiteabevahendi valdaja, elektroonilise side ettevõtja või muu isiku teevad tegusid ohuteavituse edastamiseks.

Hädaolukorra ohu või hädaolukorra puhul on selline ajaline viivitus lubamatu. See võib põhjustada paljude ohustatud inimeste tervise kahjustamise või lausa surma. Mida kiiremini saavad ohustatud inimesed ohuteavituse, seda kiiremini saavad nad ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).

Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem erineb HOS'is ja TsRiSE-s reguleeritud süsteemist selle poolest, et haldusorgan (Häirekeskus) edastab teatud massiteabevahendites ohuteavituse ise ja vahetult. Massiteabevahendi valdajad ei pea midagi tegema ega saa midagi teha. Sellisteks massiteabevahenditeks on:

(i) televisioon,
(ii) tellitav audiovisuaalmeediateenus,
(iii) raadio,
(iv) avalikus ruumis paiknevad elektroonilised internetiga ühendatud teadetetahvlid.

Et Häirekeskus saaks ohuteavituse ise nimetatud massiteabevahendites edastada, on teenuse osutajate[4] ja elektrooniliste internetiga ühendatud teadetetahvlite omanike juures eelnevalt välja töötatud vajalikud IT-lahendused/protokollid, mis võimaldavad Häirekeskusele juurdepääsu (nii-öelda nupulevajutuse).

[4] 1) meediateenuse osutajad, kes osutavad televisiooniteenust; 2) meediateenuse osutajad, kes osutavad tellitavat audiovisuaalmeediateenust; 3) meediateenuse osutajad, kes osutavad raadioteenust; 4) sideettevõtja, kes edastab või taasedastab MeeTS § 4 lõikes 1 nimetatud audiovisuaalmeedia teenuseid (ESS § 90[2]); 5) multipleksimisteenuse osutaja (ESS § 90[1]).

Nähtub, et automaatse ohuteavituse avaldamine võimaldab reageerida hädaolukorra ohule või hädaolukorrale võrreldes HOS'is ja TsRiSE-s reguleeritud süsteemiga oluliselt kiiremini. Ära jäävad järgmised ohuteavituse edastamise etapid:

(i) haldusorgan kohustab massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat või muud isikut ohuteavituse avalikkusele avaldama;
(ii) massiteabevahendi valdaja, elektroonilise side ettevõtja või muu isik teevad teod, mille tulemusel avaldatakse ohuteavitus avalikkusele.

Korrates, kui ohuteavitus jõuab avalikkuseni kiiremini, on võimalik kaitsta inimeste tervist ja elu oluliselt kiiremini ning selle kaudu ühtlasi kaitsta enamate inimeste tervist ja elu. Suurem hulk inimesi jõuavad ohule reageerida (varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).

2.3 Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem

2.3.1 Sissejuhatus

Alljärgnevalt kirjeldatakse automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi lähemalt. Esiteks kirjeldatakse, millise hädaolukorra ja hädaolukorra ohu korral süsteemi kasutatakse. Teiseks kirjeldatakse, kuidas ohuteavitus edastatakse.

Oluline on, et süsteemi kirjeldatakse vaid üldisel tasemel. Kuigi automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi on piiratud ulatuses katsetatud, pole analüüsis käsitletud lahendust asutud veel välja töötama. Süsteem töötatakse detailselt välja alles siis, kui on selge, et see on Eesti põhiseaduse alusel lubatav. On tõenäoline, et välja töötamise käigus allpool kirjeldatu muutub.

2.3.2 Hädaolukord ja hädaolukorra oht

Automaatse ohuteavituse edastamine toimuks üksnes hädaolukorra ohus või hädaolukorras, kui on ohustatud väga paljude inimeste tervis või elu. Automaatse ohuteavituse edastamise kontekstis mõistetakse hädaolukorrana üksnes sündmust või sündmuste ahelat või elutähtsa teenuse katkestust, mis ohustab paljude inimeste tervist või elu. Automaatse ohuteavituse edastamise kontekstis mõistetakse eelnevalt kirjeldatud hädaolukorra ohuna olukorda, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada tõenäoliseks, et sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse häire võib lähitulevikus laieneda eelmises lauses kirjeldatud hädaolukorraks. Nähtub, et automaatse ohuteavituse edastamise kontekstis ei ole hädaolukorra mõiste samane HOS § 2 lõikes 1 sätestatud hädaolukorra terminiga. Hädaolukorra ohu mõiste on samane HOS § 2 lg 2 sätestatud hädaolukorra ohu terminiga.

Ülimalt tõsiste, väga paljude inimeste tervist või elu mõjutavate, ohuolukordade näited (mitteammendav loetelu) on toodud tabelis. Hädaolukorra tekkimise ohtu nähakse eelkõige riigi riskipildi loetelus nimetatud ohuolukordade puhul, kuid see nimekiri pole lõplik. Tabeli koostamisel on tuginetud Riigikantselei kodulehel avaldatud riskidele[5].Tabeli koosseis võib muutuda.

[5] Riigikantselei. Riskid. 18.12.2023 seisuga kättesaadav internetis aadressil: https://riigikantselei.ee/riskid.

Ohuolukord	Ohuolukorra selgitus või näide
Sõjaline oht	Näiteks õhurünnak. Arvestades Eesti territooriumi suurust, on reageerimisaeg alla 1 minuti
Vaenulike eriteenistuste tegevus	Kui tegevus avaldab kiiret ja vahetut mõju ühiskonna toimimisele, elutähtsate teenuste katkestused, küberründed jmt
Küberrünnakud	Nt rünne riigivõrkude, millel on oluline mõju oluliste teenuste ja/või kriitilise taristu vastu (nt 112 numbri halvamine)
Äärmusluse levik	Nt terrorismiaktid
Ränderünne	Pigem ohualapõhine teavitusvajadus piirialadel
Korruptsioon	Tõenäoliselt ei ole seotud kiire ohuteavituse vajadusega
Rahapesu	Tõenäoliselt ei ole seotud kiire ohuteavituse vajadusega
Organiseeritud kuritegevus	Tõenäoliselt ei ole seotud kiire ohuteavituse vajadusega
Massiline korratus	Nt olukord, kus vägivaldselt meelestatud isikud puhkenud segaduses ja paanikas ohustavad suurt hulka rahumeelseid inimesi. Pigem ohualapõhine teavitus
Epideemia	Nt äärmiselt efektiivselt leviva ja väga kiiret ning rasket haigestumist põhjustava viiruse tuvastamisel Eestis
Loomataud	Nt eriti ohtliku loomataudi/zoonoosi tuvastamine, mis võib olla efektiivselt nakkav ka inimestele
Elektrikatkestus	Ootamatult tekkinud/vahetult ees ootav laiaulatuslik tõenäoliselt üle 72 tunni kestev katkestus
Sidekatkestus	Ootamatult tekkinud/vahetult ees ootav laiaulatuslik üle 8 tunni kestev ja mitmeid teenusepakkujaid puudutav katkestus
Transpordiõnnetused sõiduteel, raudteel, lennuvahendiga, laevaga	Juhul kui sündmusega seotud oht inimestele on suuremal alal kui sündmuskoht ja jätkuv ka peale õnnetuse toimumist. Pigem ohualapõhine ohuteavitus
Hoonetulekahju	Kui sellel on äärmiselt ohtlik mõju inimeste elule otseselt tulest haaratud alast väljaspool. Tõenäoliselt pigem ohualapõhine teavitus
Varing	Kui sellel on äärmiselt ohtlik mõju inimeste elule. Pigem ohualapõhine ohuteavitus
Äkkrünnak	Sündmus, kus üks või mitu inimest püüavad rünnakuks sobiva vahendiga üldjuhul lühikese aja jooksul vigastada või tappa võimalikult palju inimesi.
Üleujutus	Üksnes tõsiste tagajärgedega üleujutus, mille etteteatamise aeg ei ole olnud piisav tavapäraseks teavituseks ja/või mille võimalik mõju on varasema teabega oluliselt tõsisemaks muutunud. Pigem ohualapõhine ohuteavitus
Metsa- ja maastikupõleng	Üksnes tõsiste tagajärgedega põleng, mis ohustab inimeste elu, nt väga lähedal elamurajoonile ning suunaga sellele.
Piiriülese levikuga tuumaõnnetus	Eesti lähipiirkonnas toimuv tuumaõnnetus on vähetõenäoline. Kiirgusohutuse seisukohalt on tuumajaamad Eestist piisavalt kaugel ja vahetu oht Eesti elanike elule puudub. Ebasoodsate ilmastikuolude korral on enim ohustatud piirkonnad Ida-Virumaa, Põhja- ja Kirde-Eesti.

Õnnetus ohtlikke kemikaale käitlevas ettevõttes	Väiksemate õnnetuste tõenäosus ohtlikke kemikaale käitlevates ettevõtetes on jätkuvalt suur. Suurõnnetuse ohu realiseerumist saab lugeda pigem väga madalaks. Pigem ohualapõhine ohuteavitus
Plahvatus	Nt suurekaliibrilise plahvatusohtlikus seisundis lõhkekeha leid tiheasutusalal. Pigem ohualapõhine ohuteavitus

Automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi kasutatakse palju piiratumatel juhtudel, kui HOS § 13 alusel teate edastamise kohustust. Nimelt saab HOS § 13 alusel edastada ohuteavituse rohkematel juhtudel. HOS §-is 13 sätestatud süsteemi käivitamisel lähtutakse HOS § 2 lõikes 1 sätestatud ohu mõistest. Selle kohaselt on *hädaolukord sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid*. HOS § 2 lg 2 sätestab, et *hädaolukorra oht on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada tõenäoliseks, et sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse häire võib lähitulevikus laieneda hädaolukorraks*. Nähtub, et HOS § 2 lg 1 ja lg 2 alusel hõlmavad hädaolukord ja hädaolukorra oht ka juhtumeid, kus inimeste tervis ja elu pole ohus. Automaatne ohuteavitus kuulub edastamisele vaid juhul, kui inimeste tervis ja elu on ohus.

Automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi kasutatakse sarnastel juhtudel, nagu on sätestatud ESS § 105[1] lg 1 punktis 1. Nimetatud normist tuleneb, et *kui inimese elule või tervisele esineb oht või sellise ohu lõppemise korral, arvestades, et oht elule või tervisele on eelkõige paljusid inimesi ohustav vahetult eelseisev või juba toimuv päästesündmus, katastroof või muu ootamatu olukord,* saadetakse inimesele SMS'iga ohuteavitus.

2.3.3 Edastamise protsessi kirjeldus

2.3.3.1 Teenused ja vahendid, mille kaudu automaatne ohuteavitus avaldatakse

Automaatne ohuteavitus kujutab endast lühikest teksti, mille pikkus on kuni 64 tähemärki. Selles teatatakse hädaolukorra ohust või hädaolukorrast. Ohuteavitus edastatakse inimestele järgmiste teenuste tarbimise ajal:

(i) televisiooniteenus[6],
(ii) tellitav audiovisuaalmeediateenus[7],
(iii) raadioteenus[8].

Automaatne ohuteavitus avaldatakse inimestele ka avalikus ruumis paiknevatel elektroonilistel internetiga ühendatud teadetetahvlitel[9].

[6] Defineeritud MeeTS § 4 lg 1 p 1.
[7] Defineeritud MeeTS § 4 lg 1 p 2.
[8] Defineeritud MeeTS § 4 lg 2.
[9] Kui teadetetahvel seisab postil iseseisvalt, siis on eeldatavasti tegemist rajatisega ehitusseadustik (EhS) § 3 lg 2 tähenduses. Kui avalikus ruumis paiknev elektrooniline, internetiga ühendatud teadetetahvel on kinnitatud hoone või sõiduki (nt bussi) külge, on tegemist vastava hoone või bussi osaga.

2.3.3.2 Automaatne ohuteavitus televisiooniteenuse ja tellitava audiovisuaalmeediateenuse tarbimise ajal

Kui inimene juba vaatab saadet, on ohuteavituse edastamise protsess järgmine.

- Asutus, kelle valdkonda hädaolukorra lahendamine kuulub, koostab ohuteavituse.
- Häirekeskus kinnitab ohuteavituse.
- Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem paneb ohuteavituse teksti (kuni 64 tähemärki) inimese elektroonikaseadme ekraani ääres jooksma. Saade, mida inimene vaatab, käib samaaegselt muutmata kujul edasi.

Kui inimene ei vaata saadet, kuid tal on olemas digibox, on ohuteavituse edastamise protsess järgmine.

- Asutus, kelle valdkonda hädaolukorra lahendamine kuulub, koostab ohuteavituse.
- Häirekeskus kinnitab ohuteavituse.
- Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem lülitab inimese digiboxi sisse ning paneb saate käima.
- Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem paneb ohuteavituse teksti (esialgselt kavandatud kuni 64 tähemärki) inimese televiisori ekraani ääres jooksma. Saade käib samaaegselt muutmata kujul edasi.

2.3.3.3 Automaatne ohuteavitus raadioteenuse tarbimise ajal

Kui inimene juba kuulab raadiojaama, mille kaudu on ohuteavituse edastamine võimalik, on ohuteavituse edastamise protsess järgmine.

- Asutus, kelle valdkonda hädaolukorra lahendamine kuulub, koostab ohuteavituse.
- Häirekeskus kinnitab ohuteavituse.
- Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem paneb (i) inimese raadio üheks minutiks vaikima ning (ii) ohuteavituse teksti (esialgselt kavandatud kuni 64 tähemärki) inimese raadio ekraanil jooksma.
- Pärast ühe minuti möödumist saade jätkub ning käib muutmata kujul edasi. Ohuteavituse tekst (esialgselt kavandatud kuni 64 tähemärki) jookseb inimese raadio ekraanil.

Kui inimene juba kuulab raadiot, kuid raadiojaama, mille kaudu ei ole ohuteavituse edastamine võimalik, on ohuteavituse edastamise protsess järgmine. Järgnev eeldab Dab+ vastuvõtuvõimekuse eksisteerimist Eestis.

- Asutus, kelle valdkonda hädaolukorra lahendamine kuulub, koostab ohuteavituse.
- Häirekeskus kinnitab ohuteavituse.
- Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem lülitab inimese raadio raadiokanali peale, mille kaudu on ohuteavituse edastamine võimalik. Hetkel on selliseks raadiojaamaks Klassikaraadio. Tulevikus on selleks ilmselt Vikerraadio. Eestis on kokku lepitud, et kriisiolukorras saab vajalikku ametlikku teavet rahvusringhäälingu kanalitest err.ee, Vikerraadio, Raadio 4, ETV ja ETV+.
- Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem paneb ohuteavituse teksti (esialgselt kavandatud kuni 64 tähemärki) inimese raadio ekraanil jooksma. Saade, mis raadiost tuleb, käib samaaegselt muutmata kujul edasi.

Kui inimene ei kuula raadiot, on ohuteavituse edastamise protsess järgmine.

- Asutus, kelle valdkonda hädaolukorra lahendamine kuulub, koostab ohuteavituse.
- Häirekeskus kinnitab ohuteavituse.
- Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem lülitab inimese raadio sisse raadiokanalil, mille kaudu on ohuteavituse edastamine võimalik. Hetkel on selliseks raadiojaamaks Klassikaraadio. Tulevikus on selleks ilmselt Vikerraadio. Eestis on kokku lepitud, et kriisiolukorras saab vajalikku ametlikku teavet rahvusringhäälingu kanalitest err.ee, Vikerraadio, Raadio 4, ETV ja ETV+.
- Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem paneb ohuteavituse teksti (esialgselt kavandatud kuni 64 tähemärki) inimese raadio ekraanil jooksma. Saade, mis raadiost tuleb, käib samaaegselt muutmata kujul edasi.

2.3.3.4 Automaatne ohuteavitus avalikus ruumis paiknevatel elektroonilistel internetiga ühendatud teadetetahvlitel

Ohuteavituse edastamine avalikus ruumis paiknevatel elektroonilistel, internetiga ühendatud teadetetahvlitel toimub järgmiselt.

- Asutus, kelle valdkonda hädaolukorra lahendamine kuulub, koostab ohuteavituse.
- Häirekeskus kinnitab ohuteavituse.
- Automaatse ohuteavituse edastamise süsteem paneb ohuteavituse teksti (esialgselt kavandatud kuni 64 tähemärki) elektroonilisel teadetetahvlil jooksma. Juhul, kui teadetetahvel on piisavalt suur, kuvatakse teadetetahvli sisu samaaegselt muutmata kujul edasi.

2.3.3.5 Geograafiline piirkond

Üldreegli kohaselt edastatakse ohuteavitus üksnes neile inimestele, kes asuvad hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirkonnas. Inimesed, kes hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirakonnas ei asu, ohuteavitust ei saa.

Juhul, kui tehniliselt ei ole võimalik edastada ohuteavitust üksnes inimestele, kes viibivad hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirkonnas, siis:

- ei edastata teadet üldse või
- edastatakse teade kogu Eesti territooriumil ning teate tekstis öeldakse selgesõnaliselt, et hädaolukorra oht või hädaolukord mõjutab üksnes neid inimesi, kes asuvad mingis konkreetses piirkonnas.

Selleks, et otsustada, kas (i) ohuteavitust üldse mitte edastada või (ii) edastada see kogu Eesti territooriumil, kaalutakse:

- ühelt poolt inimeste huve, kes viibivad ohu või hädaolukorra piirkonnas ja kelle tervis või elu on ohustatud ning kes vajavad oma tervise ja elu kaitseks infot ning
- teiselt poolt inimeste huve, kes saavad nende jaoks ebavajaliku ohuteavituse.

Kuna automaatne ohuteavitus edastatakse vaid hädaolukorra ohu, hädaolukorra ja selle lahendamise korral, võib eeldada, et kui automaatset ohuteavitust ei ole võimalik edastada vaid ohupiirakonnas asuvatele inimestele, edastatakse reeglina ohuteavitus kogu Eestis.

Siinkohal võib eeldada, et ka ohupiirkonnas mitte viibivatel inimestel on sündmuse vastu kõrgendatud huvi. Näiteks ei saa välistada, et ohupiirkonnas mitte viibiva inimese lähedased on ohupiirkonnas. Mitteohustatud inimesed soovivad teada, millises olukorras nende lähedased on.

2.3.3.6 Isikud, kes osutavad teenuseid või omavad vahendeid, mille kaudu automaatne ohuteavitus avaldatakse

Automaatne ohuteavitus edastatakse järgmiste isikute kaasabil:

1) meediateenuse osutajad[10], kes osutavad televisiooniteenust;
2) meediateenuse osutajad, kes osutavad tellitavat audiovisuaalmeediateenust;
3) meediateenuse osutajad, kes osutavad raadioteenust;
4) sideettevõtja, kes edastab või taasedastab MeeTS § 4 lõikes 1 nimetatud audiovisuaalmeedia teenuseid (ESS § 90[2]);
5) multipleksimisteenuse osutaja (ESS § 90[1]);
6) avalikus ruumis paiknevate elektrooniliste, internetiga ühendatud teadetetahvlite omanikud.

Et analüüs oleks lihtsamini loetav, nimetatakse alljärgnevas analüüsis punktides 1-5 loetletud isikuid koos meediateenuse osutajateks. Juhul, kui räägitakse meediateenuse osutajatest, siis peetakse silmas kõiki punktis 1-5 loetletud isikuid. Tedetetahvlite omanikele viidatakse eraldi.

2.3.3.7 Meediateenuse osutajate roll

Selleks, et Häirekeskus saaks ülal kirjeldatud viisidel ohuteavituse automaatselt edastada, on meediateenuse osutajate juures eelnevalt välja töötatud IT-lahendused/protokollid. Need IT-lahendused/protokollid võimaldavad Häirekeskusel ohuteavituse teksti edastada, ilma et meediateenuse osutajad saaksid või peaksid midagi tegema. Ohuteavituse edastamine toimub üksnes Häirekeskuse poolt vajalike tehniliste sammude astumisel (nii-öelda nuppude vajutamisel). Meediateenuse osutajad ei saa ohuteavituse edastamist mõjutada ega takistada. IT-lahenduse/protokolli eelnevaks välja töötamiseks on vajalik meediateenuse osutajate koostöö ja panus. Riik hüvitab IT lahenduse/protokolli väljatöötamise kulu.

2.3.3.8 Avalikus ruumis paiknevate elektrooniliste, internetiga ühendatud teadetetahvlite omanike roll

Selleks, et Häirekeskus saaks ülal kirjeldatud viisil ohuteavituse edastada elektroonilistel teadetetahvlitel, (i) peab elektrooniline teadetetahvel olema internetiga ühendatud ning (ii) eksisteerima eelnevalt välja töötatud IT-lahendus/protokoll ohuteavituse edastamiseks. Häirekeskus edastab ohuteavituse, ilma et teadetetahvlite omanikud saaksid või peaksid midagi tegema. Ohuteavituse edastamine toimub üksnes Häirekeskuse poolt vajalike tehniliste sammude astumisel (nii-öelda nupu vajutamisel). Teadetetahvlite omanikud ei saa ohuteavituse edastamist mõjutada ega takistada. On tõenäoline, et IT-lahenduse/protokolli väljatöötamise kulu hüvitatakse teadetetahvlite omanikele riigi poolt ja/või toetusmeetmete kaudu. Tulevikus võib riik seada kohustuseks paigaldada teatud kohtades Eestis üksnes sellised elektroonilised teadetetahvlid, mida saab internetiga ühendada.

[10] Termin meediateenuse osutaja on defineeritud MeetS § 5.

3 Isikud, kelle õigusi automaatse ohuteavituse edastamine mõjutab

Analüüsi punktis 1 esitatud kirjeldusest nähtub, et automaatse ohuteavituse edastamine mõjutab järgmiste isikute õiguseid:

1) meediateenuse osutajad[11], kes osutavad televisiooniteenust;
2) meediateenuse osutajad, kes osutavad tellitavat audiovisuaalmeediateenust;
3) meediateenuse osutajad, kes osutavad raadioteenust;
4) sideettevõtja, kes edastab või taasedastab MeeTS § 4 lõikes 1 nimetatud audiovisuaalmeedia teenuseid (ESS § 90[2]);
5) multipleksimisteenuse osutaja (ESS § 90[1]);
6) avalikus ruumis paiknevate elektrooniliste, internetiga ühendatud teadetetahvlite omanikud;
7) loetelu punktides 1-6 nimetatud isikute lepingupartnerid;
8) inimesed, kes asuvad hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirkonnas ning kelle tervis või elu on ohustatud;
9) inimesed, kes ei asu hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirkonnas ning kelle tervis või elu ei ole ohustatud.

Loetelu punktides 1-5 nimetatud teenuse osutajate õiguste mõjutamine toimub lühidalt selliselt, et Häirekeskus edastab saate ajal automaatse ohuteavituse.

Teadetetahvlite omanike õiguste mõjutamine toimub selliselt, et Häirekeskus edastab elektroonilisel teadetahvlil ohuteavituse. Kui elektrooniline teadetetahvel on väikeste mõõtudega, võib ohuteavituse tekst katta kogu teadetetahvli.

Paralleelselt võidakse mõjutada loetelu punktides 1-6 nimetatud isikute lepingupartnerite õiguseid. Näiteks, kui on kokku lepitud, et edastatakse lepingupartneri saadet või elektroonilisel teadetetahvlil näidatakse lepingupartneri reklaami, siis ohuteavitus mõjutab selle saate või reklaami näitamist.

Automaatse ohuteavituse avaldamine mõjutab nende inimeste õiguseid, kes asuvad ohu või hädaolukorra piirkonnas. Nad saavad automaatse ohuteavituse.

Juhul, kui tehnilistel põhjustel on vajalik avaldada automaatne ohuteavitus ka piirkonnas, kus ohtu pole, mõjutatakse nende inimeste õiguseid, kes ei asu ohu või hädaolukorra piirkonnas. Ka nemad saavad automaatse ohuteavituse.

Analüüsi järgmises peatükis käsitletakse järgemööda, kas automaatse ohuteavituse edastamisega on nimetatud isikute õigustesse sekkumine Eesti põhiseaduse alusel lubatud. Esiteks nimetatakse, millist põhiõigust riivatakse ning seejärel hinnatakse riive lubatavust.

[11] Termin meediateenuse osutaja on defineeritud MeetS § 5.

4 Põhiseaduslikkuse analüüs

4.1 Põhiseaduslikkuse hindamise skeem

Isikute põhiõigustesse sekkumine on põhiseaduspärane, kui see on (i) formaalselt ja (ii) materiaalselt põhiseadusega kooskõlas[12]. Lihtsustatult tähendab formaalne põhiseaduspärasus, et õigusakt, millega isikute põhiõiguseid riivatakse, on vastu võetud järgides ettenähtud protseduurireegleid. Materiaalne põhiseaduspärasus tähendab, et põhiõiguse riive on kehtestatud (i) legitiimselt ehk põhiseadusega lubatava eesmärgi saavutamiseks ning (ii) on selle legitiimse eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne.[13]

Materiaalset põhiseaduspärasust kontrollitakse järgmise skeemi alusel:

- (i) tehakse kindlaks põhiõiguse esemeline ja isikuline kaitseala ning (ii) kirjeldatakse, kuidas õigusakt põhiõigust riivab. Riive on põhiõiguse igasugune negatiivne mõjutus[14];
- hinnatakse, kas riivel on legitiimne eesmärk;
- teostatakse proportsionaalsuse test (kas riive on legitiimse eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas).

Analüüsis kontrollitakse, kas analüüsi punktis 3 nimetatud isikute põhiõiguste riive automaatse ohuteavituse edastamisega saaks olla materiaalselt ehk sisuliselt põhiseaduspärane. Kontrolli teostamisel lähtutakse ülal toodud põhiseaduslikkuse kontrolliskeemist. Analüüsi esemeks ei ole formaalne põhiseaduspärasus.

4.2 Meediateenuse osutajate, teadetahvlite omanike ning mõlema lepingupartnerite õiguste riive põhiseaduspärasus

Automaatse ohuteavituse edastamisega riivatakse järgmiste isikute põhiõiguseid:

1) meediateenuse osutajad[15], kes osutavad televisiooniteenust;
2) meediateenuse osutajad, kes osutavad tellitavat audiovisuaalmeediateenust;
3) meediateenuse osutajad, kes osutavad raadioteenust;
4) sideettevõtja, kes edastab või taasedastab MeeTS § 4 lõikes 1 nimetatud audiovisuaalmeedia teenuseid (ESS § 90^2);
5) multipleksimisteenuse osutaja (ESS § 90^1);
6) avalikus ruumis paiknevate elektrooniliste, internetiga ühendatud teadetetahvlite omanikud;
7) loetelu punktides 1-6 nimetatud isikute lepingupartnerid.

---

[12] RKPJKo 5-20-3/43, p 37.
[13] RKPJKo 3-4-1-16-08, p 28.
[14] Lust-Vedder, L.. Põhiseaduspärasuse kontrolliskeemid. Slaid nr 37. Õigusloome Akadeemia: 2021. Internetis kättesaadav: https://www.just.ee/media/2930/download.
[15] Termin meediateenuse osutaja on defineeritud MeetS § 5.

Järgnevalt selgitatakse:

(i) milliseid põhiõiguseid automaatse ohuteavituse avaldamine riivaks ning
(ii) kas selline riive oleks põhiseaduspärane.

Kuna automaatse ohuteavituse edastamine mõjutab kõiki loetletud isikuid sarnaselt, käsitletakse isikuid koos. Kõiki loetletud isikuid tähistatakse terminiga **meediateenuse osutaja**. Seda mitte juhul, kui on öeldud teisiti.

4.2.1 Ettevõtlusvabadus – PS § 31 lause 1

4.2.1.1 Kaitseala ja selle riive

Esemeline kaitseala

Ettevõtlusvabaduse kaitsealasse kuulub tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus.[16] Sellega tagatakse igaühe õigus tegeleda ettevõtlusega ehk tegevusega, mille eesmärk on üldjuhul tulu saamine kaupade müügist, teenuste osutamisest jms. Ettevõtlusvabaduse kui vabadusõiguse olemusega käib kaasas õigus otsustada vabalt ettevõtluse üksikasjade üle[17]. Ettevõtlusvabadus annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim ei sekkuks tema ettevõtlusena käsitatavasse tegevusse.[18] Ettevõtlusvabaduse tuumaks on Riigikohus pidanud riigi kohustust mitte teha põhjendamatuid takistusi ettevõtluseks.[19] Ettevõtlusvabadus kaitseb muuhulgas ka ettevõtja lepinguvabadust, sh usaldust ettevõtluse raames sõlmitud lepingute kehtima jäämise suhtes.[20]

Isikuline kaitseala

PS § 31 lg 1 esimene lause sätestab, et Eesti kodanikel on õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja-liitudesse. Sama sätte kolmas lause täpsustab, et kui seadus ei sätesta teisiti, on see sama õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Seega saab järeldada, et – arvestades teatud eriseadustega sätestatud piiranguid – laieneb ettevõtlusvabadus kõigile Eesti kodanikest füüsilistele isikutele, siin viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele.

PS § 9 lg 2 kohaselt laieneb ettevõtlusvabadus kui põhiõigus ka juriidilistele isikutele. Õiguskirjanduses viidatakse, et Riigikohus ning õigusteadlased on sageli eriarvamusel põhiõiguste kaitse laienemise osas riigi äriühingutele. Arvestades, et põhiõigused on loodud kaitsma üksikisikut avaliku võimu eest, tuleks eelistada seisukohta, et riigi äriühingutele põhiõiguste kaitse ei laiene. Samas avalikes huvides ei ole neile riigi äriühingutele ebasoodsamate tingimuste loomine ettevõtluses osalemiseks. Seetõttu on riigi äriühingute samaväärne kohtlemine vajalik otstarbekusest, mitte PS-st tulenevalt.[21] Riigikohus on märkinud, et kui laiendada ettevõtlusvabaduse isikulist kaitseala ka riigi äriühingule, tuleks seda õigust laiendada oluliselt piiratumalt kui erakapitali osalusega äriühingutele, nagu teeb seda PS § 9 lg 2.[22]

[16] RKPJKo 3-4-1-54-14, p 46.
[17] Kask, O., Ehrlich, S., Henberg, A. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 31, p 5. Tallinn: 2020.
[18] Kask, O., Ehrlich, S., Henberg, A. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 31, p 6. Tallinn: 2020.
[19] Kask, O., Ehrlich, S., Henberg, A. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 31, p 7. Tallinn: 2020.
[20] Kask, O., Ehrlich, S., Henberg, A. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 31, p 6. Tallinn: 2020.
[21] Kask, O., Ehrlich, S., Henberg, A. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 31, p 19. Tallinn: 2020.
[22] RKHKo 3-3-1-65-16, p 19.

Riive

Riigikohtu hinnangul on pea igasugune riigi kehtestatud ettevõtlust puudutav regulatsioon ettevõtlusvabadust riivav.[23] Ettevõtlusvabadust riivavad üldistatult mis tahes keelud ja piirangud. Samuti riivavad ettevõtlusvabadust teistele, sama või sarnase majandustegevusega tegelevatele isikutele, tehtavad soodustused (sh riigiabi). Lisaks käskudele ja keeldudele on Riigikohus erasektori äriühingute puhul lugenud ettevõtlusvabaduse riiveks ka kaudsed riived, nt eksitava teabe avaldamine, mis võib panna isikut tegema kahjulikke väärotsuseid oma õiguste ja vabaduste teostamisel.[24] Ettevõtlusvabadust riivab ka õiguskorra muutmine ettevõtja jaoks kahjulikul viisil.[25]

Automaatsete ohuteavituste avaldamine riivab meediateenuse osutajate ettevõtlusvabadust eelkõige selle kaudu, et riik sekkub ettevõtluse üksikasjadesse.

Meediateenuse osutaja on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Elektroonilise teadetetahvli omanik on otsustanud kuvada teatud sisuga pilti, videot ja/või teksti. Meediateenuse osutaja ning elektroonilise teadetetahvli omanik on selliselt otsustanud ettevõtluse üksikasjade üle. Nad on otsustanud viia äritegevust ellu mingil konkreetsel viisil. Meediateenuse osutaja ja elektroonilise teadetahvli omanik ei ole sealjuures otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab nimetatud massiteabevahendites ohuteavituse teksti, siis mõjutatakse saate ning elektroonilistel teadetetahvlil avaldatava sisu.

Televisiooniteenust või tellitavat audiovisuaalmeediateenust tarbiv inimene näeb saate ääres ohuteavituse teksti. Raadioteenust tarbiva inimese raadio pannakse analüüsi punktis 2.3.3.3. kirjeldatud juhul üheks minutiks vaikima. Raadio ekraanil kuvatakse ohuteavituse tekst. Inimene näeb elektroonilisel teadetetahvlil ohuteavituse teksti. Inimene saab selliselt massiteabevahendist planeeritust erineva sisu.

Kuna ohuteavitus kuvatakse üksnes elektroonikaseadme ääres või raadio ekraanil, siis visuaalselt ei saa pidada ohuteavituse mõju märkimisväärseks. Elektrooniliste teadetahvlite puhul võib ohuteavitus katta kogu teadetetahvli, millisel juhul on visuaalne mõju suurem. Kuid arvestades ohuteavituse sisu, võib inimese tähelepanu saatelt või teadetetahvlilt hajuda. Ohuteavitus võib osutuda võrreldes samal ajal käiva saatega, teadetetahvli sisuga domineerivaks. Ohuteavitus võib motiveerida inimest saate vaatamist / kuulamist lõpetama. Paljuski see ongi ohuteavituse eesmärgiks. Riik soovib ohuteavituse kaudu saavutada seda, et inimene minimeeriks ohu mõju endale.

Automaatse ohuteavituse edastamine saab riivata ka meediateenuse osutajate ja elektrooniliste teadetetahvlite omanike lepingupartnerite õiguseid. Lepingupartneriga võib olla kokku lepitud lepingupartneri sisu, näiteks saate, reklaami või teate, avaldamine. Kui näiteks saate, reklaami või teate kuvamise ajal avaldatakse automaatne ohuteavitus, mõjutab see eelnevalt nimetatud toodet. Et välistada meediateenuse osutaja või teadetetahvli omaniku vastutust lepingupartneri ees, on otstarbekas, kui lepingus on reguleeritud, et lepingu rikkumiseks ei loeta riigi poolt automaatse ohuteavituse edastamist.

Hinnangut, et automaatse ohuteavituse edastamine riivab ettevõtlusvabadust, saab põhjendada ka järgmiselt:

(i) automaatse ohuteavituse edastamine ei ole meediateenuse osutajate tavapärane tegevus,

[23] Kask, O., Ehrlich, S., Henberg, A. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 31, p 7. Tallinn: 2020.
[24] RKHKo, 3-3-1-22-15, p 14.
[25] Kask, O., Ehrlich, S., Henberg, A. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 31, p 24. Tallinn: 2020.

(ii) automaatse ohuteavituse avaldamine ei teeni meediateenuse osutaja kasumi teenimise eesmärki,
(iii) automaatse ohuteavituse edastamise otsustab riik mitte meediateenuse osutaja.

4.2.1.2 Riive materiaalne põhiseaduspärasus

Legitiimne eesmärk

Legitiimse eesmärgi hindamine jagatakse kaheks:

(i) põhiõigust riivava sätte eesmärgi kindlakstegemine ning
(ii) hindamine, kas see eesmärk on põhiseaduse alusel lubatav.[26]

Automaatse ohuteavituse edastamise eesmärgiks on kaitsta väga tõsiselt ohustatud inimeste tervist ja elu. Automaatse ohuteavituse edastamise eesmärk ühtib eeldatavasti TsRiSE § 79 lg 1 sätestatud eesmärgiga. Selleks on võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumine või ulatuslik evakuatsioon ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks.[27]

Sellist automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki saab pidada legitiimseks. Riigikohus on öelnud, et riigil on kohustus kaitsta inimeste elu ja tervist (PS §-d 13 ja 14).[28] Automaatse ohuteavituse edastamise eesmärk, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu, täidab riigile põhiseadusega pandud kohustust oma elanikkonda kaitsta.

Riive proportsionaalsus

Proportsionaalsuse põhimõte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest. Selle kohaselt peavad õiguste ja vabaduste riived olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Riigikohtu praktika kohaselt kontrollitakse proportsionaalsust kolmel astmel – esmalt abinõu sobivust, seejärel vajalikkust ning viimasena mõõdukust ehk proportsionaalsust kitsamas tähenduses.[29] Põhiõiguse riive on proportsionaalne, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Riive sobilikkus

Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Mõtteks on kaitsta isikuid avaliku võimu tarbetu sekkumise eest.[30]

Automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi eesmärgiks on kaitsta väga tõsiselt ohustatud inimeste tervist ja elu. Automaatse ohuteavituse avaldamine televisioonis, tellitava audiovisuaalmeediateenuse tarbimise ajal, raadios ning elektroonilistel teadetetahvlitel soodustab selle eesmärgi saavutamist. Inimeste kiire ohust teavitamisega on võimalik kaitsta enamate inimeste tervist ja elu. Inimesed saavad ohule reageerida (varjuda, lahkuda ohupiirkonnast vms). Näiteks, kui Eesti peaks sattuma

[26] RKHKo, 3-3-1-11-03, p 31.
[27] Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuse edastamiseks esitamise seaduseelnõu, § 79. Dokumendi number: 21-0915/12. Internetis kättesaadav: https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/375b55a6-eaf1-4904-b3b7-fd0965df5106#zkuCCCPd (02.11.2023).
[28] RKHKo 3-21-2241/11, p 29.
[29] RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.
[30] *Ibid.*

tsiviilelanikkonna ja-taristu vastu suunatud valimatu raketirünnaku sihtmärgiks, võimaldab automaatne ohuteavitus inimestel varjuda. Automaatse ohuteavitusega sarnaste hoiatussüsteemide olulisust ja tulemuslikkust on rõhutanud oma kogemuste põhjal ukrainlased, tuues välja, et hädaolukorra hoiatussüsteemid on põhiline vahend tsiviilisikute julgeoleku tagamiseks kriiside ajal.[31] Tulenevalt on automaatse ohuteavituse avaldamine sobiv abinõu eesmärgi (kaitsta inimeste tervist ja elu) saavutamiseks.

Piirangu vajalikkus

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Seejuures tuleb abinõu vajalikkuse puhul arvestada, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.[32]

Selleks, et hinnata, kas automaatse ohuteavituse süsteem on vajalik, tuleb vastata küsimusele: kas eesmärgi (kaitsta inimeste tervist ja elu) saavutamiseks eksisteerib muid sama efektiivseid meetmeid, nagu on automaatse ohuteavituse edastamine, kuid mis koormaks meediateenuse osutajaid vähem. Sellele küsimusele tuleb vastata järgmistel põhjustel eitavalt.

Esiteks. Kõige vähem koormaks meediateenuse osutajaid vaieldamatult see, kui riik ei avaldaks automaatset ohuteavitust nende kaasabil üldse. Teisisõnu riik ei avaldaks televisioonis, tellitava audiovisuaalmeediateenuse tarbimise ajal, raadios ning elektroonilistel teadetetahvlitel ohuteavituse teksti. Selline lahendus oleks aktsepteeritav üksnes juhul, kui sama palju inimesi saaks teavitada ohust sama kiiresti ja efektiivselt muul viisil. Seega küsimuseks on, kas televisiooni, tellitava audiovisuaalmeediateenuse, raadio ning elektrooniliste teadetetahvlite kõrval on muid kanaleid, mille kaudu saaks edastada ohuteavituse sama kiiresti ja sama paljudele inimestele. Ei ole teada, et sellised kanalid, mis saaksid täielikult televisiooni, tellitava audiovisuaalmeediateenuse, raadio ning elektroonilised teadetetahvlid asendada, oleks olemas. Kindlasti ei ole Eestis samaväärseteks kanaliteks riigi sotsiaalmeedia kanalid nagu näiteks riigi Instagram, riigi Twitter ja riigi Facebook. Pole teada, et nimetatud riigi sotsiaalmeedia kanaleid vaataks/kuulaks mistahes ajahetkel aktiivselt vähemalt sama palju inimesi, kui televisiooni, tellitavat audiovisuaalmeediateenust, ja raadiot kokku. Viimasele tuleks lisada veel inimesed, kes näevad avalikus ruumis elektroonilisi teadetetahvleid.

Teiseks ei ole teada, et automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi saaks muuta meediateenuse osutaja jaoks vähem koormavaks. Automaatse ohuteavituse avaldamine on juba hetkel meediateenuse osutajate jaoks väga vähe koormav. Esiteks hüvitaks riik automaatse ohuteavituse edastamise IT-lahenduse/protokolli väljatöötamise kulu. Teiseks toimuks automaatse ohuteavituse avaldamine üksnes hädaolukorra ohu puhul või hädaolukorras, mis eelduslikult leiaks aset haruharva, loodetavasti mitte kunagi. Automaatse ohuteavituse tekst ilmuks koos meediateenuse osutaja saatega või elektroonilisel teadetetahvlil üliharva. Lisaks käib üldjuhul televisioonis, audiovisuaalmeediateenuse ajal ning raadios saade ohuteavituse ajal edasi. Häirekeskus ei võta nimetatud kanaleid üle, vaid üksnes lisab ohuteavituse teksti saate äärde või raadio ekraanile. Ka suuremate elektrooniliste teadetetahvlite puhul ei kata ohuteavitus kogu teadetetahvli välja.

[31] Sofia Kostytska: õhuhäiresireenid Eestis ja Ukraina kogemus. ERR: 10.03.2023. Internetis kättesaadav: https://www.err.ee/1608910688/sofia-kostytska-ohuhairesireenid-eestis-ja-ukraina-kogemus (09.01.2024).
[32] RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

Piirangu mõõdukus

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda (i) põhiõiguse riive ulatust ja intensiivsust ning (ii) riive eesmärgi tähtsust.[33]

Automaatse ohuteavituse süsteemi mõõdukuse hindamiseks tuleb seega omavahel kaaluda:

(i) meediateenuse osutajate ettevõtlusvabaduse riivet ning
(ii) automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras.

Kui meediateenuste osutajate ettevõtlusvabadust riivatakse vaid suurema ohu olukorras, kuvades ohuteavitust, ei kaalu selline riive üles Eestis viibivate isikute õigust elu ja tervise kaitsele. Riigikohus on asunud seisukohale, et kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset väärivaks ning vajavaks õigushüveks.[34] Sarnasele seisukohale on asutud õiguskirjanduses, kus tuuakse välja, et õigust elule võib pidada kõige olulisemaks põhiõiguseks, sest see on eelduseks kõigi teiste õiguste ja vabaduste kasutamisele.[35] Hukkunud elanikkond meediateenuse osutaja teenuseid ei tarbi.

Automaatset ohuteavitust soovitakse edastada vahetult, ilma meediateenuse osutaja sekkumiseta. See tähendab, et asutus, kelle valdkonda hädaolukorra lahendamine kuulub, koostab ohuteavituse teksti, mille kinnitab Häirekeskus. Seejärel on Häirekeskusel võimalus kuvada ohuteavitus tele-, arvuti-, raadio- vmt ekraani äärde või elektroonilisele teadetetahvlile jooksma. Selline lahendus tagaks kiire teavitamise ja reageerimise, vähendades vahepealseid protseduurilisi etappe. See tähendaks, et pädev asutus saaks osalise kontrolli meediateenuse osutaja kanali üle. Meede on mõeldud hädaolukordade jaoks, kus iga minut on tsiviilelanikkonna jaoks kriitilise tähtsusega ning kriisikommunikatsiooni kiirusel oluline roll. Eeldades, et info kiire liikumine on hädaolukorra üks peamiseid prioriteete, saab antud meedet pidada mõõdukaks, kuivõrd tegutsemise eesmärk on kaitsta Eesti Vabariigi olulisimat õigushüve, elu ja tervis.

4.2.2 Väljendusvabadus - PS § 45 lause 1

4.2.2.1 Kaitseala ja selle riive

<u>Esemeline kaitseala</u>

PS § 45 koosneb kahest lõikest, esimene lõige omakorda kahest osast. Esimene osa näeb ette igaühe sõna- ehk väljendusvabaduse. Teise osa moodustavad teine ja kolmas lause, mis sisaldavad aluseid väljendusvabaduse piiramiseks. Paragrahvi teine lõige sätestab riikliku tsensuuri puudumise.[36]

PS § 45 fikseeritakse igaühe õigus ja vabadus levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Sõnavabadus on demokraatliku ühiskonna üks alusväärtusi.[37] Põhiseaduse § 45 lõikest 1 tuletatakse ka ajakirjandusliku sõnavabaduse põhimõte, mis

[33] RKÜKo 3-4-1-16-08, p 29.
[34] RKÜKo 3-3-1-85-09, p 87.
[35] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 16, p 1. Tallinn: 2020.
[36] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 45, p 2. Tallinn: 2020.
[37] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 45, p 4. Tallinn: 2020.

on demokraatliku ühiskonnakorralduse vältimatu tagatis ning seeläbi üks olulisemaid sotsiaalseid väärtusi.[38]

PS teksti kohaselt hõlmab väljendusvabadus „ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni“, seega igasugust eneseväljendust, millel on PS teksti kohaselt informatiivne tähendus.[39] Eneseväljendajal on õigus informatsiooni ja ideede väljendamisele ning „avalikkusel on õigus sellist informatsiooni saada“. Õigus informatsiooni saada ning seda levitada on oluline uute ja arenevate tehnoloogiate valguses.[40] Väljendusvabaduse vorm PS järgi tähendab eneseväljendust „sõnas, trükis, pildis või muul viisil“. Väljend „muul viisil“ tähendab tekstis esitatud viiside näitlikku iseloomu ning loendi lahtisust. Seega võib igaüks end väljendada ka muul viisil kui PS tekstis esitatud ning sellele laieneb samaväärselt põhiseaduslik ning kohtulik kaitse.[41]

Isikuline kaitseala

Väljendusvabaduse kui põhiõiguse kandjaks on igaüks, sest tegemist on igaühe põhiõigusega, mis on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka välismaalastel ja kodakondsuseta isikutel. Väljendusvabaduse kandjaks on ka eraõiguslikud juriidilised isikud. Üldjuhul ei saa põhiõiguste kandjaks olla avalik-õiguslikud juriidilised isikud.[42]

Riive

PS tekst kasutab sõnastust: „Igaühel on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil.“ EIÕK[43] art 10 kaitseb väljendusvabadust „võimude sekkumise“ eest. Seega seavad need allikad võimudele üldise negatiivse kohustuse mitte sekkuda väljendusvabaduse kasutamisse ehk sellest hoiduda.[44] Igasugune avaliku võimu sekkumine isiku väljendusvabadusse toob endaga kaasa väljendusvabaduse riive.

Automaatsete ohuteavituste avaldamine riivab meediateenuse osutajate väljendusvabadust järgmiselt.

Meediateenuse osutaja on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Elektroonilise teadetetahvli omanik on otsustanud kuvada teatud pilti, videot ja/või teksti. Meediateenuse osutaja ja elektrooniliste teadetahvli omanik ei ole otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab nimetatud massiteabevahendites ohuteavituse teksti, siis mõjutatakse saate ning elektroonilistel teadetetahvlil avaldamisele kuuluva sisu. Riik riivab meediateenuse osutajate ja teadetetahvlite omanike vabadust otsustada, mida avaldada.

Televisiooniteenust või tellitavat audiovisuaalmeediateenust tarbiv inimene näeb saate ääres ohuteavituse teksti. Raadioteenust tarbiva inimese raadio pannakse analüüsi punktis 2.3.3.3. kirjeldatud juhul üheks minutiks vaikima. Raadio ekraanil kuvatakse ohuteavituse tekst. Inimene näeb elektroonilisel teadetetahvlil ohuteavituse teksti. Inimene saab selliselt massiteabevahendist planeeritust erineva sisu.

Kuna ohuteavitus kuvatakse üksnes elektroonikaseadme ääres või raadio ekraanil, siis visuaalselt ei saa pidada ohuteavituse mõju märkimisväärseks. Elektrooniliste teadetahvlite puhul võib ohuteavitus katta

[38] RKKKo, 3-1-1-80-97, p I.
[39] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 45, p 11. Tallinn: 2020.
[40] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 45, p 12. Tallinn: 2020.
[41] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 45, p 14. Tallinn: 2020.
[42] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 45, p 10. Tallinn: 2020.
[43] Euroopa Inimõiguste konventsioon, RT II 2010, 14, 54.
[44] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 45, p 7. Tallinn: 2020.

ka kogu teadetetahvli, millisel juhul on visuaalne mõju suurem. Kuid arvestades ohuteavituse sisu, võib inimese tähelepanu saatelt või teadetetahvlilt hajuda. Ohuteavitus võib osutuda võrreldes samal ajal käiva saatega, teadetetahvli sisuga domineerivaks. Paljuski see ongi ohuteavituse eesmärk. Riik soovib, et inimene hakkaks tegutsema ohu minimeerimiseks.

Automaatse ohuteavituse edastamine saab riivata ka meediateenuse osutajate ja elektrooniliste teadetetahvlite omanike lepingupartnerite õiguseid. Lepingupartneriga võib olla kokku lepitud lepingupartneri sisu, näiteks saate, reklaami või teate, avaldamine. Kui saate, reklaami või teate kuvamise ajal avaldatakse automaatne ohuteavitus, mõjutab see eelnevalt nimetatud toodet. Et välistada meediateenuse osutaja või teadetetahvli omaniku vastutust lepingupartneri ees, on otstarbekas, kui lepingus on reguleeritud, et lepingu rikkumiseks ei loeta riigi poolt automaatse ohuteavituse edastamist.

Täiendavat analüüsi vajab, kas automaatse ohuteavituse avaldamine riivab ka sideettevõtja, kes edastab või taasedastab MeeTS § 4 lõikes 1 nimetatud audiovisuaalmeedia teenuseid (ESS § 90^2) ja multipleksimisteenuse osutaja (ESS § 90^1) väljendusvabadust. On vaja kindlaks teha, kas nimetatud isikute osutatavad teenused hõlmavad informatsiooni levitamist põhiseaduse tähenduses või mitte.

4.2.2.2 Riive materiaalne põhiseaduspärasus

Legitiimne eesmärk

Legitiimse eesmärgi hindamine jaguneb kaheks:

(i) põhiõigust riivava sätte eesmärgi kindlakstegemine ning
(ii) hindamine, kas see eesmärk on põhiseaduse valguses lubatav.[45]

Automaatse ohuteavituse edastamise eesmärgiks on kaitsta väga tõsiselt ohustatud inimeste tervist ja elu. Automaatse ohuteavituse edastamise eesmärk ühtib eeldatavasti TsRiSE § 79 lg 1 sätestatud eesmärgiga. Selleks on võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumine või ulatuslik evakuatsioon ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks.[46]

Sellist automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki saab pidada legitiimseks. Riigikohus on öelnud, et riigil on kohustus kaitsta inimeste elu ja tervist (PS §-d 13 ja 14).[47] Automaatse ohuteavituse edastamise eesmärk, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu, täidab riigile seatud kohustust oma elanikkonda kaitsta.

Riive proportsionaalsus

Proportsionaalsust kontrollitakse kolmel astmel – esmalt abinõu sobivust, seejärel vajalikkust ning viimasena mõõdukust ehk proportsionaalsust kitsamas tähenduses.[48] Põhiõiguse riive on proportsionaalne, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

---

[45] RKHKo, 3-3-1-11-03, p 31.
[46] Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks esitamise seaduseelnõu, § 79. Dokumendi number: 21-0915/12. Internetis kättesaadav: https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/375b55a6-eaf1-4904-b3b7-fd0965df5106#zkuCCCPd (02.11.2023).
[47] RKHKo 3-21-2241/11, p 29.
[48] RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

Riive sobilikkus

Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.[49]

Automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi eesmärgiks on kaitsta väga tõsiselt ohustatud inimeste tervist ja elu. Automaatse ohuteavituse avaldamine televisioonis, tellitava audiovisuaalmeediateenuse tarbimise ajal, raadios ning elektroonilistel teadetetahvlitel soodustab selle eesmärgi saavutamist. Ohustatud inimesi informeeritakse ülimalt tõsisest ohust. Inimeste kiire ohust teavitamisega on võimalik kaitsta enamate inimeste tervist ja elu. Inimesed saavad ohule reageerida (varjuda, lahkuda ohupiirkonnast vms). Tulenevalt on automaatse ohuteavituse avaldamine sobiv abinõu eesmärgi (kaitsta inimeste tervist ja elu) saavutamiseks.

Piirangu vajalikkus

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava kuid sama efektiivse abinõuga. Seejuures tuleb abinõu vajalikkuse puhul arvestada, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes.[50]

Selleks, et hinnata, kas automaatse ohuteavituse süsteem on vajalik, tuleb vastata küsimusele: kas eesmärgi (kaitsta inimeste tervist ja elu) saavutamiseks eksisteerib muid sama efektiivseid meetmeid, nagu on automaatse ohuteavituse avaldamine, kuid mis koormaks meediateenuse osutajaid vähem. Sellele küsimusele tuleb vastata järgmistel põhjustel eitavalt.

Esiteks. Kõige vähem koormaks meediateenuse osutajaid vaieldamatult see, kui riik ei avaldaks automaatset ohuteavitust nende kaasabil üldse. Teisisõnu riik ei avaldaks televisioonis, tellitava audiovisuaalmeediateenuse tarbimise ajal, raadios ning elektroonilistel teadetetahvlitel ohuteavituse teksti. Selline lahendus oleks aktsepteeritav üksnes juhul, kui sama palju inimesi saaks teavitada ohust sama kiiresti ja efektiivselt muul viisil. Seega küsimuseks on, kas televisiooni, tellitava audiovisuaalmeediateenuse, raadio ning elektrooniliste teadetetahvlite kõrval on muid kanaleid, mille kaudu saaks avaldada ohuteavituse sama kiiresti ja samaaegselt sama paljudele inimestele. Ei ole teada, et sellised kanalid, mis saaksid täielikult televisiooni, tellitava audiovisuaalmeediateenuse, raadio ning elektroonilised teadetetahvlid asendada, oleksid olemas. Kindlasti ei ole Eestis samaväärseteks kanaliteks riigi sotsiaalmeedia kanalid nagu näiteks riigi Instagram, Twitter ja Facebook. Pole teada, et nimetatud riigi sotsiaalmeedia kanaleid tarbiks mistahes ajahetkel aktiivselt vähemalt sama palju inimesi, kui televisiooni, tellitavat audiovisuaalmeediateenust, ja raadiot kokku. Viimasele tuleb lisada veel inimesed, kes näevad avalikus ruumis teadetetahvleid.

Teiseks ei ole teada, et automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi saaks muuta meediateenuse osutaja jaoks vähem koormavaks. Automaatse ohuteavituse avaldamine on juba hetkel meediateenuse osutajate jaoks väga vähe koormav. Esiteks hüvitaks riik automaatse ohuteavituse edastamise IT-lahenduse/protokolli väljatöötamise kulu. Teiseks toimuks automaatse ohuteavituse avaldamine üksnes hädaolukorra ohu puhul või hädaolukorras, mis eelduslikult leiaks aset haruharva. Automaatse ohuteavituse tekst ilmuks koos meediateenuse osutaja saatega või elektroonilisel teadetetahvlil üliharva. Lisaks käib üldjuhul televisioonis, audiovisuaalmeediateenuse ajal ning raadios saade ohuteavituse ajal edasi. Häirekeskus ei võta nimetatud kanaleid üle, vaid üksnes lisab ohuteavituse teksti

[49] *Ibid.*
[50] RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

saate äärde või raadio ekraanile. Ka suuremate elektrooniliste teadetetahvlite puhul ei kata ohuteavitus kogu teadetahvli välja.

Piirangu mõõdukus

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda (i) põhiõiguse riive ulatust ja intensiivsust ning (ii) riive eesmärgi tähtsust.[51]

Automaatse ohuteavituse süsteemi mõõdukuse hindamiseks tuleb seega omavahel kaaluda:

(i) meediateenuse osutajate väljendusvabaduse riivet ning
(ii) automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras.

On ilmne, et kui meediateenuste osutajate väljendusvabadust piiratakse vaid suurema ohu olukorras, kuvades nende programmis ekraanidele jooksev ohuteavitus, ei kaalu selline riive üles Eestis viibivate isikute õigust nende elu ja tervise kaitsele. Riigikohus on selgitanud, et kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset väärivaks ning vajavaks õigushüveks.[52] Sarnasele seisukohale on asutud õiguskirjanduses, kus tuuakse välja, et õigust elule võib pidada kõige olulisemaks põhiõiguseks, sest see on eelduseks kõigi teiste õiguste ja vabaduste kasutamisele.[53] Hukkunud elanikkond meediateenust ei tarbi.

Automaatset ohuteavitust soovitakse edastada ilma meediateenuse osutaja sekkumiseta. See tähendab, et asutus, kelle valdkonda hädaolukorra lahendamine kuulub, koostab ohuteavituse teksti, mille kinnitab Häirekeskus. Seejärel on Häirekeskusel võimalus kuvada ohuteavitus inimese televiisori, arvuti, raadio vmt ekraani äärde jooksma või elektroonilisel teadetetahvlil. Selline lahendus tagaks kiire teavitamise ja reageerimise, vähendades vahepealseid protseduurilisi etappe. Pädev asutus saaks osalise kontrolli meediateenuse osutaja kanali üle. Meede on mõeldud hädaolukordade jaoks, kus iga minut on tsiviilelanikkonna jaoks kriitilise tähtsusega ning kriisikommunikatsiooni kiirusel oluline roll. Kuna info kiire liikumine on hädaolukorra üks peamiseid prioriteete, saab antud meedet pidada mõõdukaks, kuivõrd tegutsemise eesmärk on kaitsta Eesti Vabariigi olulisimat õigushüve, õigust elule ja tervisele.

4.3 Ohupiirkonnas asuvate inimeste õiguste riive põhiseaduslikkuse analüüs

Automaatse ohuteavituse edastamisega riivatakse ka hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirkonnas asuvate inimeste põhiõiguseid.

Järgnevalt selgitatakse:

(i) milliseid põhiõiguseid automaatse ohuteavituse avaldamine riivaks ning
(ii) kas selline riive oleks põhiseaduspärane.

[51] RKÜKo 3-4-1-16-08, p 29.
[52] RKÜKo 3-3-1-85-09, p 87.
[53] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 16, p 1. Tallinn: 2020.

4.3.1 Õigus vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusele – PS § 19 ja § 26

4.3.1.1 Kaitseala ja selle riive

Esemeline kaitseala

PS § 19 lg 1 kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele. Riigikohus on pidanud PS § 19 lg 1 kaitsealasse kuuluvaks eneseteostuseks elukorralduse ja ajakasutuse üle otsustamist ning suhtlusringkonna, suhtluskanalite ja suhtluse sisu üle otsustamist.[54] Eneseteostusvabadust on sisustatud ka järgmiste näidete abil:

1) tähtsate eluliste otsuste iseseisev vastuvõtmine ja iseseisev õiguskäibes osalemine;
2) isiku nime muutmine;
3) hariduse omandamine;
4) relvaga jahipidamine, laskespordiga tegelemine või enese ja vara relvaga kaitsmine;
5) mootorsõiduki juhtimine;
6) tubakatoodete suitsetamine või muul viisil kasutamine.[55]

PS §-is 26 on sätestatud igaühe õigus eraelu puutumatusele. PS § 26 kaitsealasse on muuhulgas arvatud füüsiline ja vaimne puutumatus, sooline identifitseerimine, seksuaalelu, õigus identiteedile ja isiksuse arengule ning õigus luua ja arendada suhteid teiste inimeste ja välismaailmaga. Võib üldistada, et PS § 26 tagab personaalautonoomia, identiteedi, isikupuutumatuse, privaatsuse, isiku arengu, isiku identifitseerimise ja isiksuse muude kvaliteetide kaitse.[56]

PS § 19 ja § 26 kaitsealade vaheline piir ei ole üheselt selge.[57] Käesoleva analüüsi teostamiseks ei ole PS § 19 ja § 26 vahel selge piiri tõmbamine vajalik.

Isikuline kaitseala

Nii PS § 19 lg 1 sätestatud vaba eneseteostuse õigus kui ka PS § 26 sätestatud eraelu puutumatuse õigus on igaühe ja kõigi põhiõigus. See tähendab, et see kaitseb nii Eesti kodanikke kui ka Eestis viibivaid välismaalasi.

Riive

Õigust vabale eneseteostusele ning eraelu puutumatusele riivab iga negatiivne mõjutus riigivõimu poolt. Riive võib avalduda nii õigusaktis kui ka toimingus (sh toimingust keeldumises).[58] Automaatsete ohuteavituste edastamise kaudu riivaks riik inimeste õigust vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusele, sekkudes isiku valitud elukorraldusse ja ajakasutusse. Täpsemalt seisneks riived järgnevas:

1) inimene on otsustanud vaadata saadet. Kui saate näol ei ole tegemist uudistesaatega, võib inimene eeldada, et talle ei edastata saate ajal uudist hädaolukorra ohu või hädaolukorra kohta. Kui inimene saab ohuteavituse saate ajal, mille tüüpiliseks sisuks ei ole uudiste

[54] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 19, p 7. Tallinn: 2020.
[55] *Ibid.*
[56] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 26, p 4. Tallinn: 2020.
[57] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 26, p 8. Tallinn: 2020.
[58] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 19, p 11. Tallinn: 2020.

edastamine, piiratakse ohuteavituse edastamisega isiku õigust valida, millist saadet vaadata;

2) inimene on otsustanud, et ta ei vaata televiisorit. Kui inimese digiboks lülitatakse sisse, saade hakkab käima ning saate ajal edastatakse inimesele ohuteavitus, piiratakse isiku õigust otsustada, kuidas oma aega sisustada;

3) inimene on otsustanud kuulata raadiot. Kui inimese raadio pannakse üheks minutiks vaikima ning raadio ekraanil hakkab jooksma ohuteavitus, piiratakse selle üheminutilise vaikusega isiku õigust raadiot kuulata ehk otsustada, kuidas oma aega sisustada;

4) inimene on otsustanud kuulata konkreetset raadiokanalit. Kui raadiokanal lülitatakse ümber teisele raadiokanalile ja raadio ekraanil hakkab jooksma ohuteavitus, piiratakse sellise ümber lülitamisega isiku õigust otsustada, millist raadiokanalit kuulata ehk kuidas oma aega sisustada.

4.3.1.2 Riive materiaalne põhiseaduspärasus

Legitiimne eesmärk

Legitiimse eesmärgi hindamine jaotatakse kaheks:

(i) põhiõigust riivava sätte eesmärgi kindlakstegemine ning
(ii) hindamine, kas see eesmärk on põhiseaduse valguses lubatav.[59]

Automaatse ohuteavituse edastamise eesmärgiks on kaitsta väga tõsiselt ohustatud inimeste tervist ja elu. Automaatse ohuteavituse edastamise eesmärk ühtib eeldatavasti TsRiSE § 79 lg 1 sätestatud eesmärgiga. Selleks on võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumine või ulatuslik evakuatsioon ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks.[60]

Sellist automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki saab pidada legitiimseks. Riigikohus on öelnud, et riigil on kohustus kaitsta inimeste elu ja tervist (PS §-d 13 ja 14).[61] Automaatse ohuteavituse edastamise eesmärk, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu, täidab riigile seatud kohustust oma elanikkonda kaitsta.

Riive proportsionaalsus

Riigikohtu praktika kohaselt kontrollitakse proportsionaalsust kolmel astmel – esmalt abinõu sobivust, seejärel vajalikkust ning viimasena mõõdukust ehk proportsionaalsust kitsamas tähenduses.[62] Põhiõiguse riive on proportsionaalne, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

[59] RKHKo 3-3-1-11-03, p 31.
[60] Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks esitamise seaduseelnõu, § 79. Dokumendi number: 21-0915/12. Internetis kättesaadav: https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/375b55a6-eaf1-4904-b3b7-fd0965df5106#zkuCCCPd (02.11.2023).
[61] RKHKo 3-21-2241/11, p 29.
[62] RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

Riive sobilikkus

Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.[63]

Automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi eesmärgiks on kaitsta väga tõsiselt ohustatud inimeste tervist ja elu. Automaatse ohuteavituse avaldamine televisioonis, tellitava audiovisuaalmeediateenuse tarbimise ajal, raadios ning elektroonilistel teadetetahvlitel soodustab selle eesmärgi saavutamist. Ohustatud inimesi informeeritakse ülimalt tõsisest ohust. Inimeste kiire ohust teavitamisega on võimalik kaitsta enamate inimeste tervist ja elu. Inimesed saavad ohule reageerida (varjuda, lahkuda ohupiirkonnast vms). Tulenevalt on automaatse ohuteavituse avaldamine sobiv abinõu eesmärgi (kaitsta inimeste tervist ja elu) saavutamiseks.

Riive vajalikkus

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem riivava kuid sama efektiivse abinõuga.[64]

Selleks, et hinnata, kas automaatse ohuteavituse süsteem on vajalik, tuleb vastata küsimusele: kas eesmärgi (kaitsta inimeste tervist ja elu) saavutamiseks eksisteerib muid sama efektiivseid meetmeid, nagu on automaatse ohuteavituse edastamine, kuid mis riivaks ohustatud inimesi vähem. Sellele küsimusele tuleb vastata järgmistel põhjustel eitavalt.

Esiteks. Kõige vähem riivaks ohustatud inimesi vaieldamatult see, kui riik ei edastaks automaatset ohuteavitust televisioonis, tellitava audiovisuaalmeediateenuse tarbimise ajal, raadios ning elektroonilistel teadetetahvlitel üldse. Selline lahendus oleks aktsepteeritav üksnes juhul, kui ohustatud inimesi saaks teavitada ohust sama kiiresti ja efektiivselt muul viisil. Seega küsimuseks on, kas televisiooni, tellitava audiovisuaalmeediateenuse, raadio ning elektrooniliste teadetetahvlite kõrval on muid kanaleid, mille kaudu saaks riik avaldada ohuteavituse sama kiiresti ja samaaegselt sama paljudele inimestele. Ei ole teada, et sellised kanalid, mis saaksid täielikult televisiooni, tellitava audiovisuaalmeediateenuse, raadio ning elektroonilised teadetetahvlid asendada, oleksid olemas. Ainuüksi ohuteavitusega SMS'i saatmine ei ole piisav. Inimesed ei pruugi oma mobiiltelefoni vaadata. Kindlasti ei ole Eestis samaväärseteks kanaliteks riigi sotsiaalmeedia kanalid nagu näiteks riigi Instagram, Twitter ja Facebook. Pole teada, et nimetatud riigi sotsiaalmeedia kanaleid vaataks mistahes ajahetkel aktiivselt vähemalt sama palju inimesi, kui televisiooni, tellitavat audiovisuaalmeediateenust, ja raadiot kokku. Viimasele tuleks lisada veel inimesed, kes näevad avalikus ruumis teadetetahvleid.

Teiseks ei ole teada, et automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi saaks muuta ohustatud inimeste jaoks vähem riivavaks. Automaatse ohuteavituse edastamine on juba hetkel ohustatud inimeste jaoks väga vähe koormav. Automaatse ohuteavituse edastamine toimuks üksnes hädaolukorra ohu puhul või hädaolukorras, mis eelduslikult leiaks aset haruharva.

Riive mõõdukus

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda (i) põhiõiguse riive ulatust ja intensiivsust ning (ii) riive eesmärgi tähtsust.[65]

Automaatse ohuteavituse süsteemi mõõdukuse hindamiseks tuleb seega omavahel kaaluda:

---

[63] *Ibid.*
[64] RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.
[65] RKÜKo 3-4-1-16-08, p 29.

(i) ohustatud inimeste õigust vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusele ning
(ii) automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu.

Kaalumise tulemuseks saab olla üksnes see, et hädaolukorra ohu puhul või hädaolukorras kaalub (i) ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse (ii) ohustatud inimeste vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatuse üles. Riigikohus on asunud seisukohale, et kuigi põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset väärivaks ning vajavaks õigushüveks.[66] Sarnasele seisukohale on asutud õiguskirjanduses, kus tuuakse välja, et õigust elule võib pidada kõige olulisemaks põhiõiguseks, sest see on eelduseks kõigi teiste õiguste ja vabaduste kasutamisele.[67] Hukkunud elanikkond ei saa oma muid põhiõiguseid teostada.

4.4 Inimeste, kes ei asu ohupiirkonnas, õiguste riive põhiseaduslikkuse analüüs

Juhul, kui automaatne ohuteavitus edastatakse ka piirkonnas, mis ei ole ohustatud, siis riivatakse automaatse ohuteavituse edastamisega hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirkonnas mitte viibivate inimeste põhiõiguseid.

Järgnevalt selgitatakse:

(i) milliseid põhiõiguseid automaatse ohuteavituse avaldamine riivaks ning
(ii) kas selline riive oleks põhiseaduspärane.

4.4.1 Õigus vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusele – PS § 19 ja § 26

4.4.1.1 Kaitseala ja selle riive

Esemeline kaitseala

PS § 19 lg 1 kohaselt on igaühel õigus vabale eneseteostusele. Riigikohus on pidanud PS § 19 lg 1 kaitsealasse kuuluvaks eneseteostuseks otsustamist elukorralduse ja ajakasutuse üle ning otsustamist suhtlusringkonna, suhtluskanalite ja suhtluse sisu üle.[68] Eneseteostusvabadust on sisustatud ka järgmiste näidete abil:

1) tähtsate eluliste otsuste iseseisev vastuvõtmine ja iseseisev õiguskäibes osalemine;
2) isiku nime muutmine;
3) hariduse omandamine;
4) relvaga jahipidamine, laskespordiga tegelemine või enese ja vara relvaga kaitsmine;
5) mootorsõiduki juhtimine;
6) tubakatoodete suitsetamine või muul viisil kasutamine.[69]

[66] RKÜKo 3-3-1-85-09, p 87.
[67] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 16, p 1. Tallinn: 2020.
[68] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 19, p 7. Tallinn: 2020.
[69] *Ibid.*

PS §-is 26 on sätestatud igaühe õigus eraelu puutumatusele. PS § 26 kaitsealasse on muuhulgas arvatud füüsiline ja vaimne puutumatus, sooline identifitseerimine, seksuaalelu, õigus identiteedile ja isiksuse arengule ning õigus luua ja arendada suhteid teiste inimeste ja välismaailmaga. Võib üldistada, et PS § 26 tagab personaalautonoomia, identiteedi, isikupuutumatuse, privaatsuse, isiku arengu, isiku identifitseerimise ja isiksuse muude kvaliteetide kaitse.[70]

PS § 19 ja § 26 kaitsealade vaheline piir ei ole üheselt selge.[71] Käesoleva analüüsi teostamiseks ei ole PS § 19 ja § 26 vahel selge piiri tõmbamine vajalik.

Isikuline kaitseala

Nii PS § 19 lg 1 sätestatud vaba eneseteostuse õigus kui ka PS § 26 sätestatud eraelu puutumatuse õigus on igaühe ja kõigi põhiõigus. See tähendab, et see kaitseb nii Eesti kodanikke kui ka Eestis viibivaid välismaalasi.

Riive

Õigust vabale eneseteostusele ning eraelu puutumatusele riivab iga negatiivne mõjutus riigivõimu poolt. Riive võib avalduda nii õigusaktis kui ka toimingus.[72]

Võib juhtuda, et automaatset ohuteavitust ei ole tehnilistel põhjustel võimalik edastada üksnes ohupiirkonnas viibivatele inimestele. Sellisel juhul võidakse automaatne ohuteavitus edastada ka piirkondades, mis ei ole ohustatud. Ohuteavitus võidakse edastada kogu Eesti territooriumil. Sellisel juhul saaksid ohuteavituse inimesed, kes seda nende tervise ja elu kaitseks ei vaja. Edastades automaatse ohuteavituse inimestele, kes ei asu ohupiirkonnas, riivab riik nende inimeste õigust vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusele. Täpsemalt esineksid järgmised riived:

1) inimene on otsustanud vaadata saadet. Kui saate näol ei ole tegemist uudistesaatega, eeldab inimene, et talle ei edastata saate ajal uudist hädaolukorra ohu või hädaolukorra kohta. Kui inimene saab ohuteavituse saate ajal, mille tüüpiliseks sisuks ei ole uudiste edastamine, piiratakse ohuteavituse edastamisega isiku õigust valida, millist saadet vaadata;
2) inimene on otsustanud, et ta ei vaata televiisorit. Kui inimese digiboks lülitatakse sisse, saade hakkab käima ning saate ajal edastatakse inimesele ohuteavitus, piiratakse isiku õigust otsustada, kuidas oma aega sisustada;
3) inimene on otsustanud kuulata raadiot. Kui inimese raadio pannakse üheks minutiks vaikima ning raadio ekraanil hakkab jooksma ohuteavitus, piiratakse selle üheminutilise vaikusega isiku õigust raadiot kuulata ehk otsustada, kuidas oma aega sisustada;
4) inimene on otsustanud kuulata konkreetset raadiokanalit. Kui raadiokanal lülitatakse ümber teisele raadiokanalile ja raadio ekraanil hakkab jooksma ohuteavitus, piiratakse sellise ümber lülitamisega isiku õigust otsustada, millist raadiokanalit kuulata ehk kuidas oma aega sisustada.

4.4.1.2 Riive materiaalne põhiseaduspärasus

Legitiimne eesmärk

[70] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 26, p 4. Tallinn: 2020.
[71] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 26, p 8. Tallinn: 2020.
[72] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 19, p 11. Tallinn: 2020.

Legitiimse eesmärgi hindamise saab lahutada kaheks:

(i) põhiõigust riivava sätte eesmärgi kindlakstegemine ning
(ii) hindamine, kas see eesmärk on põhiseaduse valguses lubatav.[73]

Automaatse ohuteavituse edastamise eesmärgiks on kaitsta väga tõsiselt ohustatud inimeste tervist ja elu. Automaatse ohuteavituse edastamise eesmärk ühtib eeldatavasti TsRiSE § 79 lg 1 sätestatud eesmärgiga. Selleks on võimaldada elanikkonnal kiirelt reageerida paljude inimeste elu ja tervist vahetult ohustavale sündmusele, sealhulgas tagada varjumine või ulatuslik evakuatsioon ning anda juhiseid ohutuks tegutsemiseks.[74]

Sellist automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki saab pidada legitiimseks. Riigikohus on öelnud, et riigil on kohustus kaitsta inimeste elu ja tervist (PS §-d 13 ja 14).[75] Automaatse ohuteavituse edastamise eesmärk, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu, täidab riigile seatud kohustust oma elanikkonda kaitsta.

Riive proportsionaalsus

Proportsionaalsust kontrollitakse kolmel astmel – esmalt abinõu sobivust, seejärel vajalikkust ning viimasena mõõdukust.[76] Põhiõiguse riive on proportsionaalne, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Riive sobilikkus

Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.[77]

Automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi eesmärgiks on kaitsta väga tõsiselt ohustatud inimeste tervist ja elu. Automaatse ohuteavituse avaldamine televisioonis, tellitava audiovisuaalmeediateenuse tarbimise ajal, raadios ning elektroonilistel teadetetahvlitel soodustab selle eesmärgi saavutamist. Ohustatud inimesi informeeritakse ülimalt tõsisest ohust. Inimeste kiire ohust teavitamisega on võimalik kaitsta enamate inimeste tervist ja elu. Inimesed saavad ohule reageerida (varjuda, lahkuda ohupiirkonnast vms). Tulenevalt on automaatse ohuteavituse avaldamine sobiv abinõu eesmärgi (kaitsta inimeste tervist ja elu) saavutamiseks.

Riive vajalikkus

Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem riivava kuid sama efektiivse abinõuga.[78]

Selleks, et hinnata, kas automaatse ohuteavituse süsteem on vajalik, tuleb vastata küsimusele: kas eesmärgi (kaitsta inimeste tervist ja elu) saavutamiseks eksisteerib muid sama efektiivseid meetmeid,

[73] RKHKo, 3-3-1-11-03, p 31.
[74] Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks esitamise seaduseelnõu, § 79. Dokumendi number: 21-0915/12. Internetis kättesaadav: https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/375b55a6-eaf1-4904-b3b7-fd0965df5106#zkuCCCPd (02.11.2023).
[75] RKHKo 3-21-2241/11, p 29.
[76] RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.
[77] *Ibid.*
[78] RKPJKo 3-4-1-1-02, p 15.

nagu on automaatse ohuteavituse edastamine, kuid mis riivaks mitteohustatud inimesi vähem. Sellele küsimusele tuleb vastata järgmistel põhjustel eitavalt.

Esiteks. Kõige vähem riivaks mitteohustatud inimesi see, kui riik ei avaldaks neile automaatset ohuteavitust televisioonis, tellitava audiovisuaalmeediateenuse tarbimise ajal, raadios ning elektroonilistel teadetetahvlitel üldse. Selline lahendus oleks aktsepteeritav üksnes juhul, kui ohustatud inimesi saaks teavitada ohust sama efektiivselt muul viisil. Seega küsimuseks on, kas televisiooni, tellitava audiovisuaalmeediateenuse, raadio ning elektrooniliste teadetetahvlite kõrval on muid kanaleid, mille kaudu saaks riik avaldada ohuteavituse sama kiiresti ja samaaegselt sama paljudele inimestele. Ei ole teada, et sellised kanalid, mis saaksid täielikult televisiooni, tellitava audiovisuaalmeediateenuse, raadio ning elektroonilised teadetetahvlid asendada, oleksid olemas. Ainuüksi ohuteavitusega SMS'i saatmine ei ole piisav. Inimesed ei pruugi oma mobiiltelefoni vaadata. Kindlasti ei ole Eestis samaväärseteks kanaliteks riigi sotsiaalmeedia kanalid nagu näiteks riigi Instagram, Twitter ja Facebook. Pole teada, et nimetatud riigi sotsiaalmeedia kanaleid vaataks mistahes ajahetkel aktiivselt vähemalt sama palju inimesi, kui televisiooni, tellitavat audiovisuaalmeediateenust, ja raadiot kokku. Viimasele tuleks lisada veel inimesed, kes näevad avalikus ruumis teadetetahvleid.

Teiseks ei ole teada, et automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi saaks muuta mitteohustatud inimeste jaoks vähem riivavaks. Automaatse ohuteavituse edastamine on juba hetkel mitteohustatud inimeste jaoks väga vähe koormav. Automaatse ohuteavituse edastamine toimuks üksnes hädaolukorra ohu puhul või hädaolukorras, mis eelduslikult leiaks aset haruharva.

Riive mõõdukus

Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda (i) põhiõiguse riive ulatust ja intensiivsust ning (ii) riive eesmärgi tähtsust.[79]

Automaatse ohuteavituse süsteemi mõõdukuse hindamiseks tuleb seega omavahel kaaluda:

(i) mitteohustatud inimeste õigust vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusele ning
(ii) automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu.

Kaalumise tulemuseks saab olla üksnes see, et hädaolukorra ohu puhul või hädaolukorras kaalub (i) ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse (ii) mitteohustatud inimeste vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatuse üles. Riigikohus on asunud seisukohale, et kuigi põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset väärivaks ning vajavaks õigushüveks.[80] Sarnasele seisukohale on asutud õiguskirjanduses, kus tuuakse välja, et õigust elule võib pidada kõige olulisemaks põhiõiguseks, sest see on eelduseks kõigi teiste õiguste ja vabaduste kasutamisele.[81]

[79] RKÜKo 3-4-1-16-08, p 29.
[80] RKÜKo 3-3-1-85-09, p 87.
[81] Maruste, R., Turk, K. Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 16, p 1. Tallinn: 2020.

4.5 Põhiseaduslikkuse analüüsi kokkuvõte

Ettevõtlusvabadus ja väljendusvabadus

Automaatse ohuteavituse edastamine riivab järgmiste isikute ettevõtlusvabadust ning väljendusvabadust:

1) meediateenuse osutajad , kes osutavad televisiooniteenust;
2) meediateenuse osutajad, kes osutavad tellitavat audiovisuaalmeediateenust;
3) meediateenuse osutajad, kes osutavad raadioteenust;
4) sideettevõtja, kes edastab või taasedastab MeeTS § 4 lõikes 1 nimetatud audiovisuaalmeedia teenuseid (ESS § 90^2);
5) multipleksimisteenuse osutaja (ESS § 90^1);
6) avalikus ruumis paiknevate elektrooniliste, internetiga ühendatud teadetetahvlite omanikud;
7) loetelu punktides 1-6 nimetatud isikute lepingupartnerid.

Ettevõtlusvabaduse riive seisneb eelkõige selles, et riik sekkub ettevõtluse üksikasjadesse. Meediateenuse osutaja on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Elektroonilise teadetetahvli omanik on otsustanud kuvada teatud sisuga pilti, videot ja/või teksti. Ettevõtjad on otsustanud viia äritegevust ellu mingil konkreetsel viisil. Meediateenuse osutaja ja elektroonilise teadetahvli omanik ei ole sealjuures otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab saate ajal või elektroonilisel teadetetahvlil ohuteavituse teksti, siis otsustab riik ettevõtja asemel ettevõtluse üksikasju. Televisiooniteenust või tellitavat audiovisuaalmeediateenust tarbiv inimene näeb saate ääres ohuteavituse teksti. Raadioteenust tarbiva inimese raadio pannakse analüüsi punktis 2.3.3.3. kirjeldatud juhul üheks minutiks vaikima. Raadio ekraanil kuvatakse ohuteavituse tekst. Inimene näeb elektroonilisel teadetetahvlil ohuteavituse teksti. Inimene saab selliselt massiteabevahendist planeeritust erineva sisu. Kuna ohuteavitus kuvatakse üksnes elektroonikaseadme ääres või raadio ekraanil, siis visuaalselt ei saa pidada ohuteavituse mõju märkimisväärseks. Elektrooniliste teadetahvlite puhul võib ohuteavitus katta kogu teadetetahvli, millisel juhul on visuaalne mõju suurem. Kuid arvestades ohuteavituse sisu, võib inimese tähelepanu saatelt või teadetetahvlilt hajuda. Ohuteavitus võib osutuda võrreldes samal ajal käiva saatega, teadetetahvli sisuga domineerivaks. Ohuteavitus võib motiveerida inimest saate vaatamist / kuulamist lõpetama.

Väljendusvabaduse riive seisneb lühidalt järgmises. Meediateenuse osutaja on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Elektroonilise teadetetahvli omanik on otsustanud kuvada teatud pilti, videot ja/või teksti. Meediateenuse osutaja ja elektrooniliste teadetahvli omanik ei ole otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab nimetatud massiteabevahendites ohuteavituse teksti, siis mõjutatakse saate ning elektroonilistel teadetetahvlil avaldamisele kuuluva sisu. Riik riivab meediateenuse osutajate ja teadetetahvlite omanike vabadust otsustada, mida avaldada.

Ettevõtja ettevõtlusvabaduse ja väljendusvabaduse riive on põhiseaduse alusel lubatav.

- Riivel on legitiimne eesmärk, milleks on hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervise ja elu kaitse.
- Riive on proportsionaalne.
  - ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on sobilik, kuna see soodustab eesmärgi, milleks on ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse, saavutamist. Saades

televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedisteenuse, raadio või elektroonilise teadetetahvli kaudu ohuteavituse, saavad ohustatud inimesed kiiremini ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).

- ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on vajalik, kuna puuduvad muud teavituskanalid, mille kaudu saaks samaaegselt ja sama kiiresti informeerida sama paljusid ohustatud inimesi. Automaatse ohuteavituse edastamine on ettevõtjaid väga vähe koormav. Riik hüvitab süsteemi välja töötamise kulud. Süsteemi kasutatakse loodetavasti haruharva.
- ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on mõõdukas. Omavahel kaalutakse (i) ettevõtja ettevõtlusvabaduse ja väljendusvabaduse riivet ning (ii) automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras. Ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse on märkimisväärselt olulisem, kui ettevõtjate põhiõiguste riive. Kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset väärivaks ning vajavaks õigushüveks.

Vaba eneseteostus ja eraelu puutumatus

Automaatse ohuteavituse edastamine riivab järgmiste isikute õigust vabale eneseteostusele ja eraelu puutumatusele:

1) hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivad inimesed;
2) inimesed, kes saavad automaatse ohuteavituse, kuid ei viibi hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirkonnas.

Vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatuse riive seisneb lühidalt järgmises. Nii ohustatud kui mitteohustatud inimesed saavad televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedisteenuse, raadio või elektroonilise teadetetahvli kaudu ohuteavituse, mida nad ei valinud saada. Näiteks inimene võis plaanida vaadata mõnd saadet või hoopis mitte televiisorit vaadata. Kui riik edastab inimesele massiteabevahendi kaudu ohuteavituse, siis otsustab riik inimese asemel, kuidas oma aega kasutada. Piiratakse inimese autonoomiat.

Ohustatud ja mitteohustatud inimeste vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatuse riive on põhiseaduse alusel lubatav.

- Riivel on legitiimne eesmärk, milleks on hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervise ja elu kaitse.
- Riive on proportsionaalne.
  - ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on sobilik, kuna see soodustab eesmärgi, milleks on ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse, saavutamist. Saades televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedisteenuse, raadio või elektroonilise teadetetahvli kaudu ohuteavituse, saavad ohustatud inimesed kiiremini ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).
  - ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on vajalik, kuna puuduvad muud teavituskanalid, mille kaudu saaks samaaegselt ja sama kiiresti informeerida sama paljusid ohustatud inimesi. Automaatse ohuteavituse edastamine on ohustatud

	ja mitteohustatud inimesi väga vähe koormav. Süsteemi kasutatakse loodetavasti haruharva.
✓	Automaatse ohuteavituse edastamine on mõõdukas. Omavahel kaalutakse (i) ohustatud ja mitteohustatud inimeste vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatuse riivet ning (ii) automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras. Ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse on märkimisväärselt olulisem, kui vaba eneseteostuse ja eraelu puutumatuse põhiõiguste riive. Kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset väärivaks ning vajavaks õigushüveks.

5 Euroopa Liidu regulatsioon

Euroopa Liidu õigusaktides ei ole kehtestatud reegleid, mis kohalduks analüüsis kirjeldatud automaatse ohuteavituse edastamise süsteemile. Samuti puudub seonduv Euroopa Liidu kohtu praktika. Järeldub, et analüüsis kirjeldatud automaatse ohuteavituse edastamise süsteem on siseriikliku õiguse reguleerimisalas.

Analüüsi käigus kontrolliti järgmiseid Euroopa Liidu õigusakte.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu **direktiiv 2010/13/EL**, 10. märts 2010 , audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (**audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv**). Selle direktiivi eesmärk on luua ja tagada audiovisuaalmeedia teenuste Euroopa Liidu ühtse turu nõuetekohane toimimine, aidates kaasa kultuurilise mitmekesisuse edendamisele ning tagades tarbija- ja lastekaitse piisav tase. Direktiiv ei käsitle automaatse ohuteavituste edastamise aspekte. Direktiivi põhjenduspunktis 31 on märgitud, et *käesolevas direktiivis tuleks sätestada audiovisuaalse ärilise teadaande laiem mõiste, mis siiski ei peaks hõlmama avalikes huvides edastatavaid teateid ega tasuta edastatavaid heategevusega seotud üleskutseid*. Nähtub, et direktiiv ei hõlma teateid, mille eesmärgiks on avalike huvide kaitse.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu **määrus (EL) 2022/2371**, 23. november 2022, milles käsitletakse tõsiseid piiriüleseid terviseohtusid. Antud määrust kohaldatakse rahvatervise meetmete suhtes tõsiste piiriüleste terviseohtude korral ning nakkushaiguste ja seonduvate spetsiifiliste terviseprobleemide epidemioloogilise seire suhtes. Määruse eesmärgiks on piiriüleste nakkuste korral tagada riikidevaheline kiire ja ühtne kommunikatsioon ja tegutsemine. Selleks on loodud EWRS (Early Warning and Response System), mille kaudu saab saata hoiatusteate teiste liikmesriikide kiireks teavitamiseks (vt artikkel 19). Määruses ei reguleerita liikmesriigi sisest ohuteavituse edastamist ega selle protseduuri.

Euroopa Parlamendi ja nõukogu **direktiiv (EL) 2018/1972**, 11. detsember 2018, millega kehtestatakse Euroopa elektroonilise side seadustik. Direktiivi artikkel 110 sätestab üldsuse hoiatamise süsteemi elektroonilise side teenuse kaudu. Eesti õigusesse on see üle võetud ESS §-is 105[1]. Direktiiv ei reguleeri analüüsis kirjeldatud automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi.

6 Automaatse ohuteavituse avaldamine ja toimetusvastutus

6.1 Sissejuhatus

MeetS § 6 lg 1 sätestab toimetusvastutuse mõiste. *Selle kohaselt on toimetusvastutus meediateenuse osutaja teostatav kontroll saadete valiku, sisu ja ülesehituse ning nende programmi või programmikataloogi paigutamise üle*. Siseministeerium on soovinud teada, kuidas mõjutab toimetusvastutus automaatse ohuteavituse avaldamist. Sellele küsimusele vastamiseks käsitletakse alljärgnevalt:

(i) mis on toimetusvastutus;
(ii) kas toimetusvastutus saab piirata automaatse ohuteavituse avaldamist;
(iii) kuidas jaguneb toimetusvastutus automaatse ohuteavituse edastamise puhul.

6.2 Toimetusvastutuse mõiste

Toimetusvastutus on Euroopa Liidu termin, mis on Eesti õigusesse üle võetud audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi[82] artikli 1 lõike 1 punktist c. Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi artikli 1 lõike 1 punkti c järgi *on toimetusvastutus tõhus kontroll nii saadete valiku kui ka nende (teleülekannete puhul saatekava või tellitavate audiovisuaalmeedia teenuste puhul programmikataloogi) ülesehituse üle*. Tulenevalt on vajalik toimetusvastutuse termini avamiseks lähtuda Euroopa Liidu õigusest[83].

See, kas meediateenuse osutajal on toimetusvastutus, tehakse kindlaks eelkõige järgmiste kriteeriumite alusel: (i) tõhus kontroll (ii) saadete valiku ja ülesehituse üle.[84]

Esimene kriteerium – tõhus kontroll – tähendab, et meediateenuse osutajal on võimalik saadete valikut ja ülesehitust määrata. Oluline pole, kas meediateenuse osutaja seda võimalust reaalselt ka kasutab.[85] Teisisõnu on tõhus kontroll näiteks olemas, kui meediateenuse osutaja omab ringhäälinguõiguseid, isegi kui tegeliku tehnilise edastuse teostab teine isik.[86] Tehniliste teenuste osutajad, kes ei tea edastatud teabe sisust ega oma teabe üle kontrolli, toimetusvastutust ei oma.[87]

---

[82] 10. märtsi 2010. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/13/EL, audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv) – ELT L 95.

[83] *European Audiovisual Observatory* selgitas oma 2009. aasta väljaandes „*Ready, Set … Go? The Audiovisual Media Services Directive*“, mis avaldati seoses audiovisuaalmeedia teenuste direktiivi jõustumisega, et heaks allikaks, milles toimetusvastutus on lahti kirjutatud, on *European Audiovisual Observatory* 2008. aasta väljaanne „*Editorial Responsibility*“.

[84] Susanne Nikoltchev, Ed., IRIS Special: *Editorial Responsibility* (Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2008). Lk 11, Internetis kättesaadav: https://search.coe.int/observatory/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680783c0e (15.01.2024).

[85] Susanne Nikoltchev, Ed. 2008. Lk 15.

[86] Susanne Nikoltchev, Ed. 2008. Lk 16.

[87] Susanne Nikoltchev, Ed. 2008. Lk 17.

Definitsiooni järgi on teiseks kriteeriumiks saadete valiku ja ülesehituse määramine. Saadete valiku määramine tähendab otsust, *kas* sisu meediateenuse raames esitada (inglise keeles *whether content is included in the service*). Ülesehituse määramine tähendab otsust, *kuidas* sisu meediateenuse raames paigutada (inglise keeles *how content is placed in the service*).[88] Nähtub, et toimetusvastutuse omamiseks ei piisa pelgalt saate „edastamisest" adressaadile.[89] Toimetusvastutust ei teki, kui tegemist on üksnes saate samaaegse, täieliku ja muutmata kujul edastamisega (inglise keeles *retransmission*). Kui saate sisu muudetakse, ei ole enam tegemist pelgalt edastamisega (inglise keeles *retransmission*) ning võib tekkida toimetusvastutus.[90]

6.3 Kas toimetusvastutus saab piirata automaatse ohuteavituse avaldamist

Küsimuseks on, kas meediateenuse osutaja saab tuginedes toimetusvastutusele keelduda automaatse ohuteavituse edastamisest. Sellele küsimusele saab vastata järgmiselt.

Oluline on, et audiovisuaalmeedia teenuste direktiivis sätestatud toimetusvastutuse üheks põhifunktsiooniks on kindlaks teha, kas meediateenuse osutajale kohalduvad audiovisuaalmeedia teenuste direktiivist (ja ka MeeTS'ist) tulenevad kohustused.[91] Kontrollitakse, kas toimetusvastutuse kriteeriumid on täidetud. Lühidalt olid nendeks kriteeriumideks (i) tõhus kontroll (ii) saadete valiku ja ülesehituse üle. Kui toimetusvastutuse kriteeriumid on täidetud, lasub meediateenuse osutajal toimetusvastutus.

Audiovisuaalmeedia teenuste direktiivis reguleeritud toimetusvastutuse funktsiooniks ei ole sätestada meediateenuse osutajale nii-öelda toimetuse õigust, mida saab riigi vastu maksma panna.

Eelnevat arvesse võttes järeldub, et hetkel EL õiguses aktsepteeritud toimetusvastutuse tõlgenduse kohaselt, ei saa meediateenuse osutaja ainuüksi toimetusvastutusele tuginedes automaatse ohuteavituse edastamisest keelduda. Analüüsi koostamise ajal puuduvad EL õigusaktid, juhised või kohtupraktika, mis võimaldaks järeldada, et toimetusvastutus annab meediateenuse osutajale õiguse, mille alusel riigi sekkumist tõrjuda.

Järeldust toetab ka Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2018/1808[92] põhjenduspunkt 26, milles on öeldud, et meediateenuse osutajate toimetusvastutus *ei tohiks puudutada õigustatud ülekatmisi, näiteks hoiatusteateid, avalikes huvides pakutavat teavet, subtiitreid või äriteateid*.

6.4 Toimetusvastutus automaatse ohuteavituse edastamise ajal

Automaatse ohuteavituse edastamisel tekib küsimus, kuidas jaguneb toimetusvastutus riigi ja meediateenuse osutajate vahel, kui ohuteavituse tekst kuvatakse televisiooniteenuse või tellitava

[88] Susanne Nikoltchev, Ed. 2008. Lk 18.
[89] Susanne Nikoltchev, Ed. 2008. Lk 17.
[90] Susanne Nikoltchev, Ed. 2008. Lk 17.
[91] Susanne Nikoltchev, Ed. 2008. Lk 2.
[92] 14. novembri 2018. aasta Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2018/1808, millega muudetakse direktiivi 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv), et võtta arvesse muutuvat turuolukorda. – ELT L 303, lk 69–92.

audiovisuaalmeediateenuse tarbimise ajal saate ääres. Siinjuures vajab täiendavat analüüsi, kas sarnane toimetusvastutuse jagunemise küsimus tekib ka juhul, kui raadio pannakse üheks minutiks vaikima. Raadioteenuse puhul on vaja teada, kas ja kuidas üheminutiline paus raadiosaadet mõjutab.

Näib, et sarnast toimetusvastutuse jagunemise küsimust ei teki järgmistel juhtudel:

- raadioteenuse tarbimise ajal kuvatakse ohuteavitust raadio ekraanil. Ohuteavituse tekst ei ole raadiost tuleva saate osaks;
- raadio lülitatakse ühelt kanalilt teisele. Ei mõjutata saate sisu, mis raadiost tuleb;
- elektroonilistel teadetetahvlitel avaldatakse ohuteavitus. Info avaldamine elektroonilistel teadetetahvlitel ei ole käsitletav meediateenusena.

Võttes aluseks toimetusvastutuse määratlemise kriteeriumid, milleks on (i) tõhus kontroll (ii) saadete valiku ja ülesehituse üle, saab argumenteerida, et kitsalt ohuteavituse teksti osas meediateenuse osutajatel toimetusvastutus puudub. Meediateenuse osutajad ei mõjuta ohuteavituse teksti sisu ega otsusta selle edastamise üle. Meediateenuse osutajate kaasabil avaldatakse ohuteavituse tekst riigi poolt valitud ajahetkel muutmata kujul avalikkusele.

Kuivõrd televisiooniteenuse või tellitava audiovisuaalmeediateenuse raames näidatav saade käib ohuteavituse edastamise ajal edasi, peaks meediateenuse osutajatel säilima toimetusvastutus ulatuses, mis jääb ohuteavituse teksti edastamisest väljapoole. Õige ei oleks, kui meediateenuse osutajad vabanevad kogu toimetusvastutusest ajaks, mil kuvatakse ohuteavituse teksti.

6.5 Kokkuvõte seoses toimetusvastutuse teemaga

MeetS § 6 lg 1 sätestatud toimetusvastutus ei välista analüüsis kirjeldatud automaatse ohuteavituse edastamist. Ainuüksi toimetusvastutusele tuginedes ei saa meediateenuse osutaja automaatse ohuteavituse edastamisest keelduda. MeetS § 6 lg 1 sätestatud toimetusvastutus on EL termin. Toimetusvastutuse funktsiooniks on kindlaks teha, kas meediateenuse osutajale kohalduvad MeetS'ist ja audiovisuaalmeedia teenuste direktiivist tulenevad kohustused. Üldistades ei ole toimetusvastutus niivõrd meediateenuse osutaja õigus, vaid on hoopis meediateenuse osutaja kohustus.

7 Euroopa Liidu liikmesriikide hoiatussüsteemide näited

7.1 Taani

Taanis on olemas avalik hoiatussüsteem, mis koosneb üleriigilisest sireenisüsteemist ja otseliinist riiklikele ringhäälinguorganisatsioonidele ehk televisiooni ja raadioteenustele. Sireenisüsteemi testitakse igal aastal, et tõsta teadlikkust ja testida selle toimimist. Lisaks teavitatakse ja hoiatatakse kuulmispuudega inimesi SMS-hoiatusteenuse kaudu. Hoiatused avaldatakse ametiasutuste sotsiaalmeedias ja veebiplatvormidel. 2023. aastal võtab Taani kasutusele mobiilipõhise riikliku hoiatussüsteemi mobiilsidetehnoloogia kaudu. See võimaldab ametiasutustel hoiatada kodanikke ja külastajaid nõuetekohaste juhistega.[93]

Taani hädaolukorra haldamise seaduses (*Danish Emergency Management Act*)[94] on toodud järgmised sätted eeltoodud näite elluviimiseks:

<u>Osa 6 Raadioside</u>

29. Omavalitsus ja piirkondlik volikogu tagavad riikliku raadiosidevõrgu kasutamise oma ja ühiste hädaolukorra lahendamise ülesannete täitmiseks.

(2) Kaitseminister võib pärast asjaomase ministriga peetud läbirääkimisi kehtestada eeskirjad, mille kohaselt kasutavad lõikes 1 nimetatud raadiosidevõrku muud osapooled, sealhulgas üksikisikud, kui vallavolikogu ja piirkondlik volikogu.

(3) Kaitseminister võib kehtestada eeskirjad riikliku raadiosidevõrgu kasutamise, sealhulgas ühendamise ja kasutamise kohta. Peale selle võib kaitseminister pärast rahandusministriga peetud läbirääkimisi kehtestada eeskirjad võrguga liitumise ja selle kasutamise eest tasumise kohta.

Lisaks on veel mainitud Taani ringhäälinguseaduses (*the Danish Broadcasting Act*) telekanalite kasutamist hädaolukorra lahendamise ülesannete täitmiseks.[95]

(8) Kultuuriministri kehtestatud eeskirjade kohaselt on *Danmarks Radio* kohustatud edastama elanikkonnale teateid kriisiolukorras võetavate erakorraliste meetmete kohta.

(7) Vastavalt kultuuriministri kehtestatud eeskirjadele on *TV 2* kohustatud edastama elanikkonnale teateid kriisiolukorras võetavate erakorraliste meetmete kohta.

(4) Ministri kehtestatud eeskirjade kohaselt võib litsentsiomanikke suunata osalema elanikkonnale suunatud teadete edastamisel kriisiolukorras võetavatest erakorralistest meetmetest.

---

[93] Euroopa humanitaariabi- ja kodanikukaitseoperatsioon Taani näitel. Euroopa Komisjon. Internetis kättesaadav: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/denmark_et (14.11.2023).

[94] *The Emergency Management Act Consolidation Act no. 660. 10 June 2009 (The Emergency Management Act of Denmark).*

[95] *The Ministry of Culture's Consolidation Act No. 75 of January 29, 1997 (The Danish Broadcasting Act).*

7.2 Island

Islandi valitsuse kodanikukaitse- ja julgeolekupoliitika hõlmab ennetus- ja valmisolekumeetmeid, reageerimist ja reageerimiskavade koordineerimist, taastamist, riigi ellujäämise tagamiseks vajalikke varusid katastroofide korral, avaliku infrastruktuuri toimimist ja muid olulisi meetmeid, mida nõukogu peab vajalikuks kodanikukaitseseaduse eesmärgi saavutamiseks.[96]

Järgnevalt on välja toodud kodanikukaitseseaduse[97] sätted riigi poolt tegutsemiseks kodanikukaitse ja julgeoleku ohu korral:

Artikkel 2

Riik vastutab kodanikukaitse eest kogu Islandi territooriumil, maal, õhus ja merel. Kohalikud ametiasutused vastutavad kohaliku tasandi kodanikukaitse eest koos keskvalitsusega vastavalt käesoleva seaduse sätetele.

Artikkel 34

Justiitsminister annab välja määrused, mis sisaldavad täiendavaid sätteid kodanikukaitsealaste hoiatuste tasemete liigitamise, nende sisu ja vastuste kohta ning koordineerimis- ja juhtimiskeskuse ja teeninduskeskuste edasise korralduse kohta (pärast kohalike omavalitsuste liiduga konsulteerimist), koordineerimis- ja juhtimiskeskuse hädaolukorra telekommunikatsioonisüsteemi suhtes kehtestatud turvanõuete kohta (pärast transpordi- ja telekommunikatsiooniministriga konsulteerimist), koordineerimis- ja juhtimiskeskuse ja koordineerimis- ja juhtimiskeskuse nõukogu töö kohta ning isikute kohta, keda tuleb käsitleda kodanikukaitse reageerimisosapooltena.

7.3 Holland

Hollandi justiits- ja julgeolekuministeerium kasutab riiklikku kriisijuhtimissüsteemi (LCMS), mis võimaldab kriisijuhtimise partnerite laial hulgal võrgukeskselt koostööd teha ja kasutada süsteemi tõhusaks kriisijuhtimiseks. Võrgukeskne koostöö tähendab, et organisatsioonid teevad koostööd, et luua ja säilitada ajakohast pilti olukorrast ning teha selle põhjal otsuseid kriisiohjamise kohta. Justiits- ja julgeolekuministeerium võib katastroofi või kriisi ajal kasutada teabekanalina ka Crisis.nl, mis annab teavet juhtumi kohta ja inimeste turvalisuse tagamise võimaluste kohta. Samuti annavad ametiasutused hädaolukorra (või eelseisva hädaolukorra) vahetus läheduses elavatele inimestele teavet "NL-Alert" vormis, mis esineb tekstisõnumina, mille inimesed saavad oma mobiiltelefoni.[98]

---

[96] Euroopa humanitaariabi- ja kodanikukaitseoperatsioon Islandi näitel. Euroopa Komisjon. Internetis kättesaadav: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/iceland_en (14.11.2023).

[97] *Civil Protection Act No. 82, 12 June 2008*.

[98] Euroopa humanitaariabi- ja kodanikukaitseoperatsioon Hollandi näitel. Euroopa Komisjon. Internetis kättesaadav: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/netherlands_en (14.11.2023).

7.4 Austria

Elanikkonna hoiatamiseks on paigaldatud rohkem kui 8000 riikliku sireeni, mida saab käivitada üleriigiliselt või piirkondlikult. Lisaks võeti Austrias kasutusele hoiatussüsteem "KATWARN", mis kasutab mobiilirakendust ja lühisõnumeid, et hoiatada elanikkonda erinevate ohtude eest. Austria riiklik ilmateenistus haldab hoiatussüsteemi äärmuslike ilmastikuolude kohta, mida kasutatakse ametiasutuste ja reageerimisorganisatsioonide hoiatamiseks, kuid see on kättesaadav ka meediale ja üldsusele internetis. Ilmahoiatusi levitatakse ka "KATWARNi" kaudu. Lisaks sellele jälgivad mitmed seiresüsteemid keskkonda ja annavad kindlaksmääratud künniste ületamisel asjaomastele asutustele hoiatuse. Peamistel jõgedel on täisautomaatsed üleujutuste hoiatus- ja kontrollsüsteemid, mida haldavad provintside valitsuste hüdroloogilised teenistused.[99]

7.5 Bulgaaria

Bulgaarias on välja töötatud varajase hoiatamise süsteemid, et teavitada elanikkonda, valitsusasutusi ja ühtse päästesüsteemi eri üksusi. Varajase hoiatamise ja elanikkonna häiresüsteem (sireenisüsteem) on mõeldud selleks, et hoiatada samaaegselt suurt hulka inimesi kogu riigis või teatavas piirkonnas eelseisvate või tekkivate katastroofide korral. Samuti annab see akustiliste signaalide ja "otseülekande" kaudu kodanikele juhiseid vajalike meetmete ja tegevuste kohta, et nad saaksid hädaolukordades tegutseda. Sireene võib kasutada kohalikul tasandil kohalik tuleohutus- ja kodanikukaitseoperatsioonide keskus või keskselt riiklik operatsioonikeskus (NOC). Praegu on süsteem ehitatud täielikult piirkondlikul tasandil järgmistes linnades: Burgas, Sofia, Ruse, Pleven, Pazardžik, Smoljan, Kardžali, Plovdiv, Varna, Montana, Vratsa ja 30-kilomeetrine piirkond Kozloduy tuumaelektrijaama ümber, mis tähendab, et umbes 36% elanikkonnast saab hoiatada. Valitsuse ja hädaolukorra lahendamise eest vastutavate isikute (kõik ühtse päästesüsteemi osad) teavitamiseks loodi valitsusasutuste ja ühtse päästesüsteemi erinevate üksuste varajase hoiatamise- ja häiresüsteem. Tänu oma võimalustele tagab see süsteem kõigi pädevate ametnike kiire mobiliseerimise ja reageerimise. See parandab täitevasutuste ja reageerimisüksuste koordineerimist riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil.[100]

7.6 Tšehhi

United Alert and Notification System (UANS) on Tšehhi Vabariigis kasutatav varajase hoiatamise süsteem. Kõige sagedamini aktiveeritakse hoiatussüsteem meteoroloogiliste ja hüdroloogiliste nähtuste puhul. Tšehhi Hüdrometeoroloogiainstituudi (CHI) hoiatuse alusel ja pärast riski ulatuse ja astme kaalumist võib UANS aktiveerida kogu Tšehhi Vabariigis või ainult valitud piirkonnas. Hoiatus koosneb mitut tüüpi sireenidest ja kõigist olemasolevatest massiteabevahenditest. Tšehhi Vabariigis on sireenisüsteemis eelnevalt salvestatud hoiatused, nagu ohtlik üleujutuslaine, keemiaõnnetus ja kiirgusõnnetus.

---

[99] Euroopa humanitaariabi- ja kodanikukaitseoperatsioon Austria näitel. Euroopa Komisjon. Internetis kättesaadav: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/austria_en (14.11.2023).

[100] Euroopa humanitaariabi- ja kodanikukaitseoperatsioon Bulgaaria näitel. Euroopa Komisjon. Internetis kättesaadav: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/bulgaria_en (14.11.2023).

Hädaolukorra planeerimise piirkonnas elavaid inimesi saab teavitada mobiiltelefonide kaudu ja neile on kättesaadavad infovoldikud, mis teavitavad võimalikest ohtudest ja sellest, mida õnnetuse korral teha.[101]

7.7 Soome

Soomes võivad ametiasutused anda hädaolukorra hoiatusi, kui avalikkuses on ohtu elule või tervisele või kui ohus on vara hävinemine või oluline kahjustumine. Samuti võib anda teavituse, kui oht on möödas. Tihedalt asustatud piirkondades on paigaldatud statsionaarsed sireenid ja valjuhääldid, mida kasutatakse elanikkonna hoiatamiseks etteantud signaaliga. Neid süsteeme hooldavad piirkondlikud päästeteenistused. Lisaks edastatakse hädaolukorra hoiatusi raadiokanalite ja televisiooni kaudu. Soome ringhääling (YLE) edastab hädaolukorra hoiatusi ka oma veebisaidi ja teleteksti kaudu. Hoiatused antakse alati välja soome ja rootsi keeles. Kui oht või selle tagajärjed mõjutavad saami piirkondi, antakse hoiatus ka saami keeles. Soome peamine varajase hoiatamise süsteem loodusõnnetuste valdkonnas, LUOVA süsteem, on ametiasutustele mõeldud teenus, mis annab loodusõnnetuste hoiatusi nii Soomes kui ka välismaal. Soome Meteoroloogiainstituut (FMI) töötab LUOVA peamise teabe pakkujana ja toodab reaalajas olukorrateadlikkuse pilte, mis sisaldavad muu hulgas põhjalikku teavet ohtlike ilmastikunähtuste, üleujutuste ja maavärinate kohta. Muude teabe pakkujate hulka kuuluvad Helsingi Ülikooli seismoloogia instituut ja Soome Keskkonnainstituut. FMI LUOVA-teenistuja jälgib iga päev ööpäevaringselt erinevaid teabe- ja vaatlusallikaid ning koostab ja edastab vajaduse korral LUOVA-bulletääni süsteemi.[102]

7.8 Kreeka

Kreeka kodanikukaitse on korraldatud koordineeritud ressursisüsteemina, kus riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud asutused teevad koostööd kohalike ja avalike asutuste ja teenustega. Kreeka asutuste hulka, kes vastutavad kodanikukaitse meetmete rakendamise eest, kuuluvad kodanikukaitse peasekretariaat (GSCP) ning mitmed asutused, organisatsioonid ja institutsioonid, nt ministeeriumid, tuletõrje, Kreeka politsei, relvajõud, tervishoiuasutused, detsentraliseeritud haldusasutused, piirkonnad ja omavalitsused. Teave tuleb igasuguste loodusõnnetuste ja inimtegevusest tingitud katastroofide kohta, sealhulgas enesekaitsesuunised, on kättesaadav nii kreeka kui ka võõrkeeltes (inglise, hispaania, prantsuse, albaania ja araabia keeles). Need suunised on kättesaadavad kodanikukaitse peasekretariaadi veebilehel. Teavet levitatakse veel mitmesuguste meetodite abil, näiteks kampaaniate, konkreetsete katastroofide televisiooni- ja raadioreklaamide, voldikute ja brošüüride edastamise, elektrooniliste materjalide ja koolikülastuste kaudu. Kodanikukaitse peasekretariaat annab suveperioodil välja igapäevase metsatulekahjude ohukaardi. See pannakse üles oma veebisaidile ja saadetakse kõigile metsatulekahjude ohjamisega seotud pädevatele ja kohalikele asutustele. Kreeka riiklik

[101] Euroopa humanitaariabi- ja kodanikukaitseoperatsioon Tšehhi näitel. Euroopa Komisjon. Internetis kättesaadav: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/czech-republic_en (14.11.2023).

[102] Euroopa humanitaariabi- ja kodanikukaitseoperatsioon Soome näitel. Euroopa Komisjon. Internetis kättesaadav: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/finland_en (14.11.2023).

meteoroloogiateenistus annab välja hoiatusi raskete ilmastikunähtuste kohta. Tsunami varajase hoiatuse annab Geodünaamika Instituut, kus asub Kreeka riiklik tsunamihoiatuskeskus.[103]

[103] Euroopa humanitaariabi- ja kodanikukaitseoperatsioon Kreeka näitel. Euroopa Komisjon. Internetis kättesaadav: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/national-disaster-management-system/greece_en (14.11.2023).

8 Kokkuvõtvad vastused Siseministeeriumi lähteülesande „Meediavabaduse kahjustamine automaatse ohuteate edastamisel inimeste elu ja tervist ohustava sündmuse puhul“ punktis 3 esitatud küsimustele

Järgnevalt vastatakse Siseministeeriumi lähteülesande *„Meediavabaduse kahjustamine automaatse ohuteate edastamisel inimeste elu ja tervist ohustava sündmuse puhul“* punktis 3 esitatud küsimustele. Vastused toetuvad eelnevale analüüsile.

8.1 Kuidas kahjustab riigi poolt automaatne ohuteavituse edastamine meediateenuse osutaja tegevusvabadust ja sõltumatust?

Automaatse ohuteavituse edastamine riivab meediateenuse osutajate ettevõtlusvabadust ning väljendusvabadust.

Ettevõtlusvabaduse riive seisneb eelkõige selles, et riik sekkub ettevõtluse üksikasjadesse. Meediateenuse osutaja on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Ettevõtjad on otsustanud viia äritegevust ellu mingil konkreetsel viisil. Meediateenuse osutaja ei ole sealjuures otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab saate ajal ohuteavituse teksti, siis otsustab riik ettevõtja asemel ettevõtluse üksikasju. Televisiooniteenust või tellitavat audiovisuaalmeediateenust tarbiv inimene näeb saate ääres ohuteavituse teksti. Raadioteenust tarbiva inimese raadio pannakse analüüsi punktis 2.3.3.3. kirjeldatud juhul üheks minutiks vaikima. Raadio ekraanil kuvatakse ohuteavituse tekst. Inimene saab selliselt massiteabevahendist planeeritust erineva sisu. Kuna ohuteavitus kuvatakse üksnes elektroonikaseadme ääres või raadio ekraanil, siis visuaalselt ei saa pidada ohuteavituse mõju märkimisväärseks. Kuid arvestades ohuteavituse sisu, võib inimese tähelepanu saatelt hajuda. Ohuteavitus võib osutuda võrreldes samal ajal käiva saatega domineerivaks. Ohuteavitus võib motiveerida inimest saate vaatamist / kuulamist lõpetama.

Väljendusvabaduse riive seisneb lühidalt järgmises. Meediateenuse osutaja on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Meediateenuse osutaja ei ole otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab nimetatud massiteabevahendites ohuteavituse teksti, siis mõjutatakse saate sisu. Riik riivab meediateenuse osutajate vabadust otsustada, mida avaldada.

Ettevõtja ettevõtlusvabaduse ja väljendusvabaduse riive on põhiseaduse alusel lubatav.

- Riivel on legitiimne eesmärk, milleks on hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervise ja elu kaitse.
- Riive on proportsionaalne.

- ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on sobilik, kuna see soodustab eesmärgi, milleks on ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse, saavutamist. Saades televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedisteenuse, raadio või elektroonilise teadetetahvli kaudu ohuteavituse, saavad ohustatud inimesed kiiremini ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).
- ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on vajalik, kuna puuduvad muud teavituskanalid, mille kaudu saaks samaaegselt ja sama kiiresti informeerida sama paljusid ohustatud inimesi. Automaatse ohuteavituse edastamine on ettevõtjaid väga vähe koormav. Riik hüvitab süsteemi välja töötamise kulud. Süsteemi kasutatakse loodetavasti haruharva.
- ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on mõõdukas. Omavahel kaalutakse (i) ettevõtja ettevõtlusvabaduse ja väljendusvabaduse riivet ning (ii) automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras. Ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse on märkimisväärselt olulisem, kui ettevõtjate põhiõiguste riive. Kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset väärivaks ning vajavaks õigushüveks.

8.2 Kuidas kahjustab riigi poolt automaatse ohuteavituse edastamine tele- ja raadiokanalite edastusteenuse pakkujate õigusi?

Automaatse ohuteavituse avaldamine riivab (i) sideettevõtja, kes edastab või taasedastab MeeTS § 4 lõikes 1 nimetatud audiovisuaalmeedia teenuseid (ESS § 90[2]) ja (ii) multipleksimisteenuse osutaja (ESS § 90[1]) ettevõtlusvabadust ning võimalik, et ka väljendusvabadust.

Ettevõtlusvabaduse riive seisneb eelkõige selles, et riik sekkub ettevõtluse üksikasjadesse. Äriühing on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Äriühingud on otsustanud viia äritegevust ellu mingil konkreetsel viisil. Äriühingud ei ole sealjuures otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab saate ajal ohuteavituse teksti, siis otsustab riik ettevõtja asemel ettevõtluse üksikasju. Televisiooniteenust või tellitavat audiovisuaalmeediateenust tarbiv inimene näeb saate ääres ohuteavituse teksti. Raadioteenust tarbiva inimese raadio pannakse analüüsi punktis 2.3.3.3. kirjeldatud juhul üheks minutiks vaikima. Raadio ekraanil kuvatakse ohuteavituse tekst. Inimene saab selliselt massiteabevahendist planeeritust erineva sisu. Kuna ohuteavitus kuvatakse üksnes elektroonikaseadme ääres või raadio ekraanil, siis visuaalselt ei saa pidada ohuteavituse mõju märkimisväärseks. Kuid arvestades ohuteavituse sisu, võib inimese tähelepanu saatelt hajuda. Ohuteavitus võib osutuda võrreldes samal ajal käiva saatega domineerivaks. Ohuteavitus võib motiveerida inimest saate vaatamist / kuulamist lõpetama.

Väljendusvabaduse riive, juhul kui see esineb, saaks seisneda lühidalt järgmises. Äriühing on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Äriühing ei ole otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab nimetatud massiteabevahendites ohuteavituse teksti, siis mõjutatakse saate sisu. Riik riivab äriühingute vabadust otsustada, mida avaldada.

Kirjeldatud ettevõtlusvabaduse ja väljendusvabaduse riive on põhiseaduse alusel lubatav.

- Riivel on legitiimne eesmärk, milleks on hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervise ja elu kaitse.
- Riive on proportsionaalne.
  - ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on sobilik, kuna see soodustab eesmärgi, milleks on ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse, saavutamist. Saades televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedisteenuse, raadio või elektroonilise teadetetahvli kaudu ohuteavituse, saavad ohustatud inimesed kiiremini ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).
  - ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on vajalik, kuna puuduvad muud teavituskanalid, mille kaudu saaks samaaegselt ja sama kiiresti informeerida sama paljusid ohustatud inimesi. Automaatse ohuteavituse edastamine on ettevõtjaid väga vähe koormav. Riik hüvitab süsteemi välja töötamise kulud. Süsteemi kasutatakse loodetavasti haruharva.
  - ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on mõõdukas. Omavahel kaalutakse (i) ettevõtja ettevõtlusvabaduse ja väljendusvabaduse riivet ning (ii) automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras. Ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse on märkimisväärselt olulisem, kui ettevõtjate põhiõiguste riive. Kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset väärivaks ning vajavaks õigushüveks.

8.3 Kuidas kahjustab riigi poolt automaatne ohuteavituse edastamine tele- ja raadiokanalite edastusteenuse pakkujate ja programmi-, sisu- jmt loojate vahelisi koostöösuhteid?

Automaatse ohuteavituse avaldamine riivab meediateenuse osutajate ning teadetetahvlite omanike lepingupartnerite ettevõtlusvabadust ja tõenäoliselt ka väljendusvabadust. Näiteks juhul, kui meediateenuse osutaja või elektroonilise teadetetahvli omanik, on kohustatud kuvama lepingupartneri saadet, reklaami või teksti, siis võib automaatne ohuteavitus vastavat saadet, reklaami või teksti mõjutada.

Ettevõtlusvabaduse riive seisneb eelkõige selles, et riik sekkub ettevõtluse üksikasjadesse. Ettevõtjad on otsustanud viia äritegevust ellu mingil konkreetsel viisil. Sealjuures ei ole ettevõtja otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab saate ajal ohuteavituse teksti, siis otsustab riik ettevõtja asemel ettevõtluse üksikasju. Televisiooniteenust või tellitavat audiovisuaalmeediateenust tarbiv inimene näeb saate ääres ohuteavituse teksti. Raadioteenust tarbiva inimese raadio pannakse analüüsi punktis 2.3.3.3. kirjeldatud juhul üheks minutiks vaikima. Raadio ekraanil kuvatakse ohuteavituse tekst. Inimene saab selliselt massiteabevahendist planeeritust erineva sisu. Kuna ohuteavitus kuvatakse üksnes elektroonikaseadme ääres või raadio ekraanil, siis visuaalselt ei saa pidada ohuteavituse mõju märkimisväärseks. Kuid arvestades ohuteavituse sisu, võib inimese tähelepanu saatelt hajuda. Ohuteavitus võib osutuda võrreldes samal ajal käiva saatega domineerivaks. Ohuteavitus võib motiveerida inimest saate vaatamist / kuulamist lõpetama.

Väljendusvabaduse riive seisneb lühidalt järgmises. Äriühing on otsustanud edastada teatud sisuga saadet. Ettevõtja ei ole otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab nimetatud massiteabevahendites ohuteavituse teksti, siis mõjutatakse saate sisu. Riik riivab meediateenuse osutajate vabadust otsustada, mida avaldada.

Lepingupartneri ettevõtlusvabaduse ja väljendusvabaduse riive on põhiseaduse alusel lubatav.

- Riivel on legitiimne eesmärk, milleks on hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervise ja elu kaitse.
- Riive on proportsionaalne.
  - ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on sobilik, kuna see soodustab eesmärgi, milleks on ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse, saavutamist. Saades televisiooni, tellitava audiovisuaalmeedisteenuse, raadio või elektroonilise teadetetahvli kaudu ohuteavituse, saavad ohustatud inimesed kiiremini ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).
  - ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on vajalik, kuna puuduvad muud teavituskanalid, mille kaudu saaks samaaegselt ja sama kiiresti informeerida sama paljusid ohustatud inimesi. Automaatse ohuteavituse edastamine on ettevõtjaid väga vähe koormav. Süsteemi kasutatakse loodetavasti haruharva.
  - ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on mõõdukas. Omavahel kaalutakse (i) ettevõtja ettevõtlusvabaduse ja väljendusvabaduse riivet ning (ii) automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras. Ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse on märkimisväärselt olulisem, kui ettevõtjate põhiõiguste riive. Kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset väärivaks ning vajavaks õigushüveks.

Et välistada meediateenuse osutaja või ka teadetetahvli omaniku vastutust lepingupartneri ees, on otstarbekas, kui lepingus on reguleeritud, et lepingu rikkumiseks ei loeta riigi poolt automaatse ohuteavituse edastamist.

8.4 Millisel viisil ja milliste sündmuste puhul oleks õigustatud raadio- ja telekanalitele riigi poolt ohuteavituse edastamine ilma täiendavate ühekordsete kokkulepeteta?

Automaatse ohuteavituse avaldamine on põhiseaduse alusel lubatav, kui selle eesmärgiks on kaitsta paljude hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervist ja elu. Põhiseaduse §-st 16 tuleneb riigile kohustus Eestis viibivate inimeste tervist ja elu kaitsta. Riigikohus on selgitanud, et kuigi põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset väärivaks ning vajavaks õigushüveks. Sarnasele seisukohale on asutud õiguskirjanduses, kus tuuakse välja, et õigust elule võib pidada kõige olulisemaks põhiõiguseks, sest see on eelduseks kõigi teiste õiguste ja vabaduste kasutamisele.

8.5 Kuidas mõjutaks riigi poolt ohuteavituse edastamise viibimine tele- ja raadiokanali viivituse tõttu inimese õigust saada teavet tema elu ja tervist ohustavast sündmusest ning käitumisjuhistest?

Automaatse ohuteavituse viibimine hädaolukorra ohu või hädaolukorra piirkonnas asuvatele inimestele võib tuua kaasa enamate inimeste tervise kahjustamise või hukkumise. Kiire info ohust või hädaolukorrast võimaldab inimestel ohule kiiremalt reageerida (nt varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).

8.6 Kas ja millisel õiguslikul alusel oleks võimalik kasutada riigi poolt ohuteavituse edastamiseks kohalike omavalitsuste ja eraomandis olevaid avalikus ruumis paiknevaid ekraane (nt kaubanduskeskuses paiknevad ja väliekraanid) ja elektroonilisi teadete tahvleid (nt ühistranspordis kasutatavad ekraanid)?

Automaatse ohuteavituse avaldamine elektroonilistel internetiga ühendatud teadetetahvlitel riivab teadetetahvlite omanike ettevõtlusvabadust ja väljendusvabadust.

Ettevõtlusvabaduse riive seisneb eelkõige selles, et riik sekkub ettevõtluse üksikasjadesse. Elektroonilise teadetetahvli omanik on otsustanud avaldada teatud sisuga teksti, pildi, video. Ettevõtja on otsustanud viia äritegevust ellu mingil konkreetsel viisil. Elektroonilise teadetetahvli omanik ei ole sealjuures otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab elektroonilisel teadetetahvlil ohuteavituse teksti, siis otsustab riik ettevõtja asemel ettevõtluse üksikasju. Inimene näeb elektroonilisel teadetetahvlil ohuteavituse teksti. Inimene saab selliselt massiteabevahendist planeeritust erineva sisu.

Väljendusvabaduse riive seisneb lühidalt järgmises. Elektroonilise teadetetahvli omanik on otsustanud kuvada teadetetahvlil teatud sisuga teksti, pilti, videot. Teadetetahvli omanik ei ole otsustanud avaldada ohuteavitust. Kui riik edastab nimetatud massiteabevahendites ohuteavituse teksti, siis mõjutatakse teadetetahvlil kuvatavat sisu. Riik riivab teadetetahvli omanike vabadust otsustada, mida avaldada.

Ettevõtja ettevõtlusvabaduse ja väljendusvabaduse riive on põhiseaduse alusel lubatav.

- Riivel on legitiimne eesmärk, milleks on hädaolukorra ohus või hädaolukorras viibivate inimeste tervise ja elu kaitse.
- Riive on proportsionaalne.
  - ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on sobilik, kuna see soodustab eesmärgi, milleks on ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse, saavutamist. Edastades elektroonilise internetiga ühendatud teadetetahvli kaudu ohuteavituse, saavad ohustatud inimesed kiiremini ohule reageerida (näiteks varjuda, lahkuda ohupiirkonnast jne).
  - ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on vajalik, kuna puuduvad muud teavituskanalid, mille kaudu saaks samaaegselt ja sama kiiresti informeerida sama paljusid ohustatud inimesi. Automaatse ohuteavituse edastamine on ettevõtjaid

väga vähe koormav. Riik hüvitab süsteemi välja töötamise kulud. Süsteemi kasutatakse loodetavasti haruharva.

- ✓ Automaatse ohuteavituse edastamine on mõõdukas. Omavahel kaalutakse (i) ettevõtja ettevõtlusvabaduse ja väljendusvabaduse riivet ning (ii) automaatse ohuteavituse edastamise eesmärki, milleks on kaitsta ohustatud inimeste tervist ja elu hädaolukorra ohu korral või hädaolukorras. Ohustatud inimeste tervise ja elu kaitse on märkimisväärselt olulisem, kui ettevõtjate põhiõiguste riive. Kuigi Eesti põhiseaduses puudub konkreetne põhiõiguste hierarhia, on PS §-s 16 sätestatud õigus elule õigusriigis üheks väärtuslikumaks ja enim kaitset väärivaks ning vajavaks õigushüveks.

8.7 Kas ja milliseid õiguslikke muudatusi on vaja teha ja milline on muudatustega kaasnev mõju sihtrühmadele, et tagada riigi poolt ohuteavituse kiire automaatne edastamine meediakanalitesse inimeste elu ja tervist vahetult ohustava sündmuse korral?

Kuna automaatse ohuteavituse edastamise süsteem riivab erinevaid põhiõiguseid, on vajalik kehtestada automaatse ohuteavituse edastamise regulatsioon ulatuses, mida põhiseadus nõuab, seaduse tasandil.

Automaatse ohuteavituse edastamise regulatsioon võiks paikneda samas seaduses, mis reguleerib *„Massiteabevahendi valdaja ja elektroonilise side ettevõtja kohustusi hädaolukorrast teavitamisel*[104]*“*. Hetkel on selleks hädaolukorra seadus, tulevikus saab selleks olema tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus. Sellisel juhul oleksid hädaolukorra meetmed reguleeritud samas õigusaktis.

Automaatse ohuteavituse edastamise regulatsioon peaks koosnema järgmistest elementidest.

- Regulatsioon, mis sätestab sündmused, milliste puhul automaatne ohuteavitus edastatakse. Automaatse ohuteavituse edastamine toimub üksnes hädaolukorra ohus või hädaolukorras, kui on ohustatud väga paljude inimeste tervis või elu.
- Regulatsioon, mis sätestab haldusorganile (näiteks Häirekeskusele) kohustuse edastada automaatse ohuteavituse järgmistele inimestele: (i) ohupiirkonnas viibivad inimesed ja (ii) ohupiirkonnas mitte-viibivad inimesed, kui automaatset ohuteavitust ei ole võimalik saata üksnes ohupiirkonnas viibivatele inimestele.
- Regulatsioon, mis sätestab järgmistele isikutele kohustuse tagada automaatse ohuteavituse segamatu edastamise automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi kaudu: (i) meediateenuse osutajad, kes osutavad televisiooniteenust, (ii) meediateenuse osutajad, kes osutavad tellitavat audiovisuaalmeediateenust, (iii) meediateenuse osutajad, kes osutavad raadioteenust, (iv) sideettevõtjad, kes edastavad või taasedastavad MeeTS § 4 lõikes 1 nimetatud audiovisuaalmeedia teenuseid (ESS § 90^2), (v) multipleksimisteenuse osutajad (ESS § 90^1), (vi) avalikus ruumis paiknevate elektrooniliste, internetiga ühendatud teadetetahvlite omanikud.

[104] Hetkel reguleeritud hädaolukorra seaduse § 13.

- Regulatsioon, mis sätestab järgmistele isikutele ühekordse õiguse automaatse ohuteavituse edastamise süsteemi arendamise kulude hüvitamiseks: (i) meediateenuse osutajad, kes osutavad televisiooniteenust, (ii) meediateenuse osutajad, kes osutavad tellitavat audiovisuaalmeediateenust, (iii) meediateenuse osutajad, kes osutavad raadioteenust, (iv) sideettevõtjad, kes edastavad või taasedastavad MeeTS § 4 lõikes 1 nimetatud audiovisuaalmeedia teenuseid (ESS § 90^2), (v) multipleksimisteenuse osutajad (ESS § 90^1), (vi) avalikus ruumis paiknevate elektrooniliste, internetiga ühendatud teadetetahvlite omanikud.

9 Kasutatud materjalid

9.1 Kasutatud kohtupraktika

1. RKPJKo 5-20-3/43.
2. RKPJKo 3-4-1-16-08.
3. RKPJKo 3-4-1-54-14.
4. RKÜKo 3-4-1-2-13.
5. RKHKo 3-3-1-65-16.
6. RKHKo 3-3-1-11-03.
7. RKHKo 3-21-2241/11.
8. RKPJKo 3-4-1-1-02.
9. RKÜKo 3-3-1-85-09.
10. RKKKo 3-1-1-80-97.

9.2 Kasutatud kirjandus

1. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5. vlj. Tallinn: Juura 2020.
2. Euroopa humanitaariabi- ja kodanikukaitseoperatsioon. Euroopa Komisjon. Internetis kättesaadav: The national disaster management system - European Commission (europa.eu) (14.11.2023).
3. Hädaolukorra seaduse eelnõu 205 SE. Internetis kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e396188-c9c2-4673-9fb6-ad324ec9a36c (19.10.2023).
4. Kostytska, S. Õhuhäiresireenid Eestis ja Ukraina kogemus. ERR: 10.03.2023. Internetis kättesaadav: https://www.err.ee/1608910688/sofia-kostytska-ohuhairesireenid-eestis-ja-ukraina-kogemus (15.11.2023).
5. Lust-Vedder, L. Põhiseaduspärasuse kontrolliskeemid. Õigusloome akadeemia: 2021. Internetis kättesaadav: https://www.just.ee/media/2930/download (01.11.2023).
6. Riskid. – Riigikantselei. Internetis kättesaadav: https://riigikantselei.ee/riskid (01.10.2023).
7. Susanne Nikoltchev, Ed., IRIS Special: *Editorial Responsibility* (Strasbourg, European Audiovisual Observatory, 2008). Kättesaadav internetis: https://search.coe.int/observatory/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680783c0e (15.01.2024).
8. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu. Internetis kättesaadav: https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/375b55a6-eaf1-4904-b3b7-fd0965df5106#ffEtKb8r (05.10.2023).
9. Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuse edastamiseks esitamine. Internetis kättesaadav:

https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/375b55a6-eaf1-4904-b3b7-fd0965df5106#zkuCCCPd (01.11.2023).

9.3 Kasutatud õigusaktid

1. Ehitusseadustik. – RT I, 30.06.2023, 3.
2. Elektroonilise side seadus. – RT I, 20.12.2023, 10.
3. Euroopa Inimõiguste konventsioon, RT II 2010, 14, 54.
4. Meediateenuste seadus. – RT I, 15.06.2022, 3.
5. *The Emergency Management Act Consolidation Act no. 660. 10 June 2009 (The Emergency Management Act of Denmark).*
6. *The Ministry of Culture's Consolidation Act No. 75 of January 29, 1997 (The Danish Broadcasting Act).*
7. 10. märtsi 2010. aasta Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/13/EL, audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv) – ELT L 95.
8. 14. novembri 2018. aasta Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2018/1808, millega muudetakse direktiivi 2010/13/EL audiovisuaalmeedia teenuste osutamist käsitlevate liikmesriikide teatavate õigus- ja haldusnormide koordineerimise kohta (audiovisuaalmeedia teenuste direktiiv), et võtta arvesse muutuvat turuolukorda. – ELT L 303.