

Sisekaitseakadeemia

Päästekolledž

Kairi Kuldmets

**HALDUSMENETLUSE JA VÄÄRTEOMENETLUSE  
RAKENDAMISE TULEMUSLIKKUS HARIDUSASUTUSTE  
TULEOHUTUSJÄRELEVALVES IDA PÄÄSTEKESKUSE  
TÖÖPIIRKONNAS**

Lõputöö

Juhendaja: Riina Kroonberg,  
MA

Kaasjuhendaja: Gerli Pajula,  
MA

Tallinn 2023

# ANNOTATSIOON

Päästekolledž	Juuni 2023
Töö pealkiri eesti keeles: "Haldusmenetluse ja väärteomenetluse rakendamise tulemuslikkus haridusasutuste tuleohutusjärelvalves Ida päästkeskuse tööpiirkonnas"	
Töö pealkiri võõrkeeles: "The administrative procedure and misdemeanor procedure implementation effectiveness in fire safety supervision of educational institutions of the East rescue center work area"	
<p>Lõputöö on koostatud eesti keeles ja koosneb 50 leheküljest. Lõputöös on kasutatud 57 allikat.</p> <p>Lõputöö eesmärk on välja selgitada haldusmenetluse ja väärteomenetluse rakendamise tulemuslikkus tuleohutusjärelvalves ning esitada võimalikud meetmed haridusasutuste tuleohutusnõuete täitmise järgimise tõhustamiseks. Lõputöö teoreetilises osas antakse ülevaade haridusasutuste tuleohutusest, tuleohutusnõuete järgimisest ning riiklikku järelvalve olemusest, tuuakse välja inimeste mõtteviis, käitumine ja teadlikkus ohutusnõuete täitmisel ning kirjeldatakse haldusmenetluse ja väärteomenetluse rakendamist haridusasutuste tuleohutuse tagamisel. Töö empiirilises osas tutvustatakse meetodikat, analüüsitakse ankeetküsitluse vastuseid, tehakse järeldusi ja ettepanekuid. Lõputöö põhilise uurimistulemusena leiti, et haldusmenetlus on efektiivne vahend tagamaks tuleohutusnõuete rikkumiste kiire kõrvaldamise. Samas leiti, et väärteomenetluse raames rakendatav lühimenetluse otsus mõjutusvahendina täidab oma eesmärgi, milles tuleohutuse eest vastutavad isikud tajuvad otsest vastutust tuleohutusnõuete täitmisel ja rikkumiste ärahoidmisel isiklikult. Tuleohutusosalase olukorra parandamiseks haridusasutustes ning tuleohutusnõuete täitmise järgimise tõhustamiseks esitati ettepanekud esitati haridusasutustele, kohalikele omavalitsustele ja Päästeametile.</p>	
Võtmesõnad: tuleohutus, haldusmenetlus, väärteomenetlus, lühimenetluse otsus, teadlikkus, käitumine, mõtteviis, tuleohutuse seadus	
Võõrkeelsed võtmesõnad: fire safety, administrative procedure, misdemeanor procedure, effectiveness, awareness	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia	
Töö autor: Kairi Kuldmets	
<p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud.</p> <p>Annan Sisekaitseakadeemia tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose reprodutseerimiseks säilitamise ja elektroonilise avaldamise eesmärgil, sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni. Annan loa teose üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Sisekaitseakadeemia veebikeskkonna kaudu sealhulgas Sisekaitseakadeemia raamatukogu digikogu kaudu ja paber kandjal Sisekaitseakadeemia raamatukogus kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.</p> <p>Olen teadlik, et nimetatud õigused jäävad alles ka autorile. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.</p>	
Allkiri: (allkirjastatud digitaalselt)	Kommentaar (soovi korral)
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Riina Kroonberg	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Gerli Pajula	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor/instituudi juhataja:	Allkiri:

# SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	4
1. HARIDUSASUTUSTE TULEOHUTUS .....	8
1.1 Tuleohutusnõuete järgimine ja riikliku järelevalve olemus.....	9
1.2 Inimeste mõtteviis, käitumine ja teadlikkus ohutusnõuete täitmisel .....	12
1.3 Haldusmenetluse rakendamine haridusasutuste tuleohutuse tagamisel.....	14
1.4 Väärteomenetluse rakendamine haridusasutuste tuleohutuse tagamisel.....	18
2. EMPIIRILINE UURING HARIDUSASUTUSTES .....	21
2.1 Uuringu protsess, meetod ja valim .....	21
2.2 Uuringu tulemused.....	23
2.2.1 Ankeetküsitluse tulemused.....	23
2.3 Järeldused ja ettepanekud .....	33
KOKKUVÕTE .....	38
SUMMARY .....	40
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	41
LISA 1. Ankeetküsitlus .....	46

## SISSEJUHATUS

Eestis on ligikaudu 600 alusharidusasutust ja veidi üle 500 üldhariduskooli, igapäevaselt õpib neis kokku umbes 224 000 last (Statistikaamet, 2021). Käesolev töö keskendub Ida- ja Lääne-Virumaa haridusasutustele, mis moodustavad 11% kogu Eestis asuvatest lasteaedadest ja koolidest.

Haridusasutustes on tuleohutusnõuete täitmine oluline, seda eelkõige põhjusel, et hoone kasutajate seas on isikuid (lapsi), kes ei suuda ise oma turvalisuse eest vastutada. Turvalisuse ja ohutuse eest seisab haridusasutustes töötav personal, kellel lasub kohustus kaitsta lapsi ja tagada nende ohutus. Üldjuhul on haridusasutustes määratud üks konkreetne isik, kes vastutab asutuse tuleohutuse eest, st ehitises tuleohutusnõuete täitmise ja tagamise eest. Turvalisuse (sh ohutuse) tagamise meetmed ja nende rakendamine sätestatakse kooli kodukorras (PGS-i seletuskiri, 2009). Tavapärase on praktika, et haridusasutuses töötav isik ei vastuta vaid tuleohutuse eest, vaid see on töö üks osa tema ametijuhendist tulenevatest tööülesannetest ning seetõttu on keeruline hoida pidevat tähelepanu ühel konkreetset ja olulisel teemal – asutuse tuleohutus.

Päästeameti tuleohutusjärelvalve inspektorite peamine ülesanne on haldusõigusele tugineva riikliku järelvalve teostamine tuleohutusnõuete täitmise üle. Tuleohutusnõuete rikkumise tuvastamisel hindab järelvalvet tegev ametnik rikkumise sisu ja süüteo tunnuste olemasolu ning teeb sellest lähtuvalt otsuse, kas menetleda tuvastatud rikkumist haldusmenetluse raames või reageerida karistusõiguslike meetoditega (väärteomenetlus).

Päästeameti strateegiast tulenevalt on eesmärgiks jõuda aastaks 2025 parema teavitustöö ja riskipõhiste kontrollide kaudu parema tuleohutuskultuurini, kus tuleohutusnõudeid järjepidevalt teatakse ja täidetakse (Päästeamet, 2021).

Lõputöö teema on **aktuaalne**, kuna iga aastast viiakse tuleohutuskontrolle läbi haridusasutustes vastavalt Päästeameti ohutusjärelvalve ohuproгноosile ja esinevad puudused. Päästeameti avaliku dokumendiregistri otsingu tulemustest on leitav, et Ida- ja Lääne-Virumaa haridusasutustes läbi viidud tuleohutuskontrollide raames on tuvastatud mitmeid tuleohutuslaseid puuduseid ning seda korduvalt, st rikkumiste arv püsib aastate lõikes stabiilsena. Korduvate rikkumistena esineb näiteks tuleohutuspaigaldiste korrashoiutoimingute tähtaegadest mitte kinnipidamine, väljumis- ja evakuatsiooniteede

takistamine ning tulekahju korral tegutsemise õppuse mitte regulaarne korraldamine. (Päästeamet, 2022)

Ohuproгноos on üles ehitatud hoone kasutusotstarvete põhisel. Igale kasutusotstarbele on antud üldine riskitase, mis tuleneb tulekahju tõenäosuse ja tagajärje maatriksist. Seejärel võetakse arvesse varasemate tuleohutuskontrollide tulemused ja tulekahjusündmuste analüüsist saadud tulemused. Mainitud ohuproгноosist tulenevalt on haridusasutuste riskitaseme hinnang keskmine. (Päästeamet, 2022)

Käesoleva lõputöö **uudsus** seisneb selles, et autorile teadaolevalt ei ole varasemalt uuritud haldusmenetluse ja väärteomenetluse rakendamise tulemuslikkust haridusasutustes. Varasemalt on sarnasel teemal kirjutanud Sergei Jevstratenko (2022), kes uuris kooliõpetajate teadlikkust tuleohutusest Ida-Virumaa koolides ning Helen Arukaev (2016), kes uuris Virumaa lasteaedades töötava personali teadlikkust ja oskust käituda tulekahju korral. Samuti avaldub antud teema uudsus selles, et autorile teadaolevalt ei ole Päästeamet läbi viinud mõju-uuringut rakendatavate menetlusliikide tõhususe kohta.

Haldusmenetluse seaduse kohaselt väljastatakse haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel tuleohutusnõuete rikkumise tuvastamisel haldusakt, millega esitatakse haridusasutusele kui juriidilisele isikule nõue kõrvaldada puudus ette antud tähtaja jooksul. Üldjuhul kõrvaldatakse tuleohutusnõuete rikkumised määratud tähtjaks (Haldusmenetluse seadus, 2001). Väärteomenetluse seadustiku kohaselt peab väärteo tunnuste ilmnemisel alustama kohtuväline menetleja väärteomenetluse (Väärteomenetluse seadustik, 2002). Lühimenetluses rakendatavad väärteod tulenevad tuleohutuse seaduse §-st 56<sup>1</sup> (Tuleohutuse seadus, 2010). Lähtuvalt Päästeameti ohutusjärelvalve töökorralduse juhendi lisast nr 6 "Väärteomenetluse läbiviimise juhend" tähendab see lühimenetluse otsuse väljastamist nende rikkumiste osas, millele on Päästeamet määranud nulltolerantsi põhimõtte. Nulltolerantsi rakendamine Päästeameti poolt teatud rikkumiste suhtes tähendab seda, et need rikkumised ei ole üldjuhul vähetähtsad väärteod. (Päästeamet, 2022)

Tuleohutusnõuete rikkumised, mille osas rakendatakse nulltolerants põhimõtet, määratakse kindlaks tulekahjude statistika ja ohutusjärelvalve praktika põhjal ning rikkumiste loetelu võib ajas muutuda (Päästeamet, 2022).

Eelnevast tulenevalt on lõputöös **uurimisprobleem** püstitatud küsimusena: millise menetlusliigi rakendamine (haldusmenetlus, väärteomenetlus) aitab tulemuslikumalt haridusasutustes tagada tuleohutusnõuete täitmist.

Uurimisprobleemi täpsustavad kolm **uurimisküsimust**:

1. Milliste tuleohutusnõuete täitmist on haridusasutustes raske tagada?
2. Millise menetlusliigi rakendamisel kõrvaldatakse tuvastatud tuleohutusnõude rikkumine ajalises vaates kiiremini?
3. Millised on takistused haridusasutuses tuleohutusnõuete täitmisel ja nõuete järgimises?

Lõputöö **eesmärk** on välja selgitada haldusmenetluse ja väärteomenetluse rakendamise tulemuslikkus tuleohutusjärelvalves ning esitada võimalikud meetmed haridusasutuste tuleohutusnõuete täitmise järgimise tõhustamiseks.

Eesmärgi täitmiseks on sõnastatud kolm **uurimisülesannet**:

1. Analüüsida haridusasutuste tuleohutusjärelvalve olemust ning tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumistel haldus- ja väärteomenetluse rakendamist.
2. Analüüsida Ida- ja Lääne-Virumaa haridusasutuste tuleohutuse eest vastutavate isikute käitumist pärast haldus- või väärteomenetluse rakendamist tuleohutusnõuete täitmisel.
3. Sünteesida teooriat ja lõputöö uuringu tulemusi ning teha järeldusi ja ettepanekuid haridusasutuste tuleohutumaks muutmisel läbi erinevate menetlusliikide kohaldamise.

Lõputöös viiakse läbi kvantitatiivne empiiriline uuring (Hirsjärvi, *et al.*, 2007, lk 130-131). Andmekogumise meetodina kasutatakse ankeetküsimustikku (Neuman, 2011, p. 48). Ankeetküsitlusega saab koguda andmeid inimeste teadmiste, suhtumiste ja käitumiste kohta (Hirsjärvi, *et al.*, 2007, lk 166). Õunapuu (2014, lk 58) kirjutab, et kvantitatiivses uurimistöös tegeletakse väliste nähtustega, mida on võimalik vaadelda ja mõõta ning kus uuritakse inimkäitumist väliselt jälgitavate ja registreeritavate tunnuste kaudu, et välja selgitada põhjuslikud ja korrelatiivsed seosed. Kvantitatiivne meetod on valitud ka põhjusel, et see meetod võimaldab uurimisse kaasata mitmeid haridusasutusi erinevatest piirkondadest Ida päästkeskuse tööpiirkonnas. Lisaks võimaldab kvantitatiivne analüüs saada põhjalikku informatsiooni tulenevalt töö eesmärgist.

Uuringu valimi moodustavad alusharidusasutuste ja üldhariduskoolide tuleohutuse eest vastutavad isikud Ida päästkeskuse tööpiirkonnas Ida- ja Lääne-Virumaal. Valimisse on valitud kohalike omavalitsuste poolt hallatavad haridusasutused, mis pakuvad alusharidust (koolieelsed lasteasutused) ja üldharidust (põhikool, gümnaasium). Valimi moodustamiseks kasutatakse kohaliku omavalitsuse veebilehtedel olevaid andmeid, et leida üles kriteeriumidele vastavad haridusasutused. Uuringu ankeet edastatakse haridusasutuste üldisele

e-maili aadressile paludes suunata küsitlus asutuses tuleohutuse eest vastutavale isikule. Andmed kogutakse elektroonse küsimustiku kaudu, kasutades selleks Google Forms keskkonda.

Käesoleva lõputöö andmeanalüüsi meetodina kasutatakse statistilist andmeanalüüsi, mis võimaldab andmeid organiseerida ning hiljem neis sisalduvat infot korrastatult ja ülevaatlikult esitada. Andmeanalüüsi läbiviimiseks kasutatakse MS Excel programmi, mille abil organiseeritakse andmed andmetabelitesse.

Lõputöö koosneb kahest põhipeatükist ning alapeatükkidest. Esimese põhipeatüki teoreetiline osa käsitleb haridusasutuste tuleohutust. Alapeatükkides tutvustatakse tuleohutusnõuete järgimist ja riikliku järelevalve olemust ning analüüsitakse teadusallikate põhjal inimeste mõtteviisi, teadlikkust ja käitumist ohutusnõuete täitmisel. Lisaks kirjeldatakse tuleohutusnõuete rikkumisel kaasnevat haldus- või väärteomenetluse rakendamist haridusasutuste tuleohutusnõuete täitmise tagamisel. Teises peatükis antakse ülevaade lõputöö empiirilisest uuringust. Nendes alapeatükkides tutvustatakse uurimistöö metoodikat ja valimit ning andmete kogumise ja analüüsimise meetodeid. Samuti esitletakse uuringu käigus saadud tulemusi ning tuuakse välja järeldused ja ettepanekud.

# 1. HARIDUSASUTUSTE TULEOHUTUS

Haridusasutus on oma olemuselt koht, kus omandavad haridust erinevas vanuses inimesed. Haridusasutuste hulka kuuluvad koolieelsed lasteasutused, algkoolid, üldhariduskoolid, gümnaasiumid ja ülikoolid. Neid asutusi juhib riik või kohaliku omavalitsuse üksus. (Legal Information Institute, 2008)

Haridusasutused on ühed olulisemad investeringu objektid. Need on õpilaste, õpetajate ja kogukondade kohtumispaikadeks, need pakuvad neis viibivatele inimestele keskkonda, mis peab olema atraktiivne, soodustama õppimist ja akadeemilist edu. Seetõttu on oluline adekvaatselt kaitsta neid hooneid tulekahjus hävimise eest. Konkreetse hoone strateegia nõuab head juhtimispoliitikat, et see tõhusalt toimiks. Tuleohutusstrateegia peaks olema pidev protsess, tuleohutussüsteeme peab regulaarselt kontrollima ja hooldama. (Ebenehi, *et al.*, 2017, pp. 1-2)

Nooremate õpilaste tuleohutuse eest vastutab keegi, kes peab otsustama, kas hoone on tuleohutu, millised suitsuandurid hoones olema peavad, kuidas kasutada tulekustuteid jne. Laste ja noorte vastutusala see üldjuhul ei ole. (Comeau, 2007, pp. 117-124)

Teadus- ja haridusobjektid on mõeldud inimeste ajutiseks massiliseks viibimiseks. Selliste omadustega hooned on oma geomeetriliste parameetrite ning ruumide ja kujunduse osas mitmekesised, mistõttu on tuleohutuse tagamine neis keerukas. Avalike hoonete eripäraks on neisse märkimisväärse hulga inimeste kogunemine. Sellega seoses pööratakse erilist tähelepanu sellistes hoonetes evakueerimise probleemidele ning evakuatsiooni- ja väljapääsuteede mõõtmetele, mis on reguleeritud vastavates standardites või kindlaks tehtud spetsiaalsetes arvutustes. Teadus- ja haridusobjektide ruumilised planeerimisotsused määravad paljuski tulekahju arengu dünaamika ja selle ohtlike tegurite leviku. (Morozov, 2019, pp. 1-2)

Lähtuvalt Päästeameti strateegiast ja seatud alaeesmärgist 1.2 ning tuginedes ülal toodud teadusallikatele, siis teadlik ja plaanipärane tegutsemine aitab oluliselt kaasa ehitiste tuleohutuse tagamisele ja inimeste teadlikkuse tõstmisele. Töö autori arvates on haridusasutustes tuleohutuse tagamine määrava tähtsusega, et ennetada tuleohust tingitud ohtlike olukordi ja tulekahju sündmuste teket, eesmärgiga kaitsta hoones viibivaid inimesi.



## 1.1 Tuleohutusnõuete järgimine ja riikliku järelevalve olemus

Hoonete tulekahjusid peetakse üheks kõige levinumaks ja laastavamaks katastroofiks. Haridusasutuste säästmine selliste vahejuhtumite eest on väga oluline, sest neis viibivaid lapsi ja õpilasi peetakse ühiskonnas üheks haavatavamateks rühmadeks. Seega on nende kaitsmiseks vaja turvalisi hooneid, kus õpilaste, õpetajate ja muu täiskasvanud personali ohutus on ennetavate meetmetega katastroofiriski vähendamiseks tagatud. (Seyedin, *et al.*, 2020, pp. 1-2)

Haridusasutuste üldisteks eesmärkideks on kaitsta õpilasi ja töötajaid tulekahjude eest ning päästemeeskondi päästetöödel, tagada hariduse järjepidevus ning tugevdada riskide vähendamist ja vastupanuvõimet. Nende eesmärkide saavutamiseks on kolm peamist etappi: turvalised ehitised, riskide vähendamine ja katastroofide ärahoidmine. Ohutu ehitise jaoks on vaja määratleda asutuse tüüp ja selle omadused. Olemasolevates hoonetes on vaja hinnata haavatavust, teha kindlaks ja hinnata leevendusvõimalusi ning töötada välja ja rakendada plaane. Nagu iga teise vara puhul, peavad ka õppehooned vastama tulekaitsenormidele ja seadustele. (Manes, *et al.*, 2023, pp. 44-65)

Hoonete kaitsmist tulekahju eest saab käsitleda kahest vaatenurgast – hoone projekteerimine ning hoone haldamine ja juhtimine. Olgugi, et tuleohutuse tagamise prioriteet on väga madal hoone projekteerimise protsessis, on selles etapis üldiselt sätestatud miimumnõuded tuleohutuse tagamiseks. Seega, kui tööle rakendada tõhus juhtkond, kes kinnisvara haldab, on vähetõenäoline, et tulekahjud tekivad, isegi siis, kui hoone on halvasti projekteeritud. Samas hästi projekteeritud hoones, mida ei juhi tõhus juhtkond, võib suure tõenäosusega tekkida tuleohutusalaalseid probleeme hoone eluea jooksul. (Ebenahi, *et al.*, 2017, pp. 2-3)

Asutused peavad tuleohutusega tegelema ennetavalt. Sageli kipuvad nad järgima tuleohutuseesmärke, st olemasolevaid regulatsioone, määruseid ja protseduure kitsalt. Üldtunnustatud seisukoht on, et tuleohutust saab paremini hinnata ja seda hallata, kui tegeleda eelnevalt asutuse läbiviidavate tegevusega kaasnevate ohtudega. Seda tehakse tavaliselt ohtude süstemaatilise tuvastamise, ohtude olulisuse hindamise ja ohtude juhtimise kaudu ennetamise, kontrolli ja leevendamise teel. Määrus võib nõuda või eeldada ennetavat lähenemist tuleohutusele, kuid ainult seaduste ja määruste järgimine ei tähenda tingimata, et asutuses toimuv tegevus on ohutu. Peale selle, asutused keskenduvad vahetutele ohuteguritele

ja neil on vähene teadmine ja arusaam varjatud ohuteguritest. (Santos-Reyes, *et al.*, 2001, pp. 476-477)

Cobin (2014, pp. 189-209) kirjeldab oma artiklis, et tuleohutuse regulatsioonid on mõeldud varade kaitsmiseks ja elude päästmiseks. Tihti on need valitsuse või avaliku korra poolt algatatud parema kvaliteedi või suurema ohutuse tagamiseks inimtegevuses. Majanduslikus mõttes, avaliku korra all on mõeldud teatud asutust, mis annab ette reeglid ja ühiskond järgib neid. Regulatsioonid luuakse selleks, et vähendada ebakindlust. Tuleohutuse osas on oluline uurimisküsimus, kas regulatsioonid hoiavad ära tulekahju tekke või suurendavad avalikku turvalisust. Samuti on artiklis välja toodud, et tuleohutuse osas on enamiku maailma regulatiivseks standardiks tuleohutuse seadus, mis on koostatud valdkonna ekspertide nõuandeid kasutades. Ehitusinspektorid ja tuleohutuse inspektorid on need, kes nõuavad seaduse täitmist. Kui kvaliteet ja ohutus oleks igal pool tagatud, ei oleks reguleerimist seadustega vaja. Kuna aga piisavat kvaliteeti ja ohutuse taset ei suudeta tagada, peab valitsus avalikes huvides ohutõrgete vältimiseks sekkuma.

Mohammad, *et al.*, (2022, pp. 1-9) tutvustavad oma artiklis üldist ja süstemaatilist raamistikku kooliruumide tuleohutumaks muutmiseks ning on välja töötanud kaheksa soovituslikku etappi, mille järgi hinnata ja mille järgi toimetada mis tahes haridusasutuse tuleohutuse vaatest:

Etapp 1: eesmärgiks on koguda kokku kõik olemasolevad vajalikud dokumendid, et hõlbustada käimasolevaid tuleohutusjuhtimise protsesse kooliruumides. Need dokumendid sisaldavad konstrueeritud jooniseid, et analüüsida võimalikke ruumidefekte, mis võivad mõjutada kasutajate ohutust ning erinevaid aruandeid, kus on kirjas kõik varasemad ohutus- ja hooldustööd.

Etapp 2: selle sammu eesmärk on tuvastada võimalikud tuleallikad kooliruumides, et saaks välja töötada ennetusmeetmed nende tulekahjude tekkepotentsiaali leevendamiseks. Nendeks allikateks võivad olla suitsetamine, ülekoormatud pistikupesad, vigased elektrijuhtmestikud, mittestandardised pikendusjuhtmed ja liiga suurel hulgal põlevmaterjali liigne ladustamine.

Etapp 3: selle sammu eesmärk on tuvastada kõik haridusasutustele mõeldud tuleohutusnõuded läbi seaduste, standardite ja muude normide. Eesmärk on tagada nende nõuete täitmine, kuna neil on võtmeroll kõigi võimalike riskide maandamisel.

Etapp 4: eesmärk on välja töötada tabeli kujul tuleohutuse kontrollnimekiri, mida saab kasutada asutuste uurimis- ja hindamisprotsessides. Kontrollnimekiri hõlmab endas kõigi tuvastatud nõuete sorteerimist vastavate kategooriate alla.

Etapp 5: selle sammu eesmärk on valmistuda tuleohutuse inspekteerimiseks välise asutuse poolt ja üle vaadata kõik kogutud dokumendid kooliruumide kohta ja keskenduda nende vastavuse kontrollimisele.

Etapp 6: eesmärk on tuleohutuskontrolli läbiviimine välise asutuse poolt, et hinnata asutuse vastavust kohaldatavates seadustes ja standardites tuvastatud nõuetele. Kontroll hõlmab kõikide ohutusmeetmete hindamist.

Etapp 7: see samm keskendub tuvastatud leidude analüüsile, dokumentide uurimise tulemustele ja välise asutuse poolt tulemuste analüüsimisele.

Etapp 8: selle sammuga luuakse parendus- ja tegevuskava, mis sisaldab soovitusi asutuse tuleohutuse taseme tõstmiseks, mis põhineb dokumentide uurimisel ja välise asutuse kontrolli tulemustel.

Kõik organisatsiooni tegevuse elutsüklis osalejad peaksid olema pühendunud tuleohutusega tegelemisele proaktiivselt ja ennetama juhtumeid või õnnetusi. Üksikisikud, meeskonnad ja osakonnad organisatsioonis peaksid oma igapäevaste ülesannete täitmisel tuleohutusega rohkem tegelema. Puudub tuleohutusvisioon, strateegia või poliitika, mida oleks võimalik saavutada ilma võimekate ja pühendunud töötajateta. (Santos-Reyes, *et al.*, 2001, pp. 476-477)

Ruckriegel (2011, p. 42) on oma artiklis kirjutanud, et tuleohutuse inspektorite töö nõuab mitmesuguseid töövahendeid igapäevaste tööülesannete täitmiseks. Mõned neist on tööks hädavajalikud, teisi on hea omada. Inspektori töö peab põhinema teadmistel, oskustel ja kogemustel. Ükski hulk töövahendeid ei tee inspektorit pädevaks, kui tal pole vajalikku väljaõpet. Põhjalik seaduste kogu, standardid, käsiraamatud, kogumikud ja määrused on tuleohutuse inspektori jaoks hädavajalikud. Seadused on tuleohutuse inspektorile sama vajalikud, kui vesi, mis on mõeldud tulekahjude kustutamiseks.

Korraldatseseaduses on välja toodud põhimõte, mille kohaselt tegevuse õigusliku aluse valiku riikliku järelevalve menetluse või süüteomenetluse vahel määrab meetme objektiivne eesmärk (Korraldatseseadus, 2011). Ehk teisisõnu tuleb kindlaks määrata, kas konkreetse meetme eesmärgiks on preventatsioon või repressioon. Kui see on välja selgitatud, siis on

selge, kas tegemist on riikliku järelevalve meetmega või süüteomenetluse toiminguga ning juhinduda tuleb vastava menetluse regulatsioonist. (Eljas, *et al.*, 2018, lk. 14)

Tulenevalt eelnevalt kirjeldatust on Päästeameti ohutusjärelevalve valdkond riiklikku järelevalvesse kuuluv ning rakendab preventiivse ja respessiivse eesmärgiga meetmeid, et kujundada ohutuskultuuri, kus ehitised on heas tuleohutusosalases seisukorras ja neis töötavad inimesed on teadlikud tuleohutusnõuetest.

Wallace (2006, p. 46) on oma raamatus kirjutanud, et päästeasutuses, kus teatakse, kuhupoole liikuda soovitakse ning millises keskkonnas seda tehakse ning kui on selgitatud, kuidas sinna jõuda, on parimad võimalused saavutada soovitud eesmäärke. Samuti on Wallace (2006, p. 211) maininud, et eesmärgid on olulised, sest need seavad prioriteete.

## **1.2 Inimeste mõtteviis, käitumine ja teadlikkus ohutusnõuete täitmisel**

Haridusasutuste tuleohutuse eest vastutavate isikute töö tulemuslikkus sõltub nende teadlikkusest tuleohutusnõuetest ja asutuses olevast ohutuskultuurist. Samuti mõjutab nende tulemuslikkust hinnang enda tööle, mis tuleneb mõtteviisist ja käitumismustritest. Töö autori hinnangul areneb inimeste teadlikkus tuleohutusest läbi teadmiste täiendamise ja praktiliste kogemuste.

Kidron (1997, lk 57) ütleb oma teoses, et õppimisega treenitakse ja lihvitakse mõtlemise erinevaid külgi. Probleemide püstitamisel, analüüsimisel ja lahendamisel mängib olulist rolli vaimne aktiivsus.

Ohutuskultuur on organisatsioonikultuuri alamliik, kus on määratletud tervist ja ohutust puudutavad väärtused ja tõekspidamised. Ohutuskultuur on nähtav tõend selle kohta, kuidas üksikisikud ja kogu organisatsioon juhivad riske ja ohte, vältides kahjusid või kaotuseid ning nende saavutamiseks on püstitatud eesmärgid. Ohutuskultuur peegeldab ühist arusaama ohutusest ning tuleneb dünaamilisest ja vastastikuselt inimeste vahelisest suhtlusest, ülesannetest ja süsteemidest. Ohutus peab olema võetud kasutusele kui oluline standard ning juhtima süsteeme, kus ohutus on seatud fookusega prioriteediks. Vigade tuvastamisel uuritakse iga seotud protsessi etappe, et määrata, millised otsused või tegevused oleksid võinud vigu takistada. Protsess ja süsteem kujundatakse seejärel ümber, et leevendada tulevasi sündmuseid. Selle juures on sisse lülitatud mõtteviis, et ennetada ja vältida vigade tekkimist läbi teadlikkuse ja tähelepanelikkuse. (Sherwood, *et al.*, 2014, pp. 15-72)

YanJun, *et al.*, (2020, pp. 347-366) on kirjeldanud oma artiklis paradoksaalset mõtteviisi ja seda, kuidas see mõjutab uuenduslikult töökäitumist. Paradoksaalse mõtteviisi omaksvõtmine võib aidata inimestel võimendada pingeid ja luua neist loomingulisi väljundeid. Selle mõtteviisiga inimesed tunnevad end mugavalt ja saavad pingetest energiat. Uuenduslik käitumine on töötajate tulemuslikkuse hindamise põhikomponent ning organisatsiooni tõhususe oluline aspekt. Keeruline uuenduslik käitumine koosneb mitmest tegevusest, mis on seotud nii ideede genereerimisega kui ka nende elluviimisega. Individuaalne innovatsioon saab alguse uute ideede või lahenduse genereerimisest. Ideede genereerimine nõuab kastist välja mõtlemist, uurimist ja vigade sallimist. Mida rohkem ideid töötajad genereerivad, seda rohkem uuenduslikke lahendusi nad oma organisatsioonidele toodavad. Lisaks julgustab paradoksaalne mõtteviis töötajaid kõrvutama vastuolulisi elemente kognitiivselt, mis avardab nende tähelepanu ulatust ja suurendab konfliktsete elementidega seotud teadmiste kättesaadavust. Vaatamata uuendusliku käitumise võimalikele eelistele, ei ole inimesed alati motiveeritud seda käitumist omaks võtma.

Avaliku käitumise korrigeerimisega tegelemine viitab protsessile, mille käigus koolitavad pööravad oma tuleohutusosalase teadlikkuse heaks käitumiseks ja kordavad seda head käitumist, et kujuneksid harjumused ja head käitumistulemused. Täpsemalt võib selle jagada kolmeks etapiks:

Esimene etapp: tuleohutusprobleemide mõistmine ja nendele tähelepanu pööramine läbi tuleohutusosalase tegevuse kasutades moraalset motivatsiooni. See on tuleohutuse praktilise tegevuse algus.

Teine etapp: valida käitumisviisi, kuidas läheneda ja kujundada tuleohutusega ettenähtud piirangud.

Selleks, et teisendada tuleohutuse motiveering käitumisse, tuleb valida vastavad lähenemisviisid ja tegutsemisvormid juba alguses, kuna siis on motivatsioon indiviidil olemas, et järgida oma rolli ametlikult kehtestatud käitumis- ja tuleohutusreeglitega.

Seetõttu on tähtis, et tuleohutuskvaliteedi protsessi käigus valitakse õige käitumisviisi. Ohutuskvaliteedi ja käitumisviisi vahel on arvestatav seos lõpptulemuse osas.

Kolmas etapp: keskenduda valitud tuleohutusosalasele käitumisele ning korrata ja tugevdada sellist käitumist, et kujundada harjumust ka praktilises käitumises, kui tegemist on ohutuse kontrollimisega.

Põhjus, miks harjumust eriti rõhutada, on et tuleohutuse käitumise teadlikkust tõsta erinevates olukordades. Tuleohutusega seotud olukorrad on sageli juhuslikkuse ja hetkeolukorra ajendil

ning stabiilse käitumise muster ja tuleohutuse kvaliteet isikute poolt võivadki kujuneda alles pärast korduvate koolituste ja käitumismustrite läbiviimist. Seetõttu võib töötajatele harjumuse loomist pidada tähtsaks osaks tuleohutuse kvaliteedi kujunemise juures. (Wang, *et al.*, 2014, pp. 151-165)

Inimesed toetuvad oma valikute tegemiseks valitsuse standarditele, kontrollidele ja kättesaadavale informatsioonile. Kui valitsuse regulatsioone ei eksisteeriks, käitaksid inimesed ilmselt teistmoodi. Regulatsiooni olemasolu mõjutab inimeste käitumist ja teadlikkust. (Cobin, 2014, pp. 189-209)

Arvatakse, et erinevatel arusaamadel on suur mõju sellele, kuidas inimesed oma sooritust tõlgendavad. Varasemad uuringud on näidanud, et inimesed võivad mõelda oma võimetele erinevalt. Need, kes omavad rohkem fikseeritud mõtteviisi, usuvad, et oskused ja võimed on fikseeritud ja suhteliselt stabiilsed omadused ning nende saavutused kajastavad nende teooriaid. Seetõttu võtavad nad tõenäoliselt omaks tulemuslikkuse eesmärgid, keskendudes oma võimete demonstreerimisele ja teiste positiivsete hinnangute otsimisele. Kuid need, kellel on kasvule suunatud mõtteviis, usuvad, et võimed ja oskused on vormitavad või muutlikud ja neid saab pingutades parandada. (Török, *et al.*, 2022, pp. 1-2)

Rogers (2003, p. 169) kasutab teadlikkuse kujunemisel innovatsiooni difusiooni teooriat ning nimetab uuenduste levikut ehk teadlikkuse saavutamist protsessiks, kus sotsiaalse süsteemi liikmed saavad uuendustest teadlikuks ja hakkavad seda kasutama või mitte.

Skinner (1974, pp. 249-259) kirjeldab, et teadmine ja mõistmine võetakse kasutusele ainult tegutsedes. Mida põhjalikumalt mõistetakse suhet käitumise, geneetika ja keskkondade erinevuste vahel, seda paremini mõistetakse liigi olemust. Traditsioonilised teadmiste teooriad eeldavad, et enne tegutsemist tuleb aga läbi mõelda, kuidas konkreetses olukorras tegutseda ning valida olemasolevatele teadmistele tuginedes õige lähenemine.

### **1.3 Haldusmenetluse rakendamine haridusasutuste tuleohutuse tagamisel**

Lähtuvalt ohutusjärelvalve ohuproгноosist teostab Päästeamet haridusasutustes tuleohutuskontrolle iga aastast ning nende raames on tuvastatud korduvalt samasisulisi rikkumisi. Kui Päästeamet tuvastab haridusasutuste tuleohutuskontrollide läbiviimisel tuleohutusnõuete rikkumised, siis menetletakse tuvastatud rikkumisi üldjuhul haldusmenetluse käigus või süüteo tunnuste olemasolul väärteomenetluse käigus.

Käesolevas peatükis keskendutakse haldusmenetluse läbiviimise protsessile tuleohutusnõuete täitmises.

Kui koolides ja lasteaedades tuleohutusmeetmeid ei rakendata, võivad töötajad, õpilased ja külastajad olla ohustatud ning tulekahju sündmuse käigus vigastada saada. Samuti võivad hooned tulekahju korral saada tõsiselt kannatada või hävineda. See võib mõjutada hariduse omandamist ja õppetegevust, eriti kui asutused tuleb renoveerimistöodeks sulgeda.

Euroopas on suur hulk õigusakte, mille loojad peavad silmas pidama poliitilist, ühiskondlikku ja tehnoloogilist arengut. Arusaam, et tuleohu kontrollimisega tuleb tegeleda on pärit ajaloolistest aegadest. Ehitiste tulekahju juhtumite õiguslik käsitus on jälgitav Hammurabi koodeksist (1772 eKr), mis käsitles keskaegseid tekste ja regulatsioone linnaplaneerimises. Tuleohutusega seoses võib kaaluda kolme tüüpi regulatsioone: reguleerivad, toimivuspõhised ja ettekirjutavad regulatsioonid. Eeldatakse, et hoone on ohutu ja vastab tuleohutusnõuetele, kui on jälgitud ettekirjutust. (Amaya Osacar, *et al.*, 2021, pp. 1-27)

Crane (2002, pp. 11-13) toob oma raamatus välja haldusõiguse kaks erinevat tähendust. Üks neist viitab haldusõigusele, kui õiguskogule, mis koosneb seadustest, tavadest ja institutsioonidest, mille abil saavutatakse eesmärgid ja kord. Teise mõttena on haldusõigus seotud käitumisega ja valitsuse funktsioonide täitmisega.

Tennert (2006, pp. 1339-1361) väljendab oma artiklis arvamust, et haldusõigust on kõige parem pidada pragmaatiliseks. Nagu enamikest seadustest, tuleb nende põhimõtete selgitamine välja konkreetsetest olukordadest ja üksikisikute praktikatest. Pragmaatiline otsus pöörab tähelepanu tagajärgedele ning ei tähenda üldistuste ja põhimõtete liigset rõhutamist. Pragmaatilise otsuse ülim kriteerium on mõistlikkus. Mõistlikkust võib selles kontekstis pidada ka etteaimatavaks. Etteaimatavus on oluline, kuna see annab aluse otsuste tegemiseks. Haldusõiguse teooria peaks praktikas juhendama või suunama ning pragmaatikud rõhutavad fakti, et teooriat juhib paremini praktika. Haldusmenetluse seadus määratleb reeglid, terve või osa haldusorgani tegevusest. See on üldiselt või konkreetselt kohaldatav ning selle mõju avaldub tulevikus. Reeglite eesmärgiks on rakendada, tõlgendada või ette kirjutada seadust, kirjeldada organisatsiooni protseduure ja praktilisi nõudeid. Reeglid kipuvad olema üldkohaldatavad, nad on reguleeritud pigem kõigile, kes alluvad asutusele, mitte konkreetsele isikule.

Haldusõigus reguleerib ametivõimude tegevust, nende moodustamise korda, volitusi, suhteid kodanikega ning vastutust haldusõiguse rikkumise eest. Selle eesmärgiks on tagada avalike

huvide elluviimine, luues avalikkus haldust teostavate organite moodustamise alused, sisustades nende pädevuse ja luues õiguslikud raamid pädevuse teostamisel tekkivatele suhetele. (Justiitsministeerium, 2021)

Päästeseaduse § 5 lg 1 punkti 3 kohaselt on Päästeameti ülesandeks järelevalve tuleohutuse seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle ning samuti teistes seadustes tuleohutuse tagamiseks ettenähtud nõuete täitmise üle (Päästeseadus, 2010). Päästeameti peamine eesmärk on ennetada õnnetusi ning riikliku tuleohutusjärelevalve eesmärk on mõjutada inimesi tuleohutusnõudeid teadvustama ja neid täitma. Mainitud eesmärkide täitmiseks rakendatakse haldusmenetlust riiklike regulatsioonide raamistikus. Haldusmenetlus on haldusorgani tegevus määruse või haldusakti andmisel, toimingu sooritamisel või halduslepingu sõlmimisel (Haldusmenetluse seadus, 2001).

Riikliku järelevalve menetlus on korrapärase raames toimuv haldusmenetlus ning riikliku järelevalve menetlus on käsitletav haldusmenetluse eriliigina. Riikliku järelevalve menetluse alused ja kord on sätestatud haldusmenetluse seaduses, korrapärase seaduses ja haldusõiguse eriosa seadustes (nt päästeseaduses). Riikliku järelevalve menetlus on ametniku tegevus selleks, et ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrapärase kummine. (Eljas, *et al.*, 2018, lk. 7-8)

Korrapärase seadus määratleb riikliku järelevalve süsteemi, selle üldised põhimõtted ja mõisted ning meetmete alused. Korrapärase seaduse rakendamisega tagatakse lõppastmes õigusnormidega normeeritud tegevuse järgimine ja teiste isikute õigushüvede kaitse ehk avalik kord ja riigi sisemine julgeolek. (Jäätma, 2022, lk. 391-399)

Menetluse üheks definitsiooniks on kindlas järjekorras tehtavad õigustoimingud (Maurer, 2000).

Haldusmenetluse põhimõtted on määratletud haldusmenetluse seaduses - õiguste kaitse (§ 3), kaalutusõigus (§ 4), vormivabadus ja eesmärgipärasus (§ 5), uurimisõiguste (§ 6), avalikkus ja andmekaitse (§ 7) (Haldusmenetluse seadus, 2001).

Tulenevalt haldusmenetluse seaduse § 35 lõikest 1 algab haldusmenetlus haldusakti andmiseks või toimingu sooritamiseks ühel viisil kolmest järgnevast:



- 1) taotluse esitamisest haldusorganile;
- 2) haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise teavitamisega menetlusest;
- 3) haldusorgani initsiatiivil algatatud haldusmenetluses menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu sooritamise.

Üldjuhul algab tuleohutusjärelvalve valdkonnas haldusmenetlus haldusorgani ehk Päästeameti initsiatiivil ning menetlusosalise teavitamisega. Menetlusosalist kirjeldab haldusmenetluse seadus § 11. Teavitamiskohustus tuleneb sama seaduse § 35 lõikest 2.

Kui haldusorgan on saanud taotluse või alustanud menetlust omal initsiatiivil, siis tuleb esimese asjana tutvuda taotluses kirjeldatuga või siis haldusorgani poolt varem tehtud otsustega sama asja suhtes. Selle tegevuse järel peab valmima tegutsemiskava, mis kujutab endast tegevuste loetelu, millega ametnik kogub tõendeid selleks, et teha asjas õiguspärane otsus. (Aedmaa, et al., lk. 175)

Lähtuvalt Päästeameti avalikus dokumendiregistris registreeritud haldusaktidest (ettekirjutused) nähtub, et haldusmenetlusprotsessis läbitakse järgnevad etapid:

- 1) menetlusosalise teavitamine tuleohutuskontrolli läbiviimisest;
- 2) ehitises viiakse läbi tuleohutuskontroll, mille käigus fikseeritakse ehitise tuleohutusala seisukord;
- 3) tuleohutusala puuduste tuvastamisel jätkatakse menetlust, mille raames tehakse menetlusosalise ärakuulamine ja seejärel väljastatakse haldusakt koos täitmise tähtaja määramisega ja sunniraha hoiatusega. Puuduste mitteilmnemisel lõpetatakse menetlus.

Haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt (Haldusmenetluse seadus, 2001).

Eelkirjeldatud menetlusprotsessis välja antava haldusakti eesmärk on tõsta ehitise tuleohutust suunates haridusasutuses tuleohutuse eest vastutavat isikut kõrvaldama tuvastatud puudused esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui ettekirjutuses määratud tähtjaks.

Ühendkuningriikide praktika on, et koole külastab kohalik päästeteenistus, kes kontrollib tuleohutust kooli territooriumil ning kasutatavaid tulekahjude ennetamise meetmeid. Kui kooli peetakse ebaturvaliseks või kool rikub 2005. aasta regulatsioonireformi määrust, siis

määratakse sõltuvalt rikkumise raskusastmest tulenevalt rahatrahve, teateid ja karistusi. Nendeks võivad olla:

- 1) Muudatuste teade - see on ametlik tuleohutuse teatis, mis väljastatakse, kui koolil on olulisi tuleohutusriske või kui kooli ruumide kasutuse eesmärki on hiljuti muudetud.
- 2) Täitmisteatis – see on rangem teatis ja väljastatakse siis, kui koolis on kõrged ohuriskid, millega ei tegeleta. Need teatised kirjeldavad konkreetseid üksikasju muudatuste kohta, mida tuleb asuda täitma ja tähtaega, milleks need muudatused peavad olema täielikult lõpule viidud.
- 3) Keelumärge – kui hinnatakse, et koolis on suur tuleoht ja ohutuse tagamiseks tuleb ruumidesse pääseda, edastatakse tuleohutuse eest vastutavale isikule keelumärge. Keeluteatised jõustuvad kohe pärast kättesaamist, rikkumiste korral rakendatakse rangeid karistusi.
- 4) Karistused – väiksemate rikkumiste eest võib määrata rahatrahvi kuni 5000 naela. Kui aga koolis on toimunud oluline tuleohutusala rikkumine, võidakse määrata piiramatut rahatrahvi koos kaheaastase vanglakaristusega. (Deer, 2020).

#### **1.4 Väärteomenetluse rakendamine haridusasutuste tuleohutuse tagamisel**

Alates aastast 2019 seoses tuleohutuse seaduse muudatusega lisandus Päästeameti riikliku järelevalve rakendatavatesse meetmetesse lühimenetlus. Töö autori arvates lisandus vastav muudatus menetluspraktikasse põhjusel, et haldusmenetlusega ei saavutatud tuleohutuse tagamisel soovitud eesmärki. Päästeameti strateegia kohaselt on 2025. aastaks vähemalt 56% ehitistest heas tuleohutusalasises seisukorras (Päästeamet, 2021).

Tulenevalt käesoleva töö eesmärgist, uuritakse väärteomenetluse raames kohaldatava lühimenetluse tulemuslikkust. Käesolevas peatükis keskendutakse väärteomenetluse läbiviimise protsessile tuleohutusnõuete täitmises.

Karistusseadustiku kohaselt on väärtegu süütegu, mille eest on põhikaristusena ette nähtud rahatrahv või arest (Karistusseadustik, 2001). Süüteod jagunevad väärtegudeks ja kuritegudeks. Väärtegude puhul saab kohtuväline menetleja mõista väärteo eest rahatrahvi kolm kuni kolmsada trahviühikut (Karistusseadustik, 2001). Haldusmenetluse seaduse § 2 lõike 2 kohaselt ei loeta haldusmenetluseks väärteomenetlust. Väärteguks ja kuriteguks defineerib karistusseadustik ning väärtegude menetluse reeglid on sätestatud

väärteomenetluse seadustikus. Väärteomenetlust viiakse läbi kiir-, üld- või lühimenetlusena, käesolevas töös kiir- ja üldmenetlust ei käsitleta. Menetlusliigi rakendamisel lähtub tuleohutuskontrolli tegev inspektor hoones tuvastatud asjaoludest, arvestades seadusandluses sätestatud tuleohutusnõudeid.

Lühimenetluse tulemusena määratakse isikule mõjutustrahv, mis on mittekaristuslik sanktsioon. Mõjutustrahvi mittekaristuslikkus tähendab, et sellega ei kaasne isiku kandmist karistusregistrisse. Lühimenetluse eesmärk on siduda lahti süüteomenetluses kohaldatavate karistuste üldisest süsteemist ja muuta seeläbi isikule vähem koormavaks. (Timberg, 2018)

Tulenevalt tuleohutuse seaduse § 56<sup>1</sup> lõikest 2 kohaldab Päästeamet lühimenetlust ehk mõjutustrahvi summas 40 eurot, kui väärtegu on toime pandud ning väärteo tunnused esinevad sama seaduse § 44 lõikes 1 ja § 50 lõikes 1 sätestatud nõuetes.

Väärteo tunnuste ilmnemisel tuleb menetlus alustada, juhul kui väärteomenetlust välistavaid asjaolusid ei leidu. Kehtib üks erisus, nimelt vähetähtsa väärteo korral võib jätta väärteomenetluse alustamata. Seega menetlejal on võimalus menetlust mitte alustada. Vähetähtsaks ei saa lugeda tegu, millega kaasneb kahju. Samuti on tal õigus vastu võtta otsus menetluse mittealustamiseks, kui väärteo toimepannud isiku väljaselgitamine on ebatõenäoline või kui menetluse läbiviimine oleks väärteo asjaolusid arvestades ebamõistlikult kulukas. (Eljas, *et al.*, 2018, lk. 9-10)

Tulenevalt Päästeameti väärteomenetluse läbiviimise juhendist, saab väärteomenetlust inspektor rakendada, kui on toimunud ohutusnõuete rikkumine, mille eest seadus näeb ette väärteo korras karistamise (Päästeamet, 2022).

Väärteomenetluse seadustiku § 3<sup>1</sup> lõige 1 kehtestab väärteomenetluse kohustuslikkuse põhimõtte, mis tähendab, et väärteo tunnuste ilmnemisel on Päästeamet kohustatud menetlust alustama ja läbi viima väärteomenetlust, kui tegu ei ole Päästeameti veendumuse kohaselt vähetähtis või puuduvad väärteomenetlust välistavad asjaolud (Väärteomenetluse seadustik, 2002). Päästeamet on rakendanud asutusesiseselt nulltolerantsi teatud rikkumiste suhtes, mis tähendab, et need rikkumised ei ole üldjuhul vähetähtsad väärteod. Need rikkumised on järgnevad:

- evakuatsiooniteele on paigutatud põlevmaterjali;
- evakuatsioon on mistahes hoone osas (sh väljumisteel) takistatud;
- hoones puudub suitsuandur;
- hoones olev suitsuandur ei ole töökorras (nt puuduv või tühi patareid);

- hoones puudub tulekustuti;
- hoones olev tulekustuti ei ole töökorras;
- tulekustuti kontroll on tegemata.

Päästeameti inspektorid rakendavad väärteomenetlust seadusest tulenevatel alustel ja vastavalt vajadusele, eeskätt siis kui ohtu veel realiseerunud ei ole, aga rikkumisele on vaja reageerida ja rikkumise olemusest tulenevalt ei ole võimalik või otstarbekas ohu kõrvaldamiseks ettekirjutust teha. Samuti siis, kui oht on realiseerunud ja rikkumise kõrvaldamiseks ettekirjutust enam teha pole võimalik, sest selle aluseks olevad faktilised asjaolud on ära langenud. (Päästeamet, 2022)

Üks oluline arutelu õiguse ja majanduse valdkonnas keskendub alternatiivsete viiside eelistamisele ebaseadusliku käitumise ärahoidmiseks. Majandusteadlaste, õigusteadlaste ja psühholoogide seas ei ole selget üksmeelt rahaliste sanktsioonide paremuse osas võrreldes teiste karistusvormidega. Näiteks on olemas mõned katsete põhjal saadud tõendid, mis viitavad, et erinevat tüüpi karistused võivad mõjutada käitumist erinevate kanalite kaudu. (Albergaria, 2019, pp. 236-249)

Väärteona on karistatav nii tahtlik kui ka ettevaatamatu tegu (Karistusseadustik, 2001). See tähendab, et isiku suhtes on põhjust alustada menetlust ka siis, kui ta ei ole tuleohutusnõude rikkumist tahtlikult toime pannud. Töö autori hinnangul võib olla lühimenetluse rakendamine tõhus meede tuleohutusnõuete rikkumiste kõrvaldamiseks, kuna Päästeamet reageerib rikkumise tuvastamisele koheselt mõjutustrahvi määramisega.

## 2. EMPIIRILINE UURING HARIDUSASUTUSTES

### 2.1 Uuringu protsess, meetod ja valim

Lõputöö raames viidi läbi kvantitatiivne empiiriline uuring (Hirsjärvi, *et al.*, 2007, lk 130-131), et selgitada välja haldusmenetluse ja vääртеomenetluse rakendamise tulemuslikkus tuleohutusjärelvalves ning seeläbi selgitada välja võimalused läbi edasiste menetlustegevuste haridusasutuste tuleohutuse parandamiseks. Kvantitatiivse meetodi üheks laialt levinumaks andmekogumise meetodiks on küsitlus (Hirsjärvi, *et al.*, 2007, lk 193). Kvantitatiivse uurimismeetodi abil luuakse objektiivseid uuritavate nähtuste kirjeldusi, mida saab laiendada üldkogumile (Stern, *et al.*, 2014, p. 285).

McCaffrey (2022, p. 19) kirjeldab kvantitatiivset uurimistööd kui nähtuste selgitamist läbi numbriliste andmete kogumise ja nende analüüsimist matemaatiliste meetoditega. Kvantitatiivse uurimistöö kaks põhielementi on andmed ja statistiline analüüs, need on ühtlasi mõeldud toetama empiirilisi väiteid. Antud töös analüüsitakse uuringu tulemusi võrreldes teooriaga, kasutades selleks kirjeldavat statistikat.

Küsitlus viidi läbi veebikeskkonnas Google Forms. Ankeetküsitlus oli anonüümne, mis annab suurema kindluse vastuste aususes.

Ajavahemikus 15-17.03.2023 viidi läbi testküsitlus, et veenduda ankeedi arusaadavuses ning kõrvaldada võimalikud vead. Testküsitluse läbiviimiseks valiti välja kolm kooli, kellel paluti täita küsimustik ja anda tagasiside ankeedi kitsaskohtadele. Tagasiside tulemusena parandati ankeetküsitluse sõnastust ning muudeti see üheselt mõistetavamaks.

31.03.2023 seisuga oli küsitlusele vastanud 53 haridusasutuse esindajat, mistõttu 03.04.2023 helistati pisteliselt läbi mõned haridusasutused, uurides, kas nad on küsitlusele vastanud ja paludes seda teha, kui seda veel tehtud ei olnud. Ankeedile vastas 56 asutust, mis moodustab 43,4% Eesti haridusasutuste kogumist..

Andmekogumise meetodina on kasutatud ankeetküsitlust (vt Lisa 1), sest küsitlusuuringuste eeliseks peetakse tavaliselt seda, et nende abil saab koguda suure andmestiku: uurimusega saab haarata palju inimesi ja esitada neile rohkelt küsimusi. Küsitlusmeetod on tõhus ja kui ankeet on hoolikalt koostatud, saab andmeid kiirelt talletada ja arvuti abil analüüsida. (Hirsjärvi, *et al.*, 2007, lk 182). Kidron (2007, lk 74) on välja toonud, et ankeet on käepärane meetod, millega saab uurida katseisikute teadmisi, käitumismotiive ja materiaalsel olukorda

ning ankeediga saadud andmestikku võib vaadelda uuritavate soo, vanuserühmade, elukoha ja teiste objektiivsete näitajate lõikes. Küsitlus on üks kõige rohkem kasutatav meetod uuringu läbi viimiseks (Lagerspetz, 2017, lk. 156). Küsimuste koostamisel on oluline tähele panna, et küsimused oleks sõnastatud sedasi, et need on kõigile ühtmoodi mõistetavad (Lagerspetz, 2017, lk. 164).

Ghuri ja Gronhaug (2004, lk 98) leiavad, et sellise meetodi eeliseks on individuaalsete andmete kogumise, koondamise ja analüüsimise tulemuslikkus.

Antud meetodid sai valitud seetõttu, et infot soovitakse saada võimalikult suurelt valimilt ning valitud strateegia võimaldab tulemusi paremini võrrelda ning küsitluses osalejatel on võimalik vastata neile sobival ajal ja kohas (Kuusik, *et al.*, 2010, lk 301).

Küsitluse eeliseks on suure andmestiku kogumise võimalus, samas on puuduseks see, et ei ole võimalik kindlaks teha, kui tõsiselt uurimusse suhtutakse ning kas küsitluses osalejad on vastanud ausalt ja täpselt (Hirsjärvi, 2004, lk.182).

Andmeanalüüsimetodina rakendatakse kirjeldavat statistikat, mis annab võimaluse andmetest kokkuvõtte tegemiseks ja olemasolevate andmete kirjeldamiseks. (Tartu Ülikool, 2014). Statistikat kasutatakse selleks, et kirjeldada uuritavat nähtust ja teha selle kohta järeldusi (Õunapuu, 2014, lk 184).

Uuringu valimiks on ettekavatsetud valim. Lõputöö autor on valinud osalejad lähtudes lõputöö eesmärgist (Hirsjärvi, *et al.*, 2007, lk 152). Uuringu valimi moodustavad kohalike omavalitsuste hallatavad alusharidusasutuste ja üldhariduskoolide tuleohutuse eest vastutavad isikud Ida päästkeskuse tööpiirkonnas Ida- ja Lääne-Virumaal.

Lõputöös on kasutatud valimi mahu kalkulaatorit, et välja selgitada, milline peab olema vastanute hulk (Valimi mahu kalkulaator, 2020). Ida- ja Lääne-Virumaal on kokku 129 ehitist, milles pakutakse alusharidust või üldharidust, ning valimi mahu kalkulaatori järgi on usaldusnivooks 95% ja veapiiriks 10%. Mainitust lähtuvalt peab ankeetküsitlusele vastanute arv olema vähemalt 55, et uuringutulemusi analüüsida ja teha järeldusi.

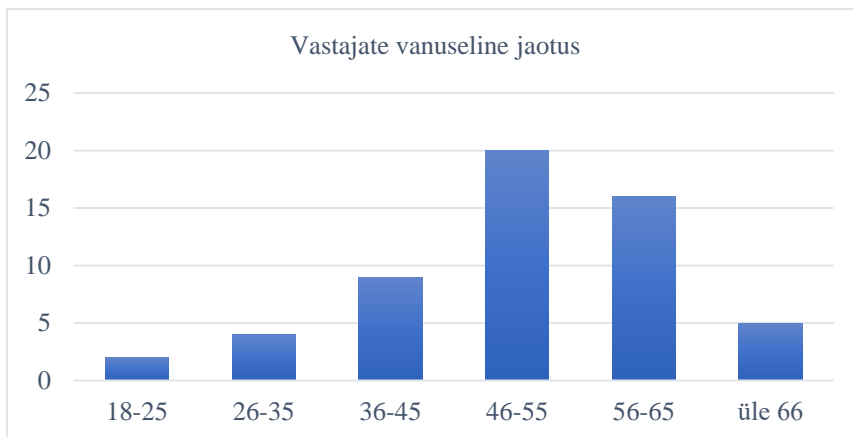
Küsitluse ankeet edastati 20.03.2023 Ida- ja Lääne-Virumaa lasteaedade ja üldhariduskoolide üldistele e-maili aadressidele paludes suunata küsimustik asutuses tuleohutuse eest vastutavale isikule täitmiseks. Ankeet oli vastamiseks avatud kuni 31.03.2023. Valimis oli kokku 129 haridusasutust, neist 72 Ida-Virumaal ja 57 Lääne-Virumaal. Ida-Virumaa 72st haridusasutustest moodustavad koolid 6, lasteaiad 43 ja ühishoonena lasteaed-kool 3. Lääne-

Virumaal moodustavad 57st haridusasututest koolid 29, lasteaiad 25 ja ühishoonena lasteaedkool 3.

## 2.2 Uuringu tulemused

### 2.2.1 Ankeetküsitluse tulemused

Küsimustiku esimene osa oli informatiivne. Ankeetküsitlusele vastas 56 haridusasutuste esindajat, mis tähendab, et vastamismäär oli 43,4%. Üldandmetest lähtuvalt vastajatest oli 46 (82,1%) naised ja 10 (17,9%) mehed. Vastajate ealisus jagunes järgmiselt: 20 inimest (35,7%) olid vanuses 46-55 eluaastat, 16 inimest (28,6%) 56-65 eluaastat, 9 inimest (16,1%) 36-45 eluaastat, 5 inimest (8,9%) üle 66 eluaasta, 4 inimest (7,1%) 26-35 eluaastat ja 2 inimest (3,6%) 18-25 eluaastat (Joonis 1). Vastajatest 37 inimest (66,1%) oli eesti rahvusest, 18 inimest (32,1%) vene rahvusest ning 1 inimene (1,8%) muust rahvusest. Suur vene rahvusest osakaalu protsent tuleneb ilmselt Ida-Virumaa eripärast, sest seal elab võrreldes muude piirkondadega Eestis palju vene rahvusest inimesi.

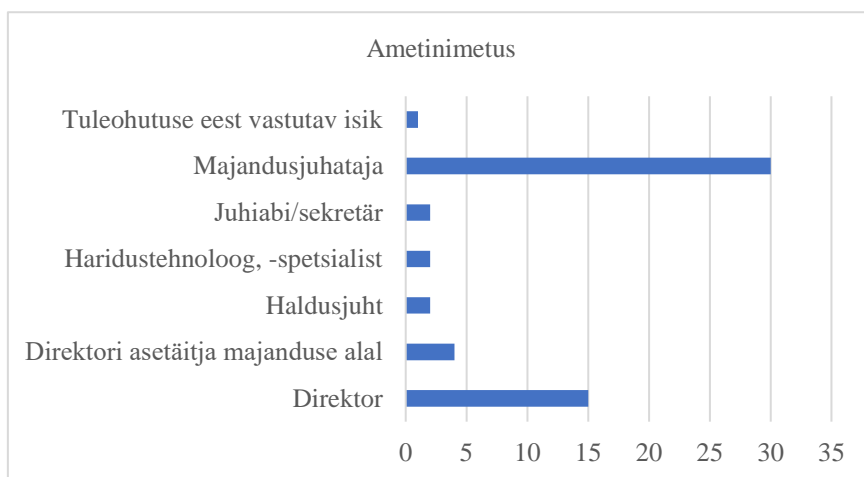


Joonis 1. Vastajate vanuseline jaotus (autori koostatud)

Vastajatest 22 inimest (39,3%) töötab asutuses, mis asub Lääne-Virumaal ja 34 inimest (60,7%) asutuses, mis asub Ida-Virumaal. Arvestades, et Ida-Virumaal on alus- ja üldharidusasutusi veidi rohkem, siis on vastanute osakaalu protsent ka sellele vastav.

Vastajatest 18 inimest (32,1%) on vastutanud asutuses tuleohutuse eest 10 aastat ja rohkem, 15 inimest (26,8%) 4-6 aastat, 11 inimest (19,6%) 1-3 aastat, 10 inimest (17,9%) 7-9 aastat ja vaid 2 inimest vastanutest on vastutanud tuleohutuse eest kuni ühe aasta.

Joonis 2 näitab, milline on vastajate ametinimetus vastavalt nende ametijuhendile. Kõige enam ehk 30 inimest (53,6%) töötab haridusasutuses majandusjuhataja ametikohal, 15 inimest (26,8%) direktori ametikohal, 4 inimese (7,2%) ametinimetuseks on direktori asetäitja majanduse alal. 2 inimest (3,6%) vastanutest kannab ametinimetust haldusjuht, 2 inimest (3,6%) haridustehnoloog või -spetsialist ning 2 inimest (3,6%) töötab asutuses juhiabi või sekretärina ning 1 inimene (1,8%) vastas, et tema ametinimetus on tuleohutuse eest vastutav isik.

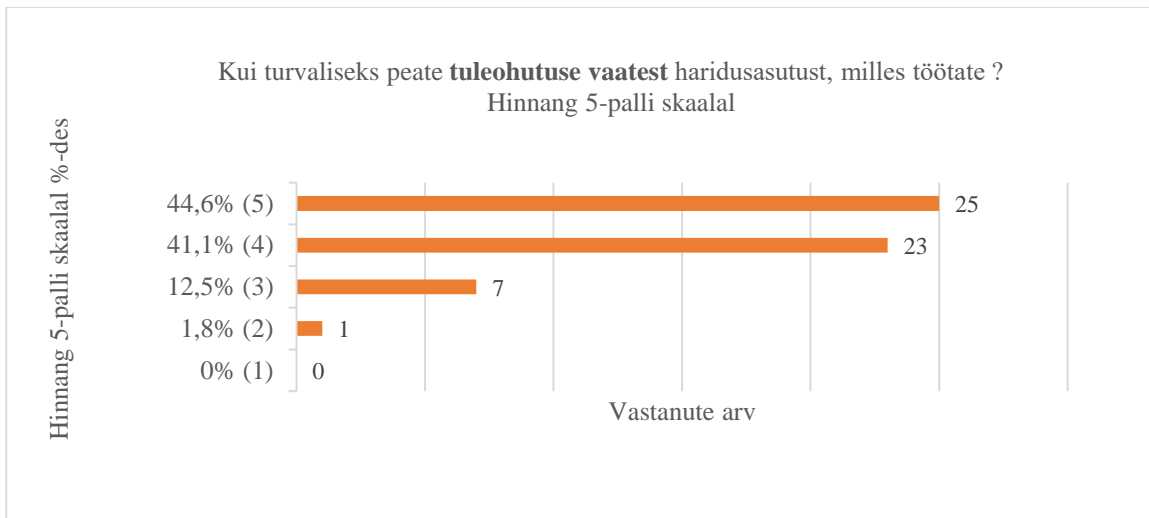


Joonis 2. Vastajate ametinimetus vastavalt ametijuhendile (autori koostatud)

Ankeedi teise osa küsimused käsitlesid tuleohutuse eest vastutavate isikute hinnangut haridusasutusele, kus nad töötavad ning Päästeameti tuleohutuskontrollide läbiviimise tulemusi. Samuti küsiti tuleohutuse eest vastutavate isikute isiklikku arvamust oma töö keerukusele ning sellele, milline menetlusliik täidab tulemuslikumalt oma eesmärgi ja on tulemuslikum.

Küsimusele "Kui turvaliseks peate tuleohutuse vaatest haridusasutust, kus töötate?" vastamisel palus töö autor hinnata vastajatel haridusasutuse turvalisust Likerti skaalal kasutades 5 - palli süsteemis, milles nr. 5 tähistas väärtust "väga turvaline" ja 1 väärtust "üldse ei ole turvaline" (Joonis 3). Vastajatest 25 inimest (44,6%) hindasid haridusasutust väga turvaliseks, 23 inimest (41,1%) vastas küsimusele väärtusega 4 ehk peavad haridusasutust turvaliseks, 7 inimest (12,5%) väärtusega 3 ehk hindavad turvalisust keskmiseks, 2 inimest (1,8%) hindas haridusasutuse turvalisuse väärtuseks 2 ehk mitte turvaliseks. Väärtusega 1 ehk "üldse ei ole turvaline" ei hinnanud ükski vastanu haridusasutusest.

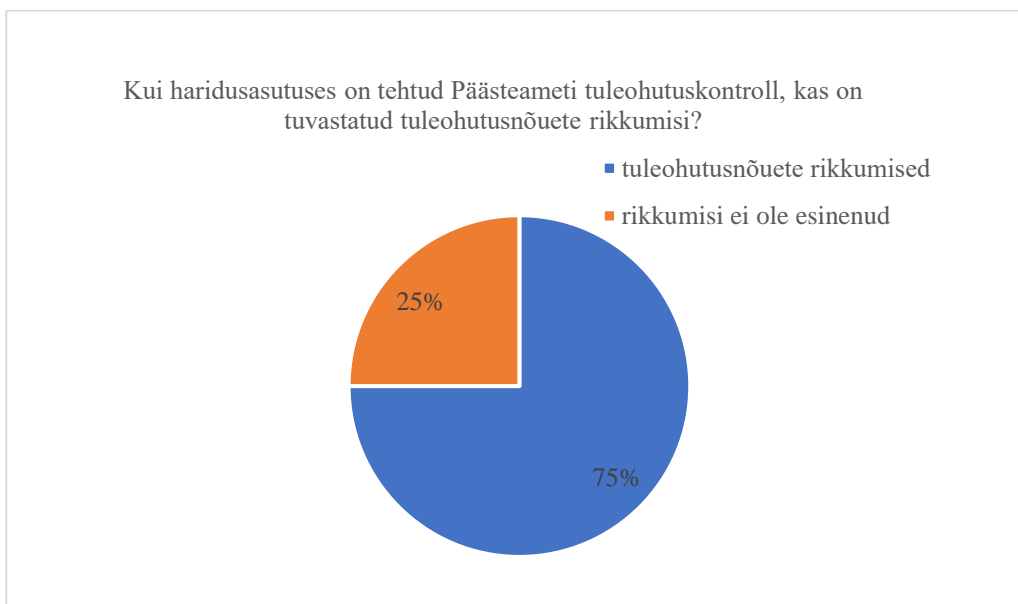




Joonis 3. Tuleohutuse eest vastutava isiku turvalisuse hinnang haridusasutusele (autori koostatud)

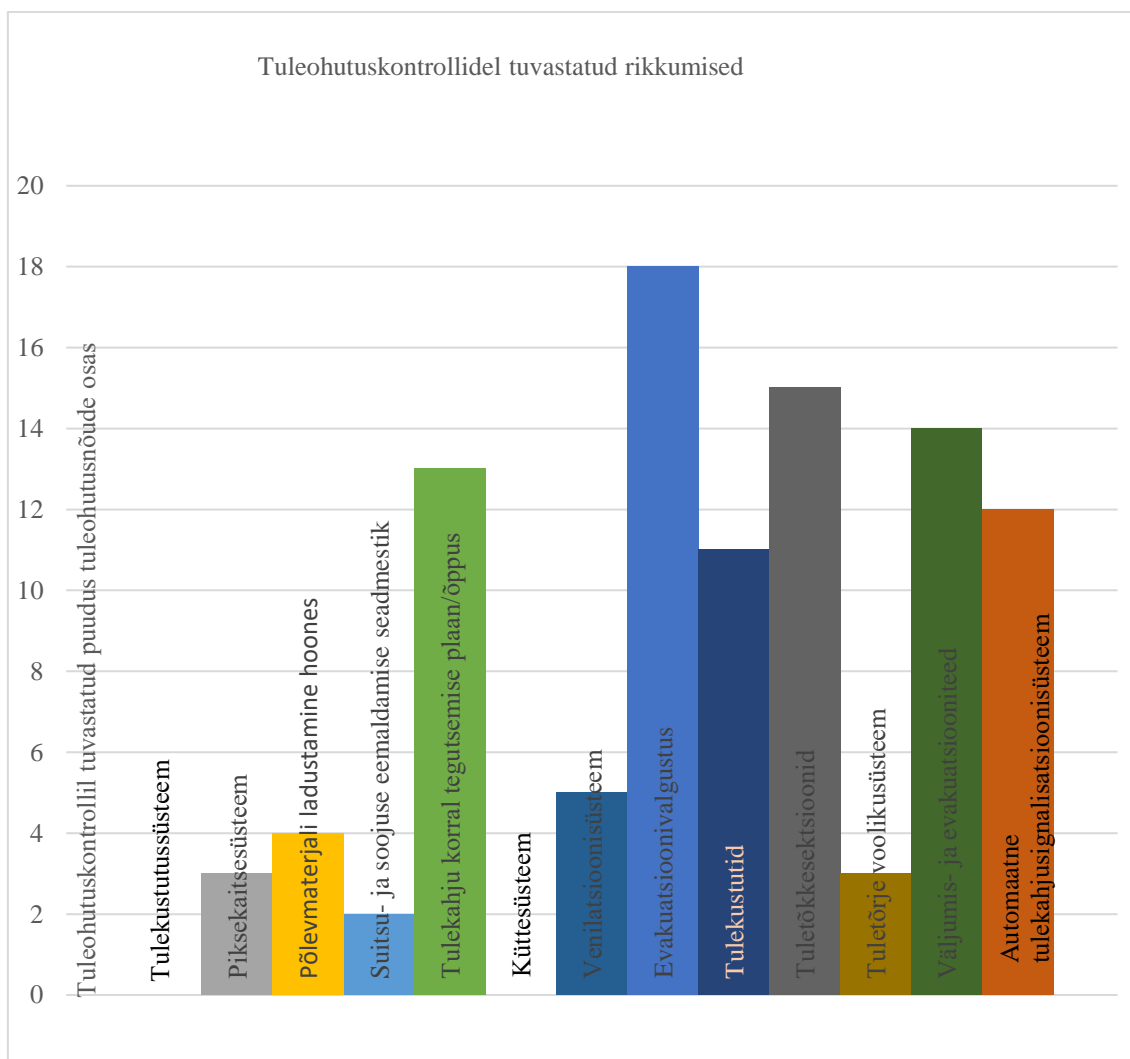
Küsimusele, kas viimase kahe aasta jooksul on Päästeamet teostanud tuleohutuskontrolli haridusasutuses, kus töötate, vastas 55 inimest (98,2%) "jah" ning 1 inimene (1,8%) "ei".

Jooniselt 4 selgub, et Päästeamet on tuleohutuskontrollidel tuvastanud haridusasutustes 75% tuleohutusnõuete rikkumisi ning 25% ei ole rikkumisi tuvastatud.



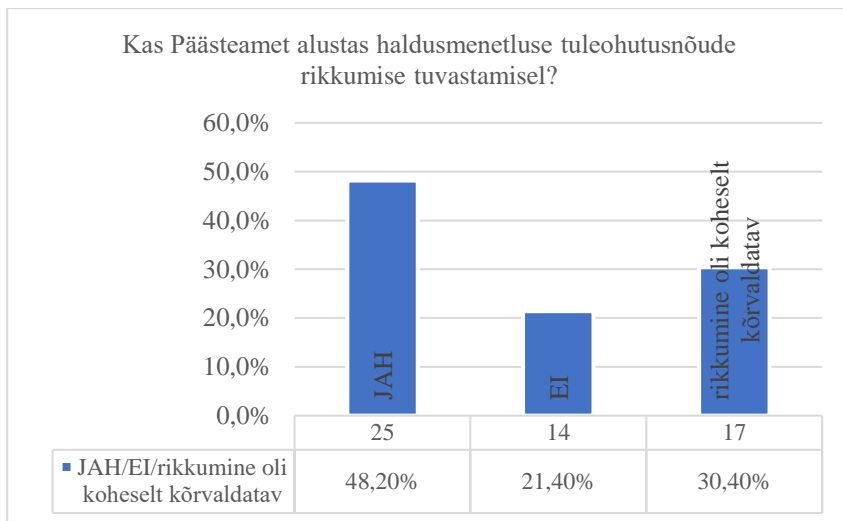
Joonis 4. Päästeameti tuleohutuskontrollidel tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumised (autori koostatud)

Joonisel 5 on välja toodud, millised on olnud tuleohutuskontrollidel tuvastatud rikkumised seoses erinevate tuleohutuspaigaldiste ja/või evakuaatsiooninõuete osas. Kõige rohkem - 18 korral (32,1%) on märgitud küsitluses rikkumisi seoses evakuaatsioonivalgustusega, 15 korral (26,8%) seoses tuletõkkeseksioonidega, 14 korral (25%) seoses väljumis ja evakuaatsiooniteedega, 13 korral (23,2%) seoses tulekahju korral tegutsemise plaani ja/või õppusega, 12 korral (21,4%) seoses automaatse tulekahjusignalisatsioonisüsteemiga, 11 korral (19,7%) seoses tulekustutitega, 5 korral (8,9%) seoses ventilatsioonisüsteemiga, 4 korral (7,1%) seoses põlevmaterjali ladustamisega hoones, 3 korral (5,4%) seoses nii tuletõrje voolikusüsteemi kui ka piksekaitsesüsteemiga ning 2 korral (3,6%) seoses suitsu- ja soojuse eemaldamise seadmetikuga. Ankeetküsitluse vastustest selgub, et tulekustutus- ja küttesüsteemiga ei ole tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumisi. Märkimisväärne omab asjaolu, et 27 korral on märgitud vastustes rohkem kui üks rikkumine.



Joonis 5. Tuleohutuskontrollidel tuvastatud rikkumised (autori koostatud)

Jooniselt 6 nähtub, et küsimusele "Kas tuleohutusnõuete rikkumise tuvastamisel on Päästeamet alustanud Teie asutuse suhtes haldusmenetluse?" vastas 25 inimest (48,2%) "jah", 14 inimest (21,4%) "ei" ning 17 inimest (30,4%) märkis vastuseks, et rikkumine oli koheselt kõrvaldatav, mis tähendab, et tuleohutusnõuete rikkumisi küll esines, kuid nad jõudsid need enne Päästeameti poolt haldusmenetluse alustamist ära kõrvaldada.



Joonis 6. Päästeameti poolt alustatud haldusmenetlused (autori koostatud)

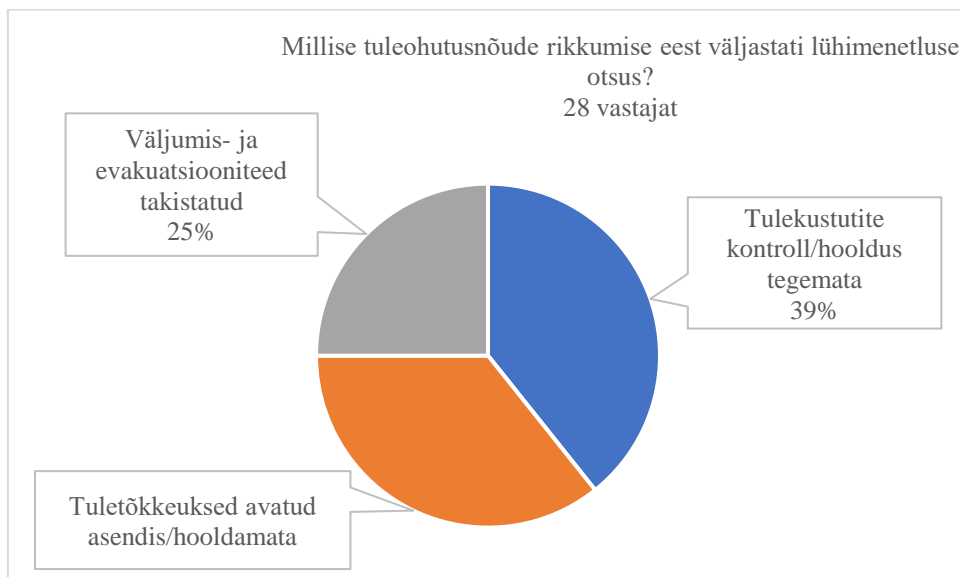
Küsimusele "Kas tuleohutusnõuete rikkumise tuvastamisel on Päästeamet alustanud väärteomenetluse, väljastades Teile lühimenetluse otsuse?" vastas 28 inimest (50%) "jah" ja 28 inimest (50%) "ei" (Joonis 7).



Joonis 7. Päästeameti poolt väljastatud lühimenetluse otsused (autori koostatud)

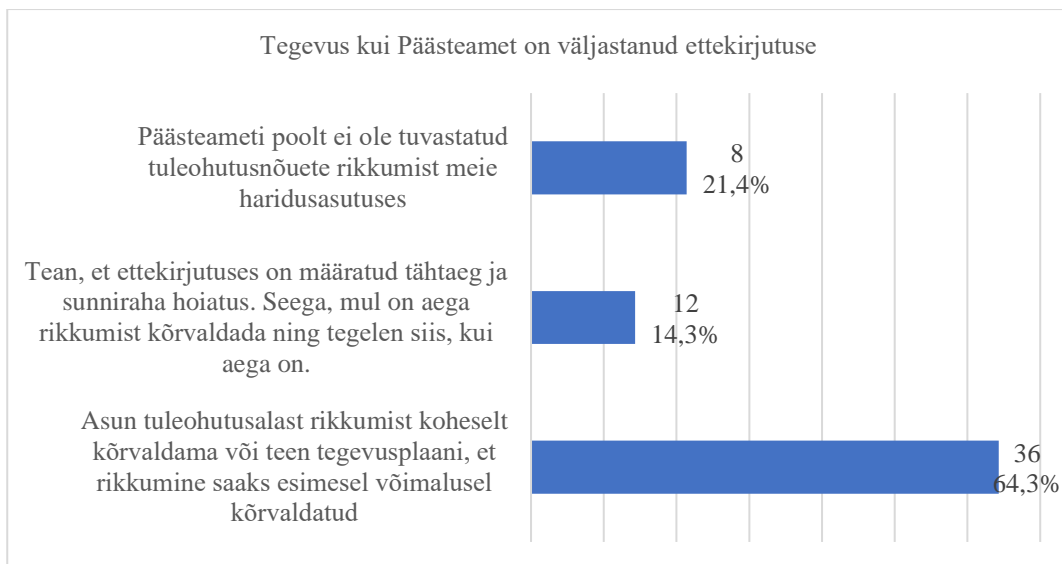
Jooniselt 8 selgub, millised olid rikkumised seoses tuleohutusnõuete täitmisega nendes asutustes, kellele Päästeamet on väljastanud lühimenetluse otsuse. Kokku vastas 28 inimest

ning vastamine oli kohustuslik, kui eelmisele küsimusele vastati "jah". Vastustest selgus, et 11 korral (39%) saadi lühimenetlus seoses tulekustutitele kontrolli/hoolduse teostamata jätmisega, 10 korral (36%) seoses tuletõkkeuste avatud asendis hoidmise või nende hooldamata jätmisega ning 7 korral (25%) on lühimenetluse otsuse sisuks olnud väljumis- ja evakuatsiooniteede takistamine.



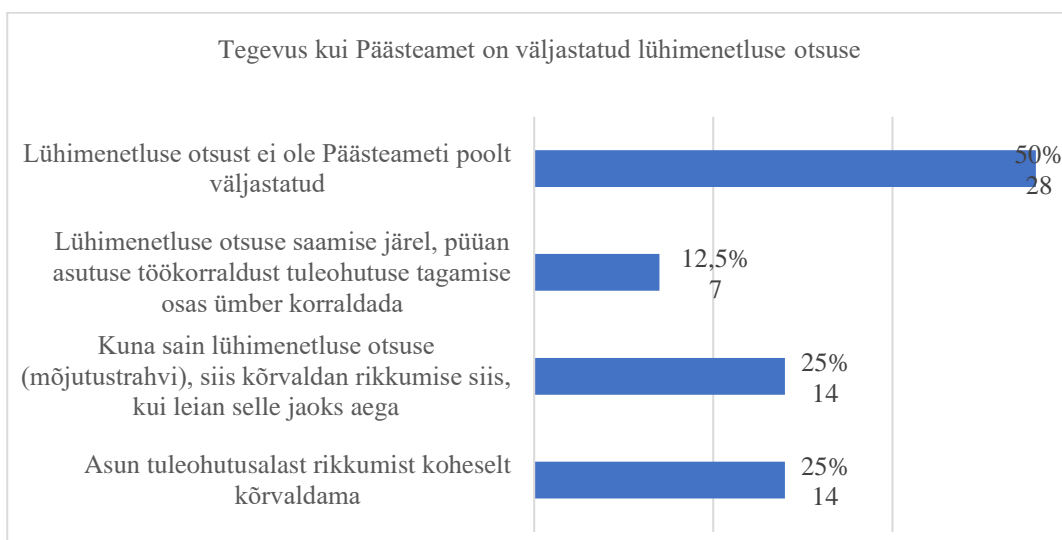
Joonis 8. Väljastatud lühimenetluse otsuse sisu (autori koostatud)

Küsimuse "Mil viisil toimetate, kui Päästeameti poolt on väljastatud Teie asutusele haldusmenetluse raames ettekirjutus tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumiste kohta?" vastuseid ilmestab Joonis 9. Mainitust selgub, et 36 inimest (64,3%) vastasid, et nad asuvad tuleohutusosalast rikkumist koheselt kõrvaldama või teevad tegevusplaani, et rikkumine saaks esimesel võimalusel kõrvaldatud, 12 inimest (14,3%) teavad, et ettekirjutuses on määratud tähtaeg ja sunniraha, mistõttu tegelevad asjaga siis, kui neil on aega ning 8 inimest (21,4%) vastas, et Päästeameti poolt tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumisi pole olnud.



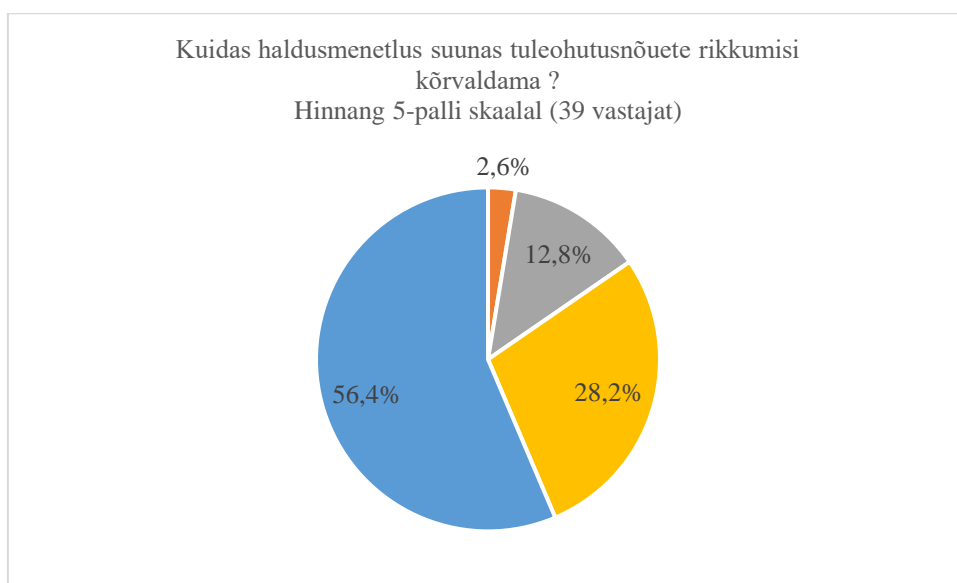
Joonis 9. Tegevus peale ettekirjutuse väljastamist (autori koostatud)

Joonis 10 näitab tuleohutuse eest vastutavate isikute käitumist peale seda, kui neile on väljastatud Päästeameti poolt väärteomenetluse raames lühimenetluse otsus. 28 inimest (50%) vastas, et neile ei ole lühimenetluse otsust Päästeameti poolt väljastatud, 14 inimest (25%) vastas, et nad asuvad tuleohutusosalast rikkumist koheselt kõrvaldama ning neist 7 inimest (12,5%) püüavad lühimenetluse otsuse saamise järel töökorraldust tuleohutuse tagamise osas ümber korraldada. 14 inimest (25%) kõrvaldavad rikkumise siis, kui leiavad selle jaoks aega.



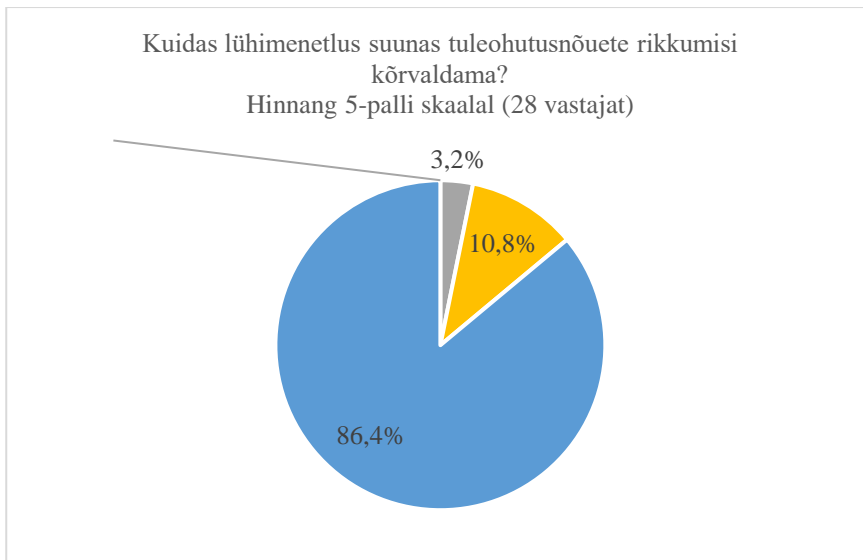
Joonis 10. Tegevus peale lühimenetluse otsuse saamist (autori koostatud)

Järgmisele küsimusele "Kuidas haldusmenetluse raames väljastatud ettekirjutus suunas tuleohutusnõuete rikkumisi kõrvaldama?" vastamisel palus töö autor hinnata vastajatel Likerti skaalat kasutades 5 - palli süsteemis, milles 5 tähistas väärtust "olen teadlikum tuleohutusnõuetest ja tajun vastutust nende nõuete täitmise tagamises" ja 1 väärtust "tuleohutusnõuete täitmine ja selle tagamine ei ole prioriteet" (Joonis 11). 22 inimest (56,4%) hindas haldusmenetluse raames väljastatud ettekirjutuse tulemuslikkust maksimaalse väärtusega 5, 11 inimest (28,2%) väärtusega 4, 5 inimest (12,8%) väärtusega 3 ning 1 inimene (2,6%) hindas haldusmenetluse raames väljastatud ettekirjutuse tulemuslikkust väärtusega 2 ehk ei pea tuleohutusnõuete täitmist ja selle tagamist prioriteediks.



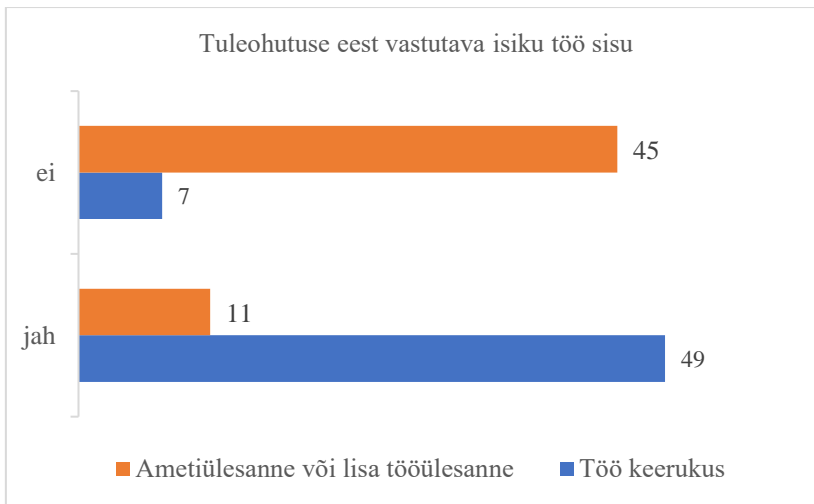
Joonis 11. Haldusmenetluse tulemuslikkus ( autori koostatud)

Sarnaselt nagu eelnevalt on kirjeldatud haldusmenetluse tulemuslikkus, palus töö autor küsimusega "Kuidas väärteomenetluse raames väljastatud lühimenetluse otsus suunas tuleohutusnõuete rikkumisi kõrvaldama?" hinnata haridusasutuste tuleohutuse eest vastutavatel isikutel lühimenetluse tulemuslikkust (Joonis 12). 24 inimest (86%) hindas väärteomenetluse raames väljastatud lühimenetluse tulemuslikkust väärtusega 5 ehk "olen teadlikum tuleohutusnõuetest ja tajun vastutust nende nõuete täitmise tagamises", 3 inimest (10,8%) hindas vastust väärtusega 4 ja üks inimene (3,2%) hindas lühimenetlust tulemuslega 3.



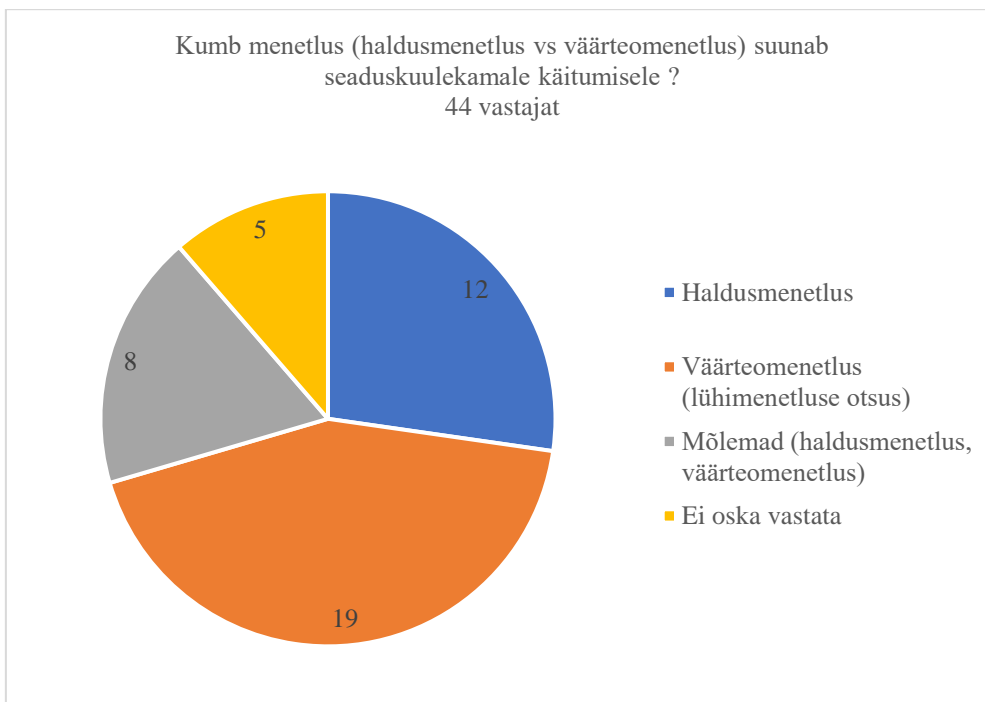
Joonis 12. Lühimenetluse tulemuslikkus (autori koostatud)

Järgmine küsimus koosnes kahest osast, sisaldades endas järgmisi küsimusi "Palun hinnake lühidalt kirjeldades, kas tuleohutuse eest vastutava isiku töö haridusasutuses on keeruline ja aeganõudev ning kas sellele peaks rohkem tähelepanu ja aega suunama" ning "Kas ametijuhendi järgi on tuleohutuse eest vastutamine üks ametiülesannetest või asutuse tuleohutuse tagamisega tuleb tegeleda peamiste tööülesannete kõrvalt?". Vastused grupeeriti kahes erinevas jaotuses ja tulemused (Joonis 13) on järgmised: 49 inimest (87,7%) peab tuleohutuse eest vastutava isiku tööd keeruliseks ja aeganõudvaks ning 7 inimest (12,3%) hindab, et töö ei ole keeruline ja ei võta palju aega. 45 inimest (80,6%) vastas, et tuleohutuse tagamisega tuleb tegeleda ametijuhendi peamiste ülesannete kõrvalt ning 11 inimest (19,4%) vastas, et tuleohutuse eest vastutus on nende ametijuhendis sätestatud. Märkimisväärne on, et kolm inimest oli tuleohutuse eest vastutava isiku töö keerukuse hindamisel välja toonud, et vahel ei sõltu tuleohutuse nõuete rikkumise kõrvaldamine ja selle kiirus otseselt neist, kuna kohalike omavalitsuste eelarve paneb paika piirid ja vahel ei saa teatud rikkumisi koheselt kõrvaldada nende ressursimahukuse ehk hinna tõttu. See tähendab, et mõne ettekirjutuse täitmine võib venida mitme kuu pikkuseks.



Joonis 13. Tuleohutuse eest vastutava isiku töö sisu (autori koostatud)

Viimase küsimusega palus töö autor küsitlusele vastajatel avaldada isiklikku arvamust, milline menetlus (haldusmenetlus vs väärteomenetlus) suunab tuleohutuse eest vastutavaid isikuid seaduskuulekamale käitumisele ning vastustest selgus, et 19 inimest (43%) hindavad väärteomenetlust, kui seaduskuulekamale käitumisele suunajat, 12 inimest (27%) arvavad, et haldusmenetlus suunab seaduskuulekamalt käituma ning 8 inimest (18%) avaldasid arvamust, et vahet ei ole kumba menetlusliiki rakendada, seaduskuulekamale käitumisele suunavad mõlemad. Küsitlusele ei osanud vastata 5 inimest (12%).



Joonis 14. Tuleohutuse eest vastutavate isikute isiklik arvamus seaduskuulekamale käitumisele suunamises (autori koostatud)



## 2.3 Järeldused ja ettepanekud

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada haldusmenetluse ja vääртеomenetluse rakendamise tulemuslikkus tuleohutusjärelevalves riiklikus järelevalve kontekstis ning esitada võimalikud meetmed haridusasutuste tuleohutusnõuete täitmise järgimise tõhustamiseks. Järgnevalt esitab töö autor uuringu tulemuste põhjal tehtud järeldused ja ettepanekud, mis seostatakse töö teoreetilise osaga.

Uuring koostati ja viidi läbi tuginedes käesoleva töö uurimisküsimustele, mis täpsustasid töö uurimisprobleemi - millise menetlusliigi rakendamine (haldusmenetlus, vääртеomenetlus) aitab tulemuslikumalt haridusasutustes tagada tuleohutusnõuete täitmist.

**Uurimisküsimus nr.1:** Milliste tuleohutusnõuete täitmist on haridusasutustes raske tagada?

Analüüsidest ankeetküsitluse vastuseid antud uurimisküsimuse vastuse väljaselgitamiseks nähtub, et Päästeamet on tuvastanud tuleohutusnõuete rikkumise evakuatsioonivalgustuse osas 32,1%, tuletõkkeseksioonide ja väljumis-evakuatsiooniteede osas rikkumisi 26,8%, automaatse tulekahjusignalisatsioonisüsteemi osas 21,4% ning tulekustutitega seotud rikkumisi 14,3% osas. Tuginedes käesolevas töös (lk. 4) viidatud korduvatele rikkumistele, mida Päästeamet on fikseerinud tuleohutuskontrollidel, kinnitavad uuringu tulemused. Korduvrikkumistele viitab ka ankeetküsitluses vastatud küsimus ”..., siis palun täpsustage, mille eest Teile lühimenetluse otsus väljastati”, et tuletõkkeseksioonidele ja tuleohutuspaigaldistele esitatavaid tuleohutusnõudeid ei järgita.

Ühtlasi on siinkohal oluline välja tuua ankeetküsitlusele vastanute hinnang tuleohutusele haridusasutuses, milles nad töötavad – 44,6% vastanutest andis hinnangu ”väga turvaline” ja mitte ükski vastanutest ei pidanud haridusasutust, kus nad töötavad, mitte turvaliseks.

Eeltoodust saab järeldada, et haridusasutustes on tuleohutuse tagamisel suurimateks probleemkohtadeks tulekahju varajase avastamisega seotud tuleohutuspaigaldised, esmased tulekustutusvahendid ja ohutu evakuatsiooni tagamine.

Tuginedes käesoleva töö (lk. 10) Mohammadi poolt kirjeldatud haridusasutuse tuleohutusraamistiku etapile nr. 3, siis eesmärgiks on tagada nõuete täitmine maandades võimalikud riskid. Samuti arvestades Ebenehi (käesolev töö lk. 9) vaatenurka hoonete haldamisest ja juhtimisest, siis hästi projekteeritud hoones, mida ei juhi tõhus juhtkond, võib suure tõenäosusega tekkida tuleohutuslaseid probleeme hoone eluea jooksul.

Kokkuvõtvalt saab öelda, et ehitiste tuleohutus sõltub suuresti sellest, kuidas inimesed tuleohutusse suhtuvad ja kuidas nad käituvad tuleohutuse vaates.

**Uurimisküsimus nr. 2:** millise menetlusliigi rakendamisel kõrvaldatakse tuvastatud tuleohutusnõude rikkumine ajalises vaates kiiremini?

Antud küsimusele vastuse välja selgitamiseks uuris töö autor uuringus osalejatelt kaks küsimust, mis eristati menetlusliigist lähtuvalt – haldusmenetlus, väärteomenetlus. Lisaks uuriti kontrollküsimusena vastanutelt ”...”, milline on olnud Teie kui tuleohutuse eest vastutava isiku edasine tegevus, kui Päästeamet on asutuses tuvastanud tuleohutusnõuete rikkumise” ning saadud vastustest selgub, et valdavalt asutakse rikkumisi kõrvaldama koheselt, sõltumata kohaldatud menetlusliigist. Joonisest 9, mis peegeldab Päästeameti poolt väljastatud ettekirjutuse täitmise mõjusust, selgub, et 64,3% vastanutest asub tuleohutusala rikkumist koheselt kõrvaldama või teeb tegevusplaani, et rikkumine saaks esimesel võimalusel kõrvaldatud. Joonisest 10, mis väljendab Päästeameti poolt rakendatud väärteomenetluse mõjusust, nähtub, et 25% vastanutest asub tuleohutusala rikkumist koheselt kõrvaldama. Tulenevalt eeltoodust, saab järeldada, et haldusmenetlus suunab haridusasutusi tuleohutusnõuete rikkumisi kiiremini kõrvaldama, kuna sel juhul lahendatakse rikkumine süsteemsemalt. See ühtib käesoleva töö (lk. 11) väljatoodud teoorias Mohammadi tuleohutusraamistiku etapi nr. 8 kirjeldusega, mis pakub võimalust luua parendus- ja tegevuskava asutuse tuleohutuse taseme tõstmiseks. Wang (käesolev töö lk. 13) mainis, et tuleohutuse motiveeringu käitumisse teisendamiseks, tuleb valida vastavad lähenemisviisid ja tegutsemisvormid juba alguses, kuna siis on motivatsioon indiviidil olemas, et järgida oma rolli ametlikult kehtestatud käitumis- ja tuleohutusreeglitega – ka see näitab, et tuleohutusnõuete rikkumiste kõrvaldamisega tuleb tegeleda kohe alguses, kui motivatsioon on olemas. Tennert (käesolev töö lk. 15) väljendab samuti seisukohta, et haldusmenetlus on konkreetselt kohaldatav ja selle mõju avaldub tulevikus.

Töö autori arvates saab haldusmenetluses menetletav tuleohutusnõude rikkumine ajalises vaates kiirema lahenduse eelkõige seetõttu, et tuleohutuse eest vastutav isik on teadlik, et nõude mitte tähtaegsel täitmisel on tagajärg ressursimahukam. Haldusmenetluse raames nõude mittetäitmisel määratud tähtjaks kaasneb sunniraha tasumine, mille maksimaalmäär on 3200 eurot. Väärteomenetluse raames rakendatava lühimenetluse otsus on seejuures fikseeritud summaga 40 eurot.

**Uurimisküsimus nr. 3:** millised on takistused haridusasutuses tuleohutusnõuete täitmisel ja nõuete järgimises?

Antud uurimisküsimust toetavad ankeetküsitluses kolm küsimust. Ankeetküsitluse vastuste põhjal nähtub, et Päästeamet on tuleohutuskontrollidel 75% (42 vastanut) ehitiste tuleohutusnõuetes rikkumisi.

Ankeetküsitluse tulemustes kajastatud jooniselt 13 väljendub tuleohutuse eest vastutava isiku töö keerukus ja sisu ning 87,7% vastanutest peab oma tööd keeruliseks ja aeganõudvaks. Samuti vastas 80,6%, et nende ametijuhend ei sätesta tuleohutuse eest vastutava isiku ülesandeid, vaid nad täidavad neid ülesandeid oma põhitöö kõrvalt, millest saab järeldada, et tuleohutusse suhtutakse kergekäeliselt.

Eelnevast lähtuvalt on töö autor seisukohal, et haridusasutustes esineb probleeme tuleohutusnõuete täitmisel, mis võivad olla tingitud tuleohutuse eest vastutavate isikute tööülesannete rohkusest, nende vähesest teadlikkusest tuleohutusnõuete täitmisel ja asutuse üldisest ohutuskultuurist.

Käesolevas töös (lk. 11) on Santos-Reyes viidanud, et organisatsioonis peaksid üksikisikud, meeskonnad ja osakonnad oma igapäevaste ülesannete täitmisel tuleohutusega rohkem tegelema. Samuti on käesolevas töös (lk. 13) Wang poolt välja toodud, et tuleohutusega seotud olukorrad on sageli juhuslikkuse ja hetkeolukorra ajendil ning stabiilse käitumise muster ning tuleohutuse kvaliteet isikute poolt võivadki kujuneda alles pärast korduvate koolituste ja käitumismustrite läbiviimist.

Kokkuvõtvalt eelnevalt kirjutatust on pidev töö ja enese arendamine oluline, et tuleohutuskvaliteet täidaks oma eesmärgi.

Võttes arvesse uurimistulemusi, käesoleva töö eesmärgi ja teoreetilist osa, teeb töö autor järgnevad ettepanekud haridusasutuste juhtkonnale, Päästeametile ja kohalikele omavalitsustele tuleohutusala olukorra parandamiseks haridusasutustes ning tuleohutusnõuete täitmise järgimise tõhustamiseks.

### **Ettepanekud haridusasutuse juhtkonnale:**

1. Luua üldine süstemaatiline raamistik, mille järgi hinnata ja toimetada tuleohutuse vaatest sarnaselt käesoleva töö teoorias kajastatud (käesolev töö lk. 10) Mohammad, *et al.*, poolt välja töötatud etappidele. Eesmärgiks on koguda kokku kõik olemasolevad vajalikud dokumendid, mis sisaldavad konstrueeritud jooniseid, analüüsides nendes võimalikke riske ruumides, mis võivad kasutajate ohutust mõjutada. Seejärel tuvastada võimalikud tuleallikad haridusasutuses ning töötada välja ennetusmeetmed tulekahjude tekkepotentsiaali vähendamiseks. Samuti tuleb selgeks teha

tuleohutusnõuded konkreetsele haridusasutusele, milles raamistikku välja töötama hakatakse ning välja töötada kontrollnimekiri, mille alusel asutuse tuleohutuse hindamisel lähtuda. Kaasama peab raamistiku väljatöötamiseks ning nõu ja pädevate soovitude saamiseks kohaliku päästeasutust või tuleohutuseksperti.

2. Tuleohutuse eest vastutavate isikute järjepidev koolitamisprotsess. See tähendab, et kui seadused, määrused ja standardid ajas muutuvad, siis tuleb hoida ka tuleohutuse eest vastutavate isikute teadlikkuse taset, et neid muudatustega kurssi viia. Koolitusvormiks võivad olla nii kohalike päästeasutuste poolt korraldatavad infotunnid kui ka teenuse sisse ostmine tuleohutusega tegelevatelt ettevõtetelt.
3. Ametijuhendite muutmine asutuse-siseselt. Ametijuhendid tuleb viia vastavusse ülesandeid täitvate isikute rollide ja konkreetsete ülesannetega. Isikud, kes täidavad oma tööülesandeid, peaksid lähtuma oma ametijuhendist ja selles olevatest ülesannetest, mitte täitma ülesandeid, mis on lisäülesanneteks peamiste tööülesannete kõrval.

#### **Ettepanekud kohalikele omavalitsustele:**

1. Kohaliku omavalitsuse eelarve koostamisel ja planeerimisel suunata haridusasutuste tuleohutuse tagamisele rohkem rahalisi vahendeid.
2. Määrata kohalikus omavalitsuses tööle ametnik, kelle tööülesandeks on koordineerida ja jälgida haridusasutustes töötavate isikute õppimisprotsessi tuleohutuse osas. Luua kohustuslik koolituskava ning tellida erasektorist sisse teenus tuleohutusega tegelevalt ettevõtetelt, kes tuleohutuse eest vastutavaid isikuid koolitaks. Koolitused peaksid toimuma pidevalt, sest ajast muutuvaid õigusakte ja nõudeid on palju.
3. Kohaliku omavalitsuse ja Päästeameti koostöömudeli loomine ja selle töös hoidmine. Koostöömudeli eesmärgiks on ühtne info liikumine ja selle haldamine nii kohaliku omavalitsuse, Päästeameti kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumi vahel.

#### **Ettepanekud Päästeametile:**

1. Viia läbi üldine uuring lühimenetluste otsuste rakendamise mõjust ja tulemuslikkusest. Analüüsida ja hinnata rakendatud lühimenetluste otsuseid, saamaks asjakohast

informatsiooni, kas nulltolerantsi põhimõttel kohaldatud lühimenetluse otsuse eesmärk on kooskõlas saadava eesmärgiga ehk kas päriselt peale lühimenetluse otsuse rakendamist enam samasisulisi rikkumisi ei esine või kui esineb, siis millistel põhjustel.

2. Teadlikkuse tõstmine ja ohutuskultuuri kujundamine läbi kommunikatsiooni. Päästeamet viib keskuste põhiselt läbi tuleohutuskontrolle ka etteteatamata kujul ehk reidide raames. Praegune kommunikatsioon jääb keskuste piiresse. Selleks, et teadlikkust läbi kommunikatsiooni tõsta, võiks info reidi tulemustest kajastuda üle Eesti.
3. Riiklikule järelevalvele lisaks rakendada haldusmenetluse raames rohkem nõustavat ja selgitavat funktsiooni. Eesmärk on, et tuleohutuse eest vastutav isik saaks teadlikumaks ja tajuks konkreetselt, milline on tema vastutus ja milline on erinevate nõuete sisuline pool.

## KOKKUVÕTE

Tulenevalt Päästeameti strateegiast on ehitiste tuleohutusala olukord määrava tähtsusega. Aastaks 2025 on eesmärk jõuda parema teavitustöö ja riskipõhiste kontrollide kaudu parema tuleohutuskultuurini, kus tuleohutusnõudeid järjepidevalt teatakse ja täidetakse.

Lõputöö eesmärk oli välja selgitada haldusmenetluse ja väärteomenetluse rakendamise tulemuslikkus tuleohutusjärelvalves ning esitada võimalikud meetmed haridusasutuste tuleohutusnõuete täitmise järgimise tõhustamiseks. Lõputöö eesmärgi saavutamiseks püstitati kolm uurimisülesannet, mis sisaldasid teooria ja uurimistulemuste sünteesi.

Lõputöö esimeses peatükis kirjeldati haridusasutuste tuleohutust, tuleohutusnõuete järgimist ning riiklikku järelvalve olemust. Samuti toodi välja inimeste mõtteviis, käitumine ja teadlikkus ohutusnõuete täitmisel ning kirjeldati haldusmenetluse ja väärteomenetluse rakendamist haridusasutuste tuleohutuse tagamisel. Töö teises peatükis kirjeldati uuringu protsessi, meetodit ja valimit. Samuti esitleti uuringu tulemusi, tehti järeldused ja ettepanekud haridusasutuste tuleohutusala olukorra parandamiseks ning tuleohutusnõuete täitmise järgimise tõhustamiseks.

Uurimistulemustest selgus, et Päästeamet on tuvastanud 75% haridusasutuste tuleohutuskontrollidel rikkumisi. Välja tuleb nii tuleohutuse eest vastutavate isikute mõtteviisist, teadlikkusest ja käitumisest tingitud probleeme kui ka see, et puuduvad rahalised vahendid.

Uurimisprobleemi oli töö autor esitanud küsimusena: millise menetlusliigi rakendamine (haldusmenetlus, väärteomenetlus) aitab tulemuslikumalt haridusasutustes tagada tuleohutusnõuete täitmist? Uuringust selgus, et haldusmenetluse läbiviimisel kõrvaldatakse tuleohutusnõuete rikkumised ajaliselt kiiremini, kuid väärteomenetluse raames rakendatav lühimenetluse otsus on tuleohutuse eest vastutavate isikute hinnangul tõhusam ja tulemuslikum. Töö autor arvestas tulemuslikkuse mõõtmisel nii ajalisi vaadete rikkumiste kõrvaldamisel kui ka seda, et tuleohutuse eest vastutav isik saaks teadlikumaks rikutud nõude sisust ehk tekiks kogemus vigu tulevikus mitte korrata.

Uurimisprobleemi täpsustasid kolm uurimisküsimust, mille kaudu tuli välja, et ehitiste tuleohutus sõltub suuresti sellest, kuidas inimesed tuleohutusse suhtuvad ja kuidas nad käituvad. Tuleohutuse tagamisega seotud töö ja tuleohutuse eest vastutavate isikute õppimisprotsess on oluline, et tuleohutuskvaliteet täidaks oma eesmärgi.

Tulenevalt uurimisprobleemist ja uurimisküsimustest, järeldas töö autor, et haldusmenetlus on efektiivne vahend tagamaks tuleohutusnõuete rikkumiste kiire kõrvaldamise. Samas täheldas töö autor, et väärtemenetluse raames rakendatav lühimenetluse otsus mõjutusvahendina täidab oma eesmärgi, milles tuleohutuse eest vastutavad isikud tajuvad otsest vastutust tuleohutusnõuete täitmisel ja rikkumiste ärahoidmisel isiklikult.

Tuleohutusosalase olukorra parandamiseks haridusasutustes ning tuleohutusnõuete täitmise järgimise tõhustamiseks esitas töö ettepanekud haridusasutuste juhtkonnale, Päästeametile ja kohalikele omavalitsustele, mille sisse viimisel võiks kasutegur tuleohutuse parandamisele olla positiivne.

Tuleohutusosalase teadlikkuse loomine, hoiakute kujundamine on samm edasi ohutu käitumise suunas. Ohutus peab moodustama terviku, kus ohutu on nii keskkond, kus inimesed viibivad ning kus on hea ja kvaliteetne ohutuskultuur.

## SUMMARY

The purpose of the thesis was to find out the effectiveness of the implementation of the administrative procedure and misdemeanor procedure in fire safety supervision and to present possible measures to improve compliance with the fire safety requirements of educational institutions.

The first chapter of the thesis described the fire safety of educational institutions, compliance with fire safety requirements and the nature of state supervision. The way of thinking, behavior and awareness of people in meeting safety requirements was also highlighted and the application of administrative procedure and misdemeanor procedure in ensuring fire safety in educational institutions was described. The second chapter of the paper described the research process, method and sample. Also, the results of the study were presented, conclusions and proposals were made to improve the fire safety situation of educational institutions and to improve compliance with fire safety requirements.

The research problem was posed by the author of the paper as a question: the implementation of which type of procedure (administrative procedure, misdemeanor procedure) helps to ensure compliance with fire safety requirements more effectively in educational institutions?

The research problem was specified by three research questions, through which it was found that the fire safety of buildings largely depends on how people think about fire safety and how they behave. The work related to ensuring fire safety and the learning process of those responsible for fire safety is important for fire safety quality to fulfill its purpose.

Due to the research problem and research questions, the author of the work concluded that the administrative procedure is an effective tool to ensure the quick elimination of violations of fire safety requirements. At the same time, the author of the paper observed that the short procedure decision applied within the misdemeanor procedure as a means of influence fulfills its purpose, in which the persons responsible for fire safety perceive direct responsibility for fulfilling fire safety requirements and preventing violations personally.

In order to improve the fire safety situation in educational institutions and to improve compliance with fire safety requirements, the work presented proposals to the management of educational institutions, the Estonian Rescue Board and local governments, the implementation of which could have a positive effect on improving fire safety.



## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I. & Vene, E., 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.

Arukaev, H., 2016. *Virumaa lasteaedades töötava personali tuleohutuslane teadlikkus ja oskus käituda tulekahju korral*. Lõputöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Albergaria, M., 2019. Effects Of Monetary Sanctions On Behavior: Evidence From Library Fines. *Economic Analysis of Law Review; Brasilia*, 10(3), pp. 236-249.

Eljas, C., Kirsimägi, S., & Kroonberg, R., 2018. Järelevalve- ja süüteomenetluse piiritlemine. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Crane, P., 2002. Administrative Law. London and New York: Ashgate Publishing

Ebenehi, I. Y., Mohamed, S., Sarpin, N., Masrom, M. A. N., Zainal, R. & Mohd Azmi, M. A., 2017. The management of building fire safety towards the sustainability of Malaysian public universities. *IOP Conference Series. Materials Science and Engineering Bristol*, 271(1), pp. 1-2.

Cobin, J.M., 2014. Theory review: Does fire safety regulation work? Lessons from Turin, Italy. *Planning Theory*, 13(2), pp. 189-209.

Comeau, E., 2007. Marketing Campus Fire Safety. *Fire Engineering*, 160(10), pp. 117-124.

Deer, M. 2020. Fire Safety in Schools.CPD Online College.

Jevstratenko, S., 2022. *Kooliõpetajate tuleohutuslane teadlikkus ning käitumine Ida-Virumaa koolide näitel*. Lõputöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Justiitsministeerium, 2021. *Õigusharud*. [Võrgumaterjal]  
<https://www.eesti.ee/et/oigusabi/oigussuesteem/oigusharud> Leitav: [Kasutatud 24.03.2023].

Jäätma, J., 2022. Korrakaitseaduse § 28 lõige 1 ja § 29 lõige 1 – üldvolitus kõigile ja kõigeks. *Juridica*, 6, lk. 391-399.

Ghauri, P. & Gronhaug, K., 2004. *Äriuuringute meetodid*. Tallinn: Külim.

*Haldusmenetluse seadus* (2001) RT I, 58, 354.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P., 2007. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Kirjastus Medicina  
*Karistusseadustik*<sup>1</sup> (2001) RT I 2001, 61, 364.

- Kidron, A., 1997. *Kuidas hõlpsasti õppida*. Tallinn: Valgus.
- Koolieelse lasteasutuse seadus* (1999) RT I, 27, 387.
- Korraldusseadus* (2011) RT I, 22.03.2011, 4.
- Kuusik, A., Virk, K., Aarna, K., Seppo, L., Mehine, T., Printsthal, I., 2010. *Teaduslik turundus*. Tartu: Tartu Ülikool
- Lagerspetz, M., 2017. *Ühiskonna uurimise meetodid*. Tallinn: TLÜ Kirjastus.
- Laming, M., 2012. *Riikliku tuleohutusjärelevalve paindlikum planeerimine ja rakendamine. Magistritöö*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Laming, M., Laaniste, P. & Kost, E., 2013. *Tuleohutuse seaduse käsiraamat*. Tallinn: Printon Trükikoda AS.
- Legal Information Institute, 2008. *20 CFR §411.167 – What is an educational institution or a technical, trade or vocational school?* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/20/411.167> [Kasutatud 29.12.2022].
- Manes, M. & Lange, D. & Rush, D., 2023. Resilience, fire and the UK Codes and Standards. Where are they and where could they go? *Indoor and Built Environment*, 32(1), pp. 44-65.
- Maurer, K. 2000. *Õigusleksikon*. Tallinn: Kirjastus Interlex
- McCaffrey D.F., 2022. Quantitative Research and Educational Measurement. *International Encyclopedia of Education*. 4(14), p. 19.
- Mohammad, A.H., Mohammad, A., Mohammad, B.H., Mohammad H.S., 2022. A Framework for Fire Safety Management in School Facilities. *International Journal of Built Environment and Sustainability*, 9(2), pp. 1-9.
- Morozov, R.V., 2019. A fire safety control system of educational institutions. *Journal of Physics: Conference Series*. 1399(3), pp. 1-2.
- Neuman, W.L., 2011. *Social Research Methods Qualitative and Quantitative approaches*. Pearson Education Inc, University of Wisconsin, Whitewater.
- Osacar, A., Echeverria, J. B. & Meacham B. J., 2021. Evaluation of the Legal Framework for Buildings Fire Safety Regulations in Spain. *Buildings*, 11(2), pp. 1-27.
- Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse seletuskiri, 2009. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea1419fd-f0fe-a3a7-3ed8-aa9ef6f44a58>

[Kasutatud 19.10.2022].

Päästeamet, 2020. *Ohutusjärelvalve strateegia 2020-2025*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.rescue.ee/files/2019-10/pa-a-steameti-ohutusja-relevalve-strateegia-final.pdf?eb25087bf3> [Kasutatud 29.12.2022].

Päästeamet, 2021. *Päästevõrgustiku strateegia aastani 2025*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.rescue.ee/files/2021-06/paeastevorgustiku-strateegia-aastani-2025.pdf?30980deeb2> [Kasutatud 31.10.2022].

Päästeamet, 2022. Avalik dokumendiregister. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://adr.rescue.ee/paa/> [Kasutatud 30.10.2022].

Päästeamet, 2022. *Ohutusjärelvalve töökorralduse juhend. Peadirektori 11.02.2022 käskkiri nr 1.1-3.1/38*

*Päästeseadus* (2010) RT I 2010, 24, 115.

Päästeamet, 2022. Tuleohutuskontroll. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.rescue.ee/et/tuleohutuskontroll> [Kasutatud 05.01.2023].

Rogers, E., 2003. *Diffusion of innovations*. 5th ed. New York: Free Press.

Ruckriegel, E., 2011. Equipment to Facilitate the Fire Inspector's Job. *Fire Engineering*. 164(5), pp. 92.

Santos-Reyes, J., Beard, A. N., 2001. A Systemic Approach to Measuring Fire Safety Performance. *Journal of Fire Sciences*. 19(6), pp. 476-477.

Seyedin, H., Dowlati M., Moslehi, S., Sakhael, F.-S., 2020. Health, safety, and education measures for fire in schools: A review article. *Journal of Education and Health Promotion*, 121(9), pp. 1-2.

Sherwood, G., Zomorodi, M., 2014. A New Mindset for Quality and Safety: The QSEN Competencies Redefine Nurses' Roles in Practice. *Nephrology Nursing Journal*, 41(1), pp. 15-72.

Skinner, B. F., 1974. *About behaviorism*. United States of America: Vintage Books Edition

Stern, M., Bilgen, I. & Dillmann, D. A., 2014. The State of Survey Methodology: Challenges, Dilemmas, and New Frontiers in the Era of the Tailored Design. *Field Methods*, 26(3), p. 285

Statistikaamet, 2021. *Alusharidus*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.stat.ee/et/avastastatistikat/valdkonnad/haridus/alusharidus> [Kasutatud 04.10.2022].

*Tuleohutuse seadus* (2010) RT I, 24, 116.

Statistikaamet, 2021. *Üldharidus*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.stat.ee/et/avastastatistikat/valdkonnad/haridus/uldharidus> [Kasutatud 04.10.2022].

Tartu Ülikool, 2014. *Kirjeldav statistika*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://samm.ut.ee/kirjeldav-statistika> [Kasutatud 05.01.2023].

Tennert, J.R., 2006. Administrative Law as Pragmatism. *International Journal of Public Administration*, 29(14), pp. 1339-1361.

Terviseamet, 2022. *Haridusasutused*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.terviseamet.ee/et/keskkonnatervis/inimesele/haridusasutused> [Kasutatud 28.12.2022].

Timberg, H., 2018. *Lühimenetlusest*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.just.ee/media/192/download> [Kasutatud 16.03.2023].

Török, L., Szabo, Z.-P., Orosz, G., 2022. Promoting a growth mindset decreases behavioral self-handicapping among students who are on the fixed side of the mindset continuum. *Scientific Reports* 12(1), pp. 1-2.

Valimi mahu kalkulaator, 2020. *Valimi mahu kalkulaator*. [Võrgumaterjal] Leitav: [https://www.syg.edu.ee/oppmaterjalid/uurimistood\\_referaadid/valimimaht.html](https://www.syg.edu.ee/oppmaterjalid/uurimistood_referaadid/valimimaht.html) [Kasutatud 03.04.2023].

*Väärteomenetluse seadustik* (2002) RT I, 50, 313.

Wallace, M. 2006. *Fire Department Strategic Planning: Creating Future Excellence*. Second Edition. Oklahoma: PennWell Corporation

Wang, H., Zhu J., Yang, Z., Tang J., 2014. Study on administrative and educational measures of China urban public fire safety education. *Procedia Engineering*, Volume 84, pp. 151-165.

Õunapuu, L., 2014. *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu: Tartu Ülikool

YanJun, L., Shiyong, X., Bainan, Z., 2020. Thriving at Work: How a Paradox Mindset Influences Innovative Work Behavior. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 56(3), pp. 347-366.

## LISA 1. Ankeetküsitlus

Küsimustik alusharidusasutuste ja üldhariduskoolide tuleohutuse eest vastutavatele isikutele Ida- ja Lääne-Virumaal.

Lugupeetud vastaja!

Olen Sisekaitseakadeemia päästekolledži III kursuse kadett ja kirjutan lõputööd teemal **"HALDUSMENETLUSE JA VÄÄRTEOMENETLUSE RAKENDAMISE TULEMUSLIKKUS HARIDUSASUTUSTE TULEOHUTUSJÄRELEVALVES IDA PÄÄSTEKESKUSE TÖÖPIIRKONNAS."**

Antud küsimustik on loodud eesmärgiga välja selgitada haldusmenetluse ja väärteomenetluse rakendamise tulemuslikkus tuleohutusjärelvalves ning esitada võimalikud meetmed haridusasutuste tuleohutusnõuete täitmise järgimise tõhustamiseks.

NB! Palun suunake antud küsimustik Teie asutuses tuleohutuse eest vastutavale isikule.

Küsimustik on anonüümne ja andmeid töödeldakse statistiliselt. Vastamine võtab aega umbes 15 minutit. Küsimustikule saab vastata kuni 31.03.2023.

Lugupidamisega ja siiralt koostööle lootes

Kairi Kuldmets

Sisekaitseakadeemia III kursuse kadett

E-mail: [Kairi.kuldmets@kad.sisekaitse.ee](mailto:Kairi.kuldmets@kad.sisekaitse.ee)

Tel. 5698 0073

Sugu:

- 1- mees
- 2- naine

Vanus:

- 1- 18-25
- 2- 26-35
- 3- 36-45
- 4- 46-55
- 5- 56-65
- 6- üle 66

Asutus, kus töötate, asub:

- 1- Lääne-Viru maakonnas
- 2- Ida- Viru maakonnas

Rahvus?

- 1- eestlane
- 2- venelane
- 3- muu

Asutus, kus töötate, on:

- 1- kool
- 2- lasteaed
- 3- lasteaed ja kool ühes hoones

Milline on Teie ametinimetus vastavalt ametijuhendile?

---

Kui kaua olete töötanud haridusasutuses tuleohutuse eest vastutava isikuna?

- 1- Kuni 1a
- 2- 1a-3a
- 3- 4a-6a
- 4- 7a- 9a
- 5- 10a ja rohkem

Kui turvaliseks **tuleohutuse vaatest** peate haridusasutust (lasteaed, kool), kus töötate?

1

2

3

4

5

(üldse ei ole turvaline)

(väga turvaline)

Kas viimase **kahe aasta** jooksul on Päästeamet teostanud tuleohutuskontrolli haridusasutuses (kool, lasteaed), kus töötate?

1- jah

2- ei

Kui haridusasutuses on tehtud Päästeameti tuleohutuskontroll, kas on tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumisi?

1- jah

2- ei

Millised on olnud Päästeameti poolt tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumised?

Tuvastatud rikkumised (puudused) on olnud seoses:

1- automaatse tulekahjusignalisatsioonisüsteemiga

2- tulekustutussüsteemiga

3- evakuatsioonivalgustusega

4- ventilatsioonisüsteemiga

5- piksekaitse-süsteemiga

6- suitsu ja soojuse eemaldamise seadmestikuga

7- tuletõrje voolikusüsteemiga

8- tulekustutitega

9- küttesüsteemiga

10- tuletõkkeseksioonidega

11- väljumis- ja evakuatsiooniteedega

12- tulekahju korral tegutsemise plaani ja/või õppusega

13- põlevmaterjali ladustamisega

14- Päästeameti poolt ei ole tuvastatud ühtegi tuleohutusnõuete rikkumist



Kas tuleohutusnõuete rikkumise tuvastamisel on Päästeamet alustanud Teie asutuse suhtes haldusmenetluse?

- 1- jah
- 2- ei
- 3- rikkumised on olnud lihtsalt ja kiiresti kõrvaldatavad, oleme suutnud rikkumised kõrvaldada Päästeameti tuleohutuskontrolli ajal või paari päeva jooksul

Kas tuleohutusenõuete rikkumise tuvastamisel on Päästeamet alustanud väärteomenetluse väljastades Teile lühimenetluse otsuse?

*Täpsustus: kas Päästeamet on väljastanud Teile mõjustrahvi summas 40 eurot?*

- 1- jah
- 2- ei

Kui vastasite eelmisele küsimusele "jah", siis palun täpsustage, milline oli tuleohutusala rikkumine, mille eest Teie lühimenetluse otsus väljastati:

---

Kas tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumise korral on Teie jaoks olnud selge teadmine rikitud nõudest?

*Täpsustus: kas saite rikkumise sisust aru?*

- 1- Jah
- 2- Ei

Palun vastake lühidalt, milline on olnud Teie kui tuleohutuse eest vastutava isiku edasine tegevus, kui Päästeamet on asutuses tuvastanud tuleohutusnõuete rikkumised?

---

Mil viisil toimetate, kui Päästeameti poolt on väljastatud Teie asutusele ettekirjutuse tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumiste kohta?

- 1- Asun tuleohutusala rikkumist koheselt kõrvaldama või teen tegevusplaani, et rikkumine saaks esimesel võimalusel kõrvaldatud
- 2- Tean, et ettekirjutuses on määratud tähtaeg ja sunniraha hoiatus. Seega, mul on aega rikkumist kõrvaldada ning tegelen siis, kui aega on.
- 3- Päästeameti poolt ei ole tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumist meie haridusasutuses

