

Sisekaitseakadeemia
Päästekolledž

Margo Kruusma

RS000

**PÄÄSTESEADUSE RIIKLIKU TULEOHUTUS-
JÄRELEVALVE PEATÜKI ANALÜÜS**

Lõputöö

Juhendaja: Sander Põllumäe,
BA. iur. ja MPA, Sisekaitse-
akadeemia avaliku õiguse
õppetooli erakorraline lektor

Tallinn 2004

REFERAAT

KÄESOLEV LÕPUTÖÖ UURIMUS KÄSITLEB PÄÄSTESEADUSE TULEOHUTUSJÄRELEVALVE KORRALDUST, MIDA VÕRRELDakse TULEOHUTUSJÄRELEVALVE PRAKTIKAGA. PROBLEEMIDE VÄLJASELGITAMISE RAAMES HINNATAKSE KOMPAKTSELT KEHTIVA KORRALDUSE VASTAVUST TULEOHUTUSJÄRELEVALVE EESMÄRGILE JA SEADUSTEHNIKA PÕHIMÕTETELE. TÖÖ ON KOOSTATUD EESTI KEELES NING SEE KOOSNEB SISSEJUHATUSEST, 3 PEATÜKIST, KOKKUVÕTTEST, VÕÖRKEELSEST RESÜMEEST, KASUTATUD KIRJANDUSEST JA ALLIKATE LOETELUST NING 19 LISAST.

TÖÖ TEEMA KÄSITLUS ON OMA OLEMUSELT VÄGA AKTUAALNE, SEOSES UUE PÄÄSTESEADUSE VALMIMISEGA. AUTOR PEAB ÜHEKS TÖÖ PÕHIEESMÄRGIKS AIDATA KAASA PÄÄSTEALA ARENGULE- UUE PÄÄSTESEADUSE VALMIMISE NÄOL, ESITADES SELLEKS OMAPOOLSED ETTEPANEKUD, TÖÖS KÄSITLETUD ANALÜÜSIDE LÄBI. ANTUD TÖÖ, PEAKS HUVI ILMUTAMA, NII PÄÄSTEAMETI TÖÖTAJATES, KES VALMISTAVAD ETTE SEADUS EELNÕUSID JA SAMUTI JÄRELEVALVE AMETNIKES, KES SEADUST RAKENDAVAD NING ÜLIÕPILASTES, KES PEAVAD LAHENDAMA KAASUSI JA KONTROLLIMA NII HALDUSAKTIDE KUI KA HALDUSMENETLUS TOIMINGU ÕIGUSPÄRASUST.

LÕPUTÖÖ KOOSNEB 101-ST LEHEKÜLJEST, MILLEST PÕHIOSA SISALDAB 46 LEHEKÜLGE. LÕPUTÖÖ KIRJUTAMISEL KASUTATI PEAMISELT ERINEVAID ÕIGUSAKTE (EESTIST ALATES AASTAST 1917 KUI KA VÄLISRIIKIDEST) JA ÕIGUSALAST KIRJANDUST. SAMUTI KOHTULAHENDEID, VABARIIKLIKKU ANKEET-KÜSITLUST JA INTERVJUUSID PÄÄSTEVALDKONNA JUHTIV TÖÖTAJATEGA. LÕPUTÖÖ KIRJUTAMISEL ON KASUTATUD 35 ALLIKAT. LÕPUTÖÖ ON KIRJUTATUD ARVUTIL KASUTADES MS WORD JA MS EXCEL PROGRAMME. KIRJA FONT ON 12 TIMES NEW ROMAN, REAVAHE 1,5. PEATÜKKIDE FONT ON 14 TIMES NEW ROMAN, BOLD. ALAPEATÜKKIDE FONT ON 14 TIMES NEW ROMAN, BOLD.

LÕPUTÖÖ PÕHINEB ANALÜÜSIDEL, HINNANGUTEL JA KOMMENTAARIDEL, NÄIDETEL JA ETTEPANEKUTEL.

LÜHENDID

PS	Eesti Vabariigi põhiseadus
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
PäästeS	päästeseadus
HMS	haldusmenetluse seadus
HKMS	halduskohtumenetluse seadustik
RVastS	riigivastutuse seadus
AtSS	asendustäitmise ja sunniraha seadus
ATS	avaliku teenistuse seadus
KarS	karistusseadustik
PA	Päästeamet
TTPA	Tallinna Tuletõrje –ja Päästeamet
PT	Päästeteenistus

SISUKORD

Referaat.....	2
Lühendid.....	3
Sisukord.....	4
Sissejuhatus.....	7
1. ptk. Tuleohutusjärelvalve areng ja võrdlev analüüs.....	9
1.1. Tuleohutusjärelvalve teke ja senine areng.....	9
1.2. Tuleohutusjärelvalve kavandatavad arengud.....	11
1.3. Tuleohutusjärelvalve võrdlev analüüs.....	13
1.3.1. Tuleohutusjärelvalve Soome Vabariigis.....	13
1.3.2. Tuleohutusjärelvalve Rootsi Kuningriigis.....	15
1.3.3. Tuleohutusjärelvalve Rheinland - Pfalz'i Liidumaal.....	16
1.3.4. Võrdlev analüüs Eesti õigusega.....	18
2. ptk. Riiklik tuleohutusjärelvalve päästeseaduses.....	19
2.1. Dokumendianalüüs.....	19
2.1.1. Kokkuvõte.....	19
2.1.2. Uuringu metodoloogia.....	19
2.1.3. Dokumentide ajaline võrdlus.....	20
2.1.4. Dokumentide ruumiline võrdlus.....	21
2.1.5. Järeldused ja ettepanekud.....	22
2.2. Juhtumianalüüs.....	23
2.2.1. Kokkuvõte.....	23
2.2.2. Uuringu metodoloogia.....	23
2.2.3. Juhtumi kirjeldus.....	24
2.2.4. Juhtumianalüüs.....	25
2.2.5. Järeldused ja ettepanekud.....	26
2.3. Normtehniline analüüs.....	26
2.3.1. Kokkuvõte.....	26
2.3.2. Uuringu metodoloogia.....	27
2.3.3. Normtehniline analüüs.....	27
2.3.4. Järeldused ja ettepanekud.....	30
2.4. Ankeet-küsitlus.....	31
2.4.1. Kokkuvõte.....	31
2.4.2. Uuringu metodoloogia.....	31
2.4.3. Tuleohutusjärelvalve korralduse olukord ankeedi põhjal.....	31

2.4.4. Tuleohutusjärelvalve korralduse probleemid ja vajadused	33
2.4.5. Järeldused ja ettepanekud	35
2.5. Intervjuud	36
2.5.1. Kokkuvõte	36
2.5.2. Uuringu metodoloogia	36
2.5.3. Raskused tuleohutusjärelvalve peatüki rakendamisel	36
2.5.4. Uuringuid tuleohutusjärelvalve alal	37
2.5.5. Vajadus tuleohutusjärelvalve meetmete täpsustamiseks päästeseaduses	38
2.5.6. Uued suunad ja mida võiks arvestada uues päästeseaduses	39
3. ptk. Järeldused ja ettepanekud	41
3.1. Järeldused ja ettepanekud	41
3.2. Hilisemate muudatuste mõju ettepanekutele	44
Kokkuvõte	45
Resümee	47
Kasutatud kirjandus	49
1. Teaduskirjandus	49
2. Õigusaktid	49
3. Kohtulahendid	50
4. Veebilehed	50
5. Intervjuud	50
LISAD	51
LISA 1: Rootsi Kuningriigi tuleohutusjärelvalve ettekirjutus ja protokoll, aastal 2003	51
LISA 2: TTPA ettekirjutus 2000.a	53
LISA 3: TTPA ettekirjutus 2003.a	55
LISA 4: Järvamaa PT ettekirjutus 2000.a	56
LISA 5: Järvamaa PT ettekirjutus 2003.a	58
LISA 6: TTPA paikvaatlus protokoll 2003.a	59
LISA 7: Tuleohutusjärelvalve ametniku ettekirjutuse näidis	61
LISA 8: Tuleohutusülevaatus (paikvaatluse) protokoll näidis	62
LISA 9: Dokumendianalüüsi alajaotusanalüüsid ja tulemuste tabel	64
LISA 10: Juhtumianalüüsi alajaotusanalüüsid	68
LISA 11: Normianalüüsi alajaotusanalüüs	75
LISA 12: Lõputöö raames läbiviidud ankeet-küsitluse küsimustik	80
LISA 13: Lõputöö raames läbiviidud ankeet-küsitluse tulemuste tabel ja diagrammid	83
LISA 14: Lõputöö raames läbiviidud ankeet-küsitlusest selgunud probleemide loetelu	84
LISA 15: Intervjuu Päästeameti direktori asetäitja Ain Karafin'iga	85
LISA 16: Intervjuu Päästeameti osakonnajuhataja Ivar Kaldasaun'aga	89

LISA 17: Intervjuu Päästeameti talituse juhataja Kaur Kajak'uga	91
LISA 18: Intervjuu TTPA osakonnajuhataja Ants Agurauja ja juhtivinspektor Priit Rattasepp'aga	95
LISA 19: Intervjuu Järvamaa PT direktori Margo Klaos'ega	98

SISSEJUHATUS

Kiiresti arenevas ühiskonnas muutuvad vajadused ning sellega seoses ka õiguslik regulatsioon. Lõputöö kirjutamise ajal toimub päästeasutuste reform, mille käigus maavalitsuste hallatavates asutustest päästeteenistused korraldatakse ümber Päästeameti kohalikeks asutusteks. Selle reformi raames on võimalik parandada ka tuleohutusjärelvalve praktikas tõusetunud puudused päästeala õigusaktides.

Lõputöö koostamisel on autor seadnud endale ülesandeks sedastada halduspraktika käigus tõusetunud probleemid päästeala õigusaktides. Ajendi selleks sai autor tuleohutusjärelvalve praktika käigus tõusetunud probleemidest ja aset leidnud juhtumitest. Kõrvuti sedastatud probleemide analüüsiga kogub autor ettepanekuid tuleohutusjärelvalve valdkonna arendamiseks. Selle tulemusena sõnastab järeldused seniste probleemide kohta ja omapoolsed soovitused probleemide kõrvaldamiseks. Autor loodab, et selle lõputöö raames sedastatud probleemid ja nende põhjal antud soovitused annavad ideid ja mõtteid päästeseaduse uue redaktsiooni koostamisel. Sellega soovib autor aidata kaasa päästevaldkonna arengule Eestis.

Lõputöö uuringu aluseks on väide, et mõned kehtivate seaduste sätted raskendavad tuleohutusjärelvalve tõhusat läbiviimist (hüpotees). Lõputöö tulemusena tuuakse välja tuleohutusjärelvalve tõhusat teostamist takistavad või praktikas sageli eiramist leidvad sätted, hinnatakse nende sätete vajalikkust tuleohutusjärelvalve tõhususe seisukohalt, kaalutakse nende sätete kaitstavaid õigushüvesid tuleohutusjärelvalve kaitstava õigushüvega ning antakse soovitused õigusaktide muutmiseks.

Lõputöö koosneb referaadist, sissejuhatausest, sisu 3 peatükist, kokkuvõttest, võrdkeelsest resümeest ja lisadest. Lõputöö esimeses peatükk sisaldab päästeala ajaloolist ja võrdlevat analüüsi. Võrdleva analüüsi aluseks on Soome, Rootsi ja Saksa Föderatiivse Vabariigi Rheinland - Pfalz'i liidumaa vastavad seadused. Põhiliseks uurimismeetodiks on õigusaktide analüüs.

Lõputöö teine peatükk sisaldab päästeala halduspraktika ja õigusaktide analüüsi. Peatükk on struktureeritud analüüsimeetodite kaupa – dokumendianalüüs, juhtumianalüüs, normitehniline analüüs, ankeet-küsitlus ja intervjuud. Dokumendianalüüsi aluseks TTPA ja Järvamaa PT 2000.a ja 2003.a tuleohutusjärelvalve ettekirjutused ja protokollid. Juhtumianalüüsi aluseks on õppepraktika käigus vahetult kogetud Rutt Raudkepp'i juhtum ning sellele järgnenud kohtuasja materjalid. Normitehnilise analüüsi aluseks on päästeseaduse tuleohutusjärelvalve peatükk. Ankeet-küsitluse ja intervjuude raames kontrolliti eelnevate analüüsides ning õpingute käigus ilmnunud probleemide ja võimalike lahenduste

praktilist kasutatavust. Intervjuude abil koguti päästeala juhtide ja spetsialistide arvamusi ja ideid tuleohutusjärelvalve arendamise võimaluste kohta.

Lõputöö kolmas peatükk sisaldab autori oma järeldusi ja soovitusi. Autori järeldused ja soovitused põhinevad esimese ja teise peatüki andmetel ja nende andmete analüüsil.

Lõputöö koostamisel on kasutatud teadus- ja õppekirjandust, õigusakte ja kohtulahendeid. Lõputöö õigusaktide normatiivne seis on 1. märts 2004. Hilisemaid muudatusi ja nende mõju selle lõputöö järeldustele on käsitletud eraldi jaos (vt 3.2, lk 44).

1. ptk. Tuleohutusjärelvalve areng ja võrdlev analüüs

1.1. Tuleohutusjärelvalve teke ja senine areng

Tuleohu tagamine ja tulega võitlemine on sajandeid vana ning eksisteerinud kogu maailmas. Autorile kättesaadavate andmete kohaselt üheks kõige varasemaks, kui mitte esimeseks tuleohutust tagavaks õigusaktiks võib lugeda Corpus Juris Civilises (220.a. p. Kr.) kindlaks määratud Rooma maja, kodu või koja juurde kuuluva hädavajaliku tuletõrjeveterinaari. Selleks oli äädikas, vaibad, katted ja tekid, pitsid, rebimise-käristamise-lammutamise ja lõhkumise konksud ehk haagid ning redelid, matid, käsnaad, tuleämbrid ja luuad või harjad.¹ Siiski on kuni eelmise sajandini küllaltki vähe pööratud tähelepanu tuleohutuse tagamisele ning põhitähelepanu koondatud tulekahju kustutamisele.

Kuni Eesti Vabariigi tekkeni 1918.a reguleerisid tulekahjude kustutamist ja tegutsesid korrakaitseorganitena maakonnad ning neil oli tuleohutusosalase sundmääruse andmise pädevus.² 20.mail 1924.a võttis Riigikogu vastu tuletõrje seaduse (RT 1940, 73/73, 33), milles reguleeritakse tuletõrje organisatsiooni. Tuletõrje oli korraldatud riikliku tuletõrje, omavalitsuse tuletõrje, vabatahtliku tuletõrje ja eraasutuste ja ettevõtete tuletõrjena (§ 1). Tuletõrje allus siseministrile, kellel on õigus tuletõrje organisatsioonide tegevust revideerida lasta, aruandeid nõuda ja välja anda juhtnõore järelevalve teostamiseks. Tuletõrje seadus ei reguleerinud tuleohutusjärelvalvet ega tuleohutusnõudeid, kuid andis volitusnormi siseministrile kokkuleppel teede –ja sideministriga välja anda riiklikke sundmäärusi tulekahjude ära hoidmiseks, kustutamiseks ja tulega võitlemiseks.

Sisuliselt esimeseks õigusaktiks tuleohutusjärelvalve valdkonnas võib lugeda omavalitsuse poolt kehtestatud Harjumaal 25. juulil 1920 määrus (RT 1920, 153/154) „Sunduslik määrus tuleõnnetuste ärastamiseks Harju maakonnas olevastes kinodes, seltsimajades ja teatrites“. Täpsemalt käsitleb määrus iga aastaseid läbivaatusi eelnimetatud hoonetes, vastava komisjoni poolt esitatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Komisjoni kuuluvad maakondlik politsei, kohaliku ehk lähema vabatahtlikkude tuletõrjajate seltsi maakonnavalitsuse administratiiv- ja tervishoiu osakondade ja kohaliku valla vastastikuse tulekinnitusselts ja maakonna insener (§ 1). Sama sisuga määruse võtab 28. oktoobril 1920.a. vastu ka Rakvere Linnavolikogu.

06. septembril 1935.a. annab siseminister kokkuleppel teede ja majandusministriga välja määrus tulekaitse kohta avalikkudes ehitistes kui ka muudes kohtades, kus korraldatakse avalikke ettekandeid

¹ **Parmask, Priit Jaan.** Eesti tuletõrje ja tsiviilkaitse. – Tallinn, 1995, lk 34.

² Kubermangu seaduse § 843, metsaseaduse § 613 – 620, Eestimaa talurahva seaduse § 627 – 640, Liivimaa talurahva seadus § 546 ja Balti eraõiguse § 1060. 9.juuni 1917.a semstvo seaduse § 108 punkt 1 ja 22.juuni 1917.a Eesti ajutise omavalitsuse 30.märtsi 1917.a seaduse teostamise määruse § 7. Näiteks oli nende seaduste alusel antud Valga maavolikogu 31.jaanuari 1929.a "Sundmäärus tuleõnnetuste vastu võitlemiseks Valgamaal".

ja lõbustusi, loteriisid, näitusmüüke ja näitusi (RT 1935, 78, 666). Määruse § 5 keelatakse järelevalveta jätta lahtist tuld ahjudesse, kaminatesse, jms, kus tuli, põlevad söed ja sädemed võivad langeda süttivale ümbrusele ja süüdata selle³, või § 11 kohaselt kohtades, kus ruumide valgustamiseks tarvita- takse petrooleumi või gaasi lae- ja seinalampe, peavad lambid olema metallist ja varustatud klaasi kohalt metallist soojushajutajaga, mille läbimõõt on vähemalt 10 cm. Määruses on sätestatud täpsed tuleohutusnõuded avalikes ehitistes, avalikel ettekannetel ja lõbustusasutustes ning üritustel korralda- takse avalikes ehitistes või lahtise taeva all.

04. mail 1936.a annab riigivanem dekreedina uue tuletõrje seaduse (RT 1936, 39, 304). Sarnaselt va- rasema redaktsiooniga ei ole tuleohutusjärelvalve küsimusi selles seaduses reguleeritud. Sisuliselt midagi suurt võrreldes seaduse varasema tekstiga ei muudetud, vaid muudeti sätete sõnastust ajako- hasemaks. Seadus andis volitusnormi siseministrile tuleohutusnõuete alase määruse kehtestamiseks.

1940.a suur osa tuletõrje varadest riigistati, moodustades selle alusel Siseasjade Rahvakomissariaadi (NKVD-SARK) tuletõrjeüksused, mis hiljem kujundati ümber ja allutati Siseasjade Inspektsiooni Tu- letõrje Inspektsioonile. Tuletõrje ja tuleohutusjärelvalve oli Eesti NSV korraldatud riikliku organi- satsioonina. Ametnike ettevalmistus toimus peamiselt Leningradi ja Moskva kõrgemates tuletõrje- koolides. Üleliiduliselt kehtisid ühtsed tehnilised regulatsioonid SNIP ja GOST, millega olid hõlma- tud pea kõik valdkonnad.⁴

1991.a oli moodustatud ENSV Tsiviilkaitsestaabi baasil Päästeamet ning Siseministeeriumi Tuletõr- jevalitsuse baasil Tuletõrjeamet. Eesti Vabariigi Valitsuse 25. mai 1992.a määruse nr 159 (RT /92/23/328) "Eesti Vabariigi Riikliku Tuletõrjeameti likvideerimise ja tema funktsioonide üleandmise kohta Eesti Vabariigi Riiklikule Päästeametile" need kaks ametit ühendati.

Kuni 1994.a päästeala reguleerivaid õigusakte ei olnud, vaid valdkonda korraldas Eesti Vabariigi Riiklik Päästeamet direktori käskkirjade ja juhiste kaudu⁵. Päästeameti ülesanne oli välja töötada päästeteenistuse ülesannete ja tegevuste regulatsioon. Selleks moodustati töögrupp, mille juhiks oli Ain Karafin. Töögrupp alustas seaduse koostamisega 1992.a kevadel ning seadus võeti Riigikogus vastu 1994.a kevadel. Tuletõrje- ja päästeseaduse koostamisel arvestati Rootsi, Soome, Taani ja mõ- nede Saksamaa Liidumaade seadustega ning 1936.a Tuletõrje seadust (vrd 1.3.4, lk 18).

³ Vrd siseministri 08. septembri 2000. a määrus nr 55 (RTL 2000, 99, 1559) "Tuleohutuse üldnõuded" § 66 punkt 9.

⁴ Margo Kruusma. 19. märts 2004, intervjuu. Kaur Kajak'uga.

⁵ Eesti Vabariigi Valitsuse 25. mai 1992.a määrusega nr 159 (RT /92/23/328) kinnitatud "Eesti Vabariigi Riikliku Pääste- ameti põhimääruse" punkt 13 alapunkt 6.

Tuletõrje- ja päästeala korraldus oli kohaliku omavalitsuse keskne ning arvestas seaduseelnõu koostamise ajal kehtinud kohaliku omavalitsuse kahetasandilise korraldusega⁶. Tuletõrje- ja päästeseadus võeti vastu 23. märtsil 1994.a. 02. juunil 1993.a vastu võetud kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558) nägi ette ühetasandilise omavalitsuse korralduse. 29. juunil 1993.a oli Riigikogus võetud vastu maakonna valitsemiskorralduse seadus (RT I 1993, 51, 696), mille kohaselt oli maakond riigi territooriumi haldusjaotuse üksus, mille kaudu teostati täidesaatvat riigivõimu (§ 2 ja § 3 lõige 2). Seega ei vastanud päästeala korraldus seaduse vastuvõtmise ajal enam kohaliku omavalitsuse korraldusele.

1998.a. päästeseaduse muudatused nägid ette tuleohutus- ja päästetööde korraldamise riikliku korralduse kaudu. Päästeamet oli keskorgan ja tuleohutusjärelvalvet korraldasid 15 maakondliku päästeasutust. Tallinna Linnavolikogu 24. jaanuari 2002.a otsusega nr 21 kinnitatud halduslepingu punkti 5.1 kohaselt teostab Tallinnas tuleohutusjärelvalvet Tallinna Tuletõrje- ja Päästeamet. Maavalitsuse hallatavates päästeasutustes teostavad riiklikku järelvalvet päästetöötajad, Tallinna Tuletõrje- ja Päästeametis päästeametnikud (tuleohutusjärelvalve ametnikud). Kuni 2002.a kohaldasid tuleohutusjärelvalve ametnikud ka karistusi haldusõigusrikkumiste asjades, kuid alates vääртеomenetluse seadustiku (RT I 2002, 50, 313) jõustumisest saavad vääртеokaristusi kohaldada üksnes ametnikud⁷. Seega saavad tuleohutusjärelvalve ametnikud maavalitsuse hallatavates päästeasutustes rakendada üksnes korrakaitselisi meetmeid, kuid mitte vääртеokaristusi.

Alates 1994.a reguleeriti tuleohutusjärelvalvet Eesti Vabariigi Valitsuse 3. augustist 1994.a määrusega nr. 277 kinnitatud "Tuletõrjereguleerimis korras". 25. veebruaril 1998. a võttis Riigikogu vastu tuletõrje- ja päästeseaduse muutmise ja täiendamise seaduse, milles reguleeriti tuleohutusjärelvalve täielikult seaduse tasemel. Selle töö koostamise aja seisuga on kogu tuleohutusjärelvalve regulatsioon sätestatud päästeseaduse V peatükis (vt täpsemalt 2.3, lk 26). Osaliselt reguleerib tuleohutusjärelvalve korraldust ka siseministri 04. mai 1998. a määrus nr 7 (RTL 1998, 195/196, 771; 2000, 99, 1555) "Kütteseadmete puhastamise tuleohutusnõuded".

1.2. Tuleohutusjärelvalve kavandatavad arengud

Selle töö kirjutamise ajal on Riigikogus menetluses päästeseaduse, hädaolukorrale valmisoleku seaduse

⁶ Margo Kruusma. 08. aprill 2004.a., intervjuu. Ain Karafin'iga. Kahetasandiline kohaliku omavalitsuse korraldus oli kehtestatud Ülemnõukogu 10. novembri 1989.a Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduse (ÜVT/89/34/ 517) § 2 lõige 2.

⁷ Vääртеomenetluse seadustiku § 10 lõige 1 sätestab: "Kohtuväline menetleja osaleb menetluses ametniku kaudu."

duse ja rakenduskoostöö seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 250 SE II, milles täiendatakse ja täpsustatakse oluliselt päästeseaduse tuleohutusjärelvalve instituuti. Eelnõu näeb ette päästesüsteemi muutumist Päästeametis kohalikeks asutusteks ning senistele töötajatele avaliku teenistuse ametniku seisundi omistamise.

Päästeameti järelvalve – ja kriisireguleerimise osakonnajuhataja Ivar Kaldasaun on esile toonud järgnevat: "Võrreldes varasemaga on struktuur, ülesehitus ära muudetud. [--] Lisaks on märgatavalt täpsustatud terminoloogiat. Mitmed mõisted on viidud konkreetsemaks. Näiteks, mis on tuletõrje-päästetööd, mis on tulekustutus-päästetööd, riiklik tuleohutusjärelvalve, ennetustöö, et need kõik mõisted on saanud parema sõnastuse ja konkreetsema määratluse. [--] Järelvalve protseduuride osas on neid paremini lahti kirjeldatud ja konkreetsemalt ära liigitatud. Samas on toodud sisse ka täpsustavaid termineid ehk täpsustatakse ära kes, mis osas on vastutavad tuleohutus nõuete osas. Oluliste aspektidena tooks siin välja ka füüsilise ja juriidilise isiku vastutuse määramise (kes kui palju ja mis osas vastutab). Sellised konkretiseerimised ja erisused. Lisaks, et tunnistaja on kohustatud andma ütlusi. Osad sellised printsiibid sai sisse toodud (on tuleohutus aspektist olulised), kuna tulekahju on raskete tagajärgedega sündmus või kuriteo liik."⁸

2004.a on Päästeametis koostamisel päästeseaduse uue redaktsiooni eelnõu. Võrreldes eelnõuga nr 250 on pööratud uues redaktsioonis olulist tähelepanu ennetustööle. Kehtivas päästeseaduses on ennetustööd käsitletud tuleohutusjärelvalve osana⁹. Ennetustöö on laiem mõiste, kui tuleohutusjärelvalve (vt samuti Järvamaa Päästeteenistuse direktori kommentaare 2.5.6, lk 39). Seetõttu kavandatakse päästeseaduse uude redaktsiooni sellenimelist peatükki.

⁸ Margo Kruusma. 26. märts 2004, intervjuu. Ivar Kaldasaun'aga.

⁹ PäästeS § 27 punkt 6.

1.3. Tuleohutusjärelvalve võrdlev analüüs

1.3.1. Tuleohutusjärelvalve Soome Vabariigis

Soome pindala on 338 000 km², elanike arv on 5 206 mln ning haldusstruktuur jaguneb 6ks lääniks ja 20ks maakonnaks¹⁰ Soomes reguleerib päästevaldkonda Pelastustoimilaki¹¹ (tõlkes päästeseadus). Soome päästeteenistus on korraldatud riiklik-omavalitsuslikul mudelil¹², kus seadusega anti täis vastutus päästeala korraldamisel kohalikule omavalitsusele. Samas seadusega kohustati kohalike omavalitsusi tegema päästealal koostööd, sätestati päästepiirkondade suurused. 2004.a moodustati Soomes 21 päästepiirkonda. Piirkonnas määratakse kohalike omavalitsuste päästeasutuste jaoks juht, kes korraldab sellesse piirkonda jäävate päästeteenistuste tööd. Tuleohutus kontrolli võib läbi viia valla päästeametnik.

Tuleohutusjärelvalve eesmärgiks on ennetada inimesele, varale ja ümbruskonnale tulekahjust või muudest õnnetustest tekitatud ohtu. Peab jälgima, et ehitised ja selle ümbrus ja muud tingimused on turvalised ja et kinnisvaraomanik on hoolt kandnud õnnetuste ära hoidmise eest, seaduse poolt esitatud nõuete kohaselt. Tuleohutusjärelvalve kontrollib ka inimeste tegevuse ohutust ja tuleohutus-seadmete toimimist ja annab vajaduse korral nõu tulekahjude ja muude õnnetuste ennetamise asjus (§ 33).

Päästeametniku ülesanne on ennetada tulekahjusid ja teisi õnnetusi (§ 22). Selgitustöö on seadusesse seotud läbi üldiste tuleohutust tagavate normidena, mille vastavust päästetöötajad kontrollivad. Näiteks on kehtestatud norm, kus ehitiste ja nende ümbrus tuleb luua ja ehitada niiviisi, et tulekahju süttimise ja levimise oht oleks minimaalne ja et päästetööd oleks õnnetuse juhtudes võimalikud.

Teise näitena võib seadusest esile tuua seda, et ehitise omaniku ja valdaja üldised ning tema valduses olevate ruumide puhul tuleb hoolitseda selles eest, et: 1) ametnike poolt või eeskirjade kohaselt kus-

¹⁰ http://www.vm.ee/est/kat_461/ (19. 05.2004).

¹¹ Tõlge: Kristin Vikkisk – Tallinna Pedagoogikaülikooli Saksa filoloog; Kommentaar: Helmut Näks – Järvamaa Päästeteenistuse planeerimis- ja järelvalve osakonnajuhataja.

¹² Pelastustoimilaki § 2 lõike 1 kohaselt on riiklikud päästeasutused pääste eest vastutav ministeerium ja läänivalitsused. Pelastustoimilaki § 3 kohaselt korraldab ja teostab ministeerium päästeala tööd ja järelvalvet ning koordineerib pääste- ja kodanikekaitse tegevust. Vallad on seevastu kohustatud tagama päästeteenuse kättesaadavuse ja kvaliteedi (§ 4). Vallal võib olla oma tulekustutusmeeskond või vabatahtlik tulekustutusmeeskond või asutuse või tehase ettevõtte meeskond, kui nad on sõlminud vallaga lepingu (§ 5). Päästeteenuse korraldamine läbi omavalitsuste meenutab Eestis kuni 1998.a kehtinud süsteemi. Valla kohustuse omada tulekustutusmeeskonda, kui puudub vabatahtlik või ettevõtte tulekustutusmeeskond, meenutab Eestis 1924—1940.a kehtinud süsteemi. Vt samuti Margo Kruusma 08. aprilli 2004.a. inetrvjuu Ain Karafini'ga (LISA 15, lk85).

tutus-, pääste- ja tõrjetöid, kustutus ja päästetöid kergendavad seadised, suitsuandurid ja alarmseaded ja muud õnnetuse ohtu teatavad seaded, väljumisteede juhised ja turvamärgid ning kaasaarvatud turvatöötajate varustus ja töövahendid oleksid töökorras ja need oleks hooldatud ja kontrollitud, nii nagu päästeteenistus on määranud, 2) tulekoldeid ja korstnalõõre hooldatakse ja ka 3) õhupuhastus seadeid ja kanaleid puhastatakse vastavalt nõuetele (§ 23).

Tuleohutusülevaatus kontrolli alal on valla päästetöötaja volituses sõnastatud avaralt (üldvolitus). Lisaks üldvolitusele on ametnikel erivolitused sekkumiseks põhiõigustesse. Näiteks võivad ametnikud tuleohutusülevaatus teostada suvalisel ajal. Tuleohutuskontrolli tegevat inimest peab laskma igasse ruumi ning kontrollitava koha omanik peab esitama kõik seadusega vastuvõetud tuleohutuse nõuetele vastavate seaduste plaanid ja paigutusnõuded. kontrollist peab koostama protokollid, mis jääb omanikule või valdajale (§ 34 – 35).¹³

Tuleohutusjärelvalve ametnikele on antud õigus saada infot ehituste ja selle omaniku ja valdaja kohta ka piirkonniti või muul viisil jaotatud nimekirjadena. Lisaks kui avastatakse tuleohutusjärelvalve kontrolli käigus puudus, mis võib põhjustada õnnetust, on päästetöötajal kohe õigus nõuda ehitamise katkestamist. Nõuet tuleb täita koheselt (§36 – 37).¹⁴

Tuleohutusjärelvalvet viiakse seaduse kohaselt läbi: 1) elamutes, nii inim- kui tuleohutusküsimuste vastavalt valla poolt määratud aja tagant. 2) paigaldusega seatavates kohtades, kus inim- ja tuleohutusele või ümbruskonnale tekitab kahju võib arvata olevat tavalisest suurem, tuleb tuleohutusjärelvalvet läbi viia iga aasta tagant, vajadusel ka tihedamini, 3) paigaldusega reguleeritavates kohtades, enne kasutust või kasutuse muutmist.¹⁵

¹³ Võrreldes PäästeS § 28¹ lõike 1 punktides 1 ja 2 sätestatuga, ei ole ruumi sisenemise volitused piiratud tuleohutusnõuete kontrollimise eesmärgi ja omaniku või valdaja teadlikkusega. Seega võib ruumi siseneda ka omaniku teadmata ning kontrollimise eesmärgiks võib olla ohutusnõuete kõrval ka ohu kahtluse kontrollimine.

¹⁴ Võrreldes PäästeS § 28¹ lõike 1 punktiga 3 ja § 286 Eestis õigus ehitust peatada ei ole. See on ehitusseaduse § 61 lõike 1 punkti 9 kohaselt ehitusjärelvalve ametniku pädevuses.

¹⁵ Pelastustoimilaki § 34 lõige 1. Võrreldes päästeseaduse § 28³ lõige 4 ja selle alusel antud siseministri 2. augusti 2000. a määrus nr 46 (RTL 2000, 90, 1388; 2003, 113, 1794) "Objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus viiakse päästeasutuste poolt läbi vähemalt üks kord aastas, kinnitamine", kaitseministri 4. jaanuari 2002. a määrus nr 1 (RTL, 2002, 12, 130) "Objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus viiakse läbi vähemalt üks kord aastas, kinnitamine", keskkonnaministri 2. novembri 2000. a määrus nr 68 (RTL, 2000, 116, 1819) "Objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus viiakse läbi vähemalt üks kord aastas", majandusministri 18.12.2000.a määrus nr 46 (RTL 2000, 134, 2142) "Objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus viiakse Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni poolt läbi vähemalt üks kord aastas, kinnitamine", teede- ja sideministri 9. novembri 2000. a määrus nr 88 (RTL 2000, 120, 1878) "Objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus viiakse läbi vähemalt üks kord aastas" ning päästeasutuste käskkirjadega kehtestatud loeteludega ei ole nähtud ette elumajade iga-aastast kontrolli.

1.3.2. Tuleohutusjärelvalve Rootsi Kuningriigis

Rootsi pindala on 449 964 km², elanike arv on 8,966 mln ning haldusstruktuuris on 21 lääni, 289. kohaliku omavalitsust.¹⁶ Rootsis reguleerib päästevaldkonda Räddningstjänstlag (tõlkes päästeseadus).¹⁷ Rootsi päästeteenistus on korraldatud riiklik-omavalitsuslikul mudelil. Järelevalvet tuleohutuse alal korraldab läänivalitsus. Riiklikul tasandil korraldab päästeala Riiklik Päästeamet.

Seadusest tulenevalt on igal kommuunil vastutus päästetööde korraldamise eest. Kommuun on vastutav selle eest, et võetaks kasutusele meetmed, mis hoiavad ära tulekahjud ja kahjud. Samuti on kommuun kohustatud arendama muid õnnetusi ja kahjusid ennetavat tegevust. Omavalitsustel on õigus kaasata päästeteenistuse ja järelvalve tööks üksteise vahendeid. Kokkuleppel mõne teise kommuuniga võib moodustada ka ühise päästemeeskonna ning volitada teda kas osaliselt või täielikult täitma seda ülesannet. Kommuunidel on ka kohustus omada ühte või mitut päästetöö alast komisjoni, kes vastutab selle eest, et tuletõrjealast järelvalvet ja korstnapühkimist teostatakse regulaarselt (§ 15). Järelevalvet teostab komisjoni poolt selleks volitatud inspektor, kes saab volituse tööks omavalitsuselt (§ 16).

Tuleohutusjärelvalvet teostaval ametil on õigus ligipääsule hoonetesse, ruumidesse ja ehitistesse; samuti saada vastavat infot ja dokumente, mis on järelvalve teostamiseks vajalikud (§ 55). Politseiamet teeb vajadusel selleks koostööd (§ 18-19).

Valitsus peab teada andma järelvalve, korstnapühkimise ja tuleohutuskontrolli teostamise tähtjaid, samuti väljas tuletõrje osalise või täieliku keelu nagu ka muud tuleohutust tagavad abinõud. Valitsus võib selliste ettekirjutuste teatavaks tegemiseks volitada mõnda ametit või kommuuni (§ 20).

Järelevalveametnik peab teatavaks tegema need kohustused ja keelud, mis on nõutavad igal üksikul juhtumil, selleks et seda seadust või ettekirjutust, mis on seadusele toetudes teatavaks tehtud, täidetak. Kui keegi jätab täitmata kohustused, mis vastavalt järelvalveametnik ettekirjutustele lasuvad tema peal, peab amet teostama seda selle isiku kulul. Politseiamet osutab omalt poolt järelvalve teostamiseks vajalikku kaasabi (§ 56 ja § 57).

Lisaks tuleohutusjärelvalve ametnikule teostavad küttekollete tuleohutusala järelvalvet ka korstnapühkijad. Korstnapühkimise abil puhastatakse tuleasemed ja muud sisseehitatud küttekehad ja lõõrid. Üheaegselt korstnapühkimisega kontrollitakse puhastatava objekti, samuti korstnate ja katuse

¹⁶ http://www.vm.ee/est/kat_209/ (19.05.2004).

¹⁷ Per Henrik Lindbom, (1999) Svensk LAG. Räddningstjänstlag (1986:1102). InstusFörlag AB 1999, lk 206-211 (Tõlge: Küllike Silling – kiid ja tõlk)

ning nendega piirnevate ehitusosade tuleohutust. Järelevalveametil on õigus otsustada kontrolli teostada ka muudel juhtumitel (§ 17). Sarnast süsteemi on püütud üle võtta ka Eestisse. Siseministri 04. mai 1998. a määrus nr 7 (RTL 1998, 195/196, 771) "Kütteseadmete puhastamise tuleohutusnõuded" punkt 8 alapunkt 5 kohaselt on korstnapühkija kohustatud kontrollima kütteseadme tuleohutust ning punkt 10 alapunkt 3 kohaselt teavitama avastatud rikkumistest tuleohutusjärelvalve ametnikku. Juriidilise kohustuse olemasolule vaatamata pole Eesti see süsteem kõigis maakondades kuigi edukalt toimima hakanud ning teadaolevalt pole korstnapühkijad järelvalve ametnikke Eestis teavitanud. Seevastu Rootsisis näib süsteem töötavat.

Antud Rootsi tuleohutusjärelvalve õigusnormidele lisaks esitab autor sealsetest haldusdokumentidest: paikvaatlus protokollid ja ettekirjutused (LISA 1, lk 51).

1.3.3. Tuleohutusjärelvalve Rheinland - Pfalz'i Liidumaal

Saksa Föderatiivses Vabariigis reguleerivad päästevaldkonda liidumaade päästeseadused. Kõik liidumaade seadused sisaldavad tuletõrjetööd ja tuleohutust tagavaid nõudeid, üldabi andmiseks õnnetuste korral ning nõudeid tegutsemiseks suurõnnetuste korral. Saksamaa päästeteenistus on korraldatud omavalitsuse keskselt. Autor käsitleb Rheinland-Pfalz'i Liidumaa päästeala seadust, mis on vastu võetud 02. novembril 1981. a ning avaldatud seaduste kogumikus GVBI 1981, S.247.¹⁸

Rheinland - Pfalz'i liidumaa pindala on 19 847 km², elanike arv on 4,066 mln¹⁹ ning omavalitsusi on 2306, nendest 230 ühendatud omavalitsust. Rheinland-Pfalz'i liidumaa korraldus on võrreldav 20-40ndate Eestis tuletõrje korraldusega. Tuletõrje jagunes riiklikuks, omavalitsuse tuletõrjeks, erasutuste ja –ettevõtete tuletõrjeks ja vabatahtlikuks tuletõrjeks.²⁰ Kui Saksamaal räägitakse kommuunidest (kohalikust omavalitsusest), siis võib see tähendada linna, valda või valdade ühendust.²¹

Saksamaal on tuletõrje korraldus seadusega antud kohalike omavalitsuste ülesandeks. Kohalikud omavalitsused on linnade ja valdade omavalitsused (1. tasand). Maavalitsused on maakonnatasandilised omavalitsused (2. tasand). Tuletõrje jaguneb professionaalseks ja vabatahtlikuks tuletõrjeks. Linnade ja valdade tuletõrjeüksused võivad olla seega professionaalsed või vabatahtlikud .

¹⁸ Rheinland- Pfalz'i Liidumaa päästeala seadus: „Landesgesetz über den Brandschutz, die allgemeine Hilfe und den Katastrophenschutz (Brand- und Katastrophenschutzgesetz – LBKG-)“ Vom 2. November 1981.

¹⁹ <http://et.wikipedia.org/wiki/Rheinland-Pfalz> (19.05.2004).

²⁰ Tuletõrje ja päästeseaduse (RT 1924, 72/73, nr 33) § 1.

²¹ Joachim Klaus – Lufthansa ohutusinsener ja vabatahtliku tuletõrje pealik (Saksamaal), kommentaar 11. aprill 2004.a, telefoni intervjuu.

Seaduses on reguleeritud ennetuslikud ja tõrjuvad abinõud (§ 1). Tuletõrjeseaduses on sätestatud järgmised ülesanded tuleohutusjärelvalvele: 1) tuleohutusala selgitustöö, 2) üldine info ja selgitustöö turvalisuse huvides, 3) tuleohutusnõuete täitmise kontrollimine ja kooskõlastamine planeerimisel, projekteerimisel ning ehitamisel, 4) objektide tuleohutusülevaatused, 5) tuleohutusvalve korraldamine. Nende ülesannetega tegeletakse nii omavalitsuste kui ka maakonnavalitsuste ning ministeeriumi tasandil.

Omavalitsuste tasandil tehakse selgitustöö ja objektide ülevaatused, kontrollitakse tuleohutusnõuete täitmist ning kooskõlastatakse planeeringuid, projekte ja ehitamist, samuti korraldatakse tuleohutusjärelvalvet. Kui omavalitsusel ei ole tuleohutusjärelvalve spetsialiste – kõrgendatud tehnilise tuletõrjeteenistuse ametnikke –, siis ta võib neid kaasata tuleohutusjärelvalve töö teostamiseks teistelt omavalitsustelt, kellel on nad olemas või pöörduda maavalitsuse poole, nende spetsialistide kaasamiseks.

Maakonna tasandil tehakse selgitustööd, koordineeritakse tuleohutusala tööd maakonnas, tehakse objektide ülevaatusi ning kontrollitakse tuleohutusnõuete täitmist ja kooskõlastatakse planeeringuid, projekte ja ehitamist. Objektide ülevaatusi, tuleohutusnõuete täitmise kontrollimine ja kooskõlastamine planeerimisel, projekteerimisel ja ehitamisel teostatakse omavalitsuste huvides nende tellimisel.

Ehitistes viiakse läbi ohutusülevaatusi, mille läbiviijateks on maakonnavalitsused, iseseisvates linnades linnavalitsused. Piirkonna meisterkorstnapühkija peab abistama maakonna – ja linnavalitsust ohutusülevaatusi läbiviimisel. Tuleohutusülevaatusi läbiviimises osaleb piirkonna meisterkorstnapühkija. Vastavalt vajadusele kaasatakse ka teisi vajalikke spetsialiste sõltuvalt objekti omapärast.

Maakonna ja linnavalitsused kasutavad ohutusülevaatusi läbiviimiseks päästealal põhikohaga töötavaid tuleohutusjärelvalve pädevust omavaid ametnikke (tuleohutusjärelvalve ametnikud). Tuleohutusülevaatusi saavad läbi viia ja kooskõlastusi anda ehituses ja planeerimises võivad kõrgendatud teenistuse tehnilised tuletõrje ametnikud (§ 32 ja 33). Kui vallal või linnal ei ole sellise kategooria ametnikke võib omavalitsus selle ülesande täitmiseks kaasata kõrgendatud tehnilise tuletõrjeteenistuse ametniku teistelt omavalitsustelt, kes omavad professionaalset tuletõrjeüksust (seal töötavad niisuguse kategooriaga ametnikud) või on võtnud tööle niisuguse kategooriaga ametniku, ehk pöörduda maavalitsuse poole, et saada maavalitsuselt nende tööde tegemiseks tema käsutuses olevad selle kategooriaga ametnikud.²²

²² Tõlge ja kommentaar, Järvamaa päästeteenistuse planeerimis- ja järelvalve osakonnajuhataja Helmut Näks'ilt.

1.3.4. Võrdlev analüüs Eesti õigusega

Sarnaselt Eestiga reguleerib kõigis võrreldud riikides päästeala spetsiaalne seadus. Kõigis neis päästeala seadustes on reguleeritud tuleohutusjärelvalve, kuid regulatsiooni maht on väiksem, kui Eesti kehtivas päästeseaduses.

Erinevalt Eesti tsentraliseeritud-dekontsentreeritud süsteemist, on päästeala korraldus kõigis võrreldud riikides detsentraliseeritud. Samas nähtub võrdlusest Soomega, et suundumus on valdkonna tsentraliseerimise suunas. Selle peamiseks põhjuseks on kulude kokkuhoid. Rootsis on sarnaselt Eestiga olemas riiklikul tasandil päästeamet, samas kui Soomes ja Rheinland-Pfalz'i liidumaal korraldab seda Siseministeerium.

Saksamaa Rheinland-Pfalz'i liidumaa päästeala korraldus sarnaneb paljuski Eesti Vabariigi tuletõrje korraldusele 1920—1940-datel. Rootsi tänane päästeala korraldus sarnaneb Eesti Vabariigi päästeala korraldusega 1990-date alguses (kuni 1998.a päästeseaduse muudatusteni).

Kokkuvõtteks võib öelda, et põhilised erinevused Eesti ja teiste riikide vahel on seotud päästeala korraldusega. Seevastu tuleohutusjärelvalve läbiviimise osas on rohkem sarnast kui erinevat. See loob head eeldused nende riikide ametnike vaheliseks koostööks.

2. ptk. Riiklik tuleohutusjärelvalve päästeseaduses

2.1. Dokumendianalüüs

2.1.1. Kokkuvõte

TTPA ja Järvamaa PT haldusdokumentide analüüsimise käigus selgus, et vaadeldaval perioodil 2000.a ja 2003.a on tuleohutusjärelvalve alal tehtud ettekirjutuste ja koostatud protokollide kvaliteet muutunud tunduvalt paremaks (vt LISA 9, lk 64). Ettekirjutuste ja protokollide vormid on viidud enam kooskõlla HMS-i nõuetega. Autori arvates võiks kaaluda päästeseaduse muutmist ning ettekirjutuse põhjendamise osas erinormid sisseviimist juhtudel, kui isikule on ettekirjutust haldusmenetluse käigus juba piisavalt põhjendatud ja ta on sellega nõus. Lõputöö lisas on pakutud välja ettekirjutuse ja protokollide näidised (LISA 7, lk 61, ja LISA 8, lk 62).

2.1.2. Uuringu metodoloogia

Dokumendianalüüsi eesmärk on selgitada välja senine ettekirjutuste ja protokollide koostamise praktika ning sedastada võimalikud puudused haldusdokumentide vormistuses. Dokumendianalüüsi aluseks on TTPA ja Järvamaa PT ettekirjutused ja protokollid 2000.a ja 2003.a lõpus. Valimi koostamisel on autor lähtunud sellest, millistes päästeasutustes ta ise on õppepraktikal viibinud ja mida ta seetõttu paremini tunneb, samuti materjali paremast kättesaadavusest. 2003.a ettekirjutuste ja protokollide osas on võetud analüüsi aluseks aasta lõpus kasutusel olevad vormid ja koostamise praktika, sest see on lõputöö seisukohalt kõige ajakohasem.

Dokumendianalüüsi raames võrreldakse TTPA ja Järvamaa PT ettekirjutusi ja protokolle ajalises ja ruumilises mõttes. Esimesena viidi läbi ettekirjutuste ja protokollide olemasolu kontroll ja HMS-i nõuetele vastavuse analüüs, mis on suure mahu tõttu esitatud lõputöö lisades (vt LISA 9, lk 64). Seejärel võrreldi saadud tulemusi ajalises ja ruumilises mõttes. Esimese analüüsi raames võrreldakse TTPA 2000.a ja 2003.a ettekirjutusi ja protokolle omavahel ning Järvamaa PT 2000.a ja 2003.a ettekirjutusi ja protokolle omavahel. Tulemused on koondatud lõputöö osas 2.1.3. Teise analüüsi raames võrreldakse omavahel TTPA ja Järvamaa PT ettekirjutusi ja protokolle 2000.a ning 2003.a. Tulemused on koondatud lõputöö osas 2.1.4. Dokumendianalüüsis on vaadatud ka teisi ettekirjutusi ja protokolle, mis olid oma vormilt ja nõuete järgimise osas sarnased. Seetõttu saame öelda ka samu järeldusi teiste ettekirjutuste ja protokollide kohta (vt LISA 2--LISA 6, lk 53--59.).

Tabel 1: Dokumendianalüüsi metoodika

vaadeldav aeg \ päästeasutus	TTPA	Järvamaa PT
2000.a	ettekirjutused protokollid	ettekirjutused protokollid
2003.a	ettekirjutused protokollid	ettekirjutused protokollid

Allikas: autor (2004)

Valimi koostamisel ei tehtud mingeid piiranguid ega eelistusi kontrollitava objekti suhtes. Analüüsi objektiks oli dokumentide vormistuslik külg. Analüüsi käigus hinnati protokollide vastavust HMS § 18 nõuetele, ettekirjutuse vastavust vorminõuetele (HMS § 55 ja PäästeS § 28⁵ lõikele 1), ettekirjutuse põhjendatust (HMS § 56), vaidlustamisviite olemasolu ja sisu vastavust (HMS § 57) ning haldusakti resolutiivosa selgust ja arusaadavust (HMS § 55 lõige 1, § 60 lõige 2 ning HMS § 63 lõige 2 punkt 5). Eelnevate nõuete kõrval vaadeldi, kas ettekirjutus on vormistatud käsitsi või arvutil ning kas ettekirjutuses on märgitud sunniraha rakendamise hoiatus. Analüüsi käigus hinnatakse haldusdokumente skaalal 1—5.

Tabel 2: Dokumentide hindamise skaala

"5" (91--100%)	veatu või esines väike puudus
"4" (81--90 %)	sisuliselt veatu ja/või esines paar väikest puudust
"3" (71--80 %)	väiksem sisuviga ja väike puudus; On nõutust enam-vähem aru saadud
"2" (61--70 %)	suurem sisu viga ja/või mõned väiksemad puudused
"1" (51--60 %)	sisult väga nõrk ning esineb suuri puudujäärke
"0" (00--50 %)	sisult täielikult vale
puudub - 0%	ei ole tehtud

Allikas: autor (2004)

2.1.3. Dokumentide ajaline võrdlus

TTPA ja Järvamaa PT 2000.a ettekirjutuste koostamisel on võrdselt järgitud PäästeS § 28⁵ lõike 1 nõudeid. Plussideks antud ettekirjutust puhul võib pidada resolutiivosa ning sõnastuse selgust ja mõistetavust. Miinusena kindlasti haldusakti põhjendamist, kuna põhjendus on puudulik. Aritmeetiline keskmine on 3,5 mille kohta võib öelda, et see on keskmisest kõrgem tulemus vastavalt tabelis 3 toodud hindamise skaalale.

TTPA ja Järvamaa PT 2003.a ettekirjutuste võrdlusest nähtub, et paremini on siiski on HMS § 55--57 ja PäästeS § 28⁵ lõike 1 vorminõudeid järginud TTPA, just sõnastuse selguse, sunniraha hoiatusviite ja vaidlustamisviite osas. Mõlema ettekirjutuse puhul on nõuetele vastavalt esitatud haldusakti vorm ja resolutiivosa. Negatiivseks ehk nõrgemaks osaks on osutunud haldusakti põhjendamise oskus. Selle nõude täitmist hindab autor väga oluliseks, kuna puudulik põhjendus ajendab kõige enam isikut ettekirjutust kohtus või vaidemenetluses vaidlustama ning võib olla ettekirjutuse tühistamise aluseks. Võrdluse all olevate ettekirjutuste osas on seda nõuet täidetud hindele 3. Aritmeetiline keskmine on Järvamaa PT-l ümardatult 4,17 ja TTPA-l 4,71 – mõlemad on väga head tulemused.

Võrreldes aastat 2000.a ja 2003.a ettekirjutusi hakkab silma, et 2003.a ettekirjutuste kvaliteet on tunduvalt paremaks muutunud, peaaegu kõigi nõuete osas, mis tabelis on kajastatud. Paranenud on haldusaktide vorm kui ka põhjendamise oskus. Samas on põhjendamine teistest nõuetest kõige viletsamas seisus (vt LISA 9, lk 64).

2.1.4. Dokumentide ruumiline võrdlus

Järvamaa PT ettekirjutustest nähtub, et edasimineku (2000.a– 2003.a) on olnud vormi kui ka põhjenduse osas. Tagasimineku tabelis esitatud nõuete täitmise puhul ei ole toimunud. Küll nähtub, et paigalseis on nõude – vaidlustamisviite osas. Mis puudutab sõnastuse selgust, siis ei hakka seda eelneva lausega samastama, kuna see võib lugeja arvates olla küllaltki suhteline. Üldjoontes hindan selle nõude täitmist, mõlematel aastatel, hindele 4. Võrreldes aritmeetilisi keskmiseid, siis võib öelda, et edasimineku on olnud 45%.

TTPA ettekirjutuste vormistamises on edasimineku sunniraha hoiatuse, põhjendamise, haldusakti vormi ja vaidlustamisviite osas. Tagasimineku ei nähtu. Aritmeetiliste keskmiste järgi otsustades on areng toimunud 80% ulatuses.

Tabelis (Tabel 3, lk 21) on välja toodud aritmeetilised keskmised 3,5 – 5ni ning alumisel real on keskmisele vastav protsent, mis näitab edasimineku haldusaktide kvaliteedi osas. Paraku ei saa antud võrdlust teha paikvaatlus protokollide kohta, kuna Järvamaal puuduvad vastavad haldusdokumendid.

Tabel 3: Edasimineku haldusaktide kvaliteedi osas 2000—2003.a

3,5	3,65	3,80	3,88	3,95	4,10	4,175	4,25	4,40	4,55	4,70	4,775	4,85	5
0%	10	20	25	30	40	45	50	60	70	80	85	90	100
TTPA						Järva			TTPA				
ja						PT			aastal				
Järva						aastal			2003				
PT						2003							
aastal													
2000													

Allikas: autor (2004)

2.1.5. Järeldused ja ettepanekud

Ettekirjutuste vormistamisel esineb kõige rohkem vajakajäämisi põhjendamise osas. Uurides antud küsimust, miks on põhjendamine sellisel tasemel ja lähtudes ka enda praktilistest kogemustest järelevalve osas, siis vastuseid oli mitmeid. Leiti, et kui ettekirjutusi selle tõttu ei vaidlustata, on olukord normaalne. Ettekirjutuste täpsemat põhjendamist peeti aja- ja töömahukaks. Samuti toodi välja, et, kui inimesele tuleohutusülevaatus käigus kõigi puuduste kohta suuliselt selgitused anda, siis inimesed ise ei tahagi põhjendatud ettekirjutust.

Autor leiab oma isiklikest kogemustest, et ettekirjutuse põhjendamine ei ole keeruline ega oluliselt aega nõudev. Pigem on põhjendamise puudulikkus tingitud ametnike puudulikes trükkimisoskustes ja põhjendamise vajalikkust eitavas hoiakus.

Praktikas on põhjendamiskohustus siiski probleemiks, mis vajab lahendamist kas õigusaktide või halduspraktika muutmisega. Kui ettekirjutuse põhjendamise kohustuse vähendamine võimaldaks teha rohkem tuleohutusjärelvalvet, siis võib see olla olulisem isikute õiguskaitse tagamisest. Seega tuleks kaaluda PäästeS muutmist põhjendamiskohustuse osas. Autor teeb ettepaneku muuta PäästeS § 28⁵ ja täiendada seda lõikega 1¹ järgmises sõnastuses: "*(1¹) Kirjalik ettekirjutus peab olema põhjendatud. Kui haldusorgan on menetluse käigus adressaadile põhjendanud kavandatavat otsust ning asjas ei ole vaidlust või adressaat on suulise põhjendamisega nõus, teeb haldusorgan ettekirjutusse märke ettekirjutuse suulise põhjendamise ja isiku nõusoleku kohta, ettekirjutust kirjalikult põhjendamata. Adressaadi taotlusel või vaide- või kohtumenetluses on haldusorgan kohustatud ettekirjutust kirjalikult põhjendama.*"

Vastav mäрге ettekirjutuse suulise põhjendamise ja isiku nõusoleku kohta, jätta ettekirjutus kirjalikult põhjendamata, võiks sisalduda paikvaatlus protokollis (näidis esitatakse LISA 8).

Haldusmenetluses tuleks menetlustoimingud reeglina protokollida või muul viisil kirjalikult sedastada. Haldusõiguse teoorias nimetatakse seda dokumenteerimise põhimõtteks. Dokumenteerimise põhimõttest võib kõrvale kalduda vaid menetluse kiiruse ja tõhususe kaalutlustel (HMS § 5 lg 2). Selle viimase tõttu ongi ametnikule antud kaalutusõigus otsustada, mida ta protokollib ja mida mitte (HMS § 5 lg 1 ja 18 lg 1 p 2). Mis puutub aga täna paikvaatlus protokollide koostamisse, siis paraku kõik seda vajalikuks veel ei pea.

Järvamaa Päästeteenistuse direktor Margo Klaos vastas küsimusele protokollimise vajalikkuse kohta: "Praegu fikseeritakse kõik need puudused ilma protokollis vahenduseta, otse ettekirjutuses. Iseenesest protokoll lihtsustaks tuleohutusjärelvalve ametniku tööd ja just seda tõendamise võimalust ka. Kui objekti omanik on koos järelevalveametnikuga kohapeal ning seal fikseeritakse olukord ära, siis selle alusel tehakse protokoll. Siis kaob ära

koha peal ning seal fikseeritakse olukord ära, siis selle alusel tehakse protokoll. Siis kaob ära variant, et omanik keeldub ettekirjutust vastu võtmast või allkirja andmast. Seega protokollide kasutamine oleks iseenesest väga mõistlik."²³

Kuna PäästeS on haldusmenetluse seaduse kõrval eriseaduseks ning eriseadus on üle üldseadusest (HMS), siis tuleks protokollimise kohustus päästeseadusesse sisse kirjutada. Autorile teada olevalt on seda ka tehtud ning õige peatselt peaks see ilmuma uues päästeseaduses. Küll aga ei ole teada, kas idee - ettekirjutus kirjalikult põhjendamata jätta - on leidnud kõneainet.

2.2. Juhtumianalüüs

2.2.1. Kokkuvõte

Juhtumis on käsitletud sekkumist eluruumi puutumatus ohu kahtluse juhtumil. Sekkumine oli vajalik ohu kahtluse kontrollimiseks. Lahenduse käigus ilmnis, et PäästeS §28¹ lõike 1 punkt 1 vajab täiendamist ja täpsustamist, sekkumise eelduste ja ohu kahtluse kontrollimise osas. Hetkel on probleem selles, et vastav säte raskendab tuleohutusjärelvalve ametnikul saavutamast eesmärki ning millega seatakse ohtu hoone kaasomanike ja elanike elu, tervis ja vara. PäästeS §28¹ lõike 1 punkt 1 tuleks täpsemalt määratleda, kas (õiguse rakendamise seisukohalt) lubada haldusorganil sekkuda ka siis, kui kogutud andmed ei võimalda ohu olemasolu ammendavalt kindlaks teha või keelata selline sekkumine. Lahenduseks näeb autor sekkumist õigustava normile, lisada õigus sekkuda ohu kahtluse korral ning laiendada hetkel kehtiva sekkumist õigustava normi eeldusi.

2.2.2. Uuringu metodoloogia

Juhtumianalüüsi eesmärk on selgitada välja õigusaktide rakendamise järelmid ja võimalikud kitsaskohad konkreetse elulise juhtumi varal. Juhtumianalüüsi tulemiks on kirjeldatud juhtumi õiguspärase ja otstarbeka lahendamise kirjeldus ning järeldused õigusaktides esinevate võimalike puuduste kohta.

Juhtumianalüüsi aluseks on TTPA halduspraktikas aset leidnud Rutt Raudkepp'i juhtum. Selles haldusasjas on olemas Tallinna Ringkonnakohtu 03.juuni 2003.a määrus haldusasjas nr 2-3/570/03 ja Tallinna Halduskohtu 24. oktoobri 2003. a otsus haldusasjas nr 3-1399/2003. Juhtumianalüüsi raames kontrollitakse haldustoimingu sooritamise õiguspärasust ja põhiõiguste riive õiguspärasust. Täielik juhtumianalüüs on esitatud eraldi dokumendina lõputöö lisa (LISA 10).

²³ Margo Kruusma 22.märtsi 2004.a intervjuu Margo Klaos'ega.

2.2.3. Juhtumi kirjeldus

Juhtum sai alguse pühapäeval, 23. veebruaril 2003. a kell 20.40, kus Põhja–Eesti Häirekeskus edastas TTPA-le teate tulekahjust Tallinnas, Luha tn 30 – 8. 12. märts 2003. a esitas korteriühistu Luha 30 esimees Sergei Smigol TTPA-le taotluse, milles palus korraldada Luha 30 – 8 tuleohutuse inspekteerimine. Taotluse andmete kohaselt oli korteris väga tuleohtlik olukord, mistõttu korter 8 omaniku Rutt Raudkepi tegevus kujutas ohtu teiste majaelanike elule ja varale.²⁴ Ühtlasi paluti kirjalikku hinnangut 23. veebruaril 2003. a Luha 30-8 korteris toimunud tulekahju tekkepõhjuste kohta.²⁵ Tulekahju oletatavaks põhjuseks arvati hooletu tulega ümberkäimist – küünlaga ringi liikumist, kuna Raudkepil puudus korteris elekter. Juhtumi kohta andmeid kogudes ilmnes ka fakt, et tulekahju kustutamaks käinud Lilleküla meeskond avastas põlengu tekkekohaks riided (kaltsud), mis olid hunnikus. Ühe versioonina võiks kindlasti kahtlustada küünlaga liikumist ning takerdumist, kus küünal võis kukkuda hunnikus olevatele riitele. Naaber korterid aga kardavad, et taoline olukord võib korduda, kuna vanaproua kasutab endiselt liikumiseks küünalt (küünal pidi olema seekord spetsiaalses anumus).

Vastavalt juhtumi andmetele algatati haldusmenetlus Sergei Smigoli taotluse peale TTPA (haldusorgan) poolt. Sellest informeeriti korteri omanikku Rutt Raudkeppi. Korteri omanik aga ei olnud sellega nõus, et tema korterisse tahetakse tuleohutusülevaatus tegema tulla. Selle peale hakkas Rutt Raudkepp ennast kaitsma ning nõudma erinevaid põhjendusi tuleohutuse läbiviimise tarvis. Rutt Raudkepp tugines oma põhiseaduslikule õigusele ning väitis, et ta on südamehaige ja eakas, ning tema füüsiline seisund ei pea haldusakti tulemustele vastu. TTPA jättis Rutt Raudkepp'i taotluse rahuldamata ja jätkas haldusmenetlust tuleohutusnõuete rikkumise väljaselgitamiseks.

02.mail 2003.a. esitas Rutt Raudkepp Tallinna Halduskohtule kaebuse, mille kohaselt on TTPA haldusmenetluse algatamisel rikkunud tema HMS tulenevaid õigusi: teatavaks on tehtud üksnes kaebaja kohustused, mitte õigused; teatamata jäeti õigus vastuväidete esitamiseks, vastuväited jäeti tähelepanuta; ei antud luba saada haldusmenetluses esindajat; ei võetud arvesse menetlusosaliste vastanduvaid huve ega arutatud asja istungil. TTPA on eelistanud KÜ Luha 30 huve ja pole lasknud kaebajal kaitsta end alusetute väidete eest. Rutt Raudkepp taotleb kohtult TTPA-le ettekirjutuse tegemist haldusmenetluse lõpetamiseks.²⁶

02. juulil 2003. a. keeldus TTPA Rutt Raudkepi suhtes riikliku tuleohutusjärelevalve ametniku ettekirjutuse tegemisest tuleohutusnõuete rikkumisi tõendava teabe puudumise tõttu, lõpetades sellega ka ühtlasi haldusmenetluse.

²⁴ Sergei Smigol'i 03.03.2003 taotlus TTPA peadirektorile.

²⁵ Tallinna Halduskohtu 24. oktoobri 2003.a otsus haldusajand nr 3-1399/2003.

²⁶ Raudkepp, R. Kaebus TTPA haldustoimingu peale Tallinna Halduskohtule- seletus, lk 7 (02.05.2003).

Tallinna Halduskohtu 24. oktoobri 2003.a otsusega haldusajand nr 3-1399/2003 jäeti kaebus rahuldama. Kohus leidis, et vastavalt HMS §-dele 14 ja 15 on haldusorgan kohustatud temale esitatud taotluse alusel alustama haldusmenetlust. Seega on vastustaja poolt KÜ Luha 30 juhatuse esimehe taotluse alusel haldusmenetluse algatamine õiguspärane. Oma kohustuste täitmisel on riikliku tuleohutusjärelvalve ametnikul õigus siseneda objekti valdaja teadmisel tuleohutusnõuete kontrollimise eesmärgil mis tahes territooriumile, hoonesse või ruumi. Seega on vastustaja kaebaja korteri ülevaatus kavandades ja kaebajat sellest informeerides tegutsenud õiguspäraselt. HMS § 45 lg 1 p 1 kohaselt arutatakse haldusmenetluse asja istungil menetlusosaliste vastanduvate huvide korral, kui see ei põhjusta menetluse ülemäärast venimist. Seega oli vastustajal õigus otsustada, kas istungi korraldamine on otsustarbekas või mitte. Kuna menetlus lõppes haldusakti andmisest keeldumisega, ei riku istungi korraldamata jätmise kaebaja õigusi.²⁷

2.2.4. Juhtumianalüüs

Käsitletav juhtum näitab, et PäästeS §28¹ lõige 1 punkt 1 on raskesti rakendatav ning seadusandja ei ole reguleerinud teatavaid erisusi, mis võimaldaks paremini tuleohutusjärelvalve eesmärgi saavutamast. Konflikt tekkis juhtumi puhul sellega, et korteriomanik Rutt Raudkepp ei lasknud vähese tõendusteabe (põhjenduse mitte piisavuse) tõttu TTPA inspektorit tuleohutusülevaatus teostamiseks korterisse. Kuna kodu on iga inimese püha ja puutumatu ning eraelu samuti (PS § 26 ja § 33), siis väevõimuga ei ole lahenduse saavutamine proportsionaalne. Kuna tõendusmaterjali on vähe ning jõu kasutamine ei ole seadusega järelvalve ametniku töös lubatud, otsustati TTPA poolt kavandatav toiming – tuleohutusülevaatus kavandamine lõpetada.

Edasi uuris autor probleemile õigusliku lahendust just haldusorgani tegemata jäänud kohustuste osas. Juhtumianalüüs näitab seda, et juhtum on ka lahendatav sellise tõendusteabe olemasolu juures. Juhtumi analüüsis aitas probleeme ületada grammatiline tõlgendamine ning teleoloogiline tõlgendamine, mida rakendati analüüsides kasutatud kontrolli skeemides. Esimese tõlgendamise meetodiga vaatas autor seda, kes Rutt Raudkepp'i esile tõstetud HMS tulenevaid õigusi on rikutud ning kas seaduses leidub selliseid sätteid, mis oleks tema nõudmiste juures aluseks. Edasi vaadati, kuidas vastavat probleemi lahendada. Kuna PäästeS §28¹ lõige 1 punkt 1 puuduvad sekkumise eeldused ohu kahtluse korral, tuli vastava lünk ületada eesmärgipärase tõlgendamise teel. Autor on seisukohal, et PäästeS §28¹ lõige 1 punkt 1 eesmärk on õigustada ruumi sisenemist mitte ainult tuleohutusnõuete kontrollimiseks, vaid mistahes ohu kahtluse korral. PäästeS teksti tuleks selles osas täpsustada. Autor analüüsis sellise

²⁷ Tallinna Halduskohtu 24. oktoobri 2003.a otsus haldusajand nr 3-1399/2003.

sekkumist õigustava normi kooskõla PS § 26 ja § 33 ning leidis, et selline sekkumisnorm oleks mõõdupärane.

Peale juhtumi õiguslikku analüüsimist käsitles autor seda juhtumit intervjuus TTPA järelevalveteenistuse osakonnajuhataja Ants Agurauja ja järelevalve inspektor Priit Rattasepp'aga. Ants Agurauja leidis: "*Selle kohta on olnud meile ka tagasisidet, et peaks olema ikkagi mingi konkreetne oht, enne kui tahame kuhugi siseneda. Peaks olema ikkagi mingid faktid. Ehk meil peaks olema tõendeid, selle kohta, et seal mingi rikkumine on olemas. See tähendab, et inimese põhiseaduslike õigusi piirava toimingu läbiviimisel peaks meil olema eelnevaid tõendeid.*"²⁸ Priit Rattasepp tõi seevastu välja tõlgendamise probleemi: "*Minu meelest ta praegu pigem laiendab natukene Põhiseadus §33 sellest tulenevat õigust. Minu väljenduses annab ta põhjusteta siseneda isiku valdustesse. PS eelduseks on toodud rikkumise olemasolu, mis ei eelda seda, et see peab olema tuvastatud õigusrikkumine, vaid ilmselt mõeldakse, et on tõendeid rikkumise kohta. Ehk siis toiming peaks olema põhjendatud.*"²⁹

2.2.5. Järeldused ja ettepanekud

Juhtumianalüüsist selgub, et PäästeS puuduvad selged ja üheselt määratletud sekkumise alused ohu kahtluse kontrollimiseks. Samuti näitab juhtum, et tuleohutusjärelvalve ametnikud ei oska oma tegevust põhjendada ega koguda sekkumise põhjendamiseks eelnevalt andmeid muudest allikatest (tunnistajate ütlused, menetlusosaliste seletused vms). Viimane on ületatav ametnike täiendkoolitusega, kuid sekkumise eelduste selgem väljatoomine eeldab PäästeS § 28¹ lõike 1 punkti 1 muutmist.

Autor teeb ettepaneku muuta ja sõnastada PäästeS § 28¹ lõike 1 punkti 1 järgmiselt: "1) siseneda ohu kahtluse või tuleohutunõuete järgmise kontrollimiseks eluruumi, valdusesse või töökohta ning vajadusel kõrvaldada selleks takistusi (avada uksi, aknaid jms);".

2.3. Normtehniline analüüs

2.3.1. Kokkuvõte

Analüüsi käigus ilmnis, et seaduse vastavus normitehnika üldpõhimõtte osas on halb. Esineb probleeme, puudusi õigusloome ökonoomsuse, õigusliku reguleerimise tabavuse, proportsionaalsuse ja süsteemsuse osas. Kõige rohkem puudusi esines normitehnika põhimõtte- õigusliku reguleerimise

²⁸ Margo Kruusma 25. veebruar 2004.a intervjuu Ants Agurauja'ga.

²⁹ Margo Kruusma 25. veebruar 2004.a intervjuu Priit Rattasepp'aga.

tabavuse osas. Kokku esines probleeme, kitsaskohti seadustehnika põhimõtete mitte vastavuses arvu-
liselt ca 16 erijuhul. Päästeseaduse tuleohutusjärelvalve sätete kvaliteet on selles mõttes halb.
Peamised puudused ja probleemid võetakse kokku punktis 2.3.3 ning esitatakse omapoolsed ettepa-
nekud seaduse muutmise täiendamise osas.

2.3.2. Uuringu metodoloogia

Normitehnilise analüüsi³⁰ eesmärk on sedastada reguleerimise vastuolud päästeseaduse tuleohutusjä-
relvalve peatüki siseselt, teiste sätetega ning teiste õigusaktide sätetega, samuti muud normitehnili-
sed puudused päästeseaduse tuleohutusjärelvalve peatükis. Sellega toetab normitehnika analüüsi tu-
lem õigusriigi põhimõtte, õigusselguse, saavutamist päästeseaduse tuleohutusjärelvalve peatükis ja
selle rakendamisel. Täielik normitehnika analüüs on esitatud eraldi dokumendina lõputöö lisas (LISA
11, lk 75).

Normitehnika ehk seadusandlik tehnika on Artur Taska järgi "*nõuetava ja rahuldava vormi ning sõ-
nastuse andmist selle sisule, mille lahendamine on antud seaduse ülesandeks. Just seaduse mõte ja
sisu nõuetavas ja rahuldavas vormis ning sõnastuse esitamises ja sellele võimalikult parimate vahen-
dite ja teede leidmises ning loomises seisneb seaduse tehnika ülesanne.*"³¹ Normitehnika on õigus-
loome meetodite kogum, mida kasutatakse õigusaktide tekstide ettevalmistamisel.

2.3.3. Normitehniline analüüs

Kui küsida küllaltki lihtsaid küsimusi PäästeS normide kohta, siis tulemused ja kitsaskohad selguvad
õige pea. Kui me räägime seaduse ökonoomsuse põhimõttest, siis huvitab meid seaduses see kõige
olulisem - reguleeritakse üksnes niivõrd, kuivõrd see on ühiskonna jaoks oluline ning reguleeritakse
ka seda, mis tavana või kõlblusnormina ei kehti. PäästeS sätete osas esineb mõnel korral sama sisu
kordamist ning ka sätteid, mis tavana autori hinnangul toimivad.

1. PäästeS §28¹ lõike 2 punkti 1 kohaselt on ametnik "kohustatud juhinduma käes olevast seadusest ja
muudest tuleohutust ja riikliku tuleohutusjärelvalvet reguleerivatest õigusaktidest". See, et ametnik,
nagu iga inimene, on kohustatud seadust järgima, ei vaja õigusriigis ülekordamist.

³⁰ Normitehnika on põhimõtete ja reeglite kogum, mille järgimisel peaks seadusandja suutma luua norme, mis on adre-
saadile paremini mõistetavad ning mis aitavad vältida vigu normide koostamisel ja tõlgendamisel. **Põllumäe, Sander ja
Mikiver, Monika.** Sissejuhatus õigusesse. - Tallinn, 2003, lk. 81 (põhjalikumalt 2.3.3).

³¹ **Merusk, Kalle jt.** Õigusriigi printsiip ja normitehnika. – Tartu, 1999, lk. 9-10.

2. PäästeS §28³ lõike 3 punkti 1 kohaselt ametnik "esitab oma ametitõendi, selgitab objekti valdajale või tema volitatud isikule tuleohutusülevaatuse eesmärgi ja selle toiminguid". Ametitõendi esitamine, enda tutvustamine ja kavandatava menetlustoimingu selgitamine on osa loomulikust halduse tavast, niisamuti kui teretamine ja muu viisakas käitumine. Samas ei ole PäästeS sätestatud selle normi rikkumise õiguslikke tagajärgi, st ei muuda tuleohutusülevaatus tühiseks ega muud sarnast.

3. PäästeS § 28³ lõike 3 punkti 4 kohaselt koostab tuleohutusjärelvalve ametnik koostab tuleohutusülevaatuse kohta objekti tuleohutusülevaatuse akti või teeb õiguserikkumise korral ettekirjutuse selle kõrvaldamiseks ning punkti 5 kohaselt annab otsuse tegevuse või seadme töö peatamiseks. Need sätted kordavad PäästeS § 28⁴ lõiget 1, § 28⁵ lõiget 1 ja § 28⁶ lõikeid 2 ja 3. Selline kordamine ei vasta normitehnika nõuetele ega muuda seadust selgemaks. Ennem tekitab see raskusi akti, ettekirjutuse või otsuse õigusliku aluse kindlaksmääramisel.

4. PäästeS § 28⁴ lõikes 2, §28⁵ lõike 1 punktides 1—8 ning §28⁶ lõikes 5 sätestatakse aktile, ettekirjutusele ja otsusele esitatavad vorminõuded. Need vorminõuded ei erine oluliselt HMS § 55 lõikes 4 ja § 56 sätestatust. Vorminõuete seadusega kindlaksmääramine võis olla vajalik 1998.a, see on ajal, kus puudus HMS ning ei olnud veel kujunenud välja haldusakti koostamise head tava. 2003.a on vorminõuete PäästeS ülekordamine ülearune.

5. PäästeS §28⁵ lõige 2 ja §28⁶ lõige 6 sätestavad ettekirjutuse koostamise tähtajaks 10 ja otsuse koostamiseks 5 päeva. Selliste tähtaegade määramine ei pruugi olla otstarbekas, sest PS § 14 kohaselt on haldusorgan kohustatud menetlema asja mõistliku aja jooksul.³² Liiatigi ei pruugi need tähtajad olla üksikjuhtumil mõistlikud ning minna selles osas vastuollu PS § 14. Kättetoimetamise küsimused on reguleeritud HMS § 62 lõikes 2 ja § 25—32.

Õigusliku reguleerimise tabavuse juures, pidas autor silmas seda, et kuidas isikud õigusnormidest arusaadavad ning kui tabavalt on need esitatud. Antud põhimõtte juures esines kitsaskohti nii lõputöö autoril, kui ka intervjueritud ametnikel. Antud põhimõtte all sai vaadatud ka seda, kas õigustatud ja kohustatud subjektide ring nende õigused ja kohustused on määratletud.

³² Riigikohtu 17.veebruari 2003.a otsus põhiseaduslikkuse järelvalve asjas 3-4-1-1-03 leiab kohus: "Euroopa õigusruumis on haldusõiguse printsiipidena üldiselt tunnustatud näiteks järgmised põhimõtted: õiguskindlus, õiguspärane ootus, proportsionaalsus, mittediskrimineerimine, õigus olla haldusmenetluses ära kuulatud, õigus menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkus ja tõhusus. [--] Igaühe õigust heale haldusele on otsesõnu nimetatud ühes uuemas põhiõigusi käsitlevas rahvusvahelises dokumendis - Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41. Harta kohustab Euroopa Liidu institutsioone ja asutusi käsitlema isiku küsimusi erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul. Õigus heale haldusele hõlmab harta järgi muuhulgas õigust pääseda ligi oma toimikule, õigust saada ära kuulatud, ametiasutuse kohustust oma otsuseid põhjendada ning õigust saada hüvitist ametiasutuste tekitatud kahju korral. [--] PS §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest."

1. PäästeS § 27 punktid 5 ja 6 sätestavad riikliku tuleohutusjärelvalve ülesannetena tulekahjude arvestuse ja analüüsi ning selgitustöö kohustuse. Sätted ei määra kindlaks analüüsi ega selgitustöö sisu, selgitustöö korral ka ulatust. Intervjuudest selgus, et nende mõistete sisu on tuleohutusjärelvalve ametnikele arusaamatu. Autor nõustub, et selles osas vajab seadus täpsemat regulatsiooni. Täpsema regulatsiooni puudus on – tööjõu puuduse kõrval – üks peamisi põhjuseid, miks tulekahjude analüüsile ja selgitustööle seni nii vähe tähelepanu on pööratud.

2. PäästeS § 28² punkt 1 sätestab, et riikliku tuleohutusjärelvalve toiminguks on "järelvalve alla kuuluva objekti tuleohutusülevaatus". Halduspraktikas on seda sätet tõlgendatud koostoimes PäästeS § 28³ lõike 4, selliselt et järelvalve alla kuuluvateks objektideks loetakse üksnes objektid, mille tuleohutusülevaatus viiakse läbi vähemalt üks kord aastas. Ka ülalkirjeldatud juhtumil (vt 2.2.3, lk 24) püstitas TTPA küsimuse, kas ta üleüldse on volitatud sellist eluruumi kontrollima. Selguse mõttes võiks kaaluda PäästeS § 28² punkt 1 muutmist.

Proportsionaalsuse põhimõtte (mõõdupärasuse) järgimisel küsiti, kas tuleohutusjärelvalve eesmärki on võimalik saavutada leebemalt ja adressaati vähem koormavamalt kui seda on tuleohutusülevaatusel läbiviimine? Näiteks PäästeS §28¹ lõikes 1 sekkumise täiendavate eelduste sätestamine võib eesmärki kahjustamata muuta normi rakendamise mõõdupärasemaks. Sekkumine isiku eluruumi puutumatusesse peaks olema viimane abinõu, kui tunnistajate ütluste ja menetlusosaliste selgituste ning asitõenditega ei ole võimalik ohu kahtlust usaldusväärselt kontrollida. Kuna halduspraktikas lähtutakse tuleohutusjärelvalve asja menetlemisel PäästeS-st ning see ei reguleeri üldse tuleohutusülevaatusel kõrval muude tõendite kogumist, siis nähakse tuleohutusülevaatuses ainuvõimalikku tõendamise vahendit. Selles osas vajab halduspraktika muutmist.

Lisaks vaadeldi ka seaduse süsteemsuse põhimõtet, kus käsitletakse seadustehnilisi-, teleoloogilisi- ja normivastuolusid. Kontrolli käigus esines puudusi kõigis kolmes eelnevas nimetatud vastuolus.

1. PäästeS § 28⁵ lõikes 1 on samas sättes nii sekkumisnorm ("õiguserikkumise avastamise korral teeb riikliku tuleohutusjärelvalve ametnik ettekirjutuse") kui ka ettekirjutuse vorminõuded ("[ettekirjutuses] märgitakse: 1) ettekirjutuse tegemise aeg ja koht; 2) ettekirjutuse koostaja..."). Tegemist on kahe eriliigilise normiga mille eristamine ning mille eelduste ja tagajärgede eristamine tekitab autoril ja kursuskaaslastel õppetöö käigus raskusi. Sekkumise eelduste ja ettekirjutuse vorminõuete eraldi reguleerimine suurendaks õigusselgust (reguleerimise ökonoomsuse seisukohalt tuleks vorminõuded PäästeS üldse välja jätta, vt eespool).

2. PäästeS § 28¹ lõike 1 punkti 3 kohaselt on tuleohutusjärelvalve ametnikul kaalutusõigus otsuse tegemisel, samas kui PäästeS § 28⁶ lõike 1 kohaselt on tuleohutusjärelvalve ametnik otsuse tegemise

kohustusega seotud. Seega on normide vahel vastuolu, mis tuleb kõrvaldada kas üleliigse normi väljajätmisega või normide kooskõlla viimisega.

3. PäästeS § 28² lõige 2 sätestab objekti valdaja tuleohtusülevaatuses eelneva teavitamise kohustuse ning PäästeS § 28¹ lõige 1 punkt 1, et ruumi või territooriumile võib siseneda vaid omaniku teadmisel. Need nõuded taksitavad ülemäära tõhusat tuleohutusjärelvalvet. Samuti tekitab õiguslikus mõttes probleeme see, kas PäästeS § 28¹ ja PäästeS § 28² täpsed loetelud ülesannetest ja volitustest tähendavad seda, et muid toiminguid ei tohigi teha, näiteks tunnistajat üle kuulata.

2.3.4. Järeldused ja ettepanekud

Andes ülevaadet normtehnilise analüüsi tulemustest, siis peab ütlema, et seaduse sätete olukord on üsnagi halb, kuna sisuliselt eksiti iga õigusnormi põhimõtte vastu, kus esines puudujääke kui ka mitte vastavust. Ülevaate andmiseks, esitatakse olulisemad probleemid, mis vajavad ilmtingimata lahendamist ja seaduseelnõu koostajate tähelepanu.

1. Õigusloome ökonoomsuse aspektist tuleks PäästeS jätta välja järgmised sätted: §28¹ lõige 2 punkt 1, § 28³ lõige 3 punkt 1, § 28³ lõige 3 punktid 4 ja 5 ning § 28⁴ lõige 2, § 28⁵ lõike 1 punktid 1—8 ja § 28⁶ lõige 5; samuti muuta ja jätta § 28⁵ lõikest 2 välja sõnad "*millest üks tehakse objekti valdajale või tema volitatud isikule kättetoimetamisega riikliku tuleohutusjärelvalve asutuse poolt teatavaks 10 päeva jooksul, arvates objekti tuleohutusülevaatuses lõppemisest*" ja § 28⁶ lõikest 6 välja sõnad "*millest üks tehakse objekti valdajale või tema volitatud isikule kättetoimetamisega riikliku tuleohutusjärelvalve asutuse poolt teatavaks viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse andmisest*".

2. Õigusliku reguleerimise tabavuse aspektist tuleks täpsemalt reguleerida PäästeS § 27 punktides 5 ja 6 sätestatud analüüsi ja selgitustöö sisu ja maht. PäästeS § 28² punkt 1 tuleks muuta ja jätta välja sõnad "järelvalve alla kuuluva" (õigusloome ökonoomsuse seisukohalt tuleks see säte üldse välja jätta).

3. Mõõdupärasuse aspektist tuleks täpsustada PäästeS § 28¹ lõike 1 punkti 1 ja täiendada seda sõnadega "kui muude tõenditega ei ole võimalik ohu kahtlust usaldusväärset kontrollida".

4. Süsteemsuse aspektist tuleks PäästeS § 28⁵ lõige 1 jagada kaheks erinevaks sätteks või ettekirjutuse vorminõuded üldse välja jätta. PäästeS § 28¹ lõige 1 punkti 3 ja PäästeS § 28⁶ lõige 1 vastuolu kõrvaldamiseks peaks asendama PäästeS § 28⁶ lõikes 1 asendada sõnad "antakse otsus" sõnadega "võib anda otsuse" või tunnistada PäästeS § 28¹ lõige 1 punkt 3 kehtetuks. PäästeS § 28¹ ja PäästeS

§ 28² volituste loetelu asemel tuleks kaaluda selge eesmärgi sätestamist; volitused selle eesmärgi saavutamiseks tulenevad juba järgnevatest paragrahvidest.

2.4. Ankeet-küsitlus

2.4.1. Kokkuvõte

Ankeetküsitlustest ilmnes, et praegune tuleohutusjärelvalve korraldus ei vasta suures osas praktilistele vajadustele (täpsemalt 85% vastanutest). Tagasiside oli 13 vastajat 18st ehk 72,2%. Vaadates ankeetküsitluse vastuseid, siis ametnikud olid vastamisel napisõnalised ning põhiliselt tõid probleeme esile paari küsimuse juures. Suures osas ankeetküsitluse küsimuste osas probleeme ei esinenud või polnud veel ettetulnud. Küll aga 18% vastanutest tundis puudust seaduse selgemast sõnastusest, 28% leidis, et ametnikul võiks olla suurem õigus valida erinevate meetmete vahel, 27 % ametnikest tundsid puudust detailsetes ja täpsetes juhistest ning ka volitustest, mis võimaldaksid ametniku tahet peale suruda (vt, LISA 13 tabelit ja diagrammi). Kokkuvõtvalt võiks öelda seda, et päästeseaduse tuleohutusjärelvalve sätteid, mis küsitluses küsimustena olid kajastatud, ei ole suurem osa ametnikele probleeme tekitanud.

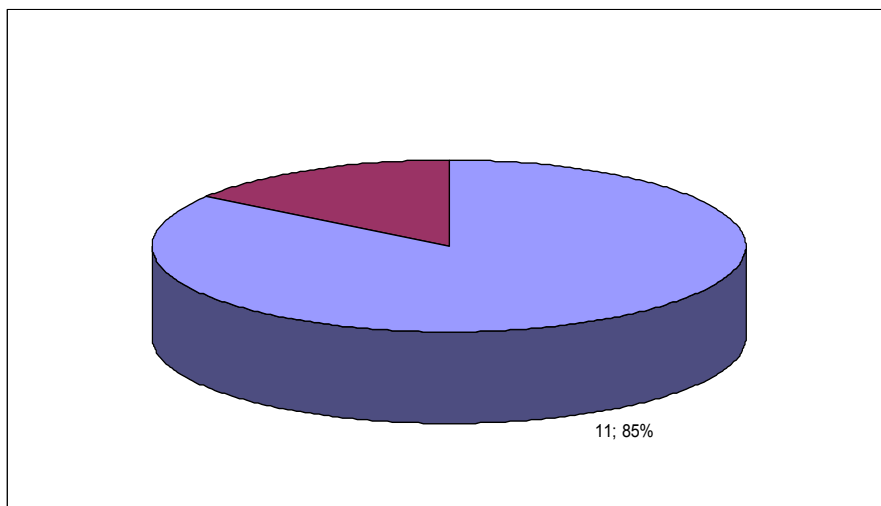
2.4.2. Uuringu metodoloogia

Ankeet-küsitlus eesmärk on kontrollida teiste uuringutega sedastatud probleemide asjakohasust ja ettepanekute kasutatavust, samuti täiendavalt sedastada praktikas esinevaid probleeme. Küsitlus viidi läbi üleriigilisel tasandil. Küsitluse sihtgruppideks olid kõik maakonna-, TTPA- ja PA tuleohutusjärelvalve ala juhtivtöötajad- osakonnajuhatajad või juhtivinspektorid jt. Valim oli 15 maakonda, TTPA ja PA (erandina kaks vastust). Lõputöö lisades on eraldi esitatud ankeet-küsitluse küsimustik (LISA 12), ankeet-küsitluse tulemuste tabel (LISA 13) ning küsitluse tulemusena sedastatud probleemide loetelu (LISA 14).

2.4.3. Tuleohutusjärelvalve korralduse olukord ankeedi põhjal

Olukord, mida 72,2% vastanutest kajastasid on suhteliselt hea. Probleeme küll esines, kuid midagi, mis tuleohutusjärelvalve ametnike tööd segadusse viiks ei olnud. Autor täheldas küsitluse juures ka seda, et ametnike vastused olid napisõnalised, olgugi et küsitlus võimaldas enamat. Kuna tuleohutusjärelvalve ülesannetest on põhirõhk mahult just tuleohutusülevaatus korraldamisel, siis uuritigi peamiselt olukorda, milliseid probleeme on seal esinenud ning milliseid õigusi oleks vaja ametnikule

veel anda. Vastavad tulemused esitatakse tabelina ja diagrammidana LISA 13. Alljärgnevalt esitatakse tuleohutusjärelvalve olukord vastavalt ankeet-küsitlusele (joonised 1 – 4).



Joonis 1: Seaduse vastavus praktilistele vajadustele

Tuleohutusjärelvalve ametnike hinnangul, 85% vastanutest, ei vasta praegune tuleohutusjärelvalve korraldus praktilistele vajadustele. Näiteks toodi esile seda, et tuleks selgemalt reguleerida inspektori toimingud nagu objektide vastuvõtt, tegevuslubade kooskõlastus ja kasutusloa kooskõlastus, hetkel puudub selge ülevaade, kas antud toimingud on ja peavad kuuluma tuleohutusjärelvalve menetlusse.

Samas esineb probleeme on tulekahjude uurimisega, kus päästeteenistus ja politsei on tihti eriarvamusel. Muidugi toodi esile ametniku staatuse probleemi ATS lähtuvalt ning mis seab teatavad piirangud tuleohutusjärelvalve ülesannete täitmisele. Lisaks tõstetati küsimus kuidas läbi viia selgitustööd. Vastusena leiti, et see peaks olema täpsustatud vastavas rakendus aktis või määruses.

Ligemale 60% leidsid, et päästeseaduses on selgelt kirjas need juhud ja tingimused, millal võib ametnik anda ettekirjutuse või otsuse või teha toimingud. Sama osa ametnikele pole probleeme valmistanud või pole probleeme esinenud haldusaktide teatavaks tegemisega korterelamutule. Küll aga paaril juhul tõid ametnikud esile, et ettekirjutuse adressaate võiks olla seaduses rohkem. Ametnike hinnangul võiks olla täiendavaks õiguseks ka kaalutusõigus, õigusnormi rikkumise korral ettekirjutuse tegemise kohta. Suur osa leidis, et tõhusam on vahel piirduda hoiatuse või selgitusega. Haldusakti sisu valiku võimaluste kohapealt seaduses, ametnikud probleeme esile ei toonud. Probleeme ei ole ka valmistanud õigus samaaegselt ettekirjutuse kui ka otsuse tegemiseks.

Mis puudutab päästeseaduses olevaid tähtaegu, siis ka selles osas enamus vastajaist leidis, et probleeme ei ole esinenud. Mõned ametnikud aga avaldasid soovi tähtaegu pikendada, põhjendusega, et teatud juhtudel on läinud vaja rohkem aega lisatõendite kogumiseks menetluses.

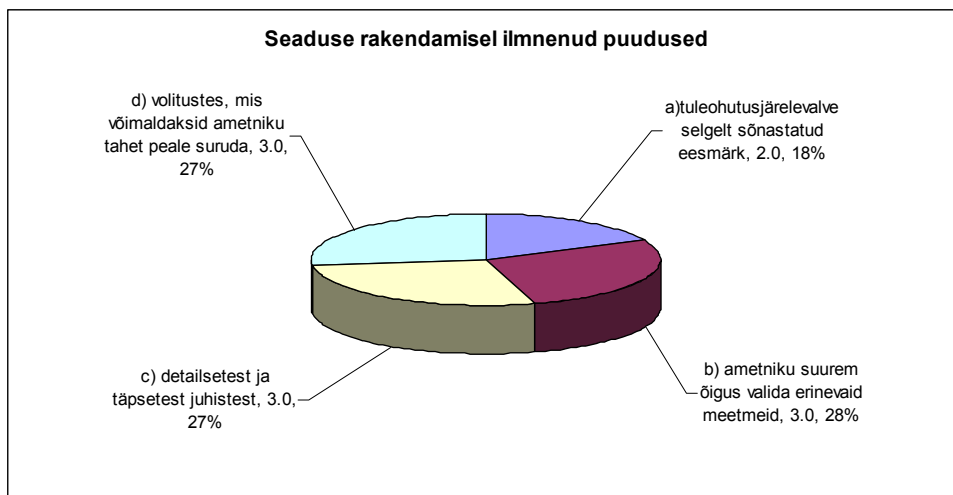
Autori hinnangul, lähtuvalt ankeet-küsitluse 17-st küsimusest on tuleohutusjärelvalve olukord küllaltki hea, kuna suurem osa küsimustest ametnike väljatoodud vastustes ei ole probleeme tekitanud või ole selliseid juhtumeid veel esinenud.

2.4.4. Tuleohutusjärelvalve korralduse probleemid ja vajadused

Vaadates ankeet-küsitlust tervikuna, siis autori hinnangul tõid ametnikud esile probleeme kogu mahust u 20 % küsimuste hulgast. Autor toob esile päästeseadusest tulenevad probleemid ning kogu uurimuse käigus ilmnenuid probleemid LISA 14 tabelis. Ankeet-küsitluses tõid ametnikud kõige rohkem probleeme esile 1.-se ja 10.-nda küsimuse juures: kas praegune tuleohutusjärelvalve korraldus vastab praktilistele vajadustele ning kas on tekkinud probleeme seoses pädevuse määratlemisega. Lisaks üksikuid probleeme teistest küsimustest.

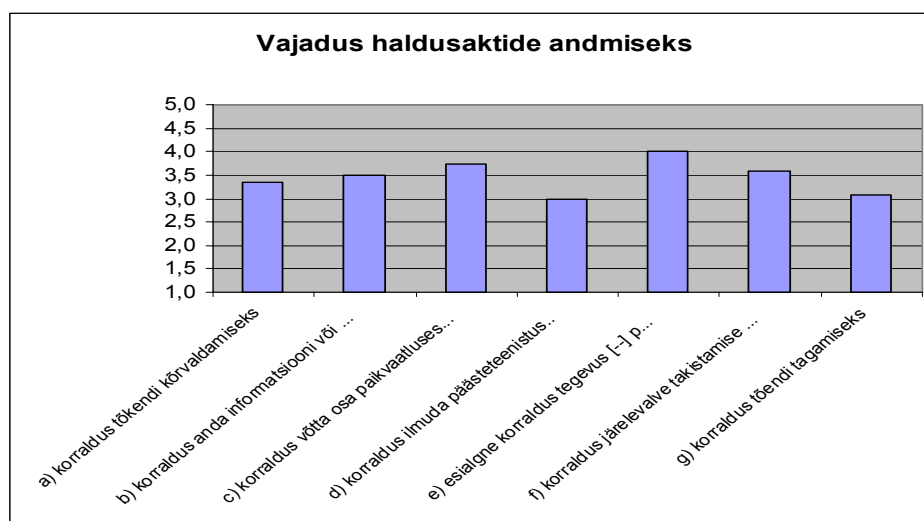
Probleemid laias laastus hakkasid pihta järelvalve ametniku staatuse puudumisega ATS mõttes ning sellest tulenevate õiguste mitte rakendatavusega. Toodi esile päästeseaduse tuleohutusjärelvalve ülesannete mitmeti tõlgendamist ja üheselt mitte mõistetavust. Haldusaktide osas leiti, et ettekirjutus ja otsus võiks olla koos ning ettekirjutuse andmise aluseid peaks olema rohkem, kui ainult tuleohutusnõude rikkumisel. Näiteks, puudub säte, kus isiku tegevus või tegemata jätmine on põhjustanud tuleohtliku olukorra, kuid ametnik pole leidnud sobivat tuleohutusnõuet. Lisaks ei ole teatud juhtudel piisavad päästeseaduses ettenähtud haldusaktide andmiseks ettenähtud tähtajad. Näiteks, tuleohutusülevaatuse järgselt võib olla vajadus lisatõendite kogumiseks. Probleeme valmistab ametnikele ka sobiva adressaadi leidmine, mis raskendab tuleohtliku olukorra likvideerimist. Kitsaskohaks on veel ka tulekahjude uurimine. Segadust on tekitanud see, et missugusel ametkonnal (politsei- või päästeasutus) lasub uurimise kohustus. On olnud juhtumeid, kus sündmust ei uuri keegi.

Küsimuses, seaduse rakendamisel ilmnenuid puuduste kohta, toimus jagunemine vastavalt alljärgneva joonisele nr 1.



Joonis 1: Päästeseaduse rakendamisel ilmnenud puudused

Nagu näha on vajadused erinevad ja võrdsed. 27% vastanud ametnikest tunnevad oma töös puudust detailsetest ja täpsetest juhistest ning sama suur osa on vajadus volitusele, mis võimaldaks ametniku tahet peale suruda. 18% aga leidsid, et puuduseks on tuleohutusjärelevalve selgelt sõnastatud eesmärk ning 28% tunnevad puudust ametniku suuremast õigusest valida erinevaid meetmeid. Vajadustes tuleohutusjärelevalve ametnike töös kajastub joonistel 2 ja 3, mis on koostatud ankeetküsitluse tulemustest.

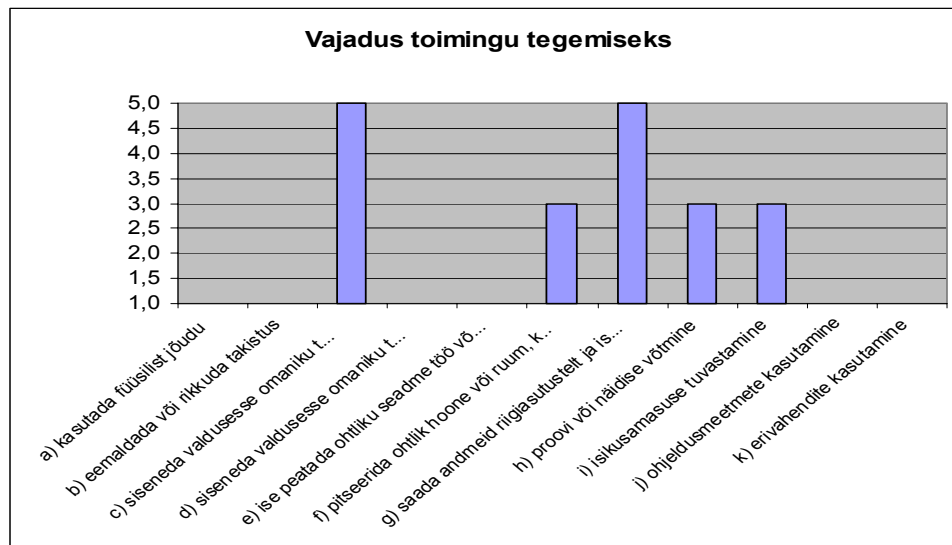


Joonis 2: Vajadus haldusakti andmiseks

Haldusaktide andmise osas olid vajadused järgmised. (Küsimus on püstitatud just selles osas, et milliseid haldusakte tahavad ametnikud anda). Vastavalt joonisele 2 on näha valikvariandid on vajadusena kajastunud suhteliselt võrdselt. Kõige olulisemaks vajaduseks on peetud varianti e) esialgne korraldus tegevuse, seadme töö või hoone kasutamise peatamiseks. Kõige madalama vajaduse näitajaga (hindamise skaala 1 – 5 on lahti kirjutatud LISAS 12 ja täpselt kajastatud LISAS 13), korraldus töekendi avamiseks.

Lähtudes aga joonisest 3, siis vajadus toimingute tegemiseks välja pakutud variantide osas ei ole enam sama, mis haldusaktide puhul. Võib öelda, et välja toodud 11st toimingust, peeti vajalikuks viite.

Kõige kõrgema vajadusega on: 1) siseneda elu- või tööruumi või valdusesse omaniku või valdaja teadmisel ja 2) saada andmeid riigiasutustelt ja eraõiguslikelt isikutelt. Variandid: kasutada füüsilist jõudu, eemaldada takistus, siseneda valdusesse omaniku teadmata, ise peatada ohtliku seadme töö või ohtliku asja kasutamine, ohjeldusmeetmete kasutamine ja erivahendid või gaasirelva kasutamine ei leidnud positiivset tagasiside ehk vajadus kindlasti puudub (vt täpsemalt LISA 13, lk 83).



Joonis 3: Vajadus toimingute sooritamiseks

2.4.5. Järeldused ja ettepanekud

Ankeetküsitluse tulemustest selgub, et probleeme, mis esinevad tuleohutusjärelvalve ametnike töös on piisavalt palju ja tõsised. Vastavad probleemid raskendavad erinevate ülesannete täitmist ja eesmärgi saavutamist. Vastavate probleemide osas teeb autor ettepaneku lisas (LISA 14, lk 84) olevatele probleemidele tähelepanu osutamist ning lahenduse andmist.

Alljärgnevalt võetakse kokku probleemide lootelulust lähtuvalt tuleohutusjärelvalve ametniku praktikas esinevatest kitsaskohtadest ning tehakse ettepanek lahendada järgnevad probleemid: 1) tuleohutusjärelvalve ametnikud tuleb teha ametnikeks vastavalt ATS järgi, 2) täpsustada tulekahjude analüüsi ja selgitustöö sisu ja ulatus, kes mida peab tegema, 3) selgemalt reguleerida inspektori toimingud nagu objektide vastuvõtt, tegevuslubade kooskõlastus ja kasutusloa kooskõlastus, 4) otsuse ära kaotamine, 5) anda ametnikule kaalutusõigus õigusnormi rikkumise korral ettekirjutuse tegemise kohta, 6) tuleks üle vaadata tuleohutusjärelvalve tegevusvaldkonnas kattuvad pädevused teiste organisatsioonidega (näiteks, kriminaalmenetluses politseiga, haldusmenetluses kohaliku omavalitsusega (ehitustegevus) tehniliselt Tehnilise järelvalve inspeksiooniga (elektriohutus, küttegaasi ohutus)), 7) tuleks laiendada ettekirjutuse andmise võimalusi, 8) anda lahendus ettekirjutuse adressaadi sobivaks leidmiseks.

2.5. Intervjuud

2.5.1. Kokkuvõte

Intervjuude käigus ilmnis, et uue päästeseaduse välja töötamine ja selles sisalduv tuleohutusjärelvalve osa täpsustamine ja kaasajastamine toimub korrelatsioonis kogu päästeseaduse terviktekstiga. Intervjuus sedastas autor peamiseks probleemiks ametniku staatuse puudumisest ATS ja väärteomenetluse seadusele vastavalt. Lisaks sain kinnitust seaduse sätete ebatäpsustest nagu näiteks ennetustöö. Vajalikuks on ka peetud täpsustada terminoloogiat ja vastavate sätete selguse ja arusaadavuse põhimõtet. Positiivset vastukaja leidis autor uue arengu suuna ja mõiste deklaratsioon osas, mida võiks kaaluda tuleohutusjärelvalve ametniku mõistlikuma ja säästlikuma töökorralduse huvides.

2.5.2. Uuringu metodoloogia

Intervjuu eesmärk on kontrollida teiste uuringutega sedastatud probleemide asjakohasust ja ettepanekute kasutatavust, samuti täiendavalt sedastada praktikas esinevaid probleeme. Autor tegi intervjuud 6 päästeala töötajaga: PA direktori asetäitjaga (LISA 15), PA järelvalve –ja kriisireguleerimisosakonna juhtajaga (LISA 16), PA järelvalve talituse juhatajaga (LISA 17), TTPA järelvalve teenistuse osakonnajuhatajaga ja TTPA uurimisgrupi juhtivinspektoriga (LISA 18) ning Järvamaa PT direktoriga (LISA 19).

2.5.3. Raskused tuleohutusjärelvalve peatüki rakendamisel

Raskused ja kitsaskohad, mida intervjuudes esile toodi, kattuvad teatud osas ka ankeet-küsitluses sedastatud probleemidega. Lisaks andis intervjuu teada probleeme ja vajakajäämisi, teatud spetsiaalsest küsimustest (nt, kitsaskohad ehitus valdkonnas, TTPA kohtuskäik Rutt Raudkepi juhtumis, puudujäägid ennetustöös jne) just tippjuhtide ning realselt asjaga kokkupuudet omavate isikute poolt.

Peamiseks raskuseks võiks lugeda, ametniku staatuse puudumist just avaliku teenistuse seaduse tähenduses ning sellega seotud teistest seadustest tulenevad õigused ja ülesanded. Praktika seisukohast tekitab probleeme see, et reaalselt väärteomenetlust tegevad päästetöötajad jäid seadusest käsitlusalast välja, kuna tegu ei ole ATS mõistes ametnikega. Nad on küll päästeseaduse mõistes ametnikud, kuid ei ole seda mitte ATS ja väärteomenetluse seaduse kohaselt. Sama moodi on ka jõustuva kriminaalmenetluse seadusega. Ehk põhipõhjustest, miks seadust ja kogu seda süsteemi muutma hakati. Lisaks

teatud ebatäpsused mõningate sätete osas nagu näiteks ennetustöö. Samas on peetud tähtsaks täpsustada terminoloogiat ja vastavate sätete selguse ja arusaadavuse põhimõtet.

Probleemide jaotus ja esinemine tuleb veel üldiselt lähtudes: karistusõigusest, ehitusõigusest ja haldusmenetlusest. Kuna kõik kolm suunda muutusid, siis tekkis väike ebakõla päästeseadusega. Karistusõiguses jõustus uus karistusseadustik, tuli väärtemenetlus seadustik ja nüüd tuleb ka kriminaalmenetlus seadustik.

Ehitusseaduse osas võiks puudusteks nimetada mõningaid kajastamata jäänud ülesandeid, valdkondi ja täpsustusi, mis on tekitanud segadust. Päästeseadusesse oleks vaja lisada, et päästametnik osaleb kasutusloa väljastamise juures, kus u 15-20% poolt toime pandud toimingutest on kasutusloa väljastamine. Samuti kasutusloa väljastamise komisjonis osalemine ja ehitise ülevaatamine, enne kasutusloa väljastamist.

Näiteks, probleemiks on see, et projekteerijad (ehitist ehitada soovivad isikud) tulevad ametnike juurde otse. Samas on ikkagi ehitusloa menetlevaks haldusorganiks on KOV. Kitsaskoht seisneb ka selles, et ei teata, kas päästeasutusse kooskõlastamisele saadetud ehitusprojektid on ehitusloa taotlemiseks. Teisisõnu on tekkinud olukord, kus ametnikud tegelevad väga suures ulatuses projekteerimise ja ehitusala nõustamise, konsultatsiooni või mingi muu samalaadse tegevusega. Ehitusprojektis ja valminud ehitise erinevate tehniliste lahenduste väljapakumine oleks pigem projekteerija ja ehitise omaniku mitte päästametniku ülesanne. Tuleks sätestada põhimõtte, et päästeasutus peab väljastama informatsiooni tuleohutusnõuete osas ning ametnik peaks oskama neid põhjendada ja selgitada. Eelnimetatud tehnilised lahendused peaksid tulema erasektori poolt.

Teise näitena on probleem seotud ehitusekspertiisiga. Täpsemalt on määratlemata, kas ehitus ekspertiis on üks tuleohutus ekspertiisi alaliike või täiesti eraldi seisev ekspertiisi haru, mille kajastamine päästeseaduses eraldi on vajalik.³³

2.5.4. Uuringuid tuleohutusjärelvalve alal

Päästeseaduse muudatuste ega uue redaktsiooni väljatöötamisel ei ole tehtud eraldi uuringuid. Päästeseaduse muutmise seaduse eelnõu koostamiseks moodustati Siseministeriumi eestvedamisel töörühm, mida juhib Ain Karafin ning millesse on kaasatud PA ametnikud, maakondlike päästeteenistus-

³³ Margo Kruusma. 19. märts 2004.a., intervjuu. Kaur Kajaku'ga.

te direktorid Raik Saart ja Jaanus Teearu. Eelnõu on saadetud korduvalt arvamuste avaldamiseks ning arutati erinevatel nõupidamistel.³⁴

Eelnõu koostamisele eelnes pidev ettepanekute kogumine maavalitsuse hallatavatest päästeteenistustest. Kui maavalitsuse hallatavate päästeteenistustega tekkis mingis küsimuses lahkarmumusi, siis arutati need läbi.

PA järelevalve- ja kriisireguleerimise osakonna juhataja Ivar Kaldasaun'i sõnul käis töörühm ka ise maavalitsuste hallatavaid päästeteenistusi külastamas. Selle alusel on pidevalt parandus ettepanekuid kogutud ja koostatud. Sama moodi selle aasta jooksu on päästeseaduse eelnõu käinud korduvalt ka teenistustes kooskõlastusringil ja järelevalve poolepealt on selle osa koostamisse kaasatud ka järelevalve komisjoni liikmed. Järelevalve komisjon kuuluvad erinevate maakondade teenistuste aktiivsemad järelevalve ametnikud, kes on võtnud kohustuse kaasa lüüa järelevalve õigusloome arendamises. Eelnõu on läbinud mitmeid vaheetappe ja kooskõlastusringe. Ivar Kaldasaun'i hinnangul on palju suheldud just selliste konkreetsete ja spetsiifiliste spetsialistidega.³⁵

2.5.5. Vajadus tuleohutusjärelevalve meetmete täpsustamiseks päästeseaduses

Vajadus tuleohutusjärelevalve meetmete täpsustamiseks on vajalik, alustades täpsemast sõnastusest ja paremast terminoloogiast ning teatavatest vajadustest, mida uue päästeseaduse puhul on arvestatud. Seaduse sätete täpsustamise osas selgus, et vajadus on kindlasti üle vaadata PäästeS §28¹ lg 1 p1 sekumist õigustav norm (täpsemalt 2.2.5).

Vajaduste osas pöörati tähelepanu: isiku kohustus vältida tuleohtu, teiseks pädeva haldusorgani määratlemine tuleohu avastamise korral, kolmandaks see, et haldusmenetluse täielik ülevõtmine, alates paikvaatlusest lõpetades otsuste tegemisega. Samuti tuleohu tagamiseks tehtavate tuleohutusjärelevalve toimingute tagamine ehk tuleohu tagamise tagamine. Ehk kui avastatakse tuleoht, siis ei tegeleta ainult ettekirjutuse tegemisega, vaid tagatakse ka selle ettekirjutuse täitmine. Lisaks esineb vajadus tuleohutusjärelevalve menetluse tagamisel – tuleohutusjärelevalve ametniku õigused, menetluse läbiviimine ja funktsioonide täpsustamine.

Intervjuude käigus selgus ka see, et tendents on ennetustöö täpsemas reguleerimisel. Võimalikku lahendust antud probleemile kommenteeris Järvamaa PT direktor Margo Klaos, küsimuses "Mida arvestada ennetustöö osas?", järgmiselt: "*Peamiselt jääb ennetustöö seisma seetõttu, et seda ei ole sea-*

³⁴ Margo Kruusma. 08. aprill 2004, intervjuu. Ain Karafin'iga.

³⁵ Margo Kruusma. 26. märts 2004, intervjuu. Ivar Kaldasaun'aga.

dusesse sisse kirjutatud (otseselt), seda ei finantseerita ning ei ole võimalik ka eestvedajaid inimesi, kes võtaks ja hakkaks asjaga tegelema. Kui finantssüsteem seda asja natukenegi toetaks, kas või käivitamisel (projekti põhimõttel), siis kindlasti aktiveeruks tegevus kõvasti ilma seadustetagi. Teine küsimus on see, et projektidega ei oleks üle Eestiline ennetustöö tegevus tasakaalustatud. Peaks olema kaks tasandit. Üks oleks riiklik, seadusega paika pandud või prioriteetidega arengukavas ning et, kõik saavad selle eest vajalikud finantsid toetuseks. Lisaks on võimalus teha seda ka omal initsiatiivil, veel positiivsemalt. Ma arvan, et selline korraldus looks küll sellise, täiesti toimiva ennetussüsteemi." (vt LISA 19).

2.5.6. Uued suunad ja mida võiks arvestada uues päästeseaduses.

Päästeameti järelevalve talituse juhataja on seisukohal, et tuleks sätestada üha selgemini, et tuleohutus ei ole mitte tuleohutusjärelvalve asutuse ja ametniku probleem, vaid ikka isiku oma. Isik vastutab ise oma valduses tuleohutuse eest, mitte tuleohutusjärelvalve ametnik. Näiteks Rootsis on levinud suunis, kus tuleohutusülevaatusi tehakse ilma ettevõttes kohal käimata ning ettevõttel oli aruande kohustus päästeasutuse ees. See on suund, mida päästeseaduses võiks arvestada, kuna Eesti on endiselt Euroopas esikohal tulekahjude üldarvu ja hukkunute arvuga.³⁶

Eelneva lõigu ühitab autor kaudselt intervjuudes käsitletud mõiste deklaratsiooni alla. Sõna deklaratsiooni all on mõeldud, et objekti omanikud vastutaksid ise oma objekti tuleohutus nõuete kontrollimise eest ning esitaksid selle kohta deklaratsiooni- sellised puudused on kõrvaldatud ning teatud puuduste kõrvaldamiseks läheb nii palju aega jms. Ametnik vaatab selle üle ning vajadusel kontrollib vastavust ning pettuse korral rakendatakse sanktsiooni. Autor uuriski just seda, et kuidas selline suund oleks mõeldav ja vajalik? Vastusena ette ruttavalt võib öelda, et idee oli intervjuueeritavatele küllaltki hästi vastu võetav ning tuttav.

Sellist lähenemist pidas positiivseks ka Järvamaa PT direktor, kes leiab, et antud uus korraldus võiks lahendada nii mõnegi probleemi. Alustades ametnike töökoormuse vähendamisest hetkel tuleohutusjärelvalve alla kuuluvate kord aastas kontrollitavate objektide näol ning samuti ressursilt, mis kulub objektile korduvalt sõites. Praegusel hetkel kontrollida, kas tuleohutus juhendisse on sisse viidud teatud uuendus või muudatus ning teha ka järelkontrolli, siis see on praegusel hetkel liigne.

³⁶ Margo Kruusma. 19. märts 2004.a., intervjuu. Kaur Kajaku'ga.

Paralleeli võiks tuua näiteks tööinspeksiooniga, kes kontrollib töökeskkonna riskianalüüsi. Asutused esitavad tööinspeksioonile töökeskkonna riskianalüüsi ning jooksvalt lasub kohustus ise seda olukorda jälgida. Vahepeal aga tehakse pistelisi kontrole. Sellise analoogia ülekandmist pidas PT direktor vajalikuks kuna kontrollitavate objektide arvu oleks võimalik sel viisil vähendada. Samas täpsustas, et kui pikendada vahetu ohuga (koolimajad, hotellid jt) objektide kontrollimist, kus on ligipääs võõrastele, siis seal peab olema sagedam kontroll. Kuid tava töökeskkonna mõttes, kus on omad inimesed, ei oleks vaja teostada sellist rutiinset kontrolli.³⁷

Idee rakendamisel piisaks kui kohustada objekti omanike, et nad määraksid tuleohutuse eest vastutava isiku. Ametil oleks aga vajalik määrata sellise isiku kvalifikatsioon ehk millistele nõuetele peab isik vastama.

Teema oli vägagi tuttav ja meelepärane TTPA järelevalve teenistuse juhatajale, kes lisas et asutustesse säärase tuleohutuspoliitika sisse viimine oleks hea idee. Selle kohta on olemas Euroopa juhised (standardi kujul), milline see ülesehitus asutuses võiks olla. See laieneb kogu asutuse tuleohutusvaldkonna peale, alustades uute töötajate väljaõppest kuni kõige viimaste tuleohutus alaste süsteemide ja seadmete kontrollimisel. See valdkond võiks kajastuda uues päästeseaduses. Läbi selle, võiksid nad teavita oma kontrolli tulemustest meid, kord aastas.³⁸

³⁷ Margo Kruusma. 22. märts 2004, intervjuu. Margo Klaose'ga.

³⁸ Margo Kruusma. 25. veebruar 2004, intervjuu. Ants Agurauja'ga.

3. ptk. Järeldused ja ettepanekud

3.1. Järeldused ja ettepanekud

- Dokumendianalüüs

Peamine puudus on ettekirjutuste puhul läbi aegade olnud põhjendamise oskus. Edasi liikuvust põhjenduse osas on küll näha kuid vähe. Puuduseks faktilise koosseisu ja õigusliku koosseisu ühitamine. Mida on hakatud tegema on haldusakti faktiline põhjendus. Ehk TTPA on läinud seda teed, et esitab paikvaatlus protokollis tuleohutusülevaatus käigus avastatud puudused ning viitab sellele haldusaktis. Järvamaa PT fikseerib tuleohutusülevaatused otse ettekirjutuses ning protokollis tegemist tänaseni vajalikuks pole pidanud teha.

Ettepanekuna võiks kaaluda päästeseaduse muutmist ning ettekirjutuse põhjendamise osas erinormide sisseviimist juhtudel, kui isikule on ettekirjutust haldusmenetluse käigus juba piisavalt põhjendatud ja ta on sellega nõus. Selleks tuleks PäästeS § 28⁵ muuta ja täiendada lõikega 1¹ järgmises sõnastuses: "*(1¹) Kirjalik ettekirjutus peab olema põhjendatud. Kui haldusorgan on menetluse käigus adressaadile põhjendanud kavandatavat otsust ning asjas ei ole vaidlust või adressaat on suulise põhjendamisega nõus, teeb haldusorgan ettekirjutusse märke ettekirjutuse suulise põhjendamise ja isiku nõusoleku kohta, ettekirjutust kirjalikult põhjendamata. Adressaadi taotlusel või vaide- või kohtumenetluses on haldusorgan kohustatud ettekirjutust kirjalikult põhjendama.*"

Vastav märge ettekirjutuse suulise põhjendamise ja isiku nõusoleku kohta, jätta ettekirjutus kirjalikult põhjendamata, võiks sisalduda paikvaatlus protokollis (näidis esitatakse LISA 8). Ettepanek oleks ka paikvaatlus protokoll kohustuslikuks teha ehki sätestada see tuleohutusülevaatus järgse ülesandena päästeseaduses.

- Juhtumianalüüs

Käsitletav analüüs (juhtum) näitas, et PäästeS § 28¹ lõige 1 punkt 1 on raskesti rakendatav ning seadusandja ei ole reguleerinud teatavaid erisusi, mis võimaldaks paremini tuleohutusjärelvalve eesmärgi saavutamast.

Autor on seisukohal, et PäästeS §28¹ lõige 1 punkt 1 eesmärk on õigustada ruumi sisenemist mitte ainult tuleohutusnõuete kontrollimiseks, vaid mistahes ohu kahtluse korral. PäästeS teksti tuleks selles osas täpsustada. Autor analüüsis sellise sekkumist õigustava normi kooskõla PS § 26 ja § 33 ning leidis, et selline sekkumishorm oleks mõõdupärane.

Autor teeb ettepaneku muuta ja sõnastada PäästeS § 28¹ lõike 1 punkti 1 järgmiselt: "1) siseneda ohu kahtluse või tuleohutunõuete järgmise kontrollimiseks eluruumi, valdusesse või töökohta ning vajadusel kõrvaldada selleks takistusi (avada uksi, aknaid jms);".

- Normtehniline analüüs

Esineb probleeme, puudusi õigusloome ökonoomsuse, õigusliku reguleerimise tabavuse, proportsionaalsuse ja süsteemsuse osas. Päästeseaduse tuleohutusjärelvalve sätete kvaliteet on selles mõttes halb. Tähelepanu tuleks kindlasti pöörata:

1. Õigusloome ökonoomsuse aspektist tuleks PäästeS jätta välja järgmised sätted: §28¹ lõige 2 punkt 1, § 28³ lõige 3 punkt 1, § 28³ lõige 3 punktid 4 ja 5 ning § 28⁴ lõige 2, § 28⁵ lõike 1 punktid 1—8 ja § 28⁶ lõige 5; samuti muuta ja jätta § 28⁵ lõikest 2 välja sõnad "*millest üks tehakse objekti valdajale või tema volitatud isikule kättetoimetamisega riikliku tuleohutusjärelvalve asutuse poolt teatavaks 10 päeva jooksul, arvates objekti tuleohutusülevaatuse lõppemisest*" ja § 28⁶ lõikest 6 välja sõnad "*millest üks tehakse objekti valdajale või tema volitatud isikule kättetoimetamisega riikliku tuleohutusjärelvalve asutuse poolt teatavaks viie tööpäeva jooksul, arvates otsuse andmisest*".

2. Õigusliku reguleerimise tabavuse aspektist tuleks täpsemalt reguleerida PäästeS § 27 punktides 5 ja 6 sätestatud analüüsi ja selgitustöö sisu ja maht. PäästeS § 28² punkt 1 tuleks muuta ja jätta välja sõnad "järelvalve alla kuuluva" (õigusloome ökonoomsuse seisukohalt tuleks see säte üldse välja jätta).

3. Mõõdupärasuse aspektist tuleks täpsustada PäästeS § 28¹ lõike 1 punkti 1 ja täiendada seda sõnadega "kui muude tõenditega ei ole võimalik ohu kahtlust usaldusväärset kontrollida".

4. Süsteemsuse aspektist tuleks PäästeS § 28⁵ lõige 1 jagada kaheks erinevaks sätteks või ettekirjutuse vorminõuded üldse välja jätta. PäästeS § 28¹ lõige 1 punkti 3 ja PäästeS § 28⁶ lõige 1 vastuolu kõrvaldamiseks peaks asendama PäästeS § 28⁶ lõikes 1 asendada sõnad "antakse otsus" sõnadega "võib anda otsuse" või tunnistada PäästeS § 28¹ lõige 1 punkt 3 kehtetuks. PäästeS § 28¹ ja PäästeS § 28² volituste loetelu asemel tuleks kaaluda selge eesmärgi sätestamist; volitused selle eesmärgi saavutamiseks tulenevad juba järgnevatest paragrahvidest.

- Ankeetküsitlus

85% tuleohutusjärelvalve ametnike küsitluse valimist leidis, et praegune tuleohutusjärelvalve korraldus ei vasta praktilistele vajadustele. Probleeme, mis esinevad tuleohutusjärelvalve ametnike töös on piisavalt palju ja tõsised ning vastavad probleemid raskendavad erinevate ülesannete täitmist ja eesmärgi saavutamist.

Olulised probleemid, mis vajavad autori arvates ilmtingimata lahendamist: 1) tuleohutusjärelevalve ametnikud tuleb teha ametnikeks vastavalt ATS järgi, 2) täpsustada tulekahjude analüüsi ja selgitustöö sisu ja ulatus, kes mida peab tegema, 3) selgemalt reguleerida inspektori toimingud nagu objektide vastuvõtt, tegevuslubade kooskõlastus ja kasutusloa kooskõlastus, 4) otsuse ära kaotamine, 5) anda ametnikule kaalutusõigus õigusnormi rikkumise korral ettekirjutuse tegemise kohta, 6) tuleks üle vaadata tuleohutusjärelevalve tegevusvaldkonnas kattuvad pädevused teiste organisatsioonidega (näiteks, kriminaalmenetluses politseiga, haldusmenetluses kohaliku omavalitsusega (ehitustegevus) tehniliselt Tehnilise järelevalve inspeksiooniga (elektriohutus, küttegaasi ohutus)), 7) tuleks laiendada ettekirjutuse andmise võimalusi, 8) anda lahendus ettekirjutuse adressaadi sobivaks leidmiseks.

- Intervjuud

Peamine probleem, mis peaks saama lahenduse on ametniku staatuse küsimus vastavalt ATS. Lisaks esineb vajadus seaduse sätteid täpsustada ja konkreetsemaks viia. Tahetakse ka terminoloogiat ja mõisteid konkreetsemaks viia. Konkreetselt seati ka rõhu asetus ennetustöö parema mõistetavuse andmisele. Selles osas autor ei hakka ettepanekuid tegema.

Autor teeb ettepaneku kaaluda deklaratsiooni idee arvestamist ja täiendamist. Deklaratsiooni all on mõeldud, et objekti omanikud vastutaksid ise oma objekti tuleohutus nõuete kontrollimise eest ning esitaksid selle kohta deklaratsiooni- sellised puudused on kõrvaldatud ning teatud puuduste kõrvaldamiseks läheb nii palju aega jms. Ametnik vaatab selle üle ning vajadusel kontrollib vastavust ning pettuse korral rakendatakse sanktsiooni. Intervjuudes leidis selline mõte positiivset tagasisidet ning mitmeid võimalusi hoida kokku kulutusi ja aega tuleohutusülevaatuste läbiviimiseks. Ametnikud saaksid suuremat rõhku pöörata ka teistele päästeseadusest tulenevatele ülesannetele.

3.2. Hilisemate muudatuste mõju ettepanekutele

Lõputöö õigusaktide normatiivne seis on 1. märts 2004.a. Hilisemaid muudatusi päästeala õigusaktides ei ole ning seega on lõputöö järeldused kaitsmise ajal ajakohased.

Riigikogus on menetlemisel päästeseaduse, hädaolukorraks valmisoleku seaduse ja rakenduskõrgkooli seaduse muutmise seaduse eelnõu nr 250 SE II (edaspidi: eelnõu). Eelnõus kavandatakse otsuse instituudi ära kaotamist. PäästeS § 28³ lõige 4 punkti 4 on küll muudetud, kuid viidatud korduse probleem ei ole sellega lahendatud. Samuti PäästeS § 28⁴ kehtetuks tunnistamisega minetavad oma tähtsuse selle lõike 4 suhtes tehtud ettepanekud. PäästeS § 28⁵ sõnastatakse ümber ning PäästeS § 28⁵ lõikes 1 kavandatavas redaktsioonis ei ole enam ühes sättes esitatud sekkumisnormi ja vorminõudeid. PäästeS § 28⁶ kehtetuks tunnistamisega kaotavad tähtsuse selle lõike 6 kohta tehtud ettepanekud. Eelnõus ei ole kõrvaldatud kordusi seaduse tekstis ning neid norme, millega korratakse tava- ja viisakuse reegleid. Eelnõus sätestatakse protokollimise kohustus, kuid seda ei ole seotud ettekirjutuse põhjendamise kohustusega. PäästeS § 28¹ lõike 1 punkti 1 ei ole muudetud ning probleemid seoses selle sätte eelduste ja tagajärgedega on endiselt aktuaalsed, samuti ei ole muudetud PäästeS § 28² punkti 1. Seega on eelnõuga kõrvaldatud ainult osa lõputöös välja toodud probleemidest ning lõputöö ettepanekud on ka kaitsmise ajal aktuaalsed.

KOKKUVÕTE

Käeoleva lõputöö põhieemärgiks on aidata kaasa päästevaldkonna arengule. Selleks esitati lõputöö koostamise raames tehtud järeldused ja ettepanekud õigusaktide ja eelnõu muutmiseks. Antud eesmärk taotleb tänaste järelevalve praktikas esinevate puuduste ja kitsaskohtadele lahenduse andmist ning tähelepanu osutamist olulistele probleemidele. Oluliseks pidas autor ka haldusaktide ja haldusmenetluse õiguspärasuse käsitlemist, mis on lahutamatu osa tuleohutusjärelvalve ametnike töös. Samuti võiks tööst abi olla üliõpilastele, kuna antud lõputöö on kirjutatud koolis omandatud õigusainete baasteadmiste põhjal.

Antud lõputöö uuringu aluseks on väide, et mõned kehtivate seaduste sätted raskendavad tuleohutusjärelvalve tõhusat läbiviimist. Lõputöö tulemusena toodi välja tuleohutusjärelvalve tõhusat teostamist takistavad või praktikas sageli eiramist leidvad sätted, hinnati nende sätete vajalikkust tuleohutusjärelvalve tõhususe seisukohalt, kaaluti nende sätete kaitstavaid õigushüvesid tuleohutusjärelvalve kaitstava õigushüvega ning antakse soovitusel õigusaktide muutmiseks.

Kokkuvõtlikult läbiviidud uuringutest võib öelda, et väga palju töö kvaliteedist ja tulemustest sõltub just ametnike teadmistest ja oskustest rakendada erinevaid õigusnorme. Heites pilk tagasi ametnike haldusdokumentidele, siis peab mainima seda, et edasimineku haldusakti kvaliteetsuse osas on paranenud. Ilmsiks tuli ka see, et vajadus haldusakti parema kvaliteedi osas ametnikel puudub, kuna puudub vajadus, kellele ja miks seda teha. Autori arvates on see tingitud sellest, et haldusakte vaidlustatakse suhteliselt vähe ning tagasi lööke selles osas pole suuri esinenud. Hindan mõtet, et haldusakti kvaliteet on kordi suurem seal, kus on dokumendi õiguspärasuse järgi vajadus suur. Täpsemalt on jutt just põhjendamise kohustusest ettekirjutustes, mida tänaseni järgitakse, kuid see kuidas seda tehakse pole esile tõstmist väärt. Autor teeb ettepaneku ettekirjutust mitte põhjendada ning teha vastav formaalsus protokollis. Kui adressaat ei soovi põhjendust ning talle selgitatakse seda tuleohutusülevaatuses käigus, siis miks mitte võtta kinnitav allkiri põhjendamise mitte vajalikkuse kohta. Vastav märgi tehakse protokollis ning kui tekib hilisemal vaidlusel põhjendamise taotlus, siis saab teha seda protokollis sedastatud faktide näol. Seega peab protokollis tegemine muutuma kohustuslikuks haldusdokumentideks.

Samas kui aga lähtuda haldusmenetlus toimingu läbiviimise õiguspärasuse järgimisest, siis võib öelda lõputöös käsitletud juhtumi puhul, et olukord on stabiilne, kuid siiski esineb vajaka jäämisi osata seadust vastavalt probleemidele kohaldada ning leida õige seaduse säte. Lõputöös käsitletud juhtumi puhul

võib probleemi lahenduse saavutada ka hetke olukorda seaduses arvestades, kuid see nõuab siis vastavate õigusbaastadmiste tekitamist. Samas ei kao aga vajadus vastava päästeseaduse sätte täpsustamise järgi kuhugi, kuna see raskendab ka muudel juhtudel eesmärgi saavutamist. Probleem on hetkel selles, et PäästeS § 28¹ lõige 1 punkt 1 on sõnastatud küllaltki kitsalt ning mis lubab sekkumist ainult tuleohutusnõuete kontrollimise eesmärgil ja objekti omaniku teadmisel. Norm peaks olema laiem ning selles võiks olla sätestatud sekkumise eeldused.

Normtehniliselt on seaduses reguleeritud küllaltki palju sellist, mille kohta autor ja ka lugeja võiks küsida, kas seda sätet oleks ikka vaja reguleerida päästeseaduses ja mis saab siis, kui me seda ei tee või kui küsida ametnikelt, kas kõik saavad seadusest ühtemoodi aru? Olulise küsimusena võiksime küsida ka seda, et kas vastav õigusnorm aitab saavutada eesmärki või pigem raskendab seda? Kõik eelnevad küsimused andsid piisavalt hea ülevaate päästeseaduse riikliku tuleohutusjärelvalve sätete seadustehnilisest olukorrast. Küsimuste abil sedastati välja küllaldaselt kitsaskohti ja probleeme, millele autor andis omapoolsed soovitusel ja ettepanekud. Näiteks probleemsemaks kohaks võiks pidada ka PäästeS §28¹ lõige 1 punkti 3 ja §28⁶ lõiget 1, kus on näha selget vastuolu. Vasturääkimine, seisneb selles, et ühes sättes on antud ametile õigus aga teises on antud kohustus ning mõlemad õigusnormid reguleerivad ametniku otsuse andmist, kus normi rakendamise eeldused on samad. Teise kitsaskohana väärub tähelepanu ka Samuti võib seadustehnilise eksimuse leida §28⁵ lõikest 1, kus on koos nii sekkumist õigustav norm kui ka vorminõue, mis võib tekitada segadust normide eristamisel ning normide eelduste ja tagajärgede määratlemisel. Normitehnika põhimõtete mitte järgimist esines küllaltki palju.

Kokkuvõtlikult võime öelda, et vajadus seaduse muutmiseks ja täiendamiseks on selle lõputöö põhjal suur ja igati vajalik tegu. Selle tarvis on autor esitanud omapoolsed järeldused ja ettepanekud, põhjendusega, et nii päästeseaduse kvaliteet kui ka tuleohutusjärelvalve ametnike töös sedastatud probleemid saaksid lahenduse ning nendest ollakse teadlikud. Läbi selle lõputöö võiks paraneda tuleohutusjärelvalve valdkond.

Autor loodab, et selle lõputöö raames sedastatud probleemid ja nende põhjal antud soovitusel annavad ideid ja mõtteid päästeseaduse uue redaktsiooni koostamisel. Sellega soovib autor aidata kaasa päästevaldkonna arengule Eestis.

RESÜMEE

AN ANALYSIS OF STATE FIRE SAFETY CONTROL IN RESCUE ACT

Author: Margo Kruusma

The topic of the theses is analysis of the chapter of fire safety control of Rescue Act. The author raises a hypothesis based on his personal practical experiences in Tallinn Fire fighting and Rescue Department and Järvamaa Rescue Service. The hypothesis of The main problem, as an author sees it, is a gap between regulation of Rescue Act and implementation practices. That brought up a need to study fire safety control practices in other counties.

Need for such study comes from the fact, that there have been no previous studies of such kind in the field of fire safety control. As the result of that Rescue Department has no structured and empirically proven and analysed data about needs and problems of practitioners of fire safety control. Currently there has been prepared a new drafting of Rescue Act. Therefore there is a need for such studies to purpose improvements in the field of fire safety control.

The object of the theses is to contribute to development of the area of rescue and more precisely fire safety control. By this author strives to eliminate deficiencies and variances in current practises of fire safety control.

The study of the theses is based on hypothesis, that there are some enactments in valid acts that render difficulties in practices of fire safety control. As results of the thesis there are brought out enactments that render difficulties in fire safety control or are often disregarded, evaluated the need for these enactments from the bearing of fire safety control, and weighted the benefits of those enactments and the benefits of fire safety control and given recommendations on drafting laws.

1. The analysis of records shows that the motivation of prescriptions is quite poor or often lacks. In the interviews there was brought out that there is often no need for written motivation of prescription. The officer explains during inspection to the addressee of the prescription what breaches he/she has found and what kind of danger current activities of the addressee holds. Therefore there is quite often no need for motivation of prescription. There is also great pressure of time in proceeding of fire safety control. The author recommends that the officer should have discretion to decide either to motivate a prescription or not.

2. The precondition of Rescue Act § 28¹ (1) 1) are worded too tightly. The officer of fire safety control must have evidences that prove a breach of fire safety regulations before he/she has an authority to enter any territory, room or possession. It is not enough that officer has a suspicion of danger or breach, but he/she must be able to prove that there is a breach of fire safety regulations in that territory, room or possession. On the other hand there are no restrictions on the scope of the intervention, once the breach of regulations is proven. That put in danger the fundamental rights and freedoms of o person, especially the inviolability of home (Estonian Constitution § 33) and inviolability of private life (Estonian Constitution § 26). The author recommends that the preconditions of the authority to enter home, property or possession of the person should include a severe suspicion of a danger or a breach. On the other hand the scope of the intervention should be limited by proportionality and the benefit of fire safety control in question.

3. The norm analysis of Rescue Act shows that there are some duplications, gaps and variances between enactments. For example Rescue Act § 28¹(1)3) and § 28⁶(1) are in conflict. In Rescue Act § 28¹(1)3) there is given an authority to officer to consider giving an order to stop activity, utilization or device, if there is a danger. At the same time Rescue Act § 28⁶(1) establishes a legal obligation of officer to impose an order to stop activity, utilization or device, if there is a danger. It comes, that in case of the same precondition an officer is both authorized and obliged simultaneously to impose an order. There also other problems. Not all enactments are univalent. There are enactments, where there are two on more different norms in single enactment. For example Rescue Act § 28⁵(1) that includes norm of legal ground for imposing prescription and procedural norm, that prescribes the essential elements of the prescription. In legal practice the essential elements of prescription are often considered to be preconditions of imposing a prescription. Such enactment should be divided into two different enactments in the end of legal clarity.

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Teaduskirjandus

1. **Merusk, Kalle jt.** Õigusriigi printsiip ja normitehnika. – Tartu: Eesti Õiguskeskus, 1999;
2. **Mikiver, Monika ja Põllumäe, Sander.** Sissejuhatus õigusesse. - Tallinn, 2003
3. **Naarits, Raul.** Õigusteaduse metodoloogia, I. – Tartu, 1997;
4. **Parmask, Priit Jaan.** Eesti tuletõrje ja tsiviilkaitse. – Tallinn, 1995

2. Õigusaktid

1. Eesti NSV kohaliku omavalitsuse aluste seaduse (ÜVT/89/34/ 517)
2. Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349)
3. Eesti Vabariigi Valitsuse 25.05.1992.a määruse nr 159 (RT /92/23/328) "Eesti Vabariigi Riikliku Tuletõrjeameti likvideerimise ja tema funktsioonide üleandmise kohta Eesti Vabariigi Riiklikule Päästeametile"
4. Haldusmenetluse seadus (RT I 2001, 58, 354; 2002, 53, 336; 61, 375)
5. Harjumaal 25.07.1920 määrus (RT 1920, 153/154) „Sunduslik määrus tuleõnnetuste ärahoidmiseks Harju maakonnas olevastes kinodes, seltsimajades ja teatrites“
6. Kaitseministri 04.01.2002. a määrus nr 1 (RTL, 2002, 12, 130) " Objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus viiakse läbi vähemalt üks kord aastas, kinnitamine"
7. Keskkonnaministri 02.11.2000. a määrus nr 68 (RTL, 2000, 116, 1819) "Objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus viiakse läbi vähemalt üks kord aastas "
8. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558)
9. Maakonna valitsemiskorralduse seadus (RT I 1993, 51, 696)
10. Majandusministri 18.12.2000.a määrus nr 46 (RTL 2000, 134, 2142) "Objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus viiakse Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni poolt läbi vähemalt üks kord aastas, kinnitamine"
11. Pelastustoimilaki
12. Rädningstjänstlan
13. Siseminister 06.09.1935.a. määrus tulekaitse kohta avalikkudes ehitistes kui ka muudes kohtades, kus korraldatakse avalikke ettekandeid ja lõbustusi, loteriisid, näitusmüüke ja näitusi (RT 1935, 78, 666)
14. Siseministri 04.05.1998. a määrus nr 7 (RTL 1998, 195/196, 771; 2000, 99, 1555) "Kütteseadmete puhastamise tuleohutusnõuded"
15. Siseministri 08.09.2000. a määrus nr 55 (RTL 2000, 99, 1559) "Tuleohutuse üldnõuded"

16. Siseministri 02.08.2000. a määrus nr 46 (RTL 2000, 90, 1388; 2003, 113, 1794) " Objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus viiakse päästeasutuste poolt läbi vähemalt üks kord aastas, kinnitamine"
17. Tuletõrje- ja päästeseadus (RT I 1994, 28, 424)
18. Tuletõrje seadus (RT 1936, 39, 304)
19. Tuletõrje seadus (RT 1940, 73/73, 33)
20. Vabariigi Valitsuse 25.05.1992.a määruse nr 159 (RT /92/23/328) "Eesti Vabariigi Riikliku Tuletõrjeameti likvideerimise ja tema funktsioonide üleandmise kohta Eesti Vabariigi Riiklikule Päästeametile"
21. Vabariigi Valitsuse 03.08.1994.a määrusega nr. 277 kinnitatud "Tuletõrjajärelevalve korras"
22. Väärteomenetluse seadustik (RT I 2002, 50, 313)

3. Kohtulahendid

1. Riigikohtu 17.veebruari 2003.a otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-4-1-1-03
2. Tallinna Halduskohtu 24. oktoobri 2003.a otsus haldusasjas nr 3-1399/2003

4. Veebilehed

1. <http://et.wikipedia.org/wiki/Rheinland-Pfalz> (19.05.2004)
2. http://www.vm.ee/est/kat_209/ (19.05.2004)

5. Intervjuud

1. Margo Kruusma 25. veebruar 2004.a intervjuu Ants Agurauja'ga ja Priit Rattasep'aga
2. Margo Kruusma. 19. märts 2004, intervjuu. Kaur Kajakuga
3. Margo Kruusma. 22. märts 2004, intervjuu. Margo Klaose'ga.
4. Margo Kruusma. 26. märts 2004, intervjuu. Ivar Kaldasaun'aga
5. Margo Kruusma. 08. aprill 2004.a., intervjuu. Ain Karafin'iga



RÄDDNINGSTJÄNSTEN ENKÖPING-HÅBO

Björnmängsv. 2, 746 34 BÅLSTA
Tel: 0171- 528 54, Fax: 0171- 528 57

Reg. datum:2003-10-29

BESIKTNINGS PROTOKOLL

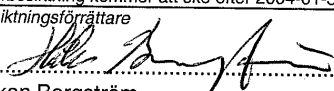
Ärendetyp 104	Antal sidor 2
Ärende dnr 104.2003.00305	Händelse dnr 104.2003.00305.1201

<i>Innehavare</i> Bildningsförvaltningen Håbo kommun 746 80 Bålsta	<i>Ägare</i> Miljö och Teknikförvaltningen Centrumleden 1 746 80 Bålsta	<i>Kund</i> Miljö och Teknikförvaltningen Centrumleden 1 746 80 Bålsta
<i>Objektsnamn</i> Futurumskolan		<i>Objektsnummer</i> 610
<i>Objektsadress</i> Kalmarleden		
<i>Fastighetsbeteckning</i> Eneby 1:440		

<i>Närvarande ombud</i> Gunnar Lundgren, Katarina Siden, Arne Dahlström, Robert		<i>Telefonnummer</i> 526 55
<i>Besiktningstyp</i> Regelbunden <input checked="" type="checkbox"/> Annan <input type="checkbox"/>	<i>Besiktningsdatum</i> 2003-10-29	<i>Avgift</i> 3500 kr

BRANDSYN ENLIGT 15 OCH 16 §§ RÄDDNINGSTJÄNSTLAGEN (1986:1102)

TILLSYN ENLIGT 16 § OM BRANDFARLIGA OCH EXPLOSIVA VAROR (1988:868)

Ni uppmanas att åtgärda punkterna som anges i protokollet. Senaste tidpunkt för varje åtgärd anges efter anmärkningen. Efterbesiktning kommer att ske efter 2004-01-31.	
<i>Besiktningförrättare</i>  Håkan Bergström Brandinspektör	<i>Telefon</i> 0171-528 52 <i>Datum</i> 2003-10-29

RÄDDNINGSTJÄNSTEN ENKÖPING-HÅBO

Sida 2 (4)

Nr	Brist/Motiv, åtgärd	Rättelse senast
1.	Nedre Futurum. Gasolskåpet i biologisalen skall förses med 2st märkningar "Gasol och Förbud mot införande av öppen eld".	03-12-31
2.	Övre Futurum. Gasolförvaringen i rum 1121 skall ske i ett särskilt ventilerat förvaringsskåp, med 2st märkningar "Gasol och Förbud mot införande av öppen eld".	04-01-31
3.	Tillstånd till hantering av brandfarliga och explosiva varor skall sökas hos byggnadsnämnden.	03-11-30
4.	Övre Futurum. Utrymningskorridoren från matsalen mot lastkajen får inte användas som förvaringsutrymme.	04-01-31
5.	Utrymningsskyltar som inte lyser skall repareras. Detta gäller generellt i hela anläggningen.	03-11-30
6.	Utrymningslarmet bör gå samtidigt i hela anläggningen p.g.a. att eleverna kan vara utspridda i hela anläggningen, vilket gör att lärarna inte känner till om samtliga elever är ute ur byggnaden när utrymningslarmet går.	03-12-31
7.	Övre Futurum. Kökets brandredskap flyttas till en centralare plats i köket.	03-11-30
8.	Orange barackerna skall kompletteras med utrymningslarm och rökdetektorer anslutna till det automatiska brandlarmet.	04-01-31
9.	Övre Futurums brandskyddsdocumentation saknar uppgifter om persontalen i olika delar av lokalerna.	04-01-31



Tallinna Tuletõrje- ja Päästeamet

TULEOHUTUSEJÄRELEVALVE ETTEKIRJUTUS

Tallinna Politehnikumini direktor

21. veebruaril 2000 a. teostati Tallinna Politehnikumis,
Päenu nnt. 57, Tallinna TPA inspektori
Riith Illisoni poolt koos haldusdirektor
ka. E. Kuusimaaga

tuletõrjehniline ülevaatus.

Tuleohutusülevaatus käigus avastati tuleohutusnõuete rikkumised, milliste kõrvaldamiseks tehakse vastavalt Tuletõrje- ja päästeseaduse (RT I 1994, 28:424) paragrahvidele 22, 26 ja 27 järgmised ettepanekud:

Jrk. nr.	ETTEPANEK	Täitmise tähtaeg	Märge täitmise kohta
1	2	3	4
1	Õppehoone ja eluhoone varustada automaatselt funktsioneeriva tulekahjusignalsüsteemiga	kehusüsteemi ettekirj. 84.a täitmiseks	
2	Eluhoones evakuatsiooniteel paiknevad radiaatorid paigaldada niisidusse või 2,2m kõrgusele.	kap. remondi ettekirj. 97.a käigus	
3	Eluhoones paigaldada alarmisüsteem, mille kuni kell pöördub tulekahjusignalsüsteem	21.03.00	
4	Liite hoone evakuatsiooniteel kõrvaldada esemeid	piduvalt	



**TALLINNA TULETÖRJE- JA PÄÄSTEAMET
TULEOHUTUSE JÄRELEVALVE TEENISTUS**

TALLINNAS

Meie: 18.12.2003 nr 5-1/03/1010

Riikliku tuleohutusjärelvalve ametniku ettekirjutus haldusasjas nr 0001/05

Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti tuleohutuse järelvalve teenistuse järelvalvegrupi vaneminspektor Allan Kask, hinnanud haldusmenetluse käigus kogutud tõendeid ning võtnud aluseks Päästeseaduse § 28⁵ lg 1

Otsustas :

Anda käesoleva haldusakti adressaadile – **Koiko Kinnisvara Osühingule**, Tallinnas, Mustamäe tee 18A asuvate ruumide ja territooriumi omanikule, järgmine ettekirjutus, mis tuleb täita määratud tähtjaks :

Tagada hädaväljapääsuks ettenähtud akende või muude avade avatavus.

Alus: Tuleohutuse üldnõuded § 38 p 6

Täitmise tähtaeg : 01.08.2003

Juhul kui leiate, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud Teie õigusi ja vabadusi, on Teil õigus esitada vaie Tallinna Tuletõrje- ja Päästeametile (Raua 2 10124 Tallinn tel. 6 282 100) 30 päeva jooksul arvates ettekirjutuse teatavaks tegemisest või esitada kaebus Tallinna Halduskohtule (Pärnu mnt 7 15082 Tallinn) 30 päeva jooksul arvates ettekirjutuse teatavaks tegemisest.

Päästeseaduse § 28⁵ lg 4 ning Asendustäitmise ja sunniraha seaduse kohaselt on haldusorganil õigus ettekirjutuse tähtjaks täitmata jätmise korral rakendada sunnivahendeid – sunniraha ja asendustäitmist.

Ettekirjutuse täitmisest palume informeerida kirjalikult 15 päeva jooksul arvates ettekirjutuses määratud täitmise tähtjast.

Allan Kask
järelvalvegrupi vaneminspektor

JÄRVAMAA PÄÄSTETEEENISTUS

TULEOHUTUSJÄRELVALVE ETTEKIRJUTUS

EELK Anna koguduse kirik, Paide vald, Anna küla, juhatuse esimees Anne Türik
28.11.2003.a. teostas vaneminspektor Lennart Okas Paide Põllu 23 tel. 05117405

tuleohutusülevaatus Anna kiriku ruumides.
milles osales koguduse juhatuse esimees Anne Türik tel.058042955

TULEOHUTUSÜLEVAATUSE KÄIGUS AVASTATI JÄRGMISED PUUDUSED:

- 1.Hoones puuduvad esmased tulekustutusvahendid.
- 2.Objektile puudub üldine tuleohutusjuhend.
3. Hoones puuduvad tuleohutusmärgid.
- 4.Objektile puudub inimeste evakueerimisplaan.
- 5.Ahju ukse ümbrus läbi roostetanud.
- 6.Elektrijuhtmete (oreli juures) ühendus puudulik.


TULEOHUTUSÜLEVAATUSE KÄIGUS AVASTATUD PUUDUSTE KÕRVALDAMISEKS TEHAKSE VASTAVALT TULETÖRJE- JA PÄÄSTESEADUSE § 28 lg.2 ALUSEL JÄRGMISED ETTEKIRJUTUSED:

- | | |
|--|-----------------------|
| 1.Paigaldada hoonesse nõuetekohane arv esmaseid tulekustutusvahendeid, seda nõuab "Nõuded esmastele tulekustutusvahenditele ja nende vajadus"pt. III 3.2 | Tähtaeg:01.02.2004.a |
| 2.Koostada üldine tuleohutusjuhend, seda nõuab "Tuleohutuse Üldnõuded"§6 | Tähtaeg:01.02.2004.a |
| 3. Paigaldada tuleohutusmärgid, mida nõuab "Nõuded tuleohutusmärkidele ja nende vajadus"§4 | Tähtaeg: 22.12.2003.a |
| 4.Koostada evakueerimise plaan, seda nõuab "Tuleohutuse Üldnõuded"§11 | Tähtaeg:01.02.2004.a |
| 5.Remontida ahi, seda nõuab "Tuleohutuse Üldnõuded"§66 p.3 | Tähtaeg:01.02.2004.a |
| 6.Korrastada elektrijuhtmestik, seda nõuab "Tuleohutuse Üldnõuded"§57,59 | Tähtaeg:22.12.2004.a |

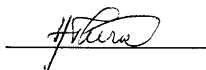
Eeltoodud puudused likvideerida täitmise tähtajaks ning teatada täitmisest telefonil 48.853 või 05117405 vaneminspektor L.Okas, et teostada objektile järelkontroll.

Ülaltoodud meetmetega või nende tähtaegadega mittenoustumisel võite Teie pöörduda 30-ne päeva jooksul tuletõrje- ja päästeteenistuse inspektori poole, kelle nimel ettekirjutus on koostatud või esitada vaie halduskohtusse.

Ettekirjutuse koostas: L. Okas



Ettekirjutuse olen täitmiseks kätte saanud:



TALLINNA TULETÖRJE- JA PÄÄSTEAMET

PAIKVAATLUSE PROTOKOLL

„17....“11.....2003 a. kell ...10.00.....

Juhindudes HMS § 18 nõuetest teostas Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti tuleohutuse järelevalve teenistuse järelevalvegrupi juhtivinspektor Malle Mitt paikvaatluse Eesti Raadio hoonetes ja territooriumil , aadressil Tallinn, Gonsiori 21 ja Kreutzwaldi 14 , eesmärgiga fikseerida vaadeldavate objektide tuleohutusolukord.

Paikvaatluse juures viibisid järgmised menetlusosalised:
Haldusjuht hr Jüri Kaubisch'it

Paikvaatlusega tuvastati järgmist:

Uus maja

- 1.Tuletõrje sisemine veevõrk nõuetekohaselt kontrollimata
- 2.Korrustel puuduvad evakuaatsiooniväljapääsude ja –teede nõutavad tähistused
- 3.Keldris montaažiavad lahti

Vana maja

- 4.Kolmandal korrusel varjatult paigaldatud kustuti
- 5.Viiendal korrusel väljapääsud tähistamata
- 6.Esimese korruse tehnika osakonda vajalik paigaldada täiendavalt 1 kustuti
- 7.Trepikodades montaažiavad kinni tegemata
- 8.Elektrikilbiruumis riiete kapid
- 9.Sööklale kuuluv prügikast otse ukseaava kõrval
- 10.Ei ole töökorras tuletõrjevee survetõstmise pumbad
- 11.Tuletõrje pumbaruumis kõrvalised esemed
- 12.Soojasõlmes montaažiavad kinni tegemata
- 13.Puidutöökojas montaažiavad kinni tegemata

Uue maja signalisatsioon

Kilbiruum eraldi tuletõkkeseptsioon

Juhend juhendamine

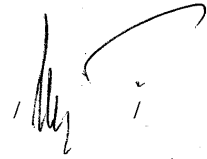
Avariivalgustus – kontrollimise päevik

Signalisatsiooni päevik

Menetlustoimingu juures viibinud menetlusosalised esitasid toimingu käigus järgmiseid taotlusi :

Ei esitanud .

Roopla



Protokolli koostas : Malle Mitt

Menetlustoimingu juures viibijad : Jüri Kaubisch /

RIIKLIKU TULEOHUTUSJÄRELEVALVE AMETNIKU ETTEKIRJUTUS

Tallinn, 23.juuli 2003, nr 345

Tuleohutusnõuete rikkumine Tallinnas, Akadeemia tee 38, 42 ja 48 ühiselamutes

Võttes aluseks päästeseaduse (RT I 1994, 28, 424; 1996, 49, 953; 1998, 28, 355; 2000, 50, 316; 2001, 50, 283; 2002, 42, 267; 61, 375; 63, 387; 2003, 20, 116; 20, 118; 23, 143) § 28⁵ lg 1, Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti tuleohutusjärelvalve ametnik:

- 1. Eemaldada Akadeemia tee 42 ja 48 koridoridest põlevmaterjalid 10.augustiks 2003.a.**
- 2. Lammutada evakuaatsiooniteed takistavad ehitusprojektile mitte vastavad seinad Akadeemia tee 42 ja 48 hoonetes 23. augustiks 2003.a.**
- 3. Paigaldada hoonetesse Akadeemia tee 42 ja 46 uued toitekaablid 23.jaanuariks 2004.a.**

1. Siseministri 08. 09. 2000. a määruse nr 55 (RTL 2000, 99, 1559) "Tuleohutuse üldnõuded" § 38 p 2 kohaselt on ehitises keelatud tõkestada evakuaatsiooniteed või -pääsu seadme, pakendi, taara, eseme, mööbli või muu sisustusega. Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti 23.juuli 2003. a paikvaatluse protokolliga nr 225 on tuvastatud, et hoonetes Akadeemia tee 42 ja 46 trepikodades ja koridorides hoiti hulgaliselt põlevmaterjalist esemeid. Seega on rikutud tuleohutuse üldnõudeid. Puudused on kõrvaldatavad põlevmaterjalide eemaldamisega.

2. Siseministri 08. 09. 2000. a määruse nr 55 (RTL 2000, 99, 1559) "Tuleohutuse üldnõuded" § 38 punkt 1 kohaselt on ehitises keelatud muuta ehitise või ruumi kasutusotstarvet, seda rekonstrueerida, ümber planeerida, kapitaalselt remontida või tehniliselt ümber seadistada ilma kehtestatud korras heakskiidetud ehitusprojektita. Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti 23.juuli 2003. a paikvaatluse protokolliga nr 225 on tuvastatud, et hoonetes Akadeemia tee 42 ja 46 evakuaatsiooniteena kasutatav trepikoda oli kinnimüüritud ja inimeste evakuaatsiooniks mittekasutatav. Tallinna Säätva Arengu ja Planeerimise Ameti andmetel pole antud ehitusluba ega väljastatud projekteerimistingimusi koridoride kinniehitamiseks. Seega on ehitatud ilma heakskiidetud ehitusprojektita. Seega on rikutud tuleohutuse üldnõudeid. Rikkumine on kõrvaldatav evakuaatsiooniteed takistavate seinte lammutamisega.

3. Siseministri 08. 09. 2000. a määruse nr 55 (RTL 2000, 99, 1559) "Tuleohutuse üldnõuded" § 59 punkt 2 kohaselt ei tohi elektriseadme kasutamisel kasutada vigastatud või riknenud isolatsiooni või muu tulekahju või plahvatust põhjustada võiva defektiga elektritarvitit või -juhistikku. Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti 23.juuli 2003. a paikvaatluse protokolliga nr 225 on tuvastatud, et hoonetes Akadeemia tee 42 ja 46 olid seinel kinnitamata ja isoleerimata juhtmed. Ekspert FredH arvamus kohaselt on lahtised juhtmed tuleohtlikud. Seega on rikutud tuleohutuse nõudeid ja põhjustatud tuleoht. Rikkumine on kõrvaldatav uute kaablite paigaldamise, sest olemasolevate seadmete isoleerimine ei pruugi tagada nende tuleohutust.

DimitriK arvas selle kohta, et see ei puutu tuleohutusjärelvalvesse ja see on elektrikute asi. Kuna Siseministri 08. 09. 2000. a määruse nr 55 (RTL 2000, 99, 1559) "Tuleohutuse üldnõuded" § 59 punkt 2 peetakse elektriseadmestiku seisundit tuleohtu allikaks, on tegemist tuleohutuse küsimusega. Seetõttu tuleb jätta DimitriK vastuväide tähelepanuta.

Kui isik leiab, et ettekirjutusega riivatakse tema õigusi või vabadusi, võib ta 30 päeva jooksul ettekirjutusest teada saamisest esitada vaide või kaebuse. Vaie esitatakse Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti tuleohutusjärelvalve ametniku kaudu Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti direktorile aadressi Raua 2, 12024 Tallinn. Kaebus esitatakse Tallinna Halduskohtule aadressil Pärnu mnt.7, 15082 Tallinn.

/allkiri/
MarkoR
Vaneminspektor³⁹

³⁹ Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti direktori 23.veebruari 2000.a käskkirjaga nr 33 "Tuleohutusjärelvalve ametnike volitamine" punktiga 1 alapunkt 4 on volitatud vaneminspektor MarkoR'i täitma tuleohutusjärelvalve ametniku ülesandeid.

PAIKVAATLUSE PROTOKOLL

Tallinn, 23.juuli 2003, nr 225

Tuleohutusülevaatus Tallinnas, Akadeemia tee 38, 42 ja 48 ühiselamutes

haldusorgan: MarkoR, Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti vaneminspektor
kohalviibijad: KaurK, Päästeameti järelevalvetalituse juhataja (ekspert)
FredH, Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni vanemspetsialist (ekspert)
DimitriK, OÜ Oinas varustaja (omaniku esindaja)

algus: 23.juuli 2003.a kell 11:00
lõpp: 23.juuli 2003.a kell 13:15

Eesmärk

Tuleohutusülevaatus viiakse läbi eesmärgiga fikseerida vaadeldava objekti tuleohutusala olukord ning kontrollida Tehnilise Järelevalve Inspektsiooni 7. juulil 2003.a kirjaga nr 34-2/23 on esitatud Tallinna Tuletõrje- ja Päästeametile taotluses esitatud andmeid hoone süttimise, tuleohutusnõuete rikkumise ning tuleohu kohta.

Paikvaatluse sisu

1. Paikvaatluse käigus tuvastati Akadeemia tee 38 hoones järgmised asjaolud:

- 1) keldriaknad kinnimüüritud, trellitatud või vineeriga kinnikaetud;
- 2) hoone sissepääsud olid lukustatud, mistõttu puudus pääs hoonesse.

2. Paikvaatluse käigus tuvastati Akadeemia tee 42 hoones järgmised asjaolud:

- 1) hoones olid tuletõkkesektsioonid moodustamata korruste-, korruste ja keldri ning korterite vahel;
- 2) hoones puudus turvavalgustussüsteem ja muu tuleohutusmärgistus. Hoone omaniku esindaja DimitriK seletuse kohaselt pole hoones olnud kunagi turvavalgustussüsteemi ning keegi pole selle järgi siamaani puudust ka tundnud;
- 3) koridorides olid hädaväljapääsuna ja suits-eemaldusavadena kasutatavad aknad mitteavatavad;
- 4) evakuatsiooniväljapääsuna kasutatav trepikoda oli kinnimüüritud ja inimeste evakuatsiooniks mittekasutatav;
- 5) trepikäsipuude vertikaal pulkade samm oli kohati pikem kui 11 senti-meetrit;
- 6) trepikodades ja koridorides hoiti hulgaliselt põlevmaterjalist esemeid;
- 7) hoone koridorid ja trepikojad olid ulatuslike põlemiskahjustustega. Hoone omaniku esindaja DimitriK seletuse kohaselt pole elanikke arvestades remondi tegemine olnud põhjendatud;
- 8) hoone elektripaigaldised- toitekaablid olid vigastustega, seintele kinnitamata ja isoleerimata. Koridorides asuvates elektrikilpides hoiti esemeid. DimitriK arvas selle kohta, et see ei puutu tuleohutusjärelevalvesse ja see on elektrikute asi (vt ekspert FredH arvamust, allpool);
- 9) tehniliste ruumide sissepääs oli lukustatud, mistõttu puudus pääs tehnilistesse ruumidesse. DimitriK seletuse kohaselt ei ole temal nende ruumide võtmeid ning tema ei saa ruumidesse sisse lasta;
- 10) koridoride põrandad olid kaetud puitlaudisega, hoone vahelaed olid raudbetoonist. DimitriK taotlusel selgitas tuleohutusjärelevalve ametnik talle, et puitlaudis põleb, samas kui raudbetoon ei põle – seetõttu omab selle fikseerimine tähtsust;
- 11) hoone külge oli ehitatud puidust abihoone. DimitriK ei oska selgitada, kas hoone ehitamiseks on luba ning kas see hoone on projektikohane.

3. Paikvaatluse käigus tuvastati Akadeemia tee 46 hoones järgmised asjaolud:

- 1) kirjeldus kattub Akadeemia tee 42 hoonega;
- 2) koridoride puitpõrandad olid sissevajunud.

Paikvaatluse käigus esitatud taotlused

Paikvaatluse käigus taotlusi ei esitatud.

Eksperti või tunnistaja ütlused

FredH andis arvamuse selle kohta, et lahtised juhtmed on elektriohtlikud ning selle kõrval ka tuleohtlikud ning oleks vaja teha ettekirjutus juhtmete isoleerimiseks.

Paikvaatluse tulemused

Paikvaatluse käigus ei tuvastatud tuleohtu ega muud kiiret sekkumist nõudvat ohtu inimeste elule, tervisele, varale ega keskkonnale, mis annaksid alust otsuse tegemiseks. Paikvaatluse käigus tuvastati õigusrikkumisi, mille kohta antakse ettekirjutus.

Haldusorgan on menetluse käigus adressaadile põhjendanud kavandatavat otsust ning asjas ei ole vaidlust või adressaat on suulise põhjendamisega nõus:

MarkoR
Vaneminspektor

kohalviibijate viisad:

Tuleohutusjärelvalve ametniku ettekirjutuste ja protokollide vorminõuetele vastavuse kontroll

1. Kas haldusakt on vormistatud käsikirjas või arvutil?

Antud punkti eesmärk on välja tuua see, kuidas vormistati haldusakte aastal 2000 ja 2003.a. Ühtlasi annab arvutil vormistatud haldusakt paremaid tulemusi st haldusakti arusaadavus on tihtipeale parem kui käsikirjas, seda just loetavuse seisukohast.

2000. a on haldusaktid vormistatud käsikirjas ning 2003. a kirjalikult. 2000.a ettekirjutuste juures nähtub ka see, et eksisteeris kirjalik blanketi vorm, kuhu on siis käsikirjas peale kantud ettekirjutuse vastav tekst. Vaadates aastal 2000.a Järva ettekirjutust, siis käekiri on hästi loetav ja tekst arusaadav. Samas on ka loetav TTPA 2000.a ettekirjutus, olgugi et natukene raskendatumalt.

2. Vorminõuded HMS § 55 - 57

Haldusakti vorm (HMS §55). Haldusakt peab olema reeglina antud kirjalikus vormis, olema selge ja arusaadav ning selles peavad sisalduma selle andnud haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, haldusakti väljaandmise aeg.

Põhjendamine (HMS §56). Haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus (lõige 2), haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud (lõige 1);

Vaidlustamisviide (§ 57 lg 1). Haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta.

2.1. Selgus ja arusaadavus

HMS § 55 lõike 1 kohaselt peab haldusakt olema selge ja arusaadav. Eelkõige puutub see haldusakti resolutiivosasse, sest kui haldusaktist tulenevad õigused ja kohustused ei ole adressaadile arusaadavad, võib haldusakt olla tühine (HMS § 63 lõike 2 punkt 5).

1. Järva 2000.a ettekirjutus. Vaadates sõnastuse selgust, siis võib öelda, et resolutiivosa on konkreetne ja arusaadav, mida adressaat peab tegema. Konarliku lausana paistab autori arvates silma: „Tuleohutusülevaatus käigus avastati tuleohutusnõuete rikkumised, milliste kõrvaldamiseks tehakse...“ Lisaks ettekirjutusest ei nähtu suuri sisemisi vastuolusid, ainult sõna, mis peaks olema ettekirjutus on selles haldusaktis ettepanek. Kuna vastavas dokumendis on sõna „ettepanek“ all välja toodud tähenduselt ettekirjutused, siis seega sõna „ettepanek“ ei õigusta kasutust. Hindan eelnevat hindele 4 (väga hea) ning resolutiivosa üksnes olemasolu 5 (suurepärase) vääriliseks.

2. Järva 2003.a ettekirjutus. Väga hästi ja lühidalt ja selgelt on öeldud, mida peab adressaat tegema. Arusaadavalt on välja toodud ka puudused, mis tuleohutusülevaatus käigus avastati. Väikese miinusena võiks esile tuua vaidlustamisviitest toptelt mitmuse kasutamist:

„üalaloodud meetmetega või nende tähtaegadega mitte nõustumisel võite Teie pöörduda 30ne päeva jooksul tuletõrje- ja päästeteenistuse inspektori poole, kelle nimel ettekirjutus on koostatud või esitada vaie halduskohtusse.“ Lisaks ilmneb fakt, et valet võib esitada haluskohtusse. Autorina hindan antud väidet valeks ja eksitavaks. Eelnevat arvestades on ikkagi tulemus väga hea- hinne 4.

3. TTPA 2000.a ettekirjutus. Haldusaktist nähtub, et resolutiivosa on sõnastatud korrektselt, lühidalt ja selgelt. Puuduseks on selle ettekirjutuse puhul käekiri. Nimelt ettekirjutuse kolmandas punktis on käekiri raskesti loetav. Ettekirjutusest ei nähtu sisemisi vastuolusid, kuigi sõna, mis peaks olema ettekirjutus on selles haldusaktis ettepanek. Kuna vastavas dokumendis on sõna „ettepanek“ all välja toodud tähenduselt ettekirjutused, siis seega sõna „ettepanek“ ei õigusta kasutust. Ettekirjutuses on puuduseks ka tähtaegade märkimine. Nimelt on väga arusaamatult esitatud täitmise tähtaegade veergu sõnad „kohustuslik täitmiseks“, „kap. remondi käigus“ ja „pidevalt“ ning samas juures on mingid arusaamatud tähtajad. Puudu ja selgusetu on ka see, kas ettekirjutus tehti omanikule või valdajale või kolmandale isikule. Hinne vastavalt 2 (rahuldav), kuna ettekirjutuses esineb küllaltki palju puudujääke selguse ja arusaadavuse osas.

4. TTPA 2003.a ettekirjutus. Haldusaktist nähtub, et resolutiivosa on lühike, selge ja arusaadav. Lisaks on väga hästi sõnastatud ülejäänud teksti osad (vaidlustamisviide, sunniraha hoiatus jms). Hinne: 5 (suurepärase).

5. TTPA 2003.a paikvaatlus protokoll. Antud dokument on selge ja arusaadav. Hästi on välja toodud, mida paikvaatlusega tuvastati. Puuduseks on sõnade „uus ja vana“ määratlus. Samas on natukene kohmakalt välja toodud üks lõik peale 13ndat punkti ning jääb arusaamatuks, mida sellega on mõeldud. Kuna puudujäägid ei ole sisuliselt suured ning dokument on küllaltki selge, hindab autor eelnevat 4 vääriliseks.

2.2. Kirjalik vorm

HMS § 55 lõike 2 kohaselt peab haldusakt olema vormistatud kirjalikus vormis. Üksnes edasilükkamatut korraldust võib haldusorgan anda muus vormis (või kui muu vorm on seaduse või seaduse alusel määrusega ette nähtud).

Haldusdokumentidest nähtub, et ettekirjutused aastal 2000 - 2003 on tehtud kirjalikus vormis ning seega on kirjaliku vormi nõue täidetud. Paikvaatlus protokollide osas saab hinnata üksnes TTPA 2003.a koostatud haldusdokumenti, kus on samuti kirjaliku vormi nõuet järgitud. Aastal 2000 ei teinud TTPA paikvaatlus protokolle. Järva ei pea seda vajalikuks tänaseni. Seega tulemuste kaardistamise tabelisse saab, märkida hinde viis üksnes TTPA 2003.a paikvaatlus protokoll kohta ning ettekirjutused saavad samuti hinde 5.

2.3. Nõutavad rekvisiidid

HMS § 55 lõike 4 kohaselt märgitakse kirjalikus haldusaktis selle andnud haldusorgani nimetus, haldusorgani juhi või tema volitatud isiku nimi ja allkiri, haldusakti väljaandmise aeg ning muud õigusaktiga ettenähtud andmed. Päästeseaduse § 28⁵ lõikes 1 sätestatakse: „Tuleohutusjärelvalve ametniku ettekirjutuses märgitakse: 1) ettekirjutusetegemise aeg ja koht; 2) ettekirjutuse koostaja ees- ja perekonnanimi, ametikoht ning ettekirjutuse koostanud asutuse nimetus ja aadress; 3) objekti valdaja nimi ja aadress ning tuleohutusülevaatusel valdaja volitatud isiku ees- ja perekonnanimi, ametinimetus; 4) objekti nimetus, aadress ja tuleohutusülevaatus teostamise aeg; 5) ettekirjutuse tegemise põhjus ja viide õiguslikule alusele; 6) nõuded seaduse või seaduse alusel antud õigusakti täitmiseks ja täitmise tähtajad; 7) ettekirjutuse vaidlustamise kord ja tähtaeg; 8) ettekirjutuse koostaja allkiri.“

HMS § 18 lõikes 2 sätestatakse: „Protokoll peab sisaldama: 1) menetlustoimingu teostamise aega ja kohta; 2) menetlustoimingu läbiviiva haldusorgani nime ning kohalviibivate menetlusosaliste, tõlkide, ekspertide ja tunnistajate nimesid; 3) menetlustoimingu eesmärgi; 4) menetlustoimingu käigus esitatud taotlusi; 5) menetlusosalise seletuste, eksperdi või tunnistaja ütluste sisu või paikvaatluse tulemust.“

1. Järva 2000.a ettekirjutus. Nähtub, et HMS §55 lg 4 sätestatud on järgitud. Samas, kui aga lähtuda PäästeS §285 lg 1 sätestatud, siis ilmneb, et punktide 5 ja 7 osas on puudujääke. Nimelt, puudub põhjendus- ei loe välja, milles rikkumine seisnes ja puudub ka ettekirjutuse vaidlustamise tähtaeg. Lisaks võib välja tuua ka puudusena, tuleohutusteostamise aja. Muus osas puudusi ei olnud. Eelnevat arvestades hinne 3 (hea).

2. Järva 2003.a ettekirjutus. Ettekirjutusest nähtub, et HMS §55 lõike 4 nõuetest on kinni peetud. Põhjalikumalt lähtudes päästeseadusest, siis puudub tuleohutusülevaatus teostamise aeg. Põhjuse olemasolu nõude võib siin lugeda täidetuks, kuna on välja toodud sündmuskoha ülevaatusel avastatud puudused kui ka regulatiivse õigusnormi (täpsemalt ja põhjalikumalt kontrollitakse antud punkti p 2.4) Muus osa puudusi eelnimetatud nõuetele ei esinenud. Hinne 5 (suurepärase), kuna eelnimetatud puudus, ei ole suurem kui üks kümnendik, esitatud kogu nõuetest.

3. TTPA 2000.a ettekirjutus. Vastavalt HMS §55 lõikele neli sõnastatule on neid nõudeid täidetud. Kuid vastavalt PäästeS §28⁵ lg 1 järgi on puudusteks: objekti valdaja nimi (ei loe välja, kas Tallinna Polütehnikumi direktor on valdajaks või mitte); põhjus ja viide õiguslikule alusele (regulatiivsele õigusnormile); ja tuleohutus ülevaatus teostamise aeg. Eelnevat arvestades hinne 2 (rahuldav), kuna puudu oli põhjus ja viide regulatiivsele õigusnormile ning adressaadi täpne määratlus.

4. TTPA 2003.a ettekirjutus. Ettekirjutuses on puudu põhjus (miks ettekirjutus tehakse; millised olid puudused) ja tuleohutusülevaatus aeg. Muus osas puudusi ei leitud. Autor kaalub hinde 4 ja 5 vahel. Kuid leiab, et antud nõuded on siiski täidetud hinde 5 (suurepärase) väärtiselt, kuna põhjuse olemasolu kontrollitakse üksikasjalikumalt järgnevas punktis 2.4 ning tuleohutusülevaatus aeg ei mõjuta otsust oluliselt.

5. TTPA 2003.a paikvaatlus protokoll. Vastavalt HMS §18 lg 2 nõuetele, nähtub protokollist, et suurem osa nõudeid on täidetud. Puudus on üksnes paikvaatluse tulemuse puudumises. Ehk ei ole välja toodud, kas paikvaatluse käigus tuvastati tuleoht või muu kiiret sekkumist nõudev oht inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale, mis annaks alust otsuse tegemiseks. Samuti hõlmaks tulemuse olemasolu seda, et kas vastava paikvaatluse sisu annab alust teha ettekirjutust. Eelnevat arvestades hinne 4 (väga hea), kuna viiest HMS §18 lõike 2 nõudest neli oli täidetud.

2.4. Põhjendamine

Haldusakti põhjendamise kohustus on üks õigusriigi põhimõtetele vastava haldusmenetluse olulisi elemente. Seda on mitmel korral rõhutanud ka Riigikohtu halduskollegium.

HMS § 56 kohaselt peab kirjalikus vormis haldusakt olema põhjendatud. Haldusakti põhjenduses peavad olema märgitud ära õiguslik ja faktiline alus. Haldusakti põhjendamise raames ei kontrollita põhjenduste sisulist õigsust, vaid seda, et põhjendused üleüldse oleksid märgitud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud.

Õiguslik alus on juriidiline kvalifikatsioon ehk viide rakendatavale õigusnormile. Eelkõige peetakse selle all silmas viidet sekkumist õigustavale normile, aga soovitatav on ka viide regulatiivsele õigusnormile, mille kaitseks haldus tegutseb.

Faktiliseks aluseks on õigusnormi faktilise koosseisu tunnustele vastavad elulised asjaolud. Teisisõnu, otsuse tegemisel aluseks olevate eluliste asjaolude kirjeldus.

Faktilised asjaolud peavad andma vastuse küsimusele, milles tuleohutusnõuete rikkumine seisnes? Põhjendus võib olla lühikene, kui põhjused on selged ja või puudutatud isikule teada. Kui haldusakt antakse kaalutlusõiguse alusel, siis peavad olema märgitud ära ka haldusakti andmise kaalutlused (antud analüüsis nii detailidesse ei laskuta, kuid autori arvates võiks sellest kirjutada eraldi uurimuse või diplomitöö).

1. Järva 2000.a ettekirjutus. Nähtub, et nii õigusliku aluse kui ka faktilise aluse olemasolu on problemaatiline. Välja on toodud üksnes sekkumist õigustav norm, kuid puudub täpne viide regulatiivsele õigusnormile. Faktilisi asjaolusid ettekirjutuses ei ole. Seega on antud ettekirjutus jäänud põhjendamata. Hinnatakse hindele 1, kuna esines üksnes sekkumist õigustav norm, kuid sisuliselt põhjendamata.

2. Järva 2003.a ettekirjutus. Haldusaktis on näha nii õiguslik alus kui ka faktiline koosseis. Täpsemalt eksisteerib õiguslik alus sekkumist õigustavale normile ning regulatiivne norm. Faktilise asjaoluna võib siin lugeda tuleohutusülevaatuse käigus avastatud puudusi. Kuid ettekirjutuse ei ole veel põhjendatud, kuna ettekirjutuses pole ühitatud õigusnormi faktilisi asjaolusid tuleohutusülevaatuse käigus avastatud faktidega. Hinne 3, kuna on näha, et on üritatud põhjendada st on välja toodud õiguslik ja faktiline alus. Kuid põhjendus on jäätud adressaadi enda hooleks.

3. TTPA 2000.a ettekirjutus. Ettekirjutusest nähtub, et põhjenduse nõuet on täidetud üksnes sekkumist õigustava normi välja toomisega. Nii faktiline alus kui ka regulatiivne õigusnorm puudub. Antud ettekirjutuse puhul ei saa rääkida põhjendusest, kuna juba eelnimetatud nõuded on puudu. Hinne 1 (kasin), kuna puudub regulatiivne õigusnorm, kui ka faktilised asjaolud, milles rikkumine seisnes.

4. TTPA 2003.a ettekirjutus. Vaadates antud dokumenti, siis võib öelda, et ettekirjutus on põhjendamata. Dokumentist nähtub sekkumist õigustav norm, kui ka regulatiivse õigusnormi alus. Puudu on õigusnormi faktiline koosseis, kui ka faktilised asjaolud, ütlema milles rikkumine seisnes. Olgugi, et ettekirjutuses on viidatud kogutud tõenditel, mis võivad viidata tuleohutusülevaatuse avastatud puudustele ning aidata kaasa otsustamisele, kuid adressaadile ei ole ju ettekirjutust põhjendatud. Hinne lähtuvalt eelnevast kontekstist 3 (hea), kuna on püütud põhjendada, kuid ei ole seda tehtud nii nagu peab. (Autor toob LISA 7 välja ühe ettekirjutuse, kus ilmneb põhjendamise vahe analüüsitud dokumentidega).

2.5. Vaidlustamisviide

HMS § 57 kohaselt peab haldusaktil olema vaidlustamisviide, milles peab olema ära märgitud vaidlustamise võimalused, tähtajad ja kord. Samas aga ei mõjuta vaidlustamisviite puudumine haldusakti kehtivust, ega too endaga kaasa muid õiguslikke tagajärgi. Vaidlustamisviite puudumine võib pidada haldusakti tähtaja möödalaskmise mõjuvaks põhjuseks, kui tähtaja möödalaskmine on tingitud vaidlustamisviite puudumisest.

1. Järva 2000.a ettekirjutus. Vastaval haldusaktil esines vaidlustamisviide, kuid kohe puudusena paistis silma tähtaja puudumine ehk mitme päeva jooksul on isikul õigus vaiet esitada. Lisaks on vaidlustamisviite tekstis üks viga. Nimelt ei esitata vaiet halduskohtule, vaid kaebus ning vaide esitatakse haldusorganile vastava ettekirjutuse koostajale. Vastavalt HMS § 71 lg 1 ja §73 lg2 ning kaebus halduskohtule §87 lg1 sätestatule. Samas tuleks silmas pidada ka RvS § 3 ja 6.⁴⁰ Hinne vastavalt 3 (hea), kuna on eksitud sisuliselt ning esineb puudujääk vaide esitamise tähtaja osas.

2. Järva 2003.a ettekirjutus. Antud haldusaktis tundub olevat eeskujuks võetud 2000.a ettekirjutuse vaidlustamisviide. Kuna antud viited kattuvad peaaegu täielikult. Uuendusena on juurde lisatud 30ne päevane pöördumise aeg tuletõrje- ja päästeteenistuse inspektori poole ning vahelt on kadunud sõna kohalik omavalitsus. Vaiet võib ka selle ettekirjutuse juures esitada halduskohtule. Hinne 3 (hea), kuna esines sisulisi puudusi ning tundub, et ei olda vaidlustamisviite mõttest hästi aru saadud.

3. TTPA 2000.a ettekirjutus. Antud ettekirjutusel on vaidlustus viide poolenisti olemas. See tähendab, et on antud võimalus esitada vastulause 10 päeva jooksul TTPA-le, kuid puudub võimalus esitada kaebus halduskohtule. Hinne 3, kuna on antud võimalus adressaadile esitada vastulause ning on püütud järgida vaidlustamisviite olemasolu, kuid ei ole tehtud seda nõutele vastavalt.

4. TTPA 2003.a ettekirjutus. Ettekirjutusest nähtub, et vaidlustamisviide on HMS nõuetele vastav ning hindele 5 vastav. Antud viitest selgub kõik oluline: vaidlustamise võimalused tähtajad ja kord.

2.6. Sunniraha hoiatusviide. Sunniraha rakendamise alus tuleb tuleohutusjärelvalve ametnikul, vastavalt PäästeS §28⁵ lg 4 kus:“ ettekirjutuse täitmata jätmisel võib riikliku tuleohutusjärelvalve ametnik rakendada asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. ATSS §2 lg 1 sätestab, et sunnivahendit rakendatakse, kui haldusorgani ettekirjutus jäetakse hoiatuses märgitud tähtajal täitmata ning sama seaduse §7 lõike 2 kohaselt võib hoiatus kaasnedda ettekirjutusega või olla teatena.

Vaadates ettekirjutusi, siis aastal 2000 ei eksisteerinud sunniraha hoiatust ega ka sunniraha. Sama kehtib ka 2003.a Järva ettekirjutuse kohta, kuna puudub vastav sunniraha hoiatus ning puudub ka eraldi vormistatav sunniraha rakendamise tea-

⁴⁰ Haldusakti tühistamist võib nõuda vaidega haldusmenetluses või kaebusega halduskohtumenetluses (§3 lg 3). Taotluse rahuldamata või tähtaegselt läbi vaatamata jätmise korral võib isik esitada vaide haldusorganile või kaebuse halduskohtule (§6 lg3).

de. Seega Järva ei rakenda tänaseni sunniraha. Küll aga võib leida TTPA 2003. a ettekirjutusest väga hästi välja tooduna sunniraha hoiatuse. Seega saab hinde 5 (suurepärase) TTPA 2003. a haldusakt, kuna see vastab PäästeS ja ATSS-le.

Dokumendianalüüsi tulemuste tabel

Nõuded	Vorm: käsikirjas, arvutil	Sõnatuse selgus ja mõistetavus HMS § 55 lg 1	Kirjalik vorm HMS § 55 lg 2	Haldusakti vorm HMS § 55 lg 4	Põhjendus HMS § 56 lg 1, 2	Vaidlustamisviide HMS § 57 lg 1	Resolutiivosa HMS § 60 lg 2	Sunniraha hoiatus ATSS § 7 lg 2
Dokumendid								
Järva Ettekirjutused 2000.a	Käsitsi	4	5	3	1	3	5	-
Järva Ettekirjutused 2003.a	Arvutil	4	5	5	3	3	5	-
TTPA Ettekirjutused 2000.a	Käsitsi	4	5	3	1	3	5	-
TTPA Ettekirjutused 2003.a	Arvutil	5	5	5	3	5	5	5
Järva Paikvaatlus protokollid 2000.a	-	-	-	-	-	-	-	-
Järva Paikvaatlus protokollid 2003.a	-	-	-	-	-	-	-	-
TTPA Paikvaatlus protokollid 2000.a	-	-	-	-	-	-	-	-
TTPA Paikvaatlus protokollid 2003.a	Arvutil	4	5	4	-	-	-	-
"5" (91--100%); veatu või esines väike puudus								
"4" (81--90 %); sisuliselt veatu ja/või esines paar väikest puudust								
"3" (71--80 %); väiksem sisuviga ja/või väike puudus; On nõutust enam-vähem aru saadud								
"2" (61--70 %); suurem sisu viga ja/või mõned väiksemad puudused								
"1" (51--60 %); sisult väga nõrk ning esineb suuri puudujääke								
"0" (00--50 %); sisult täielikult vale või pole tehtud								
puudub - 0% ; ei ole tehtud								

Allikas: autor (2004)

JUHTUMI ANALÜÜS

I. Juhtumi kirjeldus

Pühapäeval, 23. veebruaril 2003. a kell 20.40 edastas Põhja-Eesti Häirekeskus TTPA-le teate tulekahjust Tallinnas, Luha tn 30 – 8. Tulekustutus- ja päästemeeskondade väljasõit on registreeritud numbri 151269518 all. Korteris põles vannituba ja esik. Tulekahjus hävis vannitoa ja esiku sisustus. Suitsust ja kuumusest sai kannatada terve korter. Tulekahju käis kustutamata Lilleküla tuletõrjehoiu meeskond Teet Abeli juhtimisel.⁴¹

12. märts 2003. a esitas korteriühistu Luha 30 esimees Sergei Smigol TTPA-le taotluse, milles palus korraldada Luha 30 – 8 tuleohutuse inspekteerimine. Taotluse andmete kohaselt oli korteris väga tuleohtlik olukord, mistõttu korter 8 omaniku Rutt Raudkepi tegevus kujutas ohtu teiste majaelanike elule ja varale.⁴² Ühtlasi paluti kirjalikku hinnangut 23. veebruaril 2003. a Luha 30-8 korteris toimunud tulekahju tekkepõhjuste kohta.⁴³

11. aprillil 2003 kirjaga nr 1-8/03/904 teatas TTPA Rutt Raudkepile, et seoses korteriühistu Luha 30 taotlusega on tema suhtes algatatud haldusmenetlus. Kirjas tehti ettepanek teostata riikliku tuleohutusjärelvalve tuleohutusülevaatus Luha 30-8 korteris 17. aprillil 2003 kell 11.00. Avaldused ja vastuväited kavandatava tuleohutusülevaatuse suhtes paluti esitada 5 tööpäeva jooksul.

17. aprillil 2003. a kell 11.00 takistas adressaat menetlustoimingu läbiviimist ning ei lubanud TTPA tuleohutusjärelvalve ametnikku siseneda tema valduses olevasse korterisse. Rutt Raudkepp oma tegevust ei põhjendanud.

17. aprillil 2003. a võeti TTPA-s vastu Rutt Raudkepi taotlus haldusmenetluse lõpetamiseks. Rutt Raudkepi taotluse kohaselt pole korteriühistu Luha 30 esimehe poolt allkirjastatud taotlus TTPA-le motiveeritud ning ei vasta tsiviilkohtumenetluse seadustiku nõuetele. Avaldaja palus rahuldada tema taotlus esindaja määramiseks Eesti Advokatuuri juhatuse poolt. R. Raudkepp on pöördunud politseisse ja kohtusse kaebusega korteriühistu Luha 30 juhtisikute peale, pooleli on tsiviilvaidlused. Ebaseaduslikke tegusid toime pannud isikute poolt esitatud taotluse menetluse võtmisest tuleb keelduda. Tulekahju korteris põhjustas korteriühistu juhtide aastatepikkune õigusvastane tegevus.

23. aprillil 2003. a teatati Rutt Raudkepile, et korteriühistu Luha 30 poolt 12. märtsil 2003. a esitatud taotlus vastab haldusmenetluse seaduse nõuetele. Tuvastamaks väidetavaid tuleohutusnõuete rikkumisi Luha 30-8 korteris on tuleohutusjärelvalve ametnikul vastavalt päästeseaduse §-le 28¹ lg 1 p 1 volitus korterivaldaja teadmisel tuleohutusnõuete täitmise kontrollimiseks siseneda mistahes ruumi. TTPA väitis, et alustatud haldusmenetluse lõpetamiseks puudub alus.⁴⁴

02. mail 2003. a esitas Rutt Raudkepp Tallinna Halduskohtule kaebuse, mille kohaselt on TTPA haldusmenetlemise algatamisel rikkunud tema haldusmenetluse seadusest (HMS) tulenevaid õigusi. Kaebuse andmete kohaselt on temale teatavaks tehtud üksnes kaebaja kohustused, mitte õigused, teatamata on jäetud õigus vastuväidete esitamiseks, kaebaja vastuväited jäeti haldusmenetluse käigus tähelepanuta, ei antud luba saada haldusmenetluses esindajat ega võetud arvesse menetlusosaliste vastanduvaid huvisid ega arutatud asja istungil.²⁶

02. juulil 2003. a. keeldus TTPA Rutt Raudkepi suhtes riikliku tuleohutusjärelvalve ametniku ettekirjutuse tegemisest tuleohutusnõuete rikkumisi tõendava teabe puudumise tõttu, lõpetades sellega ka ühtlasi haldusmenetluse.

Tallinna Halduskohtu 24. oktoobri 2003. a otsusega haldusasjas nr 3-1399/2003 jättis kohus kaebuse täies ulatuses rahuldamata. Kohus leidis, et "tulenevalt PääS §-dest 26 lg 1 p 3 ja 27 lg 1 on Tallinna Tuletõrje- ja Päästemeet riiklikku tuleohutusjärelvalvet teostav asutus, kelle kohustuste hulka kuulub haldussunni rakendamine tuleohutusnõuete rikkumise korral. Vastavalt HMS §-dele 14 ja 15 on haldusorgan kohustatud temale esitatud taotluse alusel alustama haldusmenetlust. Seega on vastustaja poolt KU „Luha 30“ juhatuse esimehe taotluse alusel haldusmenetluse algatamine õiguspärane. Oma kohustuste täitmisel on riikliku tuleohutusjärelvalve ametnikul õigus siseneda objekti valdaja teadmisel tuleohutusnõuete kontrollimise eesmärgil mis tahes territooriumile, hoonesse või ruumi (PääS § 28-1 lg 1). Riikliku tuleohutusjärelvalve toiminguteks on järelvalve alla kuuluva objekti tuleohutusülevaatus ning tuleohutusülevaatuse akti koostamine, ettekirjutuse tegemine ja otsuse andmine (PääS § 28-2). Objekti tuleohutusülevaatuse kaigus kontrollitakse objekti tegevuse ja seadme töö vastavust tuleohutusnõuetele (PääS § 28-3 lg 1). Objekti valdajat informeeritakse eelseisvast tuleohutusülevaatusest. Tuleohutusülevaatus viiakse läbi objekti valdaja või tema volitatud isiku juuresolekul (PääS § 28-3 lg 2) ning selle järel koostab riikliku tuleohutusjärelvalve ametnik: tuleohutusülevaatuse akti juhul, kui objekti ülevaatusel õiguserikkumist ei avastatud (PääS § 28-4 lg 1); ettekirjutuse õiguserikkumise avastamise korral (PääS § 28-5 lg 1): ot-

⁴¹ Haldusmenetlusdokument, õiend, 12. märts; Tulekustutus- päästemeeskondade ja kiirabide sündmuskohale väljasõidu protokoll-arvestuskaart, 23.02.2003. a (väljakutse nr. 151269518).

⁴² Smigoli, S. Taotlus TTPA peadirektorile 03.03.2003

⁴³ Haldusasi nr 2-3/570/03

⁴⁴ Haldusasi nr 3-1399/2003, lk 1.

suse objekti kasutamise, tegevuse või seadme too peatamise kohta, kui objekti tuleohutusulevaatusel avastatakse tulekahju tekkimise oht või muu kiiret sekkumist nõudev oht inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale (PääS § 28-6 lg 1). Seega on vastustaja kaebaja korteri ülevaatus kavandades ja kaebajat sellest informeerides tegutsenud õiguspäraselt.

Ebaõige on kaebaja väide, et talle tehti teatavaks üksnes kaebaja kohustused ning jäeti teatamata õigus vastuväidete esitamiseks. Kaebaja poolt kohtule esitatud 11.04.2003.a. kirjas. millega vastustaja teavitas kaebajat tema suhtes haldusmenetluse algatamisest ja tegi ettepaneku teostada kaebaja korteris tuleohutusulevaatus, palus vastustaja kaebajal esitada ka arvamused ja vastuväited kavandatava toimingu suhtes (tl 15).

Alusetud on kaebaja väited, et vastustaja pidanuks tagama talle esindaja ning lõpetama haldusmenetluse kaebaja nõudmisel. HMS § 12 lg 2 kohustab haldusorganit tagama seadusliku esinduse ainult alaealisele ja piiratud teovõimega või teovõimetuks tunnistatud isikule. Kaebaja on 63-aastane (tl 84), ei ole väitnud end olevat piiratud teovõimega või teovõimetuks tunnistatud isiku ega esitanud selle kohta toendeid. Kaebaja osundatud HMS § 13 lg 1 sätestab menetlusosalise õiguse kasutada haldusmenetluses esindajat, kuid ei kohusta haldusorganit kaebajale esindajat tagama. HMS § 43, mis reguleerib menetluse loppemist, ei näe ette võimalust lõpetada menetlus isiku taotlusel, kellele haldusakt või toiming on suunatud. Kaebaja viited RVS-i sätetele on asjakohatud, sest RVS ei reguleeri haldusmenetluse loppemist.

Ekslik on kaebaja seisukoht, et vastustaja ei võtnud arvesse menetlusosaliste vastanduvaid huve ja kaebaja vastuvaiteid. Haldusakti andmisest keeldumine tõendab, et vastustaja neid arvestas. HMS § 45 lg 1 p 1 kohaselt arutatakse haldusmenetluse asja istungil menetlusosaliste vastanduvate huvide korral, kui see ei põhjusta menetluse ülemaarast venimist. Seega oli vastustajal õigus otsustada, kas istungi korraldamine on otstarbekas või mitte. Kuna menetlus lõppes haldusakti andmisest keeldumisega, ei riku istungi korraldamata jätmine kaebaja õigusi."

II. Juhtumi analüüs

1. analüüs. Haldusmenetluse läbiviimise õiguspärasus

Ülesandepüstitus: kontrollitakse Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti algatatud haldusmenetluse õiguslikku läbiviimist. Kuid oluline rõhk on asetatud sekkumist õigustavavale normile st seaduslikku aluse põhimõttele.

1. Haldusmenetluse algatamine

Tulenevalt PäästeS §-dest 26 lg 1 p 3⁴⁵ ja 27 lg 1 p 3⁴⁶ ning Tallinna Linnavolikogu 16. oktoobri 2003. a määrusega nr 51 kinnitatud "Tallinna Tuletõrje- ja Päästeameti põhimäärusele" on TTPA riiklikku tuleohutusjärelvalvet teostav asutus, kellele kohustuste hulka kuulub haldussunni rakendamine tuleohutusnõuete rikkumise korral. Vastavalt HMS §-dele 14 lg 1 ja §15 lg1 on haldusorgan kohustatud temale esitaud taotluse alusel alustama haldusmenetlust.

HMS § 8 lg 1⁴⁷ kohaselt on tegemist haldusorganiga, kui seaduse või määrusega on sätestatud, et asutus, kogu või isik on pädev täitma mingit haldusülesannet. TTPA inspektorile esitati 12. märtsil 2003. a korteriühistu Luha 30 esimehe S. S poolt taotlus, mille alusel algatati haldusmenetlus, vastavalt HMS § 35 lg 1. S12. märtsil edastatud taotlus vastab haldusmenetluse seaduse nõuetele. Seega on haldusmenetluse algatamine õiguspärane.

2. Uurimispõhimõte.

HMS §6 alusel on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Olulisteks asjaoludeks on asjaolud, mis täiendavad haldusmenetluses rakendatava (sekkumist õigustava) õigusnormi koosseisu. Uurides juhtumi kohta olevaid materjale (taotlused, õiend, tulekustutus- päästemeeskondade ja kiirabide sündmuskohale väljasõidu protokoll-arvestuskaar, kaebused, seletused, jt menetlus toimikus olevaid dokumente), siis nähtub, et TTPA poolt oli tehtud piisav uurimus tõendite kogumiseks. Olgugi, et puudus otsene dokument (tõend), mis viitab konkreetselt, milles tuleoht väljendub. Kuid leidis tõendeid, mis viitasid ohu kahtlusele: 1) Tulekustutus- päästemeeskondade ja kiirabide sündmuskohale väljasõidu protokoll-arvestuskaar. 23.02.03; 2) S. Smigoli taotlus TTPA-le 12.03.2003; 3) R. R-i tuginemine RVS §5 lg1 ning sealjuures väide, et: "tema korteri inspekteerimisel (tuleohutusulevaatusel) koostatakse ebatõeste andmete alusel haldusakt, mida tal pole võimalik vaidlustada või võtab vaidlustamine tohutult aega ja jõukulu, mis tooks kaasa ellu parandamatuid tagajärgi".⁴

Lisaks on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetlusosalised HMS § 11 lg 1 ja huvitatud isikud HMS § 11 lg 2 sätestatule. Seda oli ka tehtud. Antud juhtumis on R. Raudkepp Luha 30-8 korteri omanik – adressaat, kellele tehti teatavaks antud haldusasi ning kavandatav tuleohutusulevaatus. Menetlusosalisteks olid ka asjast huvitatud isikud- taotluse esitaja (KÜ „Luha 30“ esimees) ning üks seletust andnud Luha 30 - 5 L. V korteri omanik).

⁴⁵ PäästeS § 26 lg 1 p 3. Riiklikku tuleohutusjärelvalvet teostavad järgmised riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused: 3) kohaliku omavalitsuse päästeasutused - maavanemaga sõlmitud halduslepingus ettenähtud ulatuses.

⁴⁶ PäästeS 27 lg 1 p3. Riikliku tuleohutusjärelvalve ülesanded on: 3) haldussunni rakendamine tuleohutusnõuete rikkumise korral.

⁴⁷ Haldusorgan on seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik.

3. Menetlusosalise õigused ja kohustused

3.1. Haldusorgani selgitamiskohustus.

Vastavalt HMS § 36 lg 1 p1-4 selgitab haldusorgan menetlusosalisele õigusi ja kohustusi. Antud juhtumi uurimisel ilmnes, et TTPA oli selgitanud adressaadile üksnes kohustusi, kuid mitte õigusi.⁶ Samas on aga HMS sätestatud, et õiguste seletamine toimub menetlusosalise soovil. Lisaks ei pidanud haldusorgan seda ka vajalikuks, kuna kodanik R. R paistis oma õigusi teadvat väga hästi (sellele viitavad tema poolt esitatud kõikvõimalikud haldusdokumendid TTPA-le). Seega, antud punkti vastu ei ole eksitud.

3.2. Õigus ärakuulamisele

TTPA ei andnud võimalust vastuväidete esitamiseks. Tegemist ei olnud ka HMS § 40 lg 3 p 1 mõistes viivitamatult kahju ärahoidmiseks tegutsemisega.⁶

Ebaõige on R. R väide, et talle tehti teatavaks üksnes kohustused ning jäeti teatamata õigus vastuväidete esitamiseks, kuna haldusorgan tehes R. R teatavaks kavandatava ettepaneku tuleohutusülevaatusse kohta, palus adressaadil R. R-il esitada ka arvamused ja vastuväited kavandatava toimingu suhtes.⁴ Seega ei ole antud punkti vastu eksitud.

Lisaks, kui vaadata sekkumist õigustavat normi PäästeS § 28¹ lg1 p1⁴⁸, siis tegelikult õigust kaalutlemiseks normis ei leidu ning võimalust vastuväidetega arvestamiseks sisuliselt polnud. Seega ei mõjutaks ärakuulamatajätmine sisuliselt otsuse tegemist..

3.3. Õigus omada esindajat

TTPA ei arvestanud menetlusosalise R. Raudkepi sooviga saada esindaja Eesti Advokatuuri juhatuse poolt.⁴⁹ Vastavalt HMS § 13-le on õigus esindajale kõigis menetlustoimingutes. Antud paragrahv annab küll õiguse kasutada haldusmenetluses esindajat, kuid ei sunni ega kohusta TTPA-d, R. R-ile seda tegema.

Küll aga sätestab HMS paragrahv 12 lõige 2, et haldusorgan on kohustatud tagama seadusliku esinduse ainult alaealisele ja piiratud teovõimega või teovõimeetuks tunnistatud isikule. Kuna R. R on küll 63- aastane ei ole ta väitnud end olevat piiratud teovõimega või teovõimeetuks tunnistatud isikuks ning ei ole seda ka tõendanud.⁴ Seega, antud punkti on järgitud õiguspäraselt.

3.4. Asja arutamine istungil

R. R rõhus, et asja ei arutatud istungil, seoses menetlusosaliste vastanduvate huvide korral. Tõepoolest, HMS §45 lg1 p1 sätestab, et haldusmenetluse asja arutatakse istungil menetlusosaliste vastanduvate huvide korral, kui see ei põhjusta menetluse ülemäärast venimist.³ Seega oli TTPA-l õigus otsustada, kas istungi korraldamine on otstarbekas või mitte, vastavalt HMS §5 lg 1 ja 2 “Menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Kuna menetlus lõppes haldusakti andmisest keeldumisega, ei rikutud istungi korraldamata jätmine R. R õigusi.⁴

4. Seaduslikkus.

Seadusliku aluse põhimõtte järgi on haldustoimingu läbiviimiseks vajalik õigusliku aluse olemasolu (kui piiratakse isiku õigusi ja vabadusi); seaduses või määruses peab olema säte, mille alusel tekib üldse haldusorganil õigus sekkuda.

Kõigepealt tuleb vaadata, kas haldusorgani kavandatav otsus siseneda eluruumi tuleb vaadata eraldi haldusaktina või osana ruumi sisenemise toimingust. Selle järgi tuleb otsustada, kas kontrollida seda otsust ja sellega seonduvat tegevust kui toimingut või kui haldusakti.

Haldusaktiga on tegemist siis, kui haldusorgani tegevus on suunatud haldusvälisele isikule õiguste ja kohustuste või õiguste tekitamisele; toiming on seevastu suunatud faktilise tagajärje põhjustamisele.

Haldusorgani otsus kavandatud tuleohutusülevaatusse kohta oli suunatud faktilise tagajärje põhjustamisele, sest sellega tulevikus sisenetakse eluruumi ning faktiliselt saadakse teavet, selles eluruumis valitseva tuleohtliku olukorra kohta. HMS §107 lõike 1 kohaselt peab toimingu sooritamiseks olema õiguslik alus ainult siis, kui sellega piiratakse isiku õigusi või vabadusi.

Luha 30-8 korterisse sisenemine võib riivata isiku põhiõigust eluruumi puutumatusel PS § 33⁵⁰ ning laiemalt ka eraelu üldise PS §26⁵¹. Kodupuutumatus ja eluruumi tungimise keeld kaitseb isikut riigi sekkumise eest (kaitsefunktsioon) isiku loomulikku vabadust evida erasfääri.

⁴⁸ PäästeS § 28¹ lg1 p1- riikliku tuleohutusjärelevalve ametnikul on õigus: siseneda objekti valdaja teadmisel tuleohutusnõuete kontrollimise eesmärgil mis tahes territooriumile, hoonesse või ruumi

⁴⁹ TTPA vastus R. Raudkepi taotlusele. 23.04.2003.a

Seega peab selleks toiminguks olema seaduslik alus (HMS §107 lg 1), mis tuleneb formaalsest volitusnormist (PS § 3 lõige 1 ja § 11).

Vastavalt päästeseaduse §28¹ lg 1 p1-le on riikliku tuleohutusjärelvalve ametnikul õigus: siseneda objekti valdaja teadmisel tuleohutusnõuete kontrollimise eesmärgil, mis tahes territooriumile, hoonesse või ruumi; Kuna antud normist ei leia sekkumise eeldusi, millal oleks haldusorganil mõistlik ja otstarbeks sekkuda nii, et ei tekkiks probleeme isikute põhjendamatu põhiõiguste riivega, siis tuleb siin kasutada tõlgendamist. Nimelt tuleb ületada õiguslünk sekkumise eelduste osas. Ehk tuleb leida vastus, kas TTPA-l on õigus sekkuda, olgugi, et PäästeS §28¹ lg 1 p1 seda lubab.

Kuna seaduslikkuse põhimõtte tingimuseks on ka kooskõlas seadusega (ei ole vastuolus teiste õigusnormidega, sh põhi-seaduse normidega), siis tulebki kontrollida kooskõla kõrgema astme õigusega (vt p. 2.2.4.2.).

Antud õigus järelvalveametnikule sunnib neid pidevalt olema tähelepanelik, kuna antud õigust kasutades võidakse sekkuda isikute põhiõigustesse. Antud juhtumi puhul ilmneb, fakt, et TTPA riivab kodanik R. R põhiõigust kodu- ja eraelupuu-tumatusel. Kuna R. R kodu Luha 30 korter kaheksa ei kuulu „Objektide loetelu, mille tuleohutusülevaatus viiakse pääs-teasutuste poolt läbi vähemalt üks kord aastas”, (Siseministri 2. augusti 2000. a määrus nr 46 (RTL 2000, 90, 1388)), siis ei ole ametnikel õigust lihtsalt sisse marssida, mistahes korterisse või ruumi (ei ole õigust öelda, et see kuulub kohustusli-ke kontrollitavate hoonete alla). Seega tuleb proovida antud probleem ületada tõlgendamise teel.

PS § 33. Kodu on puutumatu. Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arva-tud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses. Antud põhiseaduse paragrahvist loeb sekkumise eeldustena (juhtumit arvestades) välja: avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Avaliku korra kaitstavaks objektiks on nii üldine rahu ja kord avalikes kohtades, kui ka isikute avalik-õiguslikud subjek-tiivsed õigused. PS §16 sätestab igäi õiguse elule ning PS §28 lõige 1 sätestab igäi õiguse tervise kaitsele. Pääste-seaduse §28¹ lg 1 p1 kohaselt on sekkumise eesmärgiks avastada väidetav tuleoht. Täpsemalt kontrollida kahtlust, et korteris võib valitseda tuleohtlik olukord, ning sellega seatakse ohtu kaaskodanike elu, tervis ja vara ning ka keskkond. Seega võib öelda, et haldusorgan tegutses kooskõlas kõrgemaastme õiguse (Põhiseaduse) eesmärgiga (autor kasutas teleoologi-list tõlgendamist⁵²). Ehk põhiseaduse tähenduses ei sekkuta isiku põhiõigustesse asjata, vaid siis kui ilmneb oht või tahe-takse kaitsta avaliku korda, inimeste tervist või isikute õigusi ja vabadusi või tabamaks kurjategijat. Seega vastab sekku-mine sellel juhul seaduse reservatsioonile (vt p. 2.2.4.3. on välja toodud ohu koosseisu kontrolli skeem, mille järgi on sekkumine õiguspärane).

Järeldus

Seaduslikkuse aluse põhimõtet on järgitud, isegi siis, kui haldusorgan otsustab ikkagi mitte siseneda R. R korterisse. Seda põhjendusega, et tõendusteavet on liialt vähe, et öelda korteris reaalselt valitseva tuleohtu kohta. Antud fakti tarvis on koostatud ohu koosseisu kontrolli skeem, mis annab vastuse, kas sekkumine on õiguspärane või mitte. Antud juhul sek-kumine on õigustatud (lähtuvalt ohu kontrolli skeemist, 3 ptK lk 12). Seega menetlustoimingust loobuda ei ole vaja. Juhtumit uurides ilmnes, et just tõendusteabe vähesuse tõttu, loobuti R. R korteri tuleohutusülevaatus kontrolli teostami-ne ning sellega ka kogu menetlusest.⁴

Autor hindab mõtet ikkagi sekkuda ning vastavat ohu kahtlust kontrollida, kuna sekkumine ei oleks R. R põhiõigusi rik-kuv (kooskõla kõrgemaastme õigusega. Tuleks ikkagi kontrollida sekkumise eesmärgiks oldud väidetavat tuleohtu. Täp-semalt kontrollida kahtlust, et korteris võib valitseda tuleohtlik olukord, ning sellega seatakse ohtu kaaskodanike elu, ter-vis ja vara ning ka keskkond.

5. Proportsionaalsus

Haldusõigustoiming (tuleohutusülevaatus) peab olema kohane, vajalik ja proportsionaalne seatud eesmärgiga.

5.1 Kohasus

Eesmärgiks oli tuleohutusülevaatus läbiviimine, kus siis taheti tuvastada tuleohutus rikkumine ehk kontrollida kahtlus, et korteris on tuleohtlik olukord ning see võib ohustada. Antud tegevus on kooskõlas eesmärgiga (aitab saavutada eesmärki)

⁵⁰ PS §33. Kodu on puutumatu. Ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arva-tud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses.

⁵¹ PS§26. Igäihel on õigus perekonna- ja eraelupuu-tumatusel. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ameti-isikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

⁵² Teleoloogiline tõlgendamine ehk tõlgendamine seaduse eesmärgi järgi. Aarnio, A. Õiguse tõlgendamise teooria. 1996, lk. 123 – 133; Naarits, R. Õigusteaduse metodoloogia. 1997, lk. 88

kuna ruumides (R. R korteris) viibimine umbes 10 minutit aitab meil öelda, kas korteris valitseb tule oht ja kas on rikutud tuleohutusnõudeid.

5.2 Vajalikkus

Antud juhtumi puhul korteris valitseva tuleohtu kontrollimiseks puuduvad teised vahendid, mis kujutavad endast väiksemat sekkumist. Tuleohutusülevaatus läbiviimine ning paikvaatlus-protokoll koostamine (vastavalt HMS § 18 lg 1 p2 alusel) on vajalik ning kujutab endast väiksemat sekkumist, kuna teisi vahendeid kasutades ei ole võimalik öelda, kui tuleohtlik olukord valitseb Luha tänav 30-8 korteris.

5.3 Mõõdukus

Kohaseid ja vajalikke vahendeid tohib rakendada, kui nendega seotud kahjud on taotletava eesmärgi suhtes mõõdupärased. Antud juhtumi põhjal oleks kahjuks või kahju saavaks isikuks R. Raudkepp, kes väidab, et kahjustatakse kokkuvõttes tema tervist. Antud toiminguga riivatakse R. R-i põhiõigusi- PS § 26 ja 33.

Kuna antud juhtumis oli juba menetluse algatamise hetkel R. Raudkepi füüsiline vastupidavus ohus. Oht seisneb siin selles, et südamehaige R. Raudkepi võib saada infarkti või tema tervislik seisund muutub halvemaks ja eriti siis, kui talle tehakse teatavaks vastava sisuline (ettekirjutus, akt või paikvaatlus-protokoll) haldusakt. Taotletav eesmärk on see, et oleks tagatud teiste inimeste õiguste ja tervise kaitse. Põhiõiguste süsteemi arvestades võib öelda, et inimeste elu ja tervis kaaluvad üldjuhul üle eraelu ja kodupuutumuse riive.

Samas kui lähtuda, et korteris oli hiljuti põleng ja seal valitseb taotleja väitel tuleoht ning nähtud on ka lahtise tule kasutamist korteris (küünla kasutamine), siis on selge, et ohule viitavad märgid on olemas. Lisaks tuleks arvestada ka seda, et kui R. Raudkepp ise väitis, et tema tervis ei ole kuigi stabiilne, siis küünla kasutamine antud olukorda silmas pidades, lisab riski juurde, et oht tulevikus võib realiseeruda.⁶ Seega, kui me siseneme R. Raudkepi omandisse, teiste inimeste õiguste ja tervise kaitseks, on asi tasakaalus. Proportsionaalsuse põhimõtet on järgitud.

6. Kaalutusõigus

HMS §4. Kaalutusõigus (diskretsioon) on haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Eelkõige peab haldusorgan aru saama, et tal üldse on kaalutusõigus.

I. Mida antud juhtumi puhul kaaluda? Mille suhtes esineb kaalutus õigus? Kas haldusorganil on kaalutusõigus?

1. Esmalt tuleks vaadata, mida isik R. R taotles/soovis?

R. R taotles, et tema suhtes kavandatud haldustoimingu ära jätmist ning haldusmenetluse lõppemist. Teisisõnu ei näinud haldusorgan siin kaalutusõigust.

Korteriomanik väitis: “Ebaõige on TTPA väide, et puudub HMS §-st 43 tulenev alus haldusmenetluse lõpetamiseks. Haldusmenetluse lõpetamist lubab nõuda RVS §2 lg 1p2, §4 lg 1 ja 3 ning §5, millel. lõike kohaselt võib isik nõuda haldusaktiandmata jätmist või halduse toiminguga sooritamata jätmist, kui haldusakt või toiming rikuks tema õigusi ja tooks endaga tõenäoliselt kaasa tagajärje, mida ei saaks kõrvaldada haldusakti või toiminguga hilisemal vaidlustamisel.”

TTPA väitis, et nad ei sa lõpetada, kuna puudub seaduslik alus. Vastavalt HMS §43, mis reguleerib menetluse lõppemist, kuid ei näe ette võimalust lõpetada menetlus isiku taotlusel, kellele haldusakt või toiming on suunatud.

Tegelikult ei reguleeri aga RVS vastavad paragrahvid haldusmenetluse lõppemist, vaid R. R saab nõuda halduse toiminguga sooritamata jätmist. Seega on hoopis Raudkepi väited ebaõiged. RVS §2 lg1 p2 annab õiguse nõuda jätkuva toiminguga lõppemist, §4 lg 1 nõuda halduse jätkuva toiminguga kaasneva õiguste rikkumise lõpetamist, ja 3 annab võimaluse taotluse esitamiseks toiminguga lõpetamiseks, sooritavale haldusorganile või kaebuses halduskohtule, §5 lg1 aga annab õiguse kavandatava haldustoimingu lõpetamiseks.

Nagu eelnevast kontekstist selgub oli haldusorganil õigus kavandatava haldustoimingu lõpetamiseks. Viga tekkis siin TTPA-l sellega, et ei nähtud võimalust kavandatava haldustoimingu lõpetamiseks. Sisuliselt oleks saanud tugineda RVS §5 ja HMS §5 sätestatule või HMS § 43 lg 4- toiminguga menetlus lõpeb: p2 põhjendatud otsusega toimingut mitte sooritada;

Kuid TTPA leidis lahenduseks HMS §43 lg2 on sobilikum ja loobus kavandatavast haldustoimingust tõendusteabe vähesuse tõttu.

Antud juhtumi puhul ei eksisteerinud muid kaalutlusi, kui kaalutusõigus haldusmenetlus toiming lõpetada.

2. Analüüs. Kooskõla kõrgema astme õigusega

Ülesande püstitus: kontrollitakse, kas TTPA on rikkunud R. R-i põhiõigusi?

Kaitseala. PS § 33 annab teada, et kodu on puutumatu, ei tohi tungida kellegi eluruumi, valdusesse ega töökohta ega neid ka läbi otsida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel ja korras avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks, kurjategija tabamiseks või tõe väljaselgitamiseks kriminaalmenetluses.

1. Mida isik taotles?

R. R taotles haldusmenetluse lõpetamist ja et ei tuldaks tema korterisse tuleohutusülevaastust tegema.

2. Kas isik saab tugineda PS § 33-le?

Jah, kuna kellegi eluruumi ei tohi tungida, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel. Antud juhtumi põhjal taheti ju siseneda R. R korterisse Luha 30 – 8.

Kas konkreetne toiming riivab põhiõigust?

Põhiseadus § 33 – kodu puutumatus – on isikule kaitseks riigi ja teiste inimeste tungimise eest tema erasfääri intiimsele territooriumile.

Esemeline kaitseala. Põhiseaduse kaitse hõlmab eelkõige kodu puutumatus ja näeb tungimise objektina antud juhul eluruumi. Korter Luha 30-8 on R. R-i eluruum ja põhiõigus kaitseb sinna tungimise eest. Antud juhtum jääb põhiõiguse esemelise kaitseala piiridesse.

Isikuline kaitseala. Põhiseaduse § 33 on kõikide inimeste õigus kaasa arvatud R. R-i. Tegemist on füüsilise isikuga, kes soovib kaitsta oma erasfääri. Antud juhtum jääb põhiõiguse isikulise kaitseala piiridesse.

Riive olemasolu tuvastamine. Selles kaasuses piiras riik (TTPA – tegutses riigi nimel) isiku õigust kodu puutumatusle. Täpsemalt öeldes, sooviti siseneda tuleohutusülevaastuse otstarbeks isiku (R. R-i) eluruumi. Põhiõiguse piirang esineb PS § 33 kaitsealas.

III. Kas riive on kooskõlas PS-iga?

Riive lubatavuse kontroll.

PS § 11 näeb ette, et õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega.

Antud juhtumi puhul tugines TTPA oma tegevusel PäästeS § 28¹-le.

1. Formaalsed:

Kas eksisteerib selline seadus, mis lubab sekkumist R. R-i korterisse? - Jah.

Vastavalt PäästeS § 28¹ lg 1 p1, sätestab, et riikliku tuleohutusjärelvalve ametnikul on õigus siseneda objekti valdaja teadmisel tuleohutusnõuete kontrollimise eesmärgil, mis tahes territooriumile, hoonesse või ruumi.

Seaduse reservatsioon

Põhiseaduse § 33 on kvalifitseeritud seaduse reservatsiooniga. Seadus võib piirata ainult PS-is sätestatud valdkonda. Antud juhtumis on sekkumise eesmärk reservatsiooniga määratud tingimusest hõlmatud (avalik kord) ja selle tõttu on sekkumine sellel eesmärgil lubatud.

2. Materiaalsed:

Miks õigust riivatakse/ sinna sekkutakse?

PS § 33 2. ja 3. rida annab teada, et isiku õigust võib seadus piirata avaliku korra, tervise või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Riive eesmärgiks on selles juhtumis teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse, mis väljendub tuleohutuse tagamises.

Luha 30 majaelanikud on esitanud kaebuse, kuna korter 8-s pidavat valitsema tuleohtlik olukord. Elanikud Luha 30 maja tahavad kindlustunnet, et korter 8 ei kujutaks teistele korteritele tuleohtu ning ei seaks ohtu teiste isikute elusid ja vara. Tulevikus tekkiv kahju võib viia sotsiaalse probleemini, kus inimestel ei ole kohta, kus elada ning nende majanduslik olukord on hävinenud.

IV. Proportsionaalsus.

Tuleb kaaluda, kas põhiõigus PS § 33 kaalub üle riive põhjuse eesmärgi? Põhiõiguse piirangu eesmärk on tagada tuleohutust.

Selline piirang on kohane, sest inspektori tuleohutusülevaastus võimaldab tuvastada tuleohutuslaseid rikkumisi. Samuti on korterisse sisenemine vajalik, sest teised võimalused, mis vähem piiraks põhiõigust (fotod korterist, video) pole niivõrd tõhusad. Selle juhtumi korral on põhiseaduse piirang mõõdukas ja inspektori ligikaudu kümne minutine viibimine korteris ei ole väga suur isiku privaatsfääri rikkumine.

Võttes arvesse antud juhtumi puhul ka R. R-i kaebust ja väidet, et tema korter ei kujuta mingisugust tuleohtu ning tuleohutus nõudeid pole rikutud, siis antud tuleohutus ülevaastus ei tohiks kuidagi ohtu seada R. R-i tervist või elu. Kui kõik on korras, siis ei ole TTPA-l ka põhjust ja alust ettekirjutuse tegemiseks. Antud juhtumi puhul äratub kahtlust, miks isik R. R sedasi käitub ning kahtlusi äratav.

Lisaks, kui samas korteris on toimunud äsja tulekahju ning on nähtud isikut lahtise tule kasutamisel (R. R ei eita seda, aga mainis, et kasutas küünalt vastavas anumas, mis ei kätke endast ohtu). Samuti on kaebus Luha 30 elanikelt, et korteris valitseb tuleohtlik olukord. Kuna keegi peale kodanik R. R ei tea tema tegelikust ehk reaalsest ohust on meil hetkel tegemist ohu kahtlusega.

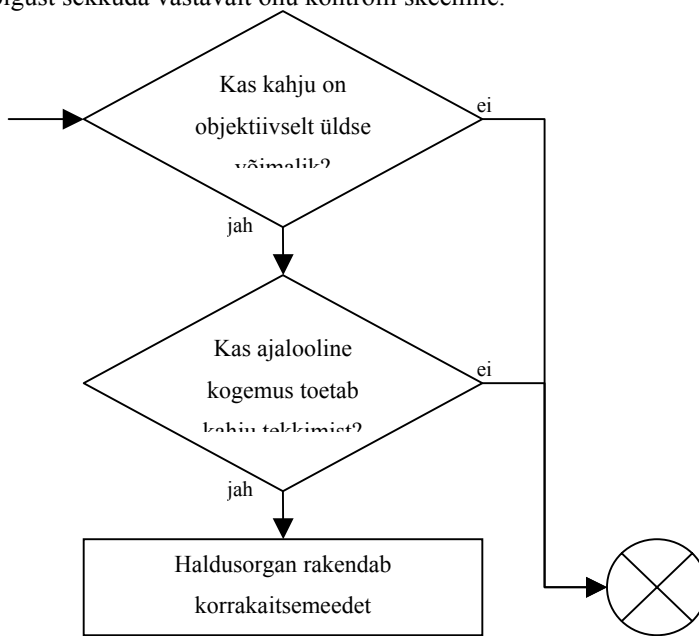
Ohu kahtluse all peame silmas näiteks lahtiseid või tulekahjus kahjustada saanud elektri seadmeid või seda kuidas isik pimedal ajal toas ringi liigub. Lisaks, kas ei ole lahtiseid ripakil olevaid juhtmeid, kuhu ta R. R küünalt kasutades võiks takerduda ning samuti korteri põlengu tekitada võiks. Samas kui lähtuda tulekustutus- päästemeeskondade ja kiirabide sündmuskohale väljasõidu protokoll-arvestuskaardist, kus korteris põles vannituba ja esik ning mis oli täis tassitud kaltse ja prahti. Siis, vastavalt "Tuleohutuse üldnõuded" § 38 p 2 kohaselt on ehitises keelatud tõkestada evakuaatsiooniteed või -pääsu seadme, pakendi, taara, eseme, mööbli või muu sisustusega. Antud juhul võime ainult oletada, et R. R korteris taikistasis riided liikumist ning 23.02.2003.a toimunud tulekahju põhjus oli küünlaga ringi liikumine ning selle tagajärjel õnnetus juhtuski.

Arvestades inimeste muretunnet leian, et R. R korterisse sisenemine on eesmärgipärane ja õigustatud Luha 30 elanike tervise, elu ja vara suhtes. Toiming on kooskõlas kõrgema astme õigusega.

2.2.4.3. Ohu koosseisu kontroll

Ülesande püstitus: kontrollitakse, kas TTPA-l on õigust sekkuda vastavalt ohu kontrolli skeemile.⁵³

Haldusorgan on tuvastanud mingid objektiivsed elulised asjaolud (tegeliku ohu korral) või on piisavalt alust eeldada nende olemasolu (näiva ohu korral)



Joonis: Sekkumist õigustava ohu kindlakstegemine

Allikas: Sander Põllumäe (2003). Korrakaitseõigus –loengukonspekt, lk 39

Ei saa väita, et inspektor teadis sekkumisel 100%-liselt, et korteris on tegelik oht. Pigem taandub siin sekkumine ohu kahtluse peale, kuna polnud piisavalt andmeid, mis tegelikku ohtu kindlaks teeks.

Ohu kahtluse korral leidis inspektor, et peab sekkuma, sest on olnud ajalooline kogemus (hiljuti oli korteris tulekahju) ja naabrite kahtlus, et R. R kasutab endiselt küünalt liikumiseks toas. Ka iga informeeritud isik kahtlustaks sellises olukorras ohtu selles korteris. Ohu olulisus võimaliku tulekahju korral oleks samuti märkimisväärne, sest teiste naabrite elu ja tervis olid ohus. Seega ohu koosseisu kontrolli skeemi järgi on *sekkumine õiguspärane*, samuti ka siis kui hiljem selguks, et oht oli näiv.

Sekkumise otsustamise hetkel ei pruugi haldusorganil olla piisavalt andmeid selgitamiseks, kas esineb tegelik oht või mitte. Õiguse rakendamise seisukohalt tuleb otsustada, kas lubada haldusorganil sekkuda ka siis, kui kogutud andmed ei võimalda tegeliku ohu olemasolu ammendavalt kindlaks teha, või keelata selline sekkumine. Kui lubada haldusorganil sekkuda ka puudulike andmete tingimustes, siis mil määral peab olema ohu kahtlus tõendatud.⁵⁴

⁵³ Põllumäe, Sander. Korrakaitseõigus. (loengukonspekt), Sisekaitseakadeemia 2003, lk 39

⁵⁴ Põllumäe, Sander. Korrakaitseõigus. (loengukonspekt), Sisekaitseakadeemia 2003, lk 44

2.3.3.1. Õigusloome ökonoomsus

Käsitletav põhimõte nõuab, et ühiskondlike suhteid tuleb reguleerida üksnes niivõrd, kui võrd see on ühiskonna jaoks oluline. Ehk teatud mõttes isikute vaheliste suhete korraldamise hädaabinõu ning kas vastavat probleemi on võimalik lahendada teisiti kui õigusliku regulatsiooni abil. Hea seaduse üheks kvaliteedi tunnuseks on tema vajalikkus- üksnes vajalik seadus on hea seadus. Õiguslik regulatsioon peab olema optimaalne, menetlus lihtne.⁵⁵ Ei reguleerita, mida pole vaja (olulisuse põhimõte) ning reguleeritakse seda, mis on tavaga reguleeritud, seda tingimusel, et tava ei toimi. Sama kehtib ka kõrblusnormide kohta.⁵⁶

Lähtudes päästeseaduse IV peatükist, mis käsitleb kolmeparagrahvi (21, 25 ja 25¹), siis nähtub, et reguleeritud on üksnes niivõrd, kui võrd see on õigusnormis ühiskonna jaoks oluline. Ülereguleerimist siin välja ei saa tuua ning tava norme selles ei esine, mida võrrelda praktikas toimimisega.

Mis puutub õigusloome ökonoomsust V peatüki osas, siis hakkab silma §28¹ lg 2 p1 „ametnik on kohustatud juhinduma käes olevast seadusest ja muudest tuleohutust ja riikliku tuleohutusjärelvalvet reguleerivatest õigusaktidest. Nüüd võiks küsida, kui võrd oluline on seda reguleerida (lähtutakse olulisuse põhimõttest)? – Kui enne esines sellega praktikas probleeme, siis on selle rakendamine oluline, kuid autoril tekkib kohe küsimus, kas teisi seadusi ametnikud ei pea jälgima? Autorina rõhutaksin avaliku ja erasektori üht erisuse põhimõtet: „ametnik juhindub oma tegevuses seadusest ehk lubatud on see, mida seadus ette näeb. Kuid erasektoris kehtib põhimõte, et mida ei ole keelatud see on lubatud.“ Teisisõnu võiks panna rõhuasetuse adressaadile (objekti omaniku, valdajale) vajalike õiguste ja kohustuste tekitamiseks.

§28³ lg 3 p1⁵⁷ võiks määratleda kui head tava, kuna autori enda praktilistest kogemustest on teada, et probleeme ei ole selles osa esinenud ning ametitõendi esitamist pole küll keegi nõudnud. Pigem on siin piisav juba see kui ametnikul on seljas vormiriietus ning ta tutvustab ennast. Praktikas on selline küsimus väga hästi sujunud ning siit ka küsimus, kas päästeseaduses eelnimetatud sätte reguleerimine on ökonoomne. Kui tava kehtib ning sellega mingeid probleeme ei esine, siis ei ole vajadust seda päästeseaduses reguleerida. Samuti kehtib see sama §-i punkti 2 kohta, kus ametnik võimaldab objekti valdajal või tema volitatud isikul oma tegevust jälgida ning annab objekti valdajale või tema volitatud isikule nende nõudmisel selgitusi. Tegemist on autori arvates hea ja praktikas toimiva tavaga, kus pole tehtud olulist vahet, kes on objekti valdajale lisaks tuleohutusülevaatus juures (projekteerijad või muidu huvitunud isikud, objekti omanikuga seoses). Ühesõnaga kedagi ei ole ära aetud, kui ta on tuleohutusülevaatuses huvitud ning ta on vajalik objekti omaniku seisukohast. Kui näiteks küsimusi või selgitusi esitab ametnikule vastav isik, siis ei tehta vahet kas ta on nüüd valdaja või vastutav isik või keegi kolmas just küsimusele vastuse andmise osas. Autorina leian, et kui praktikas on probleeme ning õigusaktis vastava sätte puudumine tekitab probleemi, siis on reguleerimine avajalik.

Lisaks §28³ lg 3 p4 (tuleohutusjärelvalve ametnik koostab tuleohutusülevaatus kohta objekti tuleohutusülevaatus akti või teeb õiguserikkumise korral ettekirjutuse selle kõrvaldamiseks) ei oleks vaja reguleerida, kuna §28² lg 3 on välja toodud tuleohutusjärelvalve toimingud ning §28⁴ lg 1 ja §28⁵ lg 1 on antud sätte mõte edastatud. Sama sätte esitamine ei ole vajalik ning ökonoomne.

Õigusloome ökonoomsuse olulisuse põhimõtte kohaselt ei vajaks reguleerimist §28⁴ lg 2, §28⁵ lg 1 p1-8, §28⁶ lg 5 kuna tegu on HMS sätestatu kordamisega. Antud õigusnormid muudavad päästeseaduse tuleohutusjärelvalve osa mahtu ning kipuvad seda valdkonda reguleerima liiga täpselt. Kui selle järgi on tekkinud praktiline vajadus, siis võib küsida kas vastavat probleemi on võimalik lahendada teisiti kui õigusliku regulatsiooni abil? –Täna hetkel ei tea autor, et selle sätestamata jätmine tekitab komplikatsioone.

Olulisuse põhimõtte seisukohalt ei ole vajalik (autorile teada olevatel andmetel) haldusaktide koostamiseks ette näha 10 ja 5 päeva tähtaega (§28⁵ lg 2 ja §28⁶ lg 6). Tegemist on menetlus tähtaegadega ning seda reguleerib ka HMS. Mis puudutab nüüd tähtaegu, siis need on tekitanud probleeme, kuna menetluse käigus on vaja koguda täiendavaid tõendeid ning seetõttu lähtuvalt HMS põhjendada adressaadile, kui pika aja jooksul viiakse menetlus läbi. Antud probleemi kommenteerivad TTPA järelvalve teenistuse osakonnajuhataja ning uurimisgrupi juhtivinspektor:

„Päästeseadus on natukene ajale jalgu jäänud ning kõiki punkte ei ole võimalik jälgida. Näiteks just tähtaegade osas, ettekirjutuste ja otsuste andmisel kümme päeva tuleohutusülevaatuses ja otsusest teada andmisel viis päeva. Kuna haldusmenetluse käigus on tõendeid võibolla rohkem vaja koguda, ka peale tuleohutus ülevaatus, siis selleks võib minna rohkem kui kümme päeva.

⁵⁵ **Kalle Merusk jt (1999)** õigusriigi printsiip ja normitehnika. – Tartu: Eesti Õiguskeskus, 1999, lk. 12

⁵⁶ **Põllumäe, Sander ja Mikiver, Monika (2003)** Sissejuhatus õigusesse. 2003, lk. 81

⁵⁷ Objekti tuleohutusülevaatus teostav tuleohutusjärelvalve ametnik esitab oma ametitõendi, selgitab objekti valdajale või tema volitatud isikule tuleohutusülevaatus eesmärki ja selle toiminguid

Kui nüüd on mingi tähtaeg kehtestatud (päästeseaduses kümme ja viis päeva), sisuliselt saab ka sellest üle minna, aga see eeldab menetlusosaliste teavitamist (vastuvõetud otsusest, seda menetlus tähtaega pikendada).⁵⁸ Antud punkti käsitletakse ka p 2.3.3.3 proportsionaalsuse all.

2.3.3.2. Õiguslik reguleerimise tabavus

Õiguslik regulatsioon on üksnes siis efektiivne kui on täpselt määratud ka õigustatud ja kohustatud subjektide⁵⁹ ring ning nende õigused ja kohustused.

Absoluutse regulatsiooni tagamine, mis näeks ette kõiki võimalikke elus ettetulevaid juhtumeid ja annaks neile ammen-dava vastuse, ei ole loomulikult võimalik. Õiguskorda ei saa kunagi nii täiuslikuna koostada, et ta annaks kohe vastuse igale tekkivale probleemile.

Õigusliku reguleerimise tabavus eeldab ka seda, et õiguslikud regulatsioonid oleksid adressaadile arusaadavad, et nad võiksid vastavalt õiguslikele ettekirjutustele kujuneda oma dispositsioone.

Nii nagu on rõhutanud A. Taska: “Seadus peab olema arusaadav kõigile, kes temaga tahavad tegeleda. Seaduse sisu peab olema kantud rahvaõigus teadvusest, ta peab vastama rahva õigustundele ja väärtuskujutlusele. Ainult siis saab seadust täita vahendaja ülesannet teadliku elu ja õigluse vahel.”

Kui aga õigus käsitleb spetsiaalseid valdkondi (avalik teenistus, riigikaitse, riigihange jne), siis on oluline, et nendest saaksid aru nn spetsiaaladressaadid⁶⁰.

1. Kas päästeseaduses on määratletud õigustatud subjektide ring, nende õigused ja kohustused?

Vastavalt PäästeS § 26-le on määratud riikliku tuleohutusjärelvalvet teostavadasutused. § 28 lg 1 on öeldud, kes on tuleohutusjärelvalve ametnikud. Lisaks võib siin käsitleda pädevusnorme- konstitutiivsed õigusnormid, milles märgitaks, milline haldusorgan on seaduse rakendamiseks või mingis tegevuse valdkonnas pädev. Seaduse lõpuosas §39³ lg 6 p1-6 on aga välja toodud väärtegade kohtuväline menetleja.

§28¹ lg 2 on toodud välja õigustatud subjekti kohustused ning sama paragrahvi lõikes üks on välja toodud ka tema õigused. Lisaks tuleks veel vaadata ka teisi sätteid, mis oma olemuselt on menetlusnõuded – konstitutiivsed õigusnormid, millega määratakse, milline on ametlik menetlus, menetleja menetluslikud kohustused ja menetlusosaliste menetluslikud õigused.

2. Kohustatud subjektide ehk adressaatide määratlus, nende õigused ja kohustused.

Õigustatud ja kohustatud adressaadiks on tuleohutusjärelvalve sätete osas valdavalt omanik ja valdaja (§25 lg 4). Edasi-ses kasutatakse sõna valdaja, millele on ka eelnevas paragrahvis viidatud. Kui nüüd tuua paralleel §28 lg 1, kus on öel-dud, kes on järelvalve ametnik, siis kohustatud subjektide osas seda tehtud ei ole. Täpsemalt puuduvad paragrahvid, kus on konkreetselt välja toodud kohustatud subjektide ring nende õigused ja kohustused.

Kui nüüd seadust hoolikalt lugeda, siis leiab (§28³ lg2 ja lg3 p 1-3 ja 6 ning §28⁵ lg2 ja §28⁶ lg 4 ja 6), ühe isiku veel – objekti valdaja poolt volitatud isik. Lisaks on §39³ lg2 ja 4 kasutusel juriidiline isik, keda karistatakse rahatrahviga kui ta ei ole järginud vastavaid õigusnorme. Samas tekib küsimus, miks ei ole seadusesse sisse toodud füüsilise isiku mõistet, kui juriidiline isik on? Näiteks, on välja toodud, et § 39³ lg 1 ja 2, et tuleohutusnõuete või tuletõrje- või päästevahendite projekteerimis-, paigaldamis-, kontrollimis- või hooldamisnõuete rikkumise eest – karistatakse rahatrahviga kuni 200 trahviühikut (lg 1) ja sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, – karistatakse rahatrahviga kuni 30 000 krooni. Mis isikuga on lõikes 1 tegu? Autor leiab, et see võiks olla füüsiline isik.

Kui nüüd vaadata, kas seadusest leiab ka mõne kohustatud subjekti õigustava sätte, siis §28³ mis iseenesest on küll menet-lusnõue objekti tuleohutusülevaatus läbiviimise, kuid lõigetest 2, 3 p1-3 ja 6 võib välja lugeda kohustatud subjekt oma mõningad õigused. Näiteks, valdaja või tema volitatud isik võib nõuda, et teda eelnevalt informeeritakse kavandatavast tuleohutusülevaatuses kohta või õigus esitada vastuväiteid ning tema nõudmisel fikseeritakse need ettekirjutuses. Täpse-malt on muidugi sätestatud antud punkt HMS. Ühesõnaga kohustatud subjektide ring, nende õigused ja kohustused ei ole reguleeritud sellise täpsuse ja selgusega nagu on seda tehtud õigustatud subjektide osas.

⁵⁸ Margo Kruusma 25. veebruar 2004.a intervjuu Ants Agurauja ja Priit Rattasepa'ga.

⁵⁹ Subjekt – isik või isikute kogum, kes midagi teeb või kellel on mingid õigused või kohustused. Õiguse subjektideks on need inimesed, kes objektiivselt õigusest lähtuvalt on millekski õigustatud või millekski kohustused. Üksnes õigusesub-jektid on õiguse kandjad. Ajalugu tunneb ka perioode, kus orjad või naised või lapsed ei saanud objektiivse õiguse koha-selt olla subjektiivse õiguse või juriidilise kohustuse kandjaks – siis ei olnud nad ka õiguse subjektideks, vaid objekti-deks. Sander Põllumäe jt. Sissejuhatus õigusesse. 2003, lk. 81

⁶⁰ Kalle Merusk jt (1999). Õigusriigi printsiip ja normitehnika. – Tartu: Eesti Õiguskeskus, 1999, lk. 14

3. Õiguslikud regulatsioonid on adressaadile arusaadavad?

Selle punkti all vaadatakse just neid sätteid, mis puudutavad kohustatud subjektide ringi ning põgusalt ka õigustatud subjektide ringi. Alustades päästeseaduse tuleohutusjärelvalve IV peatükist (tuleohu tagamine), siis ilmneb §25¹ p1 ja 2, et objekti valdaja on kohustatud tagama tuleohutuse ning peatama objekti kasutamise, tegevuse või seadme töö, kui nende jätkamine põhjustab tulekahju tekkimise ohu. Autorina leian, et eelnevate punktide mõistmine on päris palju sõltuvuses tõlgendamisega. Näiteks, kui tuua paralleel PäästeS § 27 p 6 riikliku tuleohutusjärelvalve ülesanne on tuleohutuslane selgitus töö, kus kord aastas ilmub ajalehes vastava teema kohaline artikkel ning sellega olekski ülesanne täidetud. Antud mõtet on kommenteerinud Järvamaa Päästeteenistuse direktor intervjuus: „Seaduses peaks olema ka lahti mõtestatud, konkreetsetele asutustele mida seal tahetakse saada. Täpselt sama moodi on tuleohutuslane selgitustöö. Näiteks, selgitus töö on ka see, kui kord aastas ilmub ajalehes artikkel ja justkui ülesanne olekski täidetud.“⁶¹

Tulles nüüd tagasi tuleohutus tagamise kohustuse juurde, siis objekti valdajad võivad ju käituda analoogselt eelnevale näitele ning öelda, et esmased tulekustutusvahendid on meil olemas, tule ohutus on tagatud. Teine objekti valdaja ütleb, et meil on siin tuleohutuse eest vastutav isik ning meil on tuleohutus tagatud. Ehk autori hinnangul on puudu täpsem viide või lahtimõtestus, mida on selle all mõeldud.

Sama sisuliselt kehtib §-i p2 kohta, kus objekti valdaja ei pruugi tajuda seda ohtu, kus seadme, tegevuse jätkamine võib põhjustada tulekahju tekkimise ohu. Kommentaar Järvamaa Päästeteenistuse direktorilt: „Probleem võib siin tekkida selles, et objekti omanikud ei ole nii kompetentsed tuleohutus poolt adekvaatselt hindama.“⁶²

Muude päästeseaduse sätete osas märkusi ei ole, kuna sisuliselt kohustatud subjektidele suunatud õigusnorme ei leidu.

Lisaks jääb autorile ebaselgeks §28² p1 (riikliku tuleohutusjärelvalve toimingud), mida on mõeldud järelvalve alla kuuluva objekti tuleohutusülevaatusena. Kas see on seotud §28² lg4 objektide loeteluga, mille tuleohutusülevaatus kontrollitakse vähemalt üks kord aastas? Kui see on nii, siis juhtumianalüüsis, punktis 2.2, Luha 30-8 kord aastas kontrollitavate objektide loetellu ei kuulu. Nüüd kui esitatakse taotlus ja vastavad tõendid võimaliku tuleohu kohta ning tahetakse teostada tuleohutusülevaatus, siis seda tehakse §28² p1 (järelvalve alla kuuluva objekti tuleohutusülevaatusena). Seega vähemalt üks kord aastas kontrollitava objekti tuleohutusülevaatus ei ole täpselt sama järelvalve alla kuuluva objekti tuleohutusülevaatusena. Mida on siiski mõeldud järelvalve alla kuuluva objekti tuleohutusülevaatusena? – Keeleline väljendus on ebaselge, kui selle tähendus ei ole teada. Ebatäpsus võib esineda kas teksti ebaselguses või siis semantilisest⁶³ ebatäpsuses.⁶⁴ Samas selgus tõsiasi, et ebaselgeks jääb ka otsuse andmisel mõiste tulekahju tekkimise oht.⁶⁵

2.3.3.3. Proportsionaalsus

Õigusliku regulatsiooniga taotletakse teatud vahenditega, teatud eesmärgi. Proportsionaalsuse printsiip nõuab, et regulatsiooni kavandamisel tehakse kindlaks, kas valitud vahendid sobivad konkreetsete eesmärkide saavutamiseks ja kas nad on nendega vastavuses.

Kas eesmärk on saavutatav leebemaid, mõistlikumaid vähem koormavaid vahendeid rakendades. Valitud vahendid ei tohi väljuda taotletava eesmärgi raamest ja kahjustada väljakujunenud ühiskondlikke suhteid ning adressaate.⁶⁶

PäästeS §28² on sätestatud riikliku tuleohutusjärelvalve toimingud ning §28¹ nende ametnike õigused ja kohustused, mis on sisuliselt suunatud teatud eesmärgi saavutamisele, kuid samas kohustatakse ka adressaati. Näiteks §28¹ lg 1 sätestab õiguse siseneda vastavatel tingimustel ja eesmärgil, mis tahes territooriumile, hoonesse või ruumi. Sellega riivatakse juba kohustatud subjektide põhiõigusi (täpsemalt punktis 2.2.4.2). Autori hinnangul on eesmärk saavutatav ka leebemaid vahendeid (täpsemalt punktis 2.2.5) kasutades. Seega ei ole §28¹ lg 1 kuigi proportsionaalne, kuna see annab ametnikele liiga suured õigused sekkumiseks isiku põhiõigustesse. Peaksid olema mingid konkreetsed kaalutluse alused, millal oleks õiguspärane sekkuda. Kommetaare lisab ka TTPA uurimisgrupi juhtivinspektor ja p 2.2. käsitletud juhtumi, TTPA esindaja kohtus: „Probleemide käsitlemisel panekski tähtsuset esikohale eluruumi puutumatuse problemaatika ehk §28¹ lg 1 tuleks üle vaadata. Minu meelest ta praegu pigem laiendab natukene Põhiseaduse §33 sellest tulenevat õigust. Minu väljenduses annab ta ka põhjusteta siseneda isiku valdustesse.“⁶⁷

Lisaks kui lugeda seadusest §28² tuleohutusjärelvalve toiminguid punktis 2 (ettekirjutuse tegemine ja otsuse andmine) ja nende täpsemaid sätteid seaduses, siis ei ole proportsionaalne alati teha vastava sisulisi haldusakte. Kuna tuleohutusjärelvalve ametnike praktiline kogemus on näidanud, et eesmärki on teatud juhtudel (lihtsamal laadi rikkumisel) aitab saa-

⁶¹ Margo Kruusma 22.märtsi 2004.a intervjuu Margo Klaos'ega. (punktis nr 1.1)

⁶² Margo Kruusma 22.märtsi 2004.a intervjuu Margo Klaos'ega. (punktis nr 4)

⁶³ Semantiline ebamäärasus on põhimõtteliselt võimalik kahel juhul. Esiteks, kui pole teada küllaldaselt tunnuseid väljendi täpseks mõistmiseks (”säte on lahtine”). Teiseks, kui väljend on ”nõrk”. Nõrk on väljend kui selle kasutamiskiirid on ebamäärased. Raul Naarits. Õigusteaduse metodoloogia, I. 1997, lk 91-92

⁶⁴ Raul Naarits. Õigusteaduse metodoloogia, I. 1997, lk. 90

⁶⁵ Margo Kruusma. 25. veebruar 2004, intervjuu. Ants Agurauja'ga

⁶⁶ Kalle Merusk jt. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. – Tartu: Eesti Õiguskeskus, 1999, lk. 15

⁶⁷ Margo Kruusma. 25. veebruar 2004.a intervjuu Priit Rattasep'aga. (punktis 8)

vutada hoiatuse -ja selgituse tegemine. Autor tugineb oma arvamuses ankeet-küsitluse tulemusele (täpsemalt punktis 2.4.1). Samas võiks küsida kas ettekirjutuse ja otsuse eristamine on praktilise seisukohast vajalik? – Autorina leian, et eristamine ei ole vajalik, kuna vastavat eesmärki otsuse näol on võimalik saavutada ka ettekirjutuses. Teisisõnu otsuse säilitamine kui ühe järelevalve toiminguna ei ole vajalik. Pigem saab selle siduda ettekirjutusega, kus vastav haldusakt sisaldaks otsust. Autori arvamust tugevdab ka intervjuu Tallinna Tuletõrje -ja Päästeameti järelevalve osakonnajuhataja-ga:

„ Otsuste kohapealt võib öelda seda, et neid on suhteliselt vähe tehtud ning otsuse ära kaotamine on suhteliselt õige tegu. Näiteks, aastas on neid antud üks, kaks, mingi seadme peatamise kohta. Kuid kogu hoone peatamist, kui sellist ei olegi siin lähimate aastate jooksul tehtud. Sel puhul kokkuvõtmine nagu (päästeseaduse) muutmisseaduses on normaalne.“⁶⁸

Samas on see ka õigusloome ökonoomsuse osas põhjendatud- reguleerida üksnes niivõrd, kui võrd see on ühiskonna jaoks vajalik.

2.3.3.4. Süsteemsus

Seadused peavad olema süsteemsed. Tehakse vahet sisemise ja välimise süsteemsuse vahel. Sisemine süsteemsus- puudutab seaduse loogilist, aksioloogilist ja teleoloogilist konsekventsust ning eeldab, et puuduvad vastuolud normide vahel. Väline süsteemsus- seaduse ülesehitus peab olema süsteemne. Sealjuures väline süsteemsus jaguneb sisemisele. K. Engisch eristab järgmisi seaduse esineda võivate vastuolude liike (seaduse sisemise süsteemsuse rikkumine):

1. Seadustehnilised vastuolud. Näiteks mõiste erinev kasutamine. Iga terminit (sõna) tuleb kasutada ühesuguses tähenduses. Samuti, mistahes eksimus normitehnika reeglite vastu (kordused, vastuolud, ilmselged lüngad, trafaretsus, lakoonilisuse põhimõtte jt).

2. Normivastuolud. Näiteks teatud õiguslikult sätestatud käitumine võib tunduda samaaegselt nii käsuna kui ka mitte käsuna käituda vastaval viisil.

3. Hindamisvastuolud. Näiteks kui seadusandja ühest küljest hindab sanktsiooniga tervise kahjustamise raskemaks detailiks kui seda on asjade rikkumine ja teisest küljest sätestab karistatava teona üksnes asjade rikkumise katse, mitte aga tervise kahjustamise kaitse, siis on tegemist hindamisvastuoluga. Hindamisvastuolud päästeseaduses tuleohutusjärelvalve sätete osas puuduvad.

4. Teleoloogilised vastuolud. Näiteks, kui seadusandja taotleb ühede normidega kindlat eesmärki ja samal ajal loobub teiste normidega nendest abinõudest, mida peeti silmas kui vastava eesmärgi saavutamise vahendit. Teisisõnu, kas aitab eesmärki saavutada?

5. Printsipiide vastuolud. Näiteks karistamise sätestamises võib tekkida konflikt teo toimepanija süü tagajärgede printsipiide vahele.⁶⁹ Päästeseaduse ei ole seda, mis oleks reguleeritud printsipiide tasandil. Seega printsipiide vastuolud seaduses langeb ära.

Seadustehnilised vastuolud. Päästeseaduse tuleohutuse tagamise peatükist ei nähtu kordusi ega vastuolusid ning õigusnormi sõnastamise osa etteheiteid ei ole. Vaadates V peatükki, siis ilmneb, et õigusnormi kordusi. Näiteks § 27 riikliku tuleohutusjärelvalve ülesanded on korratud täiel mahul §27¹ (riikliku tuleohutusjärelvalve kohustused ja ülesanded). Autorina leian, et seda saaks teha ka viidates. Samuti võib seadustehnilise eksimuse leida §28⁵ lg 1 osas, kus on koos nii sekkumist õigustav norm kui ka menetlusnorm, mis võib tekitada segadust normide eristamisel ning normide eelduste ja tagajärgede määratlemisel.

Normivastuolud. PäästeS §28¹ lg 1 p3 ja §28⁶ lg 1 osas on näha selget vastuolu. Mõlemad sätestavad ära, millal on õigus peatada objekti kasutamine, tegevus või seadme töö ja millal anda otsus objekti kasutamise, tegevus või seadme töö peatamise kohta. Eelnevat lauset lugedes on näha tegelikult kahte erisust: üks on õigus ja teine on kohustus. Täpsemal lugemisel ilmneb, et seadusandja on jätnud selle kahesilma vahele ning ei ole märganud, et kui mõlema õigusnormi eeldused on samad, siis peaks olema ka õigustatud subjekti menetlusnõuded samad. Ei saa olla, et kui tuleohutusülevaatusel avastatakse tulekahju tekkimise oht või muu kiiret sekkumist nõudev oht inimese elule, tervisele, või varale või keskkonnale, siis antakse otsus objekti tegevuse, seadme, kasutamise peatamise kohta ning lisaks on antud sama sisuline õigus. Vastuolu on väga selge ehk teatud õiguslikult sätestatud käitumine võib tunduda samaaegselt nii käsuna kui ka mitte käsuna käituda vastaval viisil.

Teleoloogilised vastuolud. Kas õigusnorm aitab saavutada eesmärki?

Autor hinnangul ei aita saavutada eesmärki õigusnorm §28¹ lg 1 (tuleohutusjärelvalve ametniku õigused ja kohustused) ja sellega seoses §28² (riikliku tuleohutusjärelvalve toimingud), kuna ametniku õigused ja kohustused on seotud üksnes: a) objekti valdaja teadmisel ja b) tuleohutusnõuete kontrollimise eesmärgil. Siin ei ole seadusandja arvestanud erisustega, mis võivad tekkida, kui a) ja b) ei ole täidetud. Lisaks takistab ka eesmärki saavutamast tuleohutusjärelvalve toimingute ebapiisavus. Toiminguid peaks olema rohkem. Hetkel tundub olevat eesmärgi saavutamine kinni üksnes sõnas tuleohutusülevaatus. Teisisõnu on tuleohutus ülevaatus toiminguteks ainult: järelevalve alla kuuluva objekti tuleohutus ülevaatus

⁶⁸ Margo Kruusma.25. veebruar 2004.a intervjuu Ants Agurauja'ga. (punktis 3)

⁶⁹ Kalle Merusk jt (1999) Õigusiigi printsiipt ja normitehnika. – Tartu: Eesti Õiguskeskus, 1999, lk. 15-16

ja tuleohutusülevaatusse haldusakti koostamine ning kogu õiguste ja kohustuste tekitamine õigustatud subjektile on sellega seoses.

Näide 1:

„Mis juhtub aga siis, kui ametnik, kes on määranud objekti valdajaga kokku tuleohutusülevaatusse ning teel sinna avastab naaber objektile tuleohtliku tegevuse? Ta on enam kui kindel, et rikutakse tuleohutusnõudeid ning antud tegevus tuleks jalamaid lõpetada, seniks kuni asi normi viiakse (faktiline kirjeldus: hoone territooriumil tehakse tuleohtliku tööd, lendub rohkelt sädemeid, maas vahetult töömete juures on saepuru hunnikud, tolm ja muu kergesti süttiv põlevmaterjal ning läheduses puuduvad esmased tulekustutusvahendid)“ = ?

Antud näite juures tuleks ametnikul täita tuleohutusülevaatusse läbiviimisele esitatavad nõuded ning objekti valdaja teadmisesel, saaks ta alles tegutseda hakata. Probleemi eesmärgi saavutamise antud §28¹ lg 1 puhul esineb veel küllaldaselt (nt, ei saada objekti omanikuga koheselt kontakti, kuigi tegevus tuleks koheselt lõpetada). Kui ametnik koheselt tegutseda ei saa, siis eelneva näite 1. juures seatakse ohtu naabruses olev objekt, keskkond, vara jne st kõik, mis kuulub järelevalve ametniku eesmärgi tagamise juurde.

Teise näitena sama sätte kohta võib tuua ka punktis 2.2.4. käsitletud juhtumit, kus vastupidiselt eelnevas kontekstis toodud näitele on ametnikul tuleohtu kahtlus. Probleemist on täpsemalt juttu punktis 2.2.5. kommentaarid ja ettepanekud.

Lisaks ei aita seadus saavutada eesmärki tulekahjude arvestuse ja analüüsi ning tuleohutusala selgitustöö, kuna puudub lahti mõtestus, mida seadusandja on sellega mõelnud. Antud probleemi on kommenteerinud Järvamaa Päästeteenistuse direktor intervjuus järgmiselt: „Praegusel hetkel on päästeseaduses loetletud tuleohutusjärelvalve kohustused. Samas on need mõisted lahti selgitamata ning paljuski on raske mõista, mida ühe või teise regulatsiooni all mõeldud on. Näiteks, tulekahju arvestus ja analüüs, et mida see analüüs tähendab ja mida seal peaks analüüsima? Kuna seadusega on määratud konkreetsetele asutustele (riiklikele institutsioonidele) pandud ülesannetega, siis peaks olema need lahti mõtestatud, mida seal tahetakse saada. Täpselt sama moodi on tuleohutusala selgitustöö. Näiteks, selgitus töö on ka see, kui kord aastas ilmub ajalehes artikkel ja justkui ülesanne olekski täidetud.“⁷⁰

⁷⁰ Margo Kruusma. 22. märts 2004.a intervjuu Margo Klaos'ega

ANKEET-KÜSITLUS

Tallinn,2004 , nr 1

Teema: **Tuleohutusjärelvalve korralduse paremaks muutmine päästeseaduses**
Sihtrühm: **Planeerimis- ja tuleohutusjärelvalve osakonnajuhatajad**
Koostaja: **Margo Kruusma**

Lugupeetud vastaja!

Küsitluse eesmärk on sedastada tuleohutusjärelvalve tänased probleemid ning töötada välja õiguslikud lahendused nende probleemide kõrvaldamiseks ja vältimiseks tulevikus. Sellega aidata kaasa tuleohutusjärelvalve töö parandamisele. Selle küsitluse, intervjuude ja päästeseaduse analüüsi põhjal valmib autori lõputöö. Teie antud vastuseid kasutatakse selle lõputöö koostamisel ning vastuseid ei seostata vastaja isikuga.

Vastused on skaalal 1—5 või jah/ei. Vastates skaalal 1—5 tähendab "1" hinnangut "väga halb või kindlasti mitte", negatiivne, 0—20%, "mitte esinev"; 3 on neutraalne või ükskõikne hinnang, 40—60% või seisukoha puudumine ning "5" on "väga hea", "kindlasti jaatav", positiivne, 81—100%, "tihti esinev" sõltuvalt väite või küsimuse sõnastusest. Vastamiseks tõmmake sobilikule vastusevariandile ring ümber või tehke rist sobivasse lahtrisse.

Tuleohutusjärelvalve praktikas tõusetunud probleemid Tuleohutusjärelvalve menetlus

1. Kas praegune tuleohutusjärelvalve korraldus vastab praktilistele vajadustele? Milliseid probleeme on Teie praktikas esinenud – kus praktiline vajadus on üks, aga õigusnormid reguleerivad teisiti?.....

2. Palun hinnake, kui oluliseks peaksite tuleohutusjärelvalve tõhusa läbiviimise seisukohalt järgmiste volituste andmist seadusega (haldusaktide andmine). Kui Te leiate, et üldse ei tuleks ega tohiks sellist õigust anda, siis tõmmake kriips läbi kõigi numbrite.

a) korraldus tõkendi kõrvaldamiseks (värava, ukse, akna, luugi vms avamine)	1	2	3	4	5
b) korraldus anda informatsiooni või esitada konkreetne tõend	1	2	3	4	5
c) korraldus võtta osa paikvaatlusest või tõendi uurimisest ning anda selgitusi	1	2	3	4	5
d) korraldus ilmuda päästeteenistusse selgitusi andma	1	2	3	4	5
e) esialgne korraldus tegevuse, seadme töö või hoone kasutamise peatamiseks	1	2	3	4	5
f) korraldus järelvalve takistamise lõpetamiseks (koera ärakutsumine, eest ära minek vms)	1	2	3	4	5
g) korraldus tõendi tagamiseks (keeld tõendit võõrandada, kohustus säilitada asja seisund jms)	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
muu: täpsustage allpool	1	2	3	4	5

Palun, kirjeldage mõnda juhtumit, kus oleks olnud vaja anda mõnda eeltoodud haldusakti, aga seadus ei andnud selleks volitust, või anti haldusakt ilma volituseta.

3. Palun hinnake, kui oluliseks peaksite tuleohutusjärelvalve tõhusa läbiviimise seisukohalt järgmiste volituste andmist seadusega (toimingute tegemine). Kui Te leiate, et üldse ei tuleks ega tohiks sellist õigust anda, siis tõmmake kriips läbi kõigi numbrite.

a) kasutada füüsilist jõudu järelvalvet takistava isiku suhtes	1	2	3	4	5
b) lõhkuda või eemaldada takistus (avada või lõhkuda värav, uks, aken, luuk vms)	1	2	3	4	5
c) siseneda elu- või tööruumi või valdusesse omaniku või valdaja teadmisel	1	2	3	4	5
d) siseneda elu- või tööruumi või valdusesse omaniku või valdaja teadmata	1	2	3	4	5
e) ise peatada ohtliku seadme töö või ohtliku asja kasutamine	1	2	3	4	5
f) pitseerida ohtlik hoone või ruum või ruum, kus asub tõendiks olev asi	1	2	3	4	5
g) saada andmeid riigiasutustelt ja eraõiguslikelt isikutelt (pangad, jt NIMETAGE)	1	2	3	4	5
h) proovi või näidise võtmine	1	2	3	4	5
i) isikusamasuse tuvastamine	1	2	3	4	5
j) ohjeldusmeetme kasutamine (ohjeldussärk, käerauad, kinnisidumine)	1	2	3	4	5
k) erivahendi (kumminui, käerauad, teenistuskoer) või gaasirelva kasutamine	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5

	1	2	3	4	5
	1	2	3	4	5
muu: täpsustage allpool	1	2	3	4	5

.....
 Palun, kirjeldage mõnda juhtumit, kus oleks olnud vaja kasutada mõnda eeltoodud vahendit, aga seadus ei andnud selleks volitust, või kasutati mõnda eeltoodud vahendit ilma volituseta.

4. Seaduse rakendamisel olen kõige rohkem tundnud puudust

a) tuleohutusjärelvalve selgelt sõnastatud eesmärgist	1	2	3	4	5
b) ametniku suuremast õigusest valida erinevaid meetmeid juhtumi lahendamiseks	1	2	3	4	5
c) detailsetest ja täpsetest juhistest, mida millal ja kuidas peab ametnik tegema;	1	2	3	4	5
d) volitustes, mis võimaldaksid ametnikul oma tahet isikule rohkem peale suruda.	1	2	3	4	5
muu: täpsustage allpool	1	2	3	4	5

.....
 5. Milliseid probleeme on tekkinud seoses ettekirjutuste või otsuste teatavakstegemisega korterelamutes? Kas oleks vaja eriregulatsiooni seoses korterelamutega? Kirjeldage probleeme ja tooge näiteid.

6. Kas seaduses on selgelt kirjas need juhud ja tingimused, millal haldusorgan võib anda ettekirjutuse või otsuse või teha mõne toimingu? Milliste normide rakendamisel on tekkinud probleeme normi sõnastusega?

7. Milliseid probleeme on tekitanud see, et päästeseadus ei luba järelvalveametnikul jätta otsust või ettekirjutust tegemata, piirduda pelgalt selgituse või hoiatusega. Kas ametnikule tuleks anda võimalus kaaluda, kas teha ettekirjutus või mitte? Kirjeldage juhtumeid ja tooge näiteid.

8. Kas päästeseadus annab järelvalveametnikule piisavalt võimalusi valida ettekirjutuse või otsuse sisu või on seadus liiga jäik? Milliseid probleeme on tekkinud normide rakendamisel nendel juhtudel ja tooge näiteid?

9. Milliseid probleeme on tekkinud nendel juhtudel, kus seadus annab tuleohutusjärelvalve ametnikule mitu erinevat võimalust tegutsemiseks, nt samaaegselt on võimalik anda nii ettekirjutust kui teha otsust või teha mitme erineva sisuga ettekirjutust? Kirjeldage juhtumeid ja tooge näiteid!

10. Kas on tekkinud probleeme seoses pädevuse määratlemisega – milline ametkond millistel juhtudel on pädev teostama järelvalvet? Millised probleemid on tekkinud? Kirjeldage juhtumeid ja tooge näiteid!

11. Kas päästeseaduse nimetatud tähtajad tekitavad probleeme või aitavad menetlust tagada? Kas tähtajad võivad olla kiirustamise ja hooletu suhtumise allikaks? Milliseid probleeme on seoses tähtaegadega tekkinud ja kuidas te olete neid lahendanud?

12. Kuidas hindate mõtet tähtaegade määramisel (haldusaktile) lähtuda ohu mõistest? Näiteks, kui oht on näiv või tühine, siis kaaluda pikemat tähtaega, kui oht on vahetu või tegelik ning kujutab kohe ohtu, siis tähtaeg lühem?

1 / 2 / 3 / 4 / 5

13. Kas otsuse ja ettekirjutuse eristamine on praktilise töö seisukohast vajalik ja lihtsustab järelvalve ametniku tööd või vastupidi? Milliseid probleeme on tekitanud otsuse ja ettekirjutuse eristamine praktilises töös (kui on probleeme esinenud)? Kirjeldage ja tooge näiteid!

14. Kas ja millistel juhtudel on esinenud järelvalve teostamisel vajadust järelvalveametnikul ise asuda ohtu kõrvaldama; nt kustutada ohtlikus kütteseadmes põlemisprotsess? Kuidas järelvalveametnik on sellistel juhtudel toiminud?

Projektide kooskõlastamine

15. Kas ehitusprojektis peaks olema märkus selle kohta, millised projekti osad nõuavad tuleohutusjärelvalve kooskõlastust heakskiitu või kas selle peaks eelnevalt määrama ehitusjärelvalve organ?

16. Kas projektide kooskõlastamise heakskiitmise menetlus tagab selle, et kooskõlastus antakse autentsele projektile ning projektis tuleohutuse osas ei ole võimalik teha hilisemaid muudatusi või täiendusi, ilma neid uuesti kooskõlastamata? Millised probleemid või juhtumid on esinenud?

17. Kas õigusaktidega tuleks määrata kindlaks need projekti osad (kütte- ja ventilatsiooniosa; veevarustus- ja kanalisatsiooniosa; elektri- ja nõrkvoolupaigaldiste osa; tuleohutuse osa), mis kuuluvad tuleohutusjärelvalve raames kooskõlastamisele? Kas on tekkinud praktiline vajadus selliste normide järgi?

Küsimused vastaja kohta

Kas olete nõus andma intervjuud, vastama küsimustele või abistama materjalide kogumisel?

Jah, olen nõus andma intervjuud. e-post/telefon ...

Jah, olen nõus vastama e-posti või telefoni teel küsimustele. e-post/telefon ...

Jah, oleksin nõus andma materjale, dokumente vms viisil abistama. e-post/telefon ...

Ees- ja perekonnanimi:

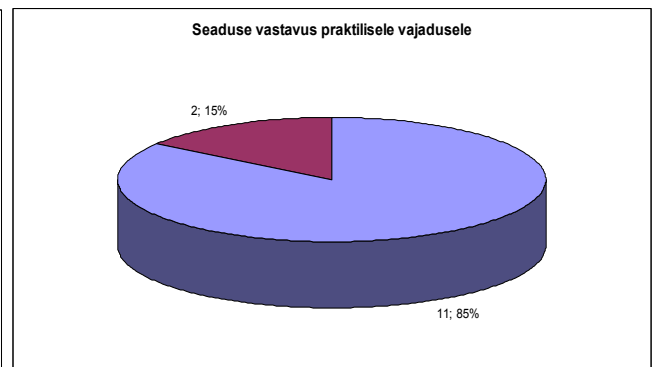
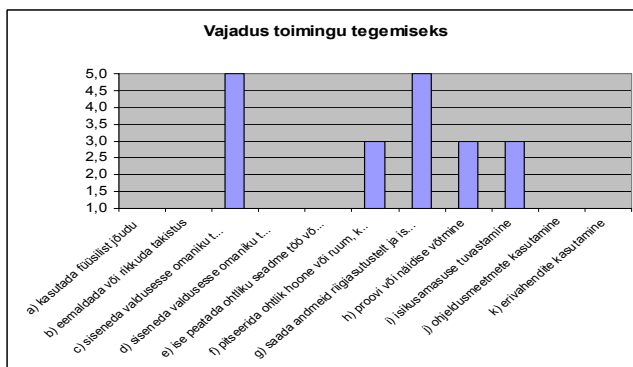
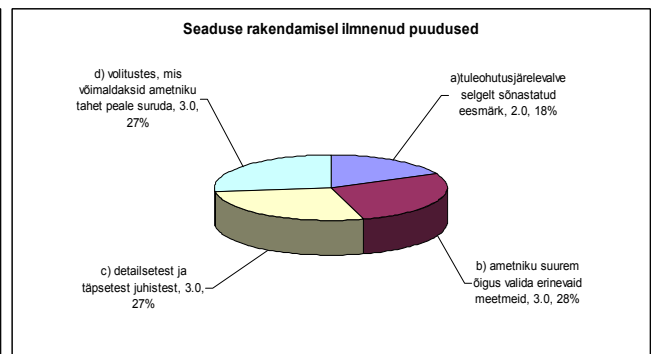
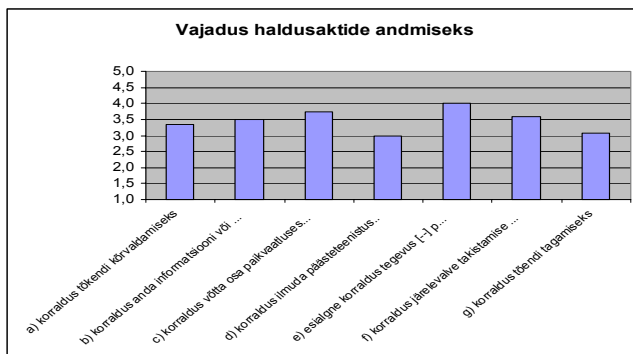
Staaž ametikohal:

Tänan, et leidsite aega küsimustele vastamiseks!

Kui Teil on täiendavaid märkusi/küsimusi või kommentaare, siis palun saatke e-kiri aadressil margokruusma@hot.ee või helistage 56 xx xx 10.

LISA 13: Lõputöö raames läbiviidud ankeet-
küsitluse tulemuste tabel ja diagrammid

ANKEET	hulk	media	keskm	min	max
1. Kas praegune tuleohutusjärelvalve korraldus vastab praktilistele vajadustele?	13,0		0,2	0,0	1
2. Millised täiendavad haldusaktid on vajalikud?					
a) korraldus tõkendi kõrvaldamiseks	12,0	3,5	3,3	0,0	5
b) korraldus anda informatsiooni või esitada tõend	12,0	5,0	3,5	0,0	5
c) korraldus võtta osa paikvaatlusest või anda selgitusi	12,0	5,0	3,8	0,0	5
d) korraldus ilmuda päästeteenistusse selgitusi andma	12,0	4,0	3,0	0,0	5
e) esialgne korraldus tegevus [--] peatamiseks	12,0	4,5	4,0	0,0	5
f) korraldus järelvalve takistamise lõpetamiseks	12,0	5,0	3,6	0,0	5
g) korraldus tõendi tagamiseks	12,0	3,5	3,1	0,0	5
3. Millised täiendavad toimingud on vajalikud?					
a) kasutada füüsilist jõudu	13,0	0,0	0,6	0,0	3
b) eemaldada või rikkuda takistus	13,0	0,0	0,5	0,0	4
c) siseneda valdusesse omaniku teadmisel	12,0	5,0	4,3	0,0	5
d) siseneda valdusesse omaniku teadmata	13,0	1,0	1,5	0,0	5
e) ise peatada ohtliku seadme töö või asja kasutamine	13,0	0,0	1,1	0,0	4
f) pitseerida ohtlik hoone või ruum, kus asub tõendiks olev asi	13,0	3,0	2,8	0,0	5
g) saada andmeid riigiasutustelt ja isikutelt	13,0	5,0	3,8	0,0	5
h) proovi või näidise võtmine	13,0	3,0	2,9	0,0	5
i) isikusamasuse tuvastamine	13,0	3,0	3,1	0,0	5
j) ohjeldusmeetmete kasutamine	13,0	0,0	0,2	0,0	1
k) erivahendite kasutamine	13,0	0,0	0,2	0,0	1
4. Puudused seaduse rakendamisel					
a) tuleohutusjärelvalve selgelt sõnastatud eesmärk	9,0	2,0	2,1	1,0	5
b) ametniku suurem õigus valida erinevaid meetmeid	10,0	3,0	2,8	1,0	5
c) detailsetest ja täpsetest juhistest	10,0	3,0	2,7	1,0	5
d) volitustes, mis võimaldaksid ametniku tahet peale suruda	11,0	3,0	3,1	1,0	5
e) muu	11,0	0,0	0,3	0,0	3



LISA 14: Lõputöö raames läbiviidud ankeet-
küsitlusest selgunud probleemide loetelu

<p>Harjumaa Osakonnajuhataja Planeerimis- ja järelvalve osa- kond</p>	<p>1. Tuleks selgemalt reguleerida inspektori toimingud nagu objektide vastuvõtt, tegevuslubade kooskõlastus ja kasutusloa kooskõlastus, hetkel puudub selge ülevaade, kas antud toimingud on ja peavad kuuluma tuleohutusjärelvalve menetlusse. 2. On esinenud probleeme sellega, et inspektoril peaks olema õigus valida, millal teha ettekirjutus. Näiteks väikesed puudused (evakuatsiooniteede vabastamine), mida on kohe või lühiajaliselt võimalik kõrvaldada, piirduks hoiatuse või selgitusega. 3. On probleeme Veeteedeametiga kes tahab tungida meie tegevus piiridesse (tuleohutus on juba selline valdkond, kus iga inimene tahab sõna võtta). 4. Päästeseaduses olevatest tähtaegadest on raske kinni pidada.</p>
<p>Saaremaa Peainspektor</p>	<p>1. Vastuolud Vabariigi valitsuse seadusega, avaliku teenistuse seadusega, väärtemenetluse seadusega. 3. Samuti on probleeme ehitiste tuleohutusnormidega. Objektide tuleohutusülevaatusi on võimalik teha, trahvida ei saa. 3. Probleemid on tulekahjude uurimisega, kus päästeteenistus ja politsei on tihti eriarvamusel. 4. Määratlemata on Päästemeeti ja maakonna päästeteenistuste vaheline tööjaotus järelvalve teostamisel.</p>
<p>Hiiumaa Osakonnajuhataja, Peainspektor uurija õigustes</p>	<p>1. Ilmselt tuleb Päästeseadus viia vastavusse just Haldusmenetluse seadusega ja see tingib Päästeseaduses väga täpselt reguleeritud tegevuste ja toimingute eemaldamist kui need lähevad vastuolulise HMS seadusega</p>
<p>Lääne-Virumaa Juhataja Järelvalve ja krii- sireguleerimise osakond</p>	<p>1. Puuduvad vabariigis ühistel alustel koostamist nõudvad tulekahjude statistika ja analüüsi pidamine. 2. Kuidas läbi viia selgitustööd. Tuleks koostada rakendus aktid või määrused 3. Olemasolevate hoonete ehitiste tuleohutusnõuete vastavusse viimine võiks olla reguleeritud. 4. Tuleohutusjärelvalve ametnik peaks saama ise otsustada kellele ta ettekirjutuse täitmiseks esitab, kas omanikule, valdajale või rentnikule, vastavalt tuleohutus nõudest.</p>
<p>Raplamaa Direktori asetäitja, Järelvalve ja krii- sireguleerimise osakond</p>	<p>1. Üks vajadus on ennetustöö. Eksisteerib siseministri määrus, mis paneb paika aastas kord kontrollitud objektid ja neid tuleb kogu aeg kontrollida. Samas toimub nendel objektidel ainult mõni tulekahju aastas. Eramajades, kus leiab aset enamik tulekahjusid pole aega ennetustööga hõivata. Probleem järgmine, tuleks vaadata läbi siseministri määrus ja vähendada aastas kord kontrollitavate objektide arvu, et jääks rohkem aega ennetustööd teha kolmanda sektoriga</p>
<p>Järvamaa Osakonnajuhataja Planeerimis- ja järelvalve osa- kond</p>	<p>1. Puutume kokku oma töös sageli sellega, et praktiline elu muutub, ning seda tuleb arvestada olemasolevates õigusnormides. Ei ole mõtet panna seaduses kirja kõik need juhused, milliste puuduste korral võib ametnik teha ettekirjutuse. 2. Seadusega ei ole vaja anda ametnikule kaalumisevõimalust ettekirjutuse või otsuse tegemiseks, kui on avastatud tuleohutusnõuete rikkumised. 3. Probleeme oli Keskkonnainspektsiooniga metsa ja muu taimestikuga kaetud alade tuleohutusnõuete täitmise järelvalve osas. 4. Päästeseaduses ettenähtud tähtaeg otsuse tegemiseks objekti kasutamise, tegevuse või seadme töö peatamise kohta 5 ööpäeva jooksul võib lõppeda sellega, et sekkumine jääb hiljaks. Seadus peaks nägema ette võimaluse objekti või seadme kasutamise koheseks peatamiseks, kui tuleohutusjärelvalve ametnik peab seda vajalikuks.</p>
<p>Jõgevamaa Juhataja Järelvalve talitus</p>	<p>1. Järelvalve ametniku staatuse probleem (tööle oleme vormistatud töölepingu alusel). 2. Probleeme on tekkinud sellega, et omavalitsuste ehitusnõunikud ei tee oma pädevuse piires tööd.</p>
<p>Tartumaa Direktori asetäitja Juhtkond, järelvalve osa- konna juhataja</p>	<p>1. Tuleohutusjärelvalve töötajatel puudub ametniku staatus. Ei ole õigust väärtemenetluseks. 2. Puuduvad juriidilist jõudu omavad tuleohutusnormid (välja arvatud mõningad standardid). 3. Üldised tuleohutusnõuded on väga lahedad (põhiliselt režiimilist laadi). Ei saa nõuda vesivarustuse rajamist, tuletõkke tarindite paigaldamist ning muid olulisi tuleohutust tagavaid meetmeid. 4. Probleem on olnud gaasimajandusega, kuna teised ametkonnad ja haldusorganid on arvamusel, et päästeasutused on pädevad gaasiseadmete tuleohutust lahendama. Meie nõuetes ei ole kajastatud seda valdkonda üldse. Olen arvamusel, et üldised gaasiseadmete käidu tuleohutuse nõuded peaksid olema „Üldistes tuleohutusnõuetes“ sätestatud.</p>
<p>Valgamaa Osakonnajuhataja Planeerimis- ja järelvalve osa- kond</p>	<p>1. Lahendada tuleks ametniku ja väärtemenetluse probleemid. Ametnikud on vaja teha ametnikuks ATS järgi ja lahendada vastuolu väärtemenetluse seadustikuga. 2. Kriminaalmenetluse alustamine koostöös politseiga on väga halvasti reguleeritud.</p>
<p>Viljandimaa Peainspektor Järelvalve ja krii- sireguleerimise</p>	<p>1. Tulekustutule on kontroll tähtaeg möödunud. Kas siis on vajalik teha ettekirjutus või piisab suulisest kokkuleppes. Neid näiteid võib olla veel.</p>

<p>osakond</p> <p>TTPA Tuleohutuse järelevalve teenistuse juhataja</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Probleeme on tekkinud eriseaduse (Päästeseaduse) regulatsiooni järgimisega menetluse läbiviimisel Haldusmenetluse seaduse põhimõtteid järgides. Näiteks Päästeseadusega on kehtestatud tähtjad ettekirjutuse (10 päeva) ja otsuse (5 päeva) andmiseks, mida aga ei ole alati kindlasti võimalik järgida, kuna tuleohutusülevaatus järgselt võib olla vajadus lisatõendite kogumiseks. Päästeseaduse tähtjad on takistavaks ja kvaliteedile halvasti mõjuvaks teguriks. Lahendusena ei ole tähtaegasid lihtsalt arvestanud, kui on vajalik lisatõendite kogumine menetluses. 2. Näiteks haldusakti teatavakstegemine korterelamu omanikele (korteriomanikele). 3. Näiteks puuduvad päästeseaduses kaalutlemise piirangud. 4. Mõned mõisted on ka sellised, mida ei rakendata, sest ei ole võimalik üheselt aru saada. Tuleohutusjärelvalve probleemiks on kujunenud paragrahvide ja punktide tagaajamine mitte selle punkti ja paragrahvi sisu lahtimõtestamine. 5. Probleemiks on ettekirjutuse andmine, kui vastavat tuleohutusnõuet ei ole õigusaktiga kinnitatud, kuigi tuleoht võib eksisteerida. 6. Probleem ettekirjutuste andmises ja teatavakstegemises, mis puudutavad ühisosasid (koridorid, keldrid üldsüsteemid jne) ettekirjutus tuleks anda ja teatavaks teha kõigile omanikele (korteriomanikele), sest korteriühistu ei ole omanik ega järelikult, ei saa olla ka adressaat. Juriidiliselt oleks vajalik asi reguleerida. 7. Tuleohutusjärelvalve tegevusvaldkonnas on kattuvaid pädevusi mitmes valdkonnas. Krim. menetluses politseiga, haldusmenetluses kohaliku omavalitsusega (ehitustegevus) tehniliselt Tehnilise järelevalve inspeksiooniga (elektriohutus, küttegaasi ohutus) võibolla on veel. Näited Kohalik omavalitsus (ehitusvaldkonda reguleeriv) edastab kõik paberid päästeasutusele, kus sisaldub sõna tuli või tuleohutus. Oleme püüdnud küll selgitada et ehitusliku tuleohutusega peaksid ehitusseaduse kohaselt järelevalvet teostama nemad.
<p>PA Järelevalve ja kriisireguleerimise osakonnajuhataja.</p> <p>Järelevalve talituse juhataja.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hajutatud vastutuse ja osalise menetlusõigusega asutuste skeem ei toimi. 2. Päästeasutuse roll peaks seonduma meid huvitavaga, ehk – miks, kust ja kuidas sai algus ning kuhu levis ja selle osas võiks meie anda spetsialistihinnangu, menetlustoimingud kriminaalasja koostamise mõistes ja süülisuse kindlaks tegemise osas peaks olema politsei ja prokuratuuri ülesanne. 3. Probleeme on tekkinud enamasti mõne tuleohutusnõude mitmeti tõlgendavusega või ettekirjutusele sobiva adressaadi leidmisega. Puudub säte, kus isiku tegevus või tegemata jätmine on põhjustanud tuleohtliku olukorra, kuid pole leidnud sobivat tuleohutusnõuet. 4. Probleemid on ka väärtemenetluse teostamise õigusega, kus vastav õigus on antud ainult Päästeametile, jättes nii välja Maavalitsuste hallatavate päästeasutuste töötajad. 5. Ebamäärane on olnud ka päästeasutuste tegutsemine ehitusvaldkonnas (projekteerimine ja ehitamine). 6. Probleeme on tekkinud kehtiva päästeseaduse baasil, kus isikule saab esitada ettekirjutust vaid tuleohutusnõude rikkumisel. Puudub säte, kus isiku tegevus või tegemata jätmine on põhjustanud tuleohtliku olukorra, kuid ametnik pole leidnud sobivat tuleohutusnõuet. 7. Probleemid sobiva adressaadi leidmisega. Siit probleemid tuleohtliku olukorra likvideerimisel. 8. Väikesi probleeme on tekkinud seadusandlikul baasil, sest otsus ja ettekirjutus ei erinenud peale sunnivahendi raskuse mitte millegi poolest. Otsuse tegemine on keerukam ja seda võidakse ka üldjuhul vaidlustada. Ehk kahjuks ei ole tuleohutusjärelvalve ametnik oma tegutsemises olnud piisavalt julge ja otsustav otsuse tegemisel. Just see olekski peamiseks põhjuseks, miks peaks ära kaduma otsuse ja ettekirjutuse eristamine. Eriti veel olukorras, kus päästeseaduse järgi tehtud otsus vastab ettekirjutuse tunnustele, ning vastupidi – iga otsus peab sisaldama ka ettekirjutuse tunnuseid. Eesmärk oleks, et tuleohtu tekitanud isikule tehakse ettekirjutus, millega kaasneb ka otsus tuleohtu likvideerimiseks. 9. Oleks vajalik saada ehitusjärelvalve asutuselt kinnitus selle kohta, et ehitusprojekt on esitatud just ehitusloa taotlemiseks. Probleem on see, et ametnikud on tihtipeale nõustamise teenuse osutajad, teadmata kas esitatud projekt on mõeldud ikka ehitusloa taotlemiseks. 10. Teatavasti tulekahjude uurimiseks on antud topelpädevus politseiasutusega. Siin on alati lahtine, missugusel ametkonnal on uurimise kohustus. Paljudel juhtudel arvavad mõlemad ametkonnad, et küllap tegeleb sellega mõni teine tuleohutusjärelvalve asutus. Kahjuks on seetõttu aset leidnud juhtumeid, kus sündmust ei uurigi keegi. 11. Probleem on Päästeseaduses toodud pädevuse jaotamisega erinevate ametkondade vahel. Paraku on aset leidnud juhtumeid, kus pädevust omav ametkond ei reageeri tuleohutusnõude rikkumisele. Kuid samas puuduse avastanud tuleohutusjärelvalve ametkonnal antud asja menetlemiseks pädevus puudub (näiteks raudteeäärseid ja kulupõlengud). 12. Probleeme on tekkinud ka tuleohutusjärelvalve ametniku poolt määratud tähtaeg, mis on pandud ebaproportsionaalselt suur (ühes päästeasutuse määrati tuleohutusnõude täitmise tähtajaks 10 aastat).

intervjuueeritav: Ain Karafin – Päästeameti peadirektori asetäitja
intervjuueerija: Margo Kruusma - SKA Päästekolledži IV kursuse üliõpilane
aeg ja koht: 08.04.2004.a, Päästeamet, Raua 2
teema: Saada teada, kuidas ja millistes tingimustes tekkis päästeseaduse regulatsioon, kuidas on muutunud tuleohutusjärelvalve peatükk ning milline on päästeseaduse eelnõu ideoloogia.

1. Kuidas tekkis päästeseaduse regulatsioon? Milline oli see protsess enne 1994.a ning kes olid seaduse koostamise juures?

Päästeseadus, siis nimetusega tuletõrje- ja päästeseadus, võeti vastu 1994.a alguses. Ma alustaksin aastast 1991, kus oli kaks ametkonda: ENSV Tsiviilkaitsestaabi baasil moodustatud Päästeamet ning Siseministeeriumi Tuletõrjevalitsuse baasil moodustatud Tuletõrjeamet. Oli kahesuguseid põhimõttelisi seisukohti. Ühed arvasid, et ei ole võimalik kahte struktuuri kokku panna ning tolaegne Tuletõrjevalitsus valmistab ette tuletõrjeseadust. Päästeametis ning Tallinna Tuletõrje- ja Päästeametis vaadeldi seda probleemi laiemalt ning idee oli Tuletõrjeamet ja Päästeamet liita ja moodustada ühine teenistus. 1992.a. mais pärast pikki arutelusid ja vaidlusi moodustati ühtne riiklik struktuur – Päästeamet. Võitis ideoloogia, mis nägi ette, et need kaks struktuuri peaksid Eestis olema ühe katuse all. See ei olnud pelgalt Eesti leiutis, vaid juba tol ajal osades Euroopa riikides need kaks erinevat institutsiooni, tuletõrje ja tsiviilkaitse, olid liidetud. Liitumise tingis külma sõja lõppemine Nõukogude Liidu lagunemisega. Kahe suure vastasleeri ajal nähti tsiviilkaitse põhilise ülesandena elanike kaitset sõja ajal. Tänapäeva praktika ja kogemused näitavad, et sõda klassikalises tähenduses (Esimene Maailmasõda, Teine Maailmasõda), kus on väga selge piir sõdivate poolte vahel (rinne ja tagala), tänapäeval ei ole. Seetõttu tuli üle vaadata elanikkonna kaitse ideoloogia. Üheks lähtepunktiks oli see, et struktuurid, kes igapäevaselt tegelevad inimeste abistamisega (põhiliseks struktuuriks oli tuletõrje), peavad ka tegelema inimeste abistamisega suuremate õnnetuste ja ka sõja puhul. Me räägime ühest teenitusest, kes hädaolukorras mobiliseerub ja võtab lisajõudu juurde. Samas on ta ka sõja ajal struktuuriks, kes tegeleb elanikkonna abistamisega. Näiteks Tsernobõli katastroof näitas väga ilmekalt seda, et kui planeeritakse tegevusi ainult paberil ning igapäevast väljaõpet ja kogemust ei omata, siis suurõnnetuse korral kaotatakse esialgu pea ja ei käivitu normaalne juhtimisahel ja kogu õnnetuse likvideerimine läheb iseregulatsiooni teed. Seda tegelikult toimuda ei tohiks. Kokkuvõtteks võib öelda, et Eestis liideti kaks teenistust, moodustati Eesti Päästeamet ning ameti üheks ülesandeks sai oma tegevuste legaliseerimiseks välja töötada tuletõrje- ja päästeseaduse eelnõu.

Eelnõu väljatöötamiseks moodustati töögrupp. Mina olin selle töögrupi juht, eelnõu väljatöötamisel osalesid Päästeameti ja teiste päästeasutuste töötajad. Seadus valmis kahe aasta jooksul – 1992.a kevadel alustati ning 1994.a kevadel võeti Riigikogu poolt vastu. Päästeametil olid juba tol ajal väga head suhted Soome ja Rootsi päästeteenistustega, kelle abi kasutati eelnõu väljatöötamisel. Eesti seaduse väljatöötamisel arvestati Rootsi, Soome, Taani ja mõningate Saksamaa liidumaade seadustega. Uurisime väga põhjalikult ka Eesti Vabariigi Tuletõrjeseadust, tema kujunemist ja neid probleeme, mis aastatel 1920 – 1940 olid. Kõige rohkem võeti arvesse Soome seadusandlust, seejärel Eesti seadusandlus eelmise sajandi esimesel poolel ja Rootsi seadused. Loomulikult, Riigikogu poolt vastu võetud seadusesse ei läinud kõik, mida töögrupp soovis, kuid niipalju kui tol momendil võimalik.

2. Kas võime öelda, et paralleelselt seaduses oli sees ka tuleohutusjärelvalve?

Jah, tuleohutusjärelvalve oli tuletõrje- ja päästeseaduse üks osa.

2.1. Ütleme, kui võeti eeskujuna Soome, Rootsi seadustest, siis neil on tuleohutusjärelvalve korraldus detsentraliseeritud, kui täna meil. Võime me öelda, et meil on olnud ka selline sama kogemus tuleohutusjärelvalve korralduse osas nagu seda on Soomes ja Rootsis ning tänaseks on asi liikunud tsentraliseerituse suunas? Kuidas seda nüüd kommenteerida, kus see üleminek toimus?

Tuleohutusjärelvalvet viiakse läbi päästeasutuste poolt ja nii, kuidas on muutunud päästeasutused, nii on muutunud tuleohutusjärelvalve korraldus. Teeksin siinjuure tagasivaate Päästeameti algusaastatesse. 1992.a kui hakati välja töötama tuletõrje- ja päästeseadust, oli Eestis kahetasandiline omavalitsus. See tähendas seda, et nii vallad ja linnad kui ka maakonnad olid kohalikud omavalitsused. Tuletõrje- ja päästeseaduse eelnõu nägi ette omavalitsuskeskse (maakondliku) päästeteenistuse moodustamise Eestis. Seadus võeti vastu 1994.a. kevadel ja samal aastal toimus haldusterritoriaalne reform, kus maakond, mis siiani oli kohalik omavalitsus, muutus riigi struktuuriks. Päästeteenistuse struktuur ei olnud enam kooskõlas riigi haldusterritoriaalse struktuuriga. Tuli leida sellele probleemile lahendus. Diskuteeriti, kas jääda omavalitsuskeskseks (see oleks tähendanud 257 kohaliku omavalitsuse päästeasutuse moodustamist või siis omavalitsuste vahelisi lepinguid) või anda moodustatud maakondlikele päästeasutustele riigiasutuste staatus. Otsustati riiklike päästeasutuste kasuks ja 1996.a suvel moodustati maavalitsuste hallatavad päästeasutused riigieelarvelise finantseerimisega. Valiti vahepealse variant, mitte täistsentraalne süsteem, kuna oli väga suur vastuseis päästeteenistuste tsentraliseerimisele. Kui me räägime aastatest 1994 – 1996, siis maavanematel ja maavalitsustel oli hoopis teistsugune positsioon Eesti haldusterritoriaalses süsteemis. Maavanemad kureerisid ja juhtisid maakonna keskkonna kaitset, sotsiaalküsimusi, palju küsimusi lahendati maakondlikul tasandil. Sellega seoses leiti, et ka päästeteenistus võiks maakondliku alluvusega olla. 1996.a päästeseaduse muudatused nägid ette riikliku (riikliku detsentraliseeritud) struktuuri moodustamist. Moodustus päästeteenistus, mis koosnes Päästeametist keskorganisatsioonina, 15-st maakondlikust päästeasutusest maavanemate juhtimisel ning ühest kohaliku omavalitsuse asutusest – Tallinna Tuletõrje- ja Päästeametist. Tulenevalt struktuurimuudatusest, muutus ka järelvalve korraldus. Järelevalvet hakkasid teostama riigiasutused ning Tallinna amet halduslepingu alusel Harju maavanemaga. Vabariigi Valitsuse seadus, mis reguleerib ka riikliku järelvalve korraldust, sätestab riikliku järelvalve üles-

anded, toimingud ja institutsioonid, mis tohivad riikliku järelevalvet teostada. 1996.a päästeseaduse muudatused täpsustasid lisaks struktuurimuudatustele ka riikliku tuleohutusjärelevalve läbiviimist päästeasutuste poolt.

2.2. Minnes teemaga edasi kuni haldusmenetluse seaduse (HMS) tekkimiseni 2002.a., siis kus maalt tekkis vajadus menetluskord täpsemalt seaduses paika panna? Mismoodi seda kommenteerida?

Päästeseaduse riikliku tuleohutusjärelevalve regulatsioon tuleneb Vabariigi Valitsuse seadusest ja menetlusseadustest. Päästeseadus, andis legaalse aluse maavalitsuse hallatavatele päästeteenistustele viia läbi riiklike tuleohutusjärelevalve toiminguid, sealjuures ka meneflustoiminguid. Justiitsministeerium töötas välja uue ideoloogia, mis puudutab nii haldustkui ka kriminaalmenetlust. HMS jõustus 2002.a ja kriminaalmenetluse seadustik jõustub 2004.a suvel. Nende seaduste ideoloogia on selline, et riikliku järelevalve menetlustoiminguid, nii haldusmenetlust kui kriminaalmenetlust tohivad läbi viia ametnikud. Ametnik Eesti õigusruumis on avalik teenistuja ehk teisisõnu ametnik saab olla ainult sellises riigiasutuses, millele laieneb avaliku teenistuse seadus (ATS). Maavalitsuse hallatavatele päästeteenistustele ei laiene avaliku teenistuse seadus ja töötajad ei ole ametnikud HMS mõistes. Päästeamet tegi Justiitsministeeriumile ettepaneku muuta HMS-i ja anda päästetöötajatele ametniku staatus. Justiitsministeerium leidis, et päästeteenistuse suhtes ei ole otstarbekas erandit teha. See oli ka üks põhjus, miks valmistati ette päästeseaduse muutmise seadus. Maakondlikest päästeteenistustest saavad Päästeameti kohalikud asutused, töötajatele laieneb avaliku teenistuse seadus ja osa neist saab ametnikeks. Päästeseaduse muutmise seadus ei reguleeri menetluskorda, vaid sätestab erinevused haldusmenetluse ja kriminaalmenetluse seadustikest.

2.3. Kui minna nüüd HMS veel edasi ja vaadata mõlema seaduse menetluse reguleerimise poolt, siis menetluse pool on jäänud tagasihoidlikuks, sellega mis seal reguleeritud on? Millest on see tingitud, kas HMS tuli liiga ootamatult, et jäi aega väheseks oma seadus täpsemalt reguleerida? Kuidas seda kommenteerida?

Menetluskord on reguleeritud HMS-is ja kriminaalmenetluse seadustikus. Päästeseaduses on sätestatud ainult menetluse erinõuded päästeasutustele.

3. Kuidas kokkuvõtlikult anda hinnangut, tänasele päästeseaduse järelevalve osale, just nende muutuste, probleemide osas?

Päästeseaduse järelevalve regulatsioon on arenenud korrelatsioonis teiste üldiste seadustega, mis järelevalve tegevust Eestis reguleerivad. Ideoloogia on olnud ja on praegu selline, et päästeseaduse järelevalve osas on menetluse erisätted päästeasutustele. Mis puudutab Riigikogus menetluses olevat päästeseaduse muutmise seadust, siis järelevalve osas ma põhimõttelisi muudatusi ei näe. Päästeseaduse muutmise seadusesse on viidud uute menetlusseadustike erisused. Päästeseadus muudatused ei käsitle ennetustööd ja uude päästeseadusesse tuleb ennetuse peatükk. Praeguse päästeseaduse ideoloogiast lähtudes on ennetustöö üks tuleohutusjärelevalve osa. Tegelikult see ei ole korrektne, kuna riikliku järelevalve toimingud on reguleeritud Vabariigi Valitsuse seadusega ja ennetustööd ei saa selle alla klassifitseerida. Mis puudutab järelevalve sisulist poolt, siis regulatsiooni jääb põhimõtteliselt samaks.

4. Liikudes 90ndate algusest tänase tsentraliseerimise poole ning vaadata kuidas kõik need kolm erinevat korraldust on muutunud järjest positiivsuse suunas, siis kas võime ette ruttavalt öelda, et tsentraliseerimisel saab olema rohkem plusse kui miinuseid?

Lähtuvalt järelevalve korraldusest, siis meie muudatused tulenevad üldistest seadustest (menetlusseadustikud), mida me igal juhul peame järgima. Igal süsteemil on oma plussid ja miinused. Vaidlused, kas meil on maakondlik või tsentraalne süsteem, on ära vaieldud. Eialgu ma näen siiski rohkem plusse tsentraalsel süsteemil. Me saame Eestis kõikides maakondades järelevalve korralduse ühtlustada, sest praegu on meil väga erinevalt see asi korraldatud. Näiteks mõnes maakonnas pööratakse riiklikule järelevalvele väga suurt tähelepanu, mõnes mitte. Tekib võimalus järelevalve ressursse keerukate probleemide lahendamisel optimaalsemalt ja efektiivsemalt rakendada.

5. Järgmisena võiks rääkida uue päästeseaduse eelnõust, kuidas selle uue päästeseaduse välja töötamine juhtgrupi poolt on toimunud, millised on uuringud, millised avastused- kuidas neid ideid kokku koguti? Just järelevalve osas, mida esile tuua?

Juhiksin veelkord tähelepanu asjaolule, et ei saa eraldada järelevalve korraldust muust päästeteenistuse struktuurist. Ei ole eraldi arutluse all olnud, kas korraldada järelevalvet tsentraalselt või detsentraalselt või kohaliku omavalitsuse keskselt. Diskussiooni objektiks on olnud kas päästeteenistus on omavalitsuslik, maakondlik või riiklik. Seetõttu ei saa ma vastata küsimusele, kas on uuritud järelevalve korraldust eraldi. Kui tõstetati probleem, kas maakondlik või riiklik päästeteenistus, siis vaadati päästeasutust ühisena.

5.1. Kas uue päästeseaduse eelnõu juures võime rääkida ka välisriikide kogemustest, on neid arvestatud?

Põhibaasiks on olnud Eesti olukord. Enamuses Ida- Euroopa riikides on järelevalve päästeteenistuse tsentraalse süsteemi üks osa. Rootsis on endiselt omavalitsuskeskne päästeteenistus. Nende omavalitsus on meie keskmise maakonna suurune. Soomes on omavalitsusi, mille suurused on võrreldavad Eestiga. Näiteks on neil Helsinki väga suure elanike arvuga ning samas on Põhja-Soomes omavalitsusi, kus on 100 või 200 elanikku. Soome riigis tõstetati küsimus, kas riiklik või omavalitsuslik päästeteenistus 90ndate aastate lõpus ja lahenes see mingil määral keskteena. Seadusega kohustati kohalike omavalitsusi tegema päästealal koostööd, sätestati päästepiirkondade suurused. 2004-ks aastaks moodustati Soomes 21

päästepiirkonda. Piirkonnas määratakse kohalike omavalitsuste päästeasutuste jaoks juht, kes korraldab sellesse piirkonda jäävate päästeteenistuste tööd. Päästeteenistus on riiklik-omavalitsuslik, milles on mõlemal osapoolel seadusega sätestatud ülesanded. Põhjus, miks Soome ei ole läinud riiklikuks süsteemiks on see, et neil on küllaltki hästi toimiv ja pikaajalise kogemusega finantseerimise süsteem, kus lisaks omavalitsusele tuleb väga palju raha päästeteenistuse eelarvesse teistest kanalitest, mida Eestis ei ole.

On erinevaid päästeteenistuse korraldusi maailmas. On märgata tendentsi päästeteenistuse struktuuride korrastamiseks tulenevalt nende poolt täidetavate ülesannete mitmekesisusest.

6. Lõpetuseks küsiks veel seda, et kaua on päästeseaduse eelnõu välja töötamine kestnud ja millal on oodata uue päästeseaduse jõustumist?

Aasta on eelnõud ette valmistatud ta käinud ja ma arvan, et pool aastat kulub töögrupil veel. Sisuliselt tähendab see ühte aastat veel, et eelnõust saaks seadus. Minimaalselt aasta, tuleb selle asjaga tõsiselt tööd teha. Leian, et see on normaalne protsess. Kui me teeme teatud põhimõttelisi otsuseid kiiresti ja läbi kaalutlemata, siis tavaliselt ei ole need head otsused ning pärast neid ringi teha on oluliselt raskem. Kunagi ei ole sellist olukorda, kus kõik osapooled oleksid nõus teatud põhimõtetega, teatud regulatsiooniga. Seadust pole mõtet vastu võtta selliselt, et ta surutakse jõuga läbi. Hea seaduseelnõu menetlemise protsess peaks välja nägema selliselt, et enamus nii nendest struktuuridest, kelle tegevust eelnõu reguleerib, oleksid selle ideoloogiaga nõus. Siis hakkab seadus toimima. Muul juhul hakatakse otsima teid, kuidas seaduses sätestatud mitte täita.

6.1. Kokkuvõttena, kuidas tehtut hindate?

Ma ütleksin, et kui uus päästeseadus oleks muutusteta vähemalt kolm aastat, siis on see väga hea tulemus. Seadus kirjutatakse sellepärast, et toimivat keskkonda õiguslikult reguleerida või muuta. Seaduse kirjutamine ei peaks toimuma selliselt, kirjutame seaduse valmis ja vaatame, kuidas ta toimima hakkab. Seadus peab andma arengusuundumustele õiguslikult korrektse regulatsiooni. Meil on Eesti seadusi, mis võetakse vastu, aga mida siis muudetakse, muudetakse ja lõpuks ei saa keegi aru, mis on selle seaduse ideoloogia. Teatud valdkondades loomulikult tuleb käituda teistmoodi, kui meil on tegemist konkreetsete õigusliku küsimusega. Näiteks maksupoliitika, kus teatud rahandusprobleemidele tuleb anda õiguslik regulatsioon.

Täna Teid antud intervjuu eest!

intervjueeritav: Ivar Kaldasaun – Päästeameti järelevalve – ja kriisireguleerimise osakonnajuhataja.
intervjueerija: Margo Kruusma – SKA Päästekolledži IV kursuse üliõpilane.
aeg ja koht: 26.03.2004.a Päästeamet, Raua 2
teema: Saada teada, millised raskused on tekkinud päästeseaduse tuleohutusjärelevalve korralduses ja päästeseaduse eelnõu väljatöötamise käsitlus, tuleohutusjärelevalve osas.

1. Rääkisime ennist (enne intervjuud) küllaltki tähtsast seaduse muutmise mehhanismist, et jätkaks antud teema käsitlust?

2002.a kui tuli haldusmenetluse seadus, sellega muutusid haldusmenetluse printsiibid. Kui enne oli järelevalvemenetlus (haldusmenetlus) lihtsalt fakti fikseeriv, siis sealt tekkis saksa õigusele tuginev, kirjeldav haldusmenetlus, kus kõik toimingud pidid olema lahti kirjeldatud, seletatud ehk kogu see haldusmenetluse protsess muutus rohkem kirjeldavaks ja selle võrra pikemaks. Sama moodi ka õigusloome, millega määratleti ära, millised need haldusmenetluse protseduurid on (ka see maht muutus). Ehk kui varem meil päästeseaduses järelevalve osa oli 1/3 sellest, mis ta meil nüüd uues seadus eelnõus on. Ehk tulenevalt haldusmenetluse printsiipides on seadus muutunud palju sisukamaks ja palju täpsemalt määratlevamaks ja kirjeldavamaks. Jaa see oli väga oluline erinevus, mis 2002.a haldusmenetlus protsessis tekkis.

Üheks iseärasuseks, seoses haldusmenetluse seaduse (HMS) tekkega 2002. a, võiks lugeda seda, et seaduse välja töötamisel tehti väga vähe koostööd Päästeametiga ja ka teiste ametitega. Põhiliselt tekkis seadus justiitsministeeriumi poolt, politseiga koostööd tehes. Antud fakt, võib öelda tingis päästeseaduse maha jäämise HMS-st ning vastavad puudused, mis päästeseaduses esinevad (just tuleohutusjärelevalve menetluse pool) on tingitud vähesest ajast, mis anti ametitele oma seaduste vastavusse viimiseks HMS.

2. Milliseid probleeme veel esile tuua, millele päästeseaduse eelnõu, võiks lahenduse anda?

Ütleme hetkel kehtiva- (edaspidi: vana päästeseadus) ja uue päästeseaduse võrdluses võiks esile tuua järgmist. Kõigepealt on märgatavalt täpsustatud terminoloogiat. Mitmed mõisted on viidud konkreetsemaks. Vanas päästeseaduse lihtsalt mõni mõiste oli lahti kirjeldamata ja mõni mõiste võis jääda ebamäärasemaks. Järelevalve protseduuride osas on neid paremini lahti kirjeldatud, on konkreetsemalt ära liigitatud, on toodud sisse ka täpsustavaid termineid ehk täpsustatakse ära kes, mis osas on vastutavad tuleohutus nõuete osas. Ütleme, et tava haldusmenetluse printsiibi kohaselt kohalikomavalitsus ei pruugi olla vastutav, siis meil tuleohutusnõuete osas on kohalikomavalitsus võrdsustatud ka isikuga ja ta on tuleohutusnõuete eest vastutav kuna ütleme lasteasutused ja koolid on kõik kohaliku omavalitsuse asutused, kus tegelikult kohalik omavalitsus on tuleohutuspoolt rahastav ja korraldav isik, mis varem ei olnud päästeseaduses nii konkreetset.

3. Läheks nüüd põgusalt üle päästeseaduse eelnõu juurde ning räägiks, kuidas selle seaduse välja töötlemine on kulgenud? Milline on olnud tagasiside?

Põhimõtteliselt see eelnõu tegemine on nüüd juba aastakese käinud vähemalt. Seadusesse ettepanekuid kogume oma töös järjepidevalt. Ehk kui tekkib mingeid komplikatsioone või ettepanekuid maakonna tasandil, siis need suheldakse läbi ja need lähevad ettepanekutena kirja ja kuna seadus muudatusi ei tehta iga kuu, ega ka mitte kord poole aastajooksul, siis me kogume need muudatus ettepanekud kokku. Kogu selline suhtlemine maakonna teenistustega, järelevalve aspektist, siis konkreetselt järelevalve toiminguid teostavate ametnikega, toimub järjepidevalt. Meil on pidevalt nõupidamisi, kus maakondade esindajad käivad pidevalt kohal ja selle raames tuleb tagasiside. Lisaks me käime ka ise maakondi külastamas, vaatame kuidas reaalselt järelevalve toiminguid teostatakse ja mis on seal probleemid. Selle alusel on pidevalt neid parandusi ettepanekuid kogutud ja koostatud. Sama moodi selle aasta jooksu on päästeseaduse eelnõu käinud korduvalt ka teenistustes kooskõlastusringil ja järelevalve poolepealt on selle järelevalve osa koostamisse kaasatud ka järelevalve komisjoni liikmed. Järelevalve komisjon kuuluvad erinevate maakondade teenistuste aktiivsemad järelevalve ametnikud, kes on võtnud kohustuse kaasa lüüa järelevalve õigusloome arendamises. Selles suhtes on eelnõu läbinud mitmeid vaheetappe ja kooskõlastusringe. Täna peaks päästeseadus olema siseministeeriumis ja seal juba laiali saadetud ministeeriumi kooskõlastus ringile. Aga oma ametkonna sisesealt on ta korduvalt kooskõlastus ringil käinud ja seda päästeseaduse eelnõu korraldab töögrupp, kus siis on samuti liikmeteks erinevate maakondade direktorid ning töögruppi juhivad Ain Karafin Päästeameti poolt.

3.1. Kui ma nüüd küsiks, milliseid uuringuid on tehtud päästeseaduse eelnõu välja töötamise tarvis, siis kas vastus on see nagu just ennist mainisite (koosolekud ja nõupidamised)?

Põhimõtteliselt on väga palju suheldud just selliste konkreetsete ja spetsiifiliste spetsialistidega. Näiteks vetelpääste osas tuukritega ja pinnaltpäästjatega, samuti järelevalve osas käisime koos Kaur Kajaku, Sander Põllumäega kohtumas ning arutasime korduvalt erinevaid aspekteid läbi, et on otsitud tuge erinevatelt teatud valdkonna spetsialistidelt, samuti kriminaalmenetluse osas politseiga koostööd tehtud. Iga konkreetse lõigu osas, majandusministeeriumiga on väga tihe ja tõhus

koostöö olnud, ehitusvaldkonna osas nii projekteerimise, kui ka ehitusnõuete osas. Samuti toote nõuete tõendamise osas ja isikute vastavuse hindamises osas.

4. Rääkisime ennist siin paremast terminoloogiast, millised mõisted täpsemalt said selgitused?

Ütleme, et põhimõisted, mis ennegi olid sees, et neid on viidud konkreetsemaks. Näiteks, mis on tuletõrje-päästetööd, mis on tulekustutus-päästetööd, riiklik tuleohutusjärelvalve, ennetustöö, et need kõik mõisted on saanud parema sõnastuse ja konkreetsema määratluse. Pigem ei ole uusi mõisteid juurde tulnud, kuivõrd on seni kasutatud terminoloogiat täpsustatud.

5. Kas päästeseaduse eelnõusse on tehtud ka struktuuri muudatusi just järelvalve osas?

Struktuur on muutunud küll. Võrreldes varasemaga sai see struktuur, ülesehitus ka ära muudetud, kuigi meil oli kolm võimaliku struktuuri versiooni, kus igas struktuuris oli oma loogika sees. Aga jah, lõpuks sai üks neist välja valitud ja välja arendatud ja ta on erinev, kui täna ning tuli lisa peatükke juurde.

5.1. Kas seaduses (eelnõus) esineb nüüd ka ülereguleerimist? Kuidas te hindate tehtut, kas see on mõõdupärane?

Julgen küll väita, et meil ei ole ülereguleeritud, kuna järelvalve osaga on seotud see osa, et seaduse nimeks on küll päästeseadus, kui seadus võtta kätte ja vaadata, siis mahult üle 1/3 moodustub tuleohutusjärelvalve. Ehk siis sellest tulenevalt oli kogu selle eelnõu komisjoni väga tugev surve, et järelvalve osas tuleb suhteliselt minimeeritult läbi ajada. Me oleme võimalikult mitmest kohast sõnastust viinud lakoonilisemaks, konkreetsemaks, mis vähegi katus haldusmenetlusseaduses, kriminaalmenetlus printsiipidega need asjad on välja viidud, et midagi ei dubleeritaks. Nüüd on seadus viidud üsnagi kompaktses, kuigi oma mahult on suurem kui varem oli. Aga ma arvan küll, et ülereguleerimist ei ole. Alles nüüd, kui ma eelnõud lugesin, siis võib öelda, et tekkis selline hea tunne, et meil ei ole nii head järelvalve osa varem olnud.

5.2. Kas ei ole tekkinud mõtet järelvalve põhjalikumat korraldust reguleerida eraldi õigusaktis? Et, jätta päästeseadusesse teatud hulgal ja vajaduses järelvalve osa alles, kui põhjalikum käsitlus leiaks aset mõnes teises õigusaktis (nt, määruses)?

Mure on selles, et nagu haldusmenetlus ütleb, et erisusi saab teha eriseadusega. Ehk me ei saa seda määruse tasandile viia, see peab jääma seaduse tasandile. Eriseaduseks on siin aga päästeseadus. Kui me vaatame siin naaberriikide mehhanisme, et siis seal on mindud seda teed, et seal on eraldi preventsiiooni seadus ja tulekustutus -ja päästeseadus ja võibolla ka teenistusseadus ehk kaks kuni kolm seadust. See on nüüd tulevikus, kui meil seaduse maht läheb liiga suureks, siis otsustatakse viia kaheks seaduseks. Ehk siis jääb preventsiiooni seadus ja kustutus-päästetööde seadus ja kolmandana kõrvale päästeteenistuse seadus, siis on seda asja võimalik kajastada. Aga tänane eesti õigusprintsiip on see, et ainult eriseadusega saab luua erisusi teiste seaduse mõistes. Küll aga on meil praegugi tuleohutusüldnõuetes mingil määral järelvalve printsiipe reguleeritud ja ehitus määruses, mis praegu on veel eelnõu kujul, kuid varsti peaks Vabariigi Valitsuse määruse kujul ilmema, ka seal on teatud toimingute kirjeldusi sees.

6. Milliseid põhimõtteid peaks päästeseaduse eelnõu koostamisel kindlasti arvestama, just teie hinnangul, ilma milleta seadus jääks muidu näotuks (järelvalve korralduse osas)?

Kõiki peab arvestama. Me oleme sellise tõsise praakiva pilguga üle vaadanud. Et kui enne oli seal lõik, mis vähegi katus, siis see sai ümber tehtud või välja nopitud. Oluliste aspektidena tooks siin välja füüsilise ja juriidilise isiku vastutuse määramise (kes kui palju ja mis osas vastutab) sellised konkretiseerimised ja erisused ning tunnistaja on kohustatud andma ütlusi, osad sellised printsiibid, mis sai sisse toodud, mis on tuleohutus aspektist olulised, kuna tulekahju on raskete tagajärgedega sündmus või kuriteo liik.

7. Kas tuleohutusjärelvalve ametnikud tulevad päästeseaduse eelnõuga ka toime ?

Meil on 150 järelvalve ametnikku, kellest haldusmenetlus toiminguid teostab umbes 130-132 ametniku (päris suur mass). Ütleme, et menetluskoolitustel on täna nendest enamus käinud (toimusid SKA kahe aasta jooksul), lisaks igas regioonis (põhja, lõuna, ida ja lääne). Kui edukalt on nad seda omaks võtnud on omaette küsimus. See on juba iga ametniku võimekuse küsimus. See et seadus looja on kirjutanud seadusesse sisse uued õigusprintsiibid ja see et see rakendus tööse see võtab aja. See peab muutuma järelvalve ametniku jaoks rutiiniks, et ta teab, mida teha ja ta tunneb end teatud toimingut tehes kindlalt. Aga samas on meil ka ehitus normid muutuvad ehk see järelvalve valdkond on küllaltki komplitseeritud ala, et inimesed peavad pidevalt õppima palju (ehitusmaterjalid, projekteerimisprintsiibid, kõik muutub). Inimesed, kes meile on alles jäänud ma arvan, et nad on päris hea vastuvõtu võimelised. Saavad hakkama.

Suured tänud!

LISA 17: Intervjuu Päästeameti talituse juhataja Kaur Kajak'uga

intervjueeritav: Kaur Kajak – PA järelevalve talituse juhataja.
intervjueerija: Margo Kruusma - SKA Päästekolledži IV kursuse üliõpilane.
aeg ja koht: 19.03.2004.a, Päästeamet, Raua 2

teema: Kuidas tekkis ja on muutunud tuleohutusjärelvalve peatükk ning millised raskused on tekkinud järelevalve peatüki rakendamisel?

1. Millest tekkis vajadus järelevalve meetmete täpsustamise järele päästeseaduses? Kuidas nägi välja korraldus 1994.a. alguses ning kuidas pärast?

Ma arvan, et kõige paremini oskab seda rääkida Ain Karafin. Põhimõtteliselt oli niimoodi, et kui 1994.a. päästeseadus esimest korda välja tuli, siis enne seda toimis riiklik tuleohutusjärelvalve inertsist. Suurt analoogiat võis tuua, näiteks Põhjamaades loodud regulatsioonidel, kus kohalike omavalitsuste keskselt on asi lahendatud. Tegelikult idees ei ole selline mudel üldsegi halb. Eestis sai aga põhiliseks probleemideks, kohalike omavalitsuste väiksus, mis takistasid kohaliku omavalitsuse päästeasutuste arengut.

Mis puudutab tuleohutusjärelvalvet, siis samal aastal 1995, ilmus tuleohutusjärelvalve kord. Selles seaduses oli meil sätestatud järelevalve õigused, ülesanded, kohustused. Samal ajal oli juhtivaks dokumendiks välja töötatud tuleohutusjärelvalve kord. Autoriteks: Vaino Pedosk, Toomas Randmaa ja Ain Karafin.

1.1. Kas see oli siis määruse kujul või..?

Minu mäletamist mööda, kinnitas selle Päästeameti direktor. Seda juhust kasutati väga aktiivselt kuni 1998.a. Kui nüüd 1998.a tuli uus päästeseaduse versioon, kus teatud rõhuasetused muutusid. Tuleohutusjärelvalve kord tunnistati kehtetuks 2000 aastal, mis oli nii moraalselt, kui ka füüsiliselt vananenud.

1.2. Rääkisime sellest, et 1998.a hakkas tekkima tuleohutusjärelvalve kord, õigemini see oli enne 1998.a tekkinud ning kinnitatud Päästeameti direktori käskkirjaga. Milliseid uuringuid tehti enne selle korra välja töötamist või uuringud puudusid?

Ma arvan, et uuringud tõenäoliselt puudusid. Põhimõtteliselt tuleohutusjärelvalve oli allutatud Nõukogude ajal Siseasjade Inspeksioonile. Siis Nõukogude aja vältel eksisteeris tänapäevases mõistes tuleohutusjärelvalve väga hästi, sest oli riiklik organisatsioon, oli tasemel koolitus (peamiselt Leningradi ja Moskva kõrgemad tuletõrjekoolid) ja olid vastava oskusteabega ja ettevalmistusega inimesed. Samuti oli väga heal tasemel kõik tehnilised regulatsioonid (SNIP ja GOST-id), millega olid hõlmatud pea kõik valdkonnad.

Selline järjepidevus katkes 1992.a, kui moodustati Eesti Vabariik, siis tegelikult kuni 1994.a oli vaakum. Tegelikult oli see õiguslik vaakum, minu hinnangul oli seniajani kuni meil tekkis tuleohutusjärelvalve kord. Samas olid ülesanded segased, eesmärgid ei olnud selged ning kogu see mehhanism ei olnud korrektselt eesmärgistatud. 1998.a, kui päästeseadus tehti, siis teada olevalt võeti eeskujuks Soome päästeseaduses ole tuleohutusjärelvalve regulatsioon (see oli üks eeskuju). Päästeseadusega anti tuleohutusjärelvalve ametnike õigused, kohustused, menetlus reeglite loomine jne.. Vaadates alates 1998 kogu tollast ja teiste riikliku tuleohutusjärelvalvet teostavate ametite toimimise põhimõtteid, siis need toimisid enam vähem samasugustel printsiipidel. Selles mõttes, 1998. a tehtud süsteem, polnud tollel hetkel sugugi halb. See oli suur samm edasi võrreldes 1994. aastaga.

2. Tulles nüüd tagasi aega, kus me täna oleme ehk tänase päästeseaduse juurde, siis kas tuleohutusjärelvalve korraldus on ennast õigustanud rohkem kui 1998ndal aastal?

Nagu ma juba ütlesin, siis tolle aegne korraldus ei olnud sugugi halb. 2000.a. seadust muudeti, kuid minu hinnangul on õigus, kogu Eesti avalik haldus ja kogu õigussüsteem liikunud palju kiiremini, kui oskasime ette näha, seega on praegune tuleohutusjärelvalve korraldus tõesti ajale jalgu jäänud. Seetõttu on meil olnud viimased pooleteist aastat tuleohutusjärelvalve korralduses ühed keerulisemad ajad (reguleerimata ehitusvaldkond, reguleerimata pädevus karistusõiguses, tuleohutusjärelvalve menetluses). Minu hinnangul 98.a päästeseadus ja 2000.a täiendatud seadus on ajale jalgu jäänud.

2.1. 2002.a tuli HMS (suur segaduste aeg), siis millised need probleemid olid, mis peatselt esile kerkisid?

Ütleme nii, et tänaseni ei ole antud probleemid lahendust saanud või segadus on siamaani. Samal aastal täiendasime me ka päästeseadust. Tegelikult tuleohutusjärelvalve ametnike põhimureks oli/on päästeseadus ja haldusmenetluse seadus olid mitmes mõttes teineteisele vastukäivad.

2.2. Kui nüüd minna veel konkreetsemaks probleemidega, mis on raskusi järelvalves tekitanud just praktilise poole pealt? Ütleme, et üks on seadus ja teine on praktika, siis millised probleemid on sellega välja tulnud?

Probleemi käsitus, laias laastus jaguneb kolmeks: karistusõigus, ehitusõigus ja haldusmenetlus (ehk põhineb kolmel suunal). Et kõik kolm suunda muutusid, siis tekkis väike ebakõla päästeseadusega. Karistusõiguses jõustus uus karistusseadustik, väärtemenetlus seadustik tuli ja nüüd tuleb ka kriminaalmenetlus seadustik.

Karistusõiguses oli päästeametnikel kõik väga selge, sest kriminaalmenetluse koodeksi sest päästeametnikele nähti ette ainult ühe paragrahvi menetlemine (KrK §206- tuleohutusnõuete rikkumise tagajärjel tekkinud tulekahjud). Praegune karistusseadustik ei ole aga nii üheselt tulekahjude tekkimisega seotud kriminaalkuritegusid välja toonud. Probleem on selles, et menetlusseadustikuga on meile pandud tuleohutusnõuete rikkumine sisse ehk see tähendab seda, et karistusõiguses võime alata kriminaalasja väga mitmel paragrahvil: (§205, 203- kahju tekitamine, ettevaatamatusest, tahtlikkusest, vigastuste tekitamine jne). Seega on palju raskem on käsitleda karistusseadustiku. Samas anti väärteteo menetlemise õigus ja pädevus ainult Päästeametile mitte päästeteenistustele.

Küsimuse alla seati päästeteenistuse ametnik õigust esindada oma töös täidesaava riigivõimu volitusi omavat asutust. Seega reaalselt väärtemenetlust tegevd päästetöötajad jäid seadusest käsitusalaast välja. Nad on küll päästeseaduse mõistes ametnikud, kuid ei ole seda mitte ATS ja väärtemenetluse seaduse kohaselt. Sama moodi on ka jõustuva kriminaalmenetluse seadusega.

3. Järgnevalt esitan mõned väited, mis pärinevad ankeet – küsitlustest, kus erinevad maakonnad töid esile teatud probleeme. Kuidas väiteid kommenteerida (lühidalt õige/vale)?

3.1. Tuleohutusjärelvalve töötajatel puudub ametniku staatus ?

Avaliku teenistuse seaduse kohaselt jah.

3.2. Ei ole õigust väärtemenetluseks?

Nõus (õige).

3.3. Puuduvad juriidilist jõudu omavad tuleohutusnormid (välja arvatud mõningad standardid)?

Ei ole nõus.

3.4. Üldised tuleohutusnõuded on väga lahjad (põhiliselt režiimilist laadi).

Ei saa nõuda vesivarustuse rajamist, tuletõkke tarindite paigaldamist ning muid olulisi tuleohutust tagavaid meetmeid? Esimeses lauses esitatud väitega ei ole nõus aga teine on põhimõtteliselt õige, kuid loodan, et 1 maist jõustub Vabariigi Valitsuse määrus "Ehitistele esitatavad tuleohutusnõuded" siis peaks see probleem ka ära lahenema.

3.5. Aastas kord kontrollitavad objektid võtavad suurem osa tööajast, et teha ennetustööd. Samas on ennetustöö vajalik?

Põhimõtteliselt nõus, kuid ennetustöö ei peaks olema üksnes tuleohutusjärelvalve ülesanne, see on kogu päästeasutuse ülesanne. Pigem võtab see tööaega ära teiste ülesannete täitmiselt (tulekahjude eeluurimine ja põhjuste analüüs ja tuleohutusülevaatuste läbiviimine seal, mis ei kuulu 1 kord aastas kontrollitavate objektide hulka, kuid evides siiski seal märkimisväärset tuleohtu.

3.6. Määratlemata on Päästeameti ja maakonna päästeteenistuste vaheline tööjaotus järelvalve teostamisel?

Ei ole nõus, kuna on olemas päästeseaduses mõlema asutuse ülesanded.

3.7. Vastuolud Vabariigi Valitsuse seaduse ja väärtemenetluse seadusega?

Minu seisukoht on see, et kui ühte õigusakti eelnõu menetleb Justiitsministeerium ning see saadetakse teiste ministriuriumite vahel kooskõlastus ringile ja selle võtab vastu Riigikogu ja seda menetleb Riigikogu õiguskomisjon, siis ma ei näe, miks nad peavad olema õiguslikuks vastuolus. Mina ei ole jurist, kuid ma usaldan neid eelnõusid kooskõlastanud ja läbi vaadanud juristide arvamus. Siiski tuleb tunnistada, et on teatuid probleeme väärtemenetluse õiguse andmisega päästeametnikele. Teine probleem on päästeametniku mõiste päästeseaduses ja kas ta on võrreldav üks ühele avaliku teenistuse

seadusega? Probleem ei olegi nagu õiguslik vastuolu olemasolus vaid probleem on selle sisus – riiklikule tuleohutusjärelvalve ametnik peab kuuluma avaliku teenistuse seaduse alla, sest ta täidab täidesaatvat riigivõimu ülesandeid.

3.7.1. Probleemid ehitiste tuleohutus normidega?

Probleeme on, aga sellel on omad objektiivsed põhjused. Kuna tolleaegse Keskkonnaministeeriumi all, kus ehitusvaldkond kuulus Keskkonnaministeerium haldusalasse, siis tollane Keskkonnaministeerium lõi endale süsteemi, kuidas ehitise tuleohutusnõudeid näha. Probleem oli lihtsalt see, et päästeseadusega ei laienenud ohutusnõuded ehitistele. Selle jaoks oli planeerimise –ja ehitusseadus, mille vastutavaks ministeeriumiks oli Keskkonnaministeerium. Vastav ministeerium lõi, siis Eesti Projekteerimise normid (EPN) ning need kinnitati Ehitusreeglite Nõukogu poolt. Ehitusreeglite Nõukogu oli lihtsalt üks grupp inimesi (ehitajad, projekteerijad), kes käisid koos ja kinnitasid ehitusnorme, mida käsitleti kui head ehitustava. Päästamet osales EPN (10.1 kuni 10.14) välja töötamisel ja tolle aja õigusruumi nad kõlbasid ehk EPN aktsepteeris tollane Keskkonnaministeerium, Projekteerijate Liit, Inseneride Liit jne. Norm peegeldas mingis mõttes nn “ühiskondliku kokkulepet”, sest kõik osapooled aktsepteerisid seda. Kahjuks tänasel hetkel on probleem palju keerulisem, sest enam ei eksiteeri Ehitusreeglite Nõukogu ja üha enam isikud kahtlevad EPN –I usaldusvärsuses. Tänapäeval teeb Päästamet koos majandusministeeriumiga EPN ümber teha, selleks oleme osa EPN-osasid juba ära standardiseerinud ja selle põhilisema osa oleme pannud Vabariigi Valitsuse eelnõusse, kus on ehitiste tuleohutus nõuded.

3.8. Peamine mure on tulekahju sündmuste menetlemisega. Kes alustab menetlemist, millisel hetkel materjal üle anda ja milline on vastutus?

Olen väitega nõus, kuna tegelikult on nii väärtemenetluse seadustikus kui ka kriminaalmenetluse koodeksis, jätud lahtiseks menetlemise alustamine (kes on alati pädev-ja ja nn juhtasutus tulekahjude eeluurimisel). Samuti on menetlemise alustamise õigus tulekahjude eeluurimisel antud väga paljudele asutustele. Vastav õigus on antud tulekahjude eeluurimise valdkonnas politseile, päästeasutustele, metsades Keskkonna Inspeksioonile, raudteel Raudteeametile jne. Menetlus seadustik on ainult sätestanud, et esimesena kohale jõudnud asutus menetleb antud sündmust lõpuni. Ilmselgelt tulekahjude puhul jõuab kõige esimesena sündmuskohale päästeasutus. Seega on see päästeasutusel alati uurimise kohustus.

Probleemiks ka, et kuidas toimub sündmuse registreerime vastavalt menetlusseadustikule, sest igal asutusel peaks olema oma menetlusregister ja otsus kantakse ka karistusregistrisse, mille haldajateks on prokuratuur ja politsei asutus. Kahjuks tulekahjusid ei taha täna keegi registreerida, kuigi politseiasutus peaks seda tegema (päästeasutusel puudub selleks endal õigus). Meil puudub oma menetlemise sündmuste registreerimise korrektne kord. Tihti peale sõltub see kohaliku politseiasutuse või prokuratuuriga saavutatud kokkuleppest, kuidas tulekahjusündmus registreeritakse (et ta võetakse menetlusse). Teine probleem on materjalide üleandmine uurimisasutusele. Seadus sätestab selgesti, et materjali üleandmine käib läbi prokuratuuri. Kahjuks esineb juhtumeid, kus prokuratuur saadab materjali tagasi või enamikel juhtudel ütleb, et saatke antud materjal ise otse politseiasutustele. Sellise segaduse puhul on kõige suuremaks kannatajaks tulekahjude eeluurimise kvaliteet, kuna materjal jõuab politseisse u 20 päeva jooksul, mille jooksul on sündmuskohal juba hävinenud või raskesti ilmselgelt edasist uurimist.

4. Ehitusseadus. Mida oleks vaja sätestada päästeseaduses, et õiguslik regulatsioon oleks päästeseaduses olemas/tagatud? Milliseid kitsaskohti tooksite esile seoses ehitusseadusega?

Vastuolusid seaduses ei ole, lihtsalt on mõned kajastamata ülesanded, valdkonnad ja mõned täpsustused, mis on tekitanud segaduse. Päästeseadusesse oleks vaja lisada see, et päästametnik osaleb kasutusloa väljastamise juures ehk u 15-20% poolt toime pandud toimingutest on kasutusloa väljastamine. Samuti kasutusloa väljastamise komisjonis osalemine ja ehitise ülevaatamine, enne kasutusloa väljastamist.

Teine probleem on see, et projekteerijad (ehitist ehitada soovivad isikud) tulevad meie juurde otse. Kuigi ehitusluba menetlevaks haldusorganiks on KOV. Paraku ei selgu päästeasutusse kooskõlastamisele saadetud ehitusprojektidest, et see on ehitusloa taotlemiseks. Teisisõnu on tekkinud olukord, kus meie ametnikud tegelevad väga suures ulatuses projekteerimise ja ehitusala nõustamise, konsultatsiooni või mingi muu samalaadse tegevusega. Minu arvamuse kohaselt peaksime sätestama põhimõtte, et päästeasutus peab väljastama informatsiooni tuleohutusnõuete osas ning me peaksime oskama neid põhjendada ja selgitada. Ehitusprojektis ja valminud ehitise erinevate tehniliste lahenduste väljapakumise oleks pigem projekteerija ja ehitise omaniku mitte päästametniku ülesanne. Ehitusprojekt on nagu iga teine taotlus, mida vaadatakse läbi nagu iga teistki taotlust, mille vastavust õigusakti nõuetele me vaatame.

Arvan, et eelnimetatud tehnilised lahendused peaksid tulema erasektori poolt. Kolmas probleem on see, et oleme ehitusseaduses ja päästeseadusega ära määranud teatud mehhanismid, kes (ettevõtted) võivad osutada teatud teenust. Ehk siis teenust, kes võivad automaatse tulekahju signaalsüsteemi projekteerida, ehitada ja hooldada. Samuti, esmaste tulekustutus vahendite kohta jne. See mehhanism tegelikult on juba kajastatud seaduses ehk oleme loonud mehhanismi ehitusseaduse eeskujul, kuid me ei kujuta täpselt ette, missuguseks see realselt välja kujuneb. Neljandaks probleemiks on seotud ehitusekspertiisiga. Täpsemalt on määratlemata, kas ehitus ekspertiis on üks tuleohutus ekspertiisi alaliike või täiesti eraldi seisev ekspertiisi haru, mille kajastamine päästeseaduses eraldi on vajalik.

5. Märksõna päästeseaduse eelnõu. Mida on kuulda/teada tagasisidena uuest päästeseadusest ja selles olevast tuleohutusjärelvalve korraldusest? Kas oskate öelda, millised kitsaskohad said lahenduse ja mis jäid lahendamata? Seda lihtsalt märksõnadega.

Peaa mainima, et mina ei ole päästeseaduse eelnõu töögrupi liige ja ma ei saa vastust anda teiste liikmete töö eest. Teisisõnu ma ei tea missuguses seisus ja staadiumis seadus täpselt on, kuid olen esitanud oma ettepanekud päästeseaduse väljatöötamise töögrupile ja ma siiralt loodan, et eelpoolkõneldud probleemid leiavad uues päästeseaduses lahenduse.

5.1. Kas pigem saaks rääkida sellest, et milliseid põhimõtteid tuleks teie hinnangul arvestada, just uue päästeseaduse väljatöötamisel ?

Põhimõtteliselt peaks tulema välja isiku kohustus vältida tuleohtu. Teiseks pädeva haldusorgani määratlemine tuleohtu avastamise korral. Kolmas põhimõte on see, et haldusmenetluse täielik ülevõtmine, alates paikvaatlusest lõpetades otsuste tegemisega. Samuti tuleohtu tagamiseks tehtavate tuleohutusjärelvalve toimingute tagamine ehk tuleohtu tagamise tagamine. Põhimõtteliselt on see, et tuleohutusjärelvalve asutusele pannakse ülesanne/kohustus reageerida ja tegeleda tuleohuga. Ehk kui nad avastavad tuleohtu, siis nad ei tegele ainult ettekirjutuse tegemisega, vaid tegelevad ka selle ettekirjutuse täitmise tagamisega. Lisaks ka tuleohutusjärelvalve menetluse tagamine ehk tuleohutusjärelvalve ametniku õigused, menetluse läbiviimisel ja funktsioonide täpsustamine.

6. Lõpetuseks küsiks veel seda, et mis oleks see uus suund (meie enda kogemustest või välisriikidest), et tuleohutusjärelvalve eesmärki paremini saavutada?

Üks asi, mis mul ennist ütlemata jäi (mille seisukohta oluliseks pean) on see, et päästeasutus jääb tuleohutuse tagamise keskseks asutuseks, kuid minu soov oleks, et tuleohutuse kandjaid või harusid oleks väljaspoolt päästeasutust rohkem. Mida tugevamad ja elujõulisemad nad on seda parem. Ehk inimesel kellel on tuleohuga probleem või nad näevad tuleohtu, siis peale päästeasutusi võiks olla teisigi kohti, kust abi saada.

Uued suunad. Tuleks sätestada üha selgemini, et tuleohutus ei ole mitte tuleohutusjärelvalve asutuse ja ametniku probleem, vaid ikka isiku oma. Isik vastutab ise oma valduses tuleohutuse eest, mitte tuleohutusjärelvalveametnik. Näiteks Rootsis, näidati meile ühte uut Euroopa suunist, kus tuleohutusülevaatusi tehti ilma ettevõttes kohal käimata ning ettevõtetel oli aruande kohustus päästeasutuse ees. See on selline huvitav suund, mida päästeseaduses võik arvestada. Igajuhul on mõtlemisainet palju, sest oleme endiselt Euroopas esikohal nii tulekahjude üldarvu ja hukkunute arvuga. Samas olen kindel, et tuleohutusjärelvalve korraldus saab ainult paremaks minna, paljud probleemid peaksid juba lähiajal likvideeritud saama ning viimaste aastate õigusloomega tekitatud segadus saaks likvideeritud.

Suured tänud!

LISA 18: Intervjuu TTPA osakonnajuhataja Ants Agurauja ja juhtivinspektor Priit Rattasepp'aga

intervjueeritavad: Ants Agurauja – TTPA järelevalve teenistuse osakonnajuhataja,
Priit Rattasepp – TTPA uurimisgrupi juhtivinspektor.
intervjueerija: Margo Kruusma – SKA Päästekolledži IV kursuse üliõpilane.
aeg ja koht: 25.02.2004.a, TTPA, Raua 2
teema: Päästeseaduse riikliku tuleohutusjärelvalve korralduse probleemide ja raskuste leidmine.

1. Milline on Teie üldhinnang päästeseaduse rakendatavusele praktilise rakendamise seisukohast? Kas seaduses esineb ala- või ülereguleerimist?

Ants Agurauja: Seoses HMS tekkega 2002.a on päästeseadus olnud üheks eriseaduseks. Seadus annab teatud erisused (haldusmenetluse puhul) endiste tuleohutusülevaatuste läbiviimiseks. Selles osas on seadus ka mitte rakendatav. Mis puutub nüüd Euroopa Liitu, siis päästeseadus on jällegi ajaga mitte kaasaskäinud. Näiteks, just tootenõuetekohasuse tõendamise pool on küllaltki mitte rakendatav. Võib öelda küll, et esineb alareguleerimist.

Võib öelda, et päris palju on arvestatud üldise (haldusmenetluse) seaduse sätteid, arvestamata päästeseaduse erisusi.

Priit Rattasepp: Mis puudutab just rakendamist ja kitsamalt tuleohutusjärelvalve osa, siis pigem hetkel on päästeseadus ühe toimingu keskne ehk paikvaatluse keskne. Kui ta annaks, nüüd täpsemaid iseloomulikemaid erisusi tuleohutusjärelvalve teostamiseks, siis võiks see haarata kõike neid toiminguid, mida haldusmenetluse seadus ette näeb.

Põhimõtteliselt probleem ongi selles, et päästeseadust ei ole sellise pilguga üle vaadatud, et ta haldusmenetluse seadusega kooskõlas oleks.

2. Kas päästeseadus vastab selle rakendamise tegelikele võimalustele? Kas päästetöötajad ja –ametnikud suudavad täna päästeseadust eesmärgikohaselt rakendada?

Ants Agurauja: Nagu ennist sai ka mainitud, on päästeseadus natukene ajale jalgu jäänud ning kõiki punkte ei ole võimalik jälgida. Näiteks just tähtaegade osas, ettekirjutuste ja otsuste andmisel kümme päeva tuleohutusülevaatuses ja otsusest teada andmisel viis päeva. Kuna haldusmenetluse käigus on tõendeid võibolla rohkem vaja koguda, ka peale tuleohutusülevaatuses, ja selleks võib minna rohkem kui kümme päeva. Sellisel juhul ei ole kümnepäeva piiri võimalik täita.

2.1. Mis oleks siis see oletatav lahendus, mis aitaks seda probleemi vältida? - Kas tähtajad näiteks välja jätta?

Priit Rattasepp: Pigem võiks samastada teiste menetlustega. Vaadates nüüd karistusõigust, siis nii väärteomenetluses, kui ka kriminaalmenetluses on sisse toodud kahekuune tähtaeg menetluse läbiviimiseks (nüüd on ta küll hetkel muudetud). Aga pigem võiks selle üle võtta, kuna kaks kuud on normaalne tähtaeg ühe haldusakti andmiseks. Võib ka pikendada.

2.2. Kas see ei või põhjustada menetluse pikale venimist?

Ants Agurauja: Samas on menetluse üks põhimõtetest kõikide asjade välja selgitamine ehk uurimispõhimõte, et kui ikka on mingeid tõendeid olemas, siis peaks need ka kõik kätte saama, et haldusakti andmisel arvestada.

2.3. Kas täna on nende tähtaegadega toime tulnud?

Ants Agurauja: Põhimõtteliselt päästeseadusest tuleneb, et tuleohutusülevaatuses peaks andma ettekirjutuse nende päevade jooksul, kuid „täna“ on sellest mööda mindud (nõ „läbi sõrmede vaadatud“).

Priit Rattasepp: Põhimõtteliselt tähtaja rikkumine, ei ole ettekirjutuse (haldusakti) kehtivuse eelduseks. Lahenduseks oleks ikkagi võibolla tähtaja pikendamine.

2.4. Kas tähtaja pikendamine võiks toimuda sedasi, et tähtaja pikemaks venimise korral, ametnik põhjendab, miks tal on vaja pikemat tähtaega.

Priit Rattasepp: Eelkõige, kellele me peame põhjendama on menetlusosaline ja taotleja. Raske on ikkagi öelda, mis see optimaalne tähtaeg oleks, aga tegelikult siiani ei ole meil menetluste käigus tulnud taotlusi. Näiteks, et menetlust kiirendada või midagi sellist.

Kui nüüd on mingi tähtaeg kehtestatud (päästeseaduses kümme ja viis päeva), sisuliselt saab ka sellest üle minna, aga see eeldab menetlusosaliste teavitamist (vastuvõetud otsusest, seda menetlus tähtaega pikendada). Leian, et ikkagi kahe kuuse tähtaja kehtestamine on mõttekas. Tõenäosus on ju tegelikult selles, et haldusakt antakse varem, kui see kaks kuud aga see on selline paras reservaeg. Ilmselt meie töötajad peavad oskama eristada ka reaalse tuleohtu olemasolu, et reaalse ohu korral tuleb sekkuda kiirelt ja kohe.

2.5. Kui nüüd üldse need tähtajad välja jätta ja lähtuda ainult kaalutusõigusest?

Ehk siis kui ametnik jõuab kiiremini, siis ta teeb selle kiiremini ja kui tal läheb mõne toiminguhaldusakti tegemiseks rohkem aega, siis ta seda põhjendab?

Priit Rauttasepp: See on nagu üks variant, mis tuleks kõigepealt ära proovida, et võibolla esialgu jätta need tähtajad ära või siis jätta haldusorganile (siseselt) tähtaja kehtestamise õigus.

Ants Aguraiuja: Tegelikult haldusmenetluse seaduse järgi nii ongi, et tulekski teavitada, kui hakkab haldusmenetlus pihta ning kui pika aja jooksul ta läbi viiakse.

3. Millised raskused on järelevalve peatüki rakendamisel praktikas ilmnenu?

- kaalutusõiguse puudumine (jäik regulatsioon);
- akti, otsuse ja ettekirjutuse eristamine;
- inimeste (ametnike) ettevalmistus ja oskus neid sätteid rakendada;
- võimekate inimeste puudus või puudused üliõpilaste ettevalmistuses;
- väärtus- ja haldusmenetluse segiajamine.

Ants Aguraiuja: Otsuste kohapealt võib öelda seda, et neid on suhteliselt vähe tehtud ning otsuse ära kaotamine on suhteliselt õige tegu. Näiteks, aastast on neid antud üks, kaks, mingi seadme peatamise kohta. Kuid kogu hoone peatamist, kui sellist ei olegi siin lähimate aastate jooksul tehtud. Sel puhul kokkuvõtmine nagu (päästeseaduse) muutmise seaduses on normaalne.

Priit Rauttasepp: Kaalutusõiguse kohapealt peaks kaalutluse allutama mingitele konkreetsematele kaalutluse alustele ehk praegu on kaalutusõigus liiga lai ning eeldab meie töötajatelt üpriski head põhjendamise oskust. Kui oleks õigusaktis etteantud mingid konkreetsete kaalutluse kriteeriumid ettekirjutuse täitmise tähtaegade määramise osas, kui ka sunniraha suuruse määramise osas, erinevatel juhtudel, siis meie töötajatel oleks lihtsam kaalutleda ja oma otsuseid põhjendada.

3.1. Kas ametnikul võiks olla selline kaalutusõigus, et ettekirjutuse asemel teha hoiatus?

Ants Aguraiuja: Kui nüüd kirjalikult teha, siis ei ole sellel sisuliselt mingit erinevust. Ei ole vahet, kui ta kirjalikult tehakse (ainult pealkirja vahe).

Priit Rauttasepp: Võibolla me oleme bürokraadid, aga mida pole paberil, seda pole olemas. Või milleks on olemasolu, on väga raske tõestada.

3.2. Milliseid konkreetseid probleeme veel on tekkinud, seaduse rakendamise osas?

Ants Aguraiuja: Probleemaatiliseks valdkondadeks on kindlasti meid toetavad valdkonnad, nagu näiteks eksperdid, mis päästeseaduses suhteliselt tagasihoidlikult nende kaasamist reguleerib. Samas ei ole eksperte ka kusagilt võtta (eriti), kelle käest saada ekspert arvamust, just siin kütteseadmete ja suitsulõõride osas. Et, korstnapühkijad, kes nüüd peaksid olema need eksperdid, siis siia maani nende käest ühtegi korrektset paberit tulnud ei ole (kuigi oleme nende käest ekspert arvamusi küsinud).

Priit Rauttasepp: Täpsemalt öeldes, põhjendusi. Aga loomulikult ka see, et nende samade ekspertide puhul meil antud hetkel, (vist) ei ole eelarves vahendeid tasumiseks.

Ants: Siin tulekski, asutuste juhtkondadele selgitustööd teha ning eelarvesse mingid summad ette näha. Näiteks, asendus-täitmiseks, eksperdi- ja tõlgi kulude katmise jaoks.

3.2. Kas päästeseaduse paragrahv 281 lg 1 p1 õigustab ennast või on rahuldav täna?

Ants Aguraiuja: Selle kohta on olnud meile ka tagasisidet, et peaks olema ikkagi mingi konkreetne oht, enne kui tahame kuhugi siseneda. Peaks olema ikkagi mingid faktid.

Priit Rauttasepp: Ehk meil peaks olema tõendeid, selle kohta, et seal mingi rikkumine on olemas. See tähendab, et inimese põhiseaduslike õigusi piirava toimingu läbiviimisel peaks meil olema eelnevaid tõendeid. Põhjendus õigemini.

3.2.1. Nagu R. Raudkepi (Luha 30-8 korteri omaniku) näide?

Ants Aguraiuja, Priit Rauttasepp: Jah!

Priit Rauttasepp: Tolle juhtumi puhul, sai alustatud vales otsast. Selle asemel, et üritada läbi viia tuleohutusülevaatus oleks tulnud alustada seletustest.

Ants Aguraiuja: Kõigepealt üle kuulata naabrid ja korteri ühistu esimees, jne. Tulnuks üle kuulata need, kes meile taotlused tegid ning mis ohtu nad seal teadsid olevat.

3.2.2. Aga sekkumine ohu kahtluse peale? Oletame, et korteris on oht, kuid me ei tea seda. Põhjendame, seda ohu kontroll skeemi järgi vastavalt (korrakaitseõiguses teadaolev kontroll skeem). Meil konkreetseid tõendeid ei ole, kuid oleks tarvis sekkuda (põhjendatud) ohu kahtluse peale?

Priit Rauttasepp: Ütleksin nii, et kahtlustel peaksid, ka mingid alused olema, mingisugune konkreetne ohu kirjeldus. Ei kujuta küll, ette antud olukorras, milline see peaks olema. Siin on ka nüüd erisus, kas me alustame menetlust omal initsiatiivil või taotluse alusel. Kui taotluses on konkreetset asjaolud toodud. Näiteks rikkumise kirjeldus (siis on meil ajend olemas). Aga omal initsiatiivil menetlust alustades ja alustades seda kohe tuleohutus ülevaatussega, siis võib see suhteliselt problemaatiliseks osutada.

4. Kas õigusnormide muutmise on "imerohi" tänaste raskuste või puuduste kõrvaldamiseks? Mida veel või enne- kõike tuleks päästesüsteemis ja päästetöö korralduses muuta, et paremini eesmärke saavutada?

Ants Aguraiuja: Õigusnormide järgi saame ainult tegutseda, kuid muuta tuleks neid nii või teisiti. Loomulikult tuleks ka inspektorite seas natuke selgitustööd ja õppetööd teha, et kuidas paremini teha. See peaks käima ikkagi käsikäes.

Priit Rauttasepp: Pigem see õigusnormide initsiatiiv, peaks tulema reaalse töötajatele endilt, kes selle praktilise poolega kokku puutuvad. Ma ütleksin, et tuleohutus normid peaksid olema pidevas muutmises, et ei ole võimalik välja mõelda sellist regulatsiooni, mis nüüd igaveseks ajaks need valdkonnad kataks. Elu areneb edasi ja uued asjad tulevad peale.

4.1. Kas sisemise korralduse kaudu annab paremini seaduse eesmärki saavutada kui seaduse muutmisega?

Ants Aguraiuja: Seda küll, kuid seaduslikud alused peavad meil olema, et me midagi kirja saame panna või kellelegi mingit ettekirjutust saaks teha. Hetkel puudub meil ka selline klausel, et saaksime mingi tuleohu korral teha midagi. Sest ettekirjutusi saime teha, kui oli õigusnormi rikkumine ja seal oli meil õiguslik alus olemas. Aga kui märkasime midagi, mis inspektori arvates võis kujutada ohtu, siis meil otsest õigust ettekirjutust koostada ei olegi.

4.2. Millise õiguse peaks, siis juurde lisama?

Ants Aguraiuja: Tuleohuavastamise korral, tuleks eelkõige põhjendada, milles tuleoht seisneb. Kõike ei ole võimalik normi valada, st normikeelde, et midagi jääb kindlasti kahesilmavahele. Kui oht on, siis peab inspektor olema võimeline põhjendama ja selle alusel ka ettekirjutuse tegema.

Priit Rauttasepp: Ütleme nii, et see regulatsioon võiks olla hästi universaalne, mis võimaldaks sekkuda nii tuleohu korral, kui siis ka tulehuga seotud muude juhtude osas. Näiteks kütteseadme kasutamine, kus vingugaas (CO), mis otseselt ei ole tuleoht, aga mingi suguste kütte seadme puhul on täiesti reaalne.

Kui nüüd seadusesse kirjutada liiga lai volitusnorm, mis tahes ohu korral või ohu korral, siis see ajab meie tegevusvaldkonna liiga laiaks. Tuleks leida selline kuldnekesktee, mis meie ala täpselt ära kataks.

5. Järgmise küsimuse märksõnaks on deklaratsioon, kus siis objektide omanikud vastutaks ise oma objekti tuleohutus kontrolli eest- märgiks ära puudused ning teavitavad haldusorganit. Inspektorid kontrolliks siis vastavust, kas deklaratsioon vastab tegelikkusele ning valedeklaratsiooni esitanule määratakse sunniraha. Kuidas hindate eelneva vajadust?

Ants Aguraiuja: Põhimõtteliselt võiks olla. Üks uus valdkond, mida oleme mõelnud on asutustesse tuleohutuspoliitika sisse viimine. Selle kohta on olemas Euroopa juhised (standardi kujul), milline see ülesehitus asutuses võiks olla. See laieneb kogu asutuse tuleohutusvaldkonna peale, alustades uute töötajate väljaõppest kuni kõige viimaste tuleohutus alaste süsteemide ja seadmete kontrollimisel. See lai valdkond võiks olla ka kajastatud uues päästeseaduses. Läbi selle, võiksid nad teavita oma kontrolli tulemustest meid, kord aastas.

Tallinnas siia maani oleme ettekirjutustele lisanud väikse klausli, et rikkumiste kõrvaldamisest, palume Teid kirjalikult teavitada. Jaa, tagasiside on olnud hea (positiivne), et neid vastuseid ikka tuleb.

5.1. Ühesõnaga, see (deklaratsioon) oleks hea idee?

Ants Aguraiuja: Ma arvan küll, see ei kujuta mingit probleemi asutustele ja ettevõtetele (nagu elu on näidanud). Ning, kui neil see kohustus on, siis nad vähemalt kord aasta vaatavad oma tuleohutus asjad üle. Kui me ka ei pruugi igal aastal igale objektile jõuda, siis me tuletame neile vähemalt kord aastas meelde.

Priit Rauttasepp: Võibolla ongi nende jaoks lihtsam, et neil on see asi piiritletumalt ees ja on nagu selgem.

5.2. Kas siit nüüd väheneks inspektorite töökoormus ning rõhu asetuse saaks panna rohkem selgitustööle?

Ants Aguraiuja: Eks selle arvelt annaks kindlasti midagi muud teha. Vaadates ka tulekahjude arvestust ja analüüsi (mille ni me veel jõudnud ei ole), siis see valdkond on meil ka suhteliselt tume. Et, selle alusel mingeid tuleohutusülevaatusi või analüüside põhjal, midagi tuleohutusjärelvalve teenistuse töös muuta (siis oleks rohkem aega mõelda).

6. Kas uus päästeseadus on nüüd rohkem probleemide vabam kui täna?

Ants Aguraiuja: Seda veel ei tea. Aga paremaks kindlasti on muutunud, et on likvideeritud neid vastuolusid, mis siia maani olnud on. Aga eks aeg näitab, kas need uued lahendused, mis seal sisse kirjutati hakkab toimima või tuleb neid ka muutma hakata. Näiteks, see toote nõuetekohasuse tõendamine ja pädevate isikute registris olemine ja kutsstandardite välja töötamine. Selgub aja jooksul.

7. Mida ühiskond ja inimene tuleohutusjärelvalvel eelkõige ootab? Kas see erineb oluliselt neist eesmärkidest ja vahenditest, mida päästeseadus ette näeb? Kas inimestega on võimalik leida järelvalve raames ühist keelt ja ühiseid eesmärke?

Ants Aguraiuja : Eelkõige, mis neile vaja on, oleks, tuleohutus alase teadlikkuse tõstmine tuleohutusjärelvalvet. Päästeasutused peaks ennast rohkem inimestele teadvustama.

Priit Rauttasepp: Selgitustöö võiks võtta just uusi väljundeid, et see inimeselt inimesele seletamine ei pruugigi nii efektiivne olla. Võibolla tuleks rohkem meediat kasutada, et inimestele mingit asja selgeks teha. Mis nüüd järelvalvet puudutab, siis tundub, et just eelkõige inimesed ootavad häid nõuandeid, kuidas oma objektile tuleohutusnõudeid täita. Aga samas unustatakse ära, et meil on ka sunniraha rakendamise kohustus. Pigem nad meis sellist karistavat haldusorganit ei tahaks heameelega näha. Võttes arvesse, kui palju neid ettekirjutusi täidetakse, siis sisuliselt ei saa ka sellest üle ega ümber. (Sunnivahendite rakendamise poolest).

Minu arvates, peaks tuleohutusjärelvalvel olema, arvestades, millised on meie võimalused antud hetkel- inimressursi, aja ja raha osas, siis kontrollfunktsioon ning vajadusel sunnivahendite rakendamise funktsioon. Pigem, see selgitustöö ja analüüsi pool võiks jääda teistele päästeasutuste struktuuridele.

Ants Aguraiuja: Seoses haldusmenetlusega on ka tuleohutuskontrollimine tunduvamalt pikemaks veninud ja dokumendimahukamaks. Probleeme on tekkinud ka kord aastas kontrollitavate objektide suhtes, et ei jõuta kõike objekte kontrollida. Siin tuleks vaadata, kas on mõtet kõike kontrollida või mitte.

8.Lõpetuseks, veel probleeme, mida esimesel võimalusel muudaks?

Priit: Pigem panekski tähtsuselt esikohale selle sama eluruumi puutumatuse problemaatika, et võibolla tuleks see §281 lg 1 üle vaadata.

8.1. Mis siis seal praegu probleem /puudus on?

Priit Rauttasepp: Minu meelest ta praegu pigem laiendab natukene Põhiseaduse (PS) §33 sellest tulenevat õigust. Minu väljenduses annab ta põhjusteta siseneda isiku valdustesse. PS eelduseks on toodud rikkumise olemasolu, mis ei eelda seda, et see peab olema tuvastatud õigusrikkumine, vaid ilmselt mõeldakse, et on tõendeid rikkumise kohta. Ehk siis toimimine peaks olema põhjendatud.

Ants Aguraiuja: Siiani ongi mõningad organid meid selles osas ka kaasanud, et tuleohutusjärelvalve ametnikul on õigus igale poole sisse minna. Teistele organitele sellist õigust antud ei ole, enne kui neil kindlaid tõendeid pole.

Probleemaatiliseks võib ka osutada, struktuuristumine, et kuidas meid menetlustoimingutesse kaasatakse. Kas halduslepingu alusel või mille alusel, saame teha menetlusi, seda näitab aeg. Praegune kõige parem näide on see, et peale päästeameti nagu väärteomenetlemist keegi teha ei saagi (tuleohutusnõuete rikkumise kohapealt). Ma arvan, et päästeameti prioriteet on see kiiresti ära muuta. Ning üks struktuuri muutmise põhipõhjustest oligi see, milleks päästeteenistuste struktuuri muutma hakati.

Suured tänud Teile!

LISA 19: Intervjuu Järvamaa PT direktori Margo Klaos'ega

intervjueriija: Margo Kruusma - SKA Päästekolledži IV kursuse üliõpilane
aeg ja koht: 22.03.2004.a, Järvamaa Päästeteenistus
teema: Saada teada, millised raskused on tekkinud päästeseaduse tuleohutusjärelvalve korraldusega ja milline on tendents edasi liikumisel tuleohutusjärelvalve osas.

1. Milline on teie üldhinnang päästeseaduse rakendatavusele praktilise rakendatavuse seisukohast? Kas seaduses esineb ala- või ülereguleerimist?

Päästeseadus üleüldiselt reguleerib päris laia valdkonda. Ta reguleerib tuletõrje päästetööde korraldust, kui ka päästeteenistuse riikliku ülesehitust. Ehk seadusesse on püütud sisse panna kaks täiesti omavahel seotud erinevat valdkonda. Praegusel hetkel on tuleohutusjärelvalve valdkond üks suuremaid, selles seaduses. Minu hinnangul, moodustab tuleohutusjärelvalve osa väga ebaproportsionaalselt suure osa päästeseadusest. Ehk päästeseadus, mis peaks reguleerima tuletõrje ja päästetööde korraldust, reguleerib liiga täpselt tuleohutusjärelvalve toiminguid. Peamised probleemid, mida ma näen, on haldusmenetlusseadustik, kus reguleeritakse kogu riikliku tuleohutusjärelvalve menetluse kord (toimingud) ja mitmes valdkonnas päästeseadus kordab seda regulatsiooni. Peamine probleem ongi selles, et tegelikkuses tuleohutusjärelvalve ei ole nii palju erinev muust riikliku järelvalve haldusmenetlusest kui päästeseadust lugedes võiks järeldada. Mis tõttu pean oluliseks, et riikliku tuleohutusjärelvalve korraldus päästeseaduses, peaks olema reguleeritud ainult erisuste arvelt. Ei ole vaja kogu seda menetlust erinevates seadustes korrata, sest vastasel korral kõik haldusmenetlusseadusest tulenevad muudatused, peavad liiga palju kajastama ja muutma päästeseadust. Selles osas näen, et seaduses esineb ülereguleerimist, just tuleohutusjärelvalve valdkond.

1.1. Kas tuleohutusjärelvalve korraldus võiks olla eraldi õigusaktina?

Jään selles osas vastuse võlgu, et kas sellisel korraldusel piisab määrusest? Kuna ta reguleerib nii olulist valdkonda, kui järelvalve. Raske on öelda seda, kas määruse kujul oleks ta piisav. Aga see, et ta võiks olla eraldi õigusaktina, seda ma toetan, juhul, kui ta annab õigusakti mõõdu välja (kui sealt välja võtta eraldi reguleerimist mitte vajavad teemad).

Ühte asja, mida ma kommenteeriks veel, et praegusel hetkel on päästeseaduses loetletud tuleohutusjärelvalve kohustused. Samas on need mõisted lahti selgitamata paljuski, et mida ühe või teise regulatsiooni all mõeldud on. Näiteks, tulekahju arvestus ja analüüs, et mida see analüüs tähendab (mida seal peaks analüüsima)? Kuna seadusega on määratud konkreetsetele asutustele (riiklikele institutsioonidele) pandud ülesannetega, siis peaks olema ka lahti mõtestatud, mida seal tahetakse saada. Täpselt sama moodi on tuleohutusala selgitustöö. Näiteks, selgitus töö on ka see, kui kord aastas ilmub ajalehes artikkel ja justkui ülesanne olekski täidetud. Selliseid puudusi siin natukene on.

Tegelikult on ka puudus üld- ja detailplaneeringute kooskõlastamisel. Praegusel hetkel puudub seos ehitusseadusega ja ehitus- ja planeerimise seadusega. Nendes seadustes seda viidet otseselt sees ei ole, et päästeteenistus peaks kooskõlastama, mistõttu mulle tundub, et siin on mingi vaakum sees.

2. Millised raskused on veel tuleohutusjärelvalve peatüki rakendamisel praktikas ilmnenud?

Üks teema puudutab just seda kaalutusõigust. Riiklik järelvalve eeldab seda, kui kontrollitakse mingisuguse objekti vastavust nõuetele, siis peab see kontrollija välja tooma kõik rikkumised. Antud juhul, peab vormistama rikkumised ettekirjutustena või teine variant otsusega. Põhimõtteliselt, peab iga ettekirjutuse rikkumise kõrvaldamiseks andma mingi konkreetse aja. Praegu on olukordi, et on teada ette selliseid rikkumisi, mida ei suuda objekti omanik või valdaja meie mõttes mõistliku ajaga kõrvaldada. Kui anda tähtjaid liiga pikad, siis seatakse sellega ohtu inimesed, kes seal objektil on, kuna lubatakse rikkuda. Siin kaalutusõigus sattubki ohtu, et just nagu peab kõik rikkumised ära fikseerima ning kui seda minna järgmine kord kontrollima, siis ei ole õigust öelda, et kui korra on juba seda tähtaega lükatud edasi, et ma lükan seda tähtaega veel edasi. Selle kohapealt see pikendamine ja edasi venitamine, peab seaduse mõttes käima väga konkreetsetl. Eesmärgi täitmise osas oleks vaja just mõistliku suhtumist objekti omanikuga, et koos see probleem lahendada. Kaldun arvama, et seaduse mõte ja rakendamine ei täida ühte eesmärki.

2.1. Tulles nüüd uuesti tuleohutus ülevaatusse juurde tagasi, siis mainisite, et rikkumised peaks olema kajastatud ettekirjutuses või otsuses. Kuidas aga suhtuda paikvaatlus protokoll (edaspidi: protokoll) ning kas selle tegemine peaks olema kohustuslik, just tõendus materjali eesmärgil?

Praegu fikseeritakse kõik need puudused ilma protokoll vahendusega, otse ettekirjutuses. Iseenesest protokoll lihtsustaks tuleohutusjärelvalve ametniku tööd ja just seda tõendamise võimalust ka. Kui objekti omanik on koos järelvalveametnikuga kohapeal ning seal fikseeritakse olukord ära, siis selle alusel tehakse protokoll. Siis kaob ära variant, et omanik keeldub ettekirjutust vastu võtmast või allkirja andmast. Seega protokoll kasutamine oleks iseenesest väga mõistlik.

3. Kas õigusnormide muutmine on „imerohi“ tänastele raskustele või puuduste kõrvaldamiseks? Mida veel või ennekõike tuleks päästesüsteemis ja päästetöö korralduses muuta, et paremini eesmärke saavutada?

Ma arvan, et õigusnormide muutmine ei muuda tuleohutuslikku olukorda paremaks. Pigem tuleks lähtuda koolitustest, nõustamistest. Ehk tööandjad, kes kuuluvad ka tuleohutusjärelvalve alla läbi oma objektide, et nendega on olnud päris palju juttu, sell teemal, et nad ei jõua jälgida meie valdkonnas toimunud muudatustest (näiteks, kaas ajastada oma tuleohutusjuhendeid). Mida nemad meilt kõige rohkem saada tahavad on nõustamine. Nad on huvitatud tulema meie inspektorite juurde, arutama erinevaid skeeme ja kuidas oleks võimalik lihtsamini saada tuleohutuslik olukord normi. Nad ei ole huvitatud sellest, et neid käiakse kontrollimas ja neile tehakse ettekirjutus. Praegusel hetkel on selline nõustamise võimalus suhteliselt piiratud, kuna ametnikel on ka teisi kohustusi. Suhteliselt keeruline on olla üheaegselt nii nõustaja, kui kontrollija. Siinkohal leian, et õigusaktide muutmine, seda probleemi ära veel ei lahenda. Objektide omanikud pigem ootavad, et neile tuleb keegi appi, aitab ja räägivad. Nemad isegi ootavad, et keegi nende eest tuleohutusjuhendid valmis teeks.

Inspektorite osas on sama meeleolu, et kui nemad on riigi võimu esindajad, siis täpselt sama meeleolu nagu objekti omanik, ootab, et temale tullakse nõu andma. Siis aga ametnik läheb sinna ranget kontrolli tegema. Praegusel hetkel oleks vaja ühelt poolt, et tuleohutusjärelvalve ametnik suhtuks objekti omanikesse mõistvalt ning oleks objekti omanikele vastu võetavad. Ning teisalt, nad peaksid oskama lisaks kontrollimisele, anda objektile professionaalset nõu ehk olema oma valdkonna spetsialistid, et vajadusel objekti omanikke aidata ja oskama välja pakkuda erinevaid variante jne.

3.1. Lähtudes tänasest korraldusest tuleohutusjärelvalve osas ning praktikast, siis suurem osa tööülesannetest ongi tuleohutusülevaatuste läbiviimine. Lisaks arvestades töökoormust üldse, siis, kas eelnimetatud ülesande- professionaalse nõustaja, abistaja, rolli võiks delegerida mõnele teisele struktuuri täpselt määratud osale?

Küsimus on selles kellele ta anda? Praegusel hetkel on ka erasektoris ka päris mitmeid selliseid ettevõtteid, kes sellega tegelevad. Kuna objekti omanikud on ka erasektoris, siis nad loevad oma raha natukene teisiti, kui avaliku sektori inimesed. Nad ei ole huvitatud oma raha paigutamisest mitte põhitegevusvaldkonda. Ning seetõttu, ei ole nad huvitunud tuleohutusala tellimast, teistelt erasektori firmadelt.

Kindlasti, kui seda osutatakse läbi avaliku sektori, siis oleks ettevõtjate huvi oluliselt suurem.

Kus siis inspektorid viivad seda nõustamist läbi või on päästeasutuste juures, sellise vajaliku ettevalmistuse saanud spetsialistid, kes tegeleksid ainult selle valdkonnaga või ka koolitus valdkonnaga.

4. Võib öelda, et jõudsimegi järgmise küsimuse juurde, mille märksõna on deklaratsioon. Selle all on mõeldud, et objekti omanikud vastutaksid ise oma objekti tuleohutus nõuete kontrollimise eest ning esitaksid selle kohta deklaratsiooni- sellised puudused on kõrvaldatud ning teatud puuduste kõrvaldamiseks läheb nii palju aega jms. Ametnik vaatab selle üle ning vajadusel kontrollib vastavust ning pettuse korral rakendatakse sanktsiooni. Üldine hinnang selle vajalikkusele?

Selline lähenemine on positiivne selles mõttes, et praegusel hetkel tuleohutusjärelvalve alla kuuluvate objektide arv on selgelt ülepaisutatud. Korra aastas kontrollida üle kõiki kogu ettenähtud on täiesti arusaadavalt ressursi raiskamine. Praegusel hetkel kontrollida, kas tuleohutus juhendisse on sisse viidud teatud uuendus/muudatus ning teha ka järelkontrolli, siis see on praegusel hetkel liigne.

Probleem võib siin tekkida selles, et objekti omanikud ei ole nii kompetentsed tuleohutus poolt adekvaatselt hindama. Ütleme, et paar aastat nad saavad nii öelda liugu lasta vanade ettekirjutuste peal, kuid just uute vigade leidmine, saab siin olema probleemiks (objekti omanike poolt). Võrreldes seda nüüd maksuametiga, on erisus see, et maksuamet enne maksudeklaratsiooni esitamist, saavad kõik asutused sulle kõik need vajalikud paberid, andmed ja igauks ise vormistab need kokku ära. Aga tuleohutuse olukorra hindamiseks on vaja esiteks väga head orienteerumist õigusnormides, pluss siis head silma, selleks, et aru saada tuleohutusest. Ma ei pea sellist deklaratsiooni kõige õigemaks, kuid seda saab kombineerida, kui muuta tuleohutusülevaatuste periood oluliselt teistsuguseks (nt, kolme ja viia aasta peale) ja seal vahepeal esitada neile selline deklaratsioonide esitamise kohustus. Ehk, neil kontrollitakse objekt põhjalikult ära, neile tehakse vajadusel ettekirjutused, protokollid ja siis nad peavad korra aastas esitama deklaratsiooni, sellest, mis on muutunud ja mida on ära tehtud. Näiteks nagu tööinspektsiooni kontrollib töökeskkonna riskianalüüsi. Siis meie esitame tööinspektsioonile töökeskkonna riskianalüüsi ning jooksvalt peame ise pidevalt seda olukorda jälgima. Siis võib vahepeal teha pistelisi kontrole. Ma leian, et kui pikendada vahetu ohuga (koolimajad, hotellid jt) objektide kontrollimist, kus on ligipääs vöö-

rastele, siis seal peab olema sagedam kontroll. Kuid tava töökeskkonna mõttes, kus on omad inimesed, ei oleks vaja teostada sellist rutiinset kontrolli.

5. Ennetustöö, kui tuleohutusjärelvalve ülesanne? Kuidas peaks see olema korraldatud päästeseaduses?

Minu hinnangul on päästeseaduses praegusel hetkel see valesti ülesehitatud. Praegusel hetkel olev selgitustöö on üks osa riiklikust tuleohutusjärelvalvest. Mõiste preventatsioon on praegusel hetkel üldse käsitlemata ehk siis õnnetusi ennetatakse praegusel hetkel otseselt juttu ei olegi. Aga minu nägemust mööda on tuleohutusjärelvalve üks osa ennetustööst, mitte vastupidi. Konkreetselt tulekahjudest rääkides, siis teatud objektidel tuleohutusülevaatus tegemine on üks meede tuleohu ennetamisel. Sellega ennetatakse neid tulekahjusid, mis võivad tekkida. Näiteks, kas tuleohutusnõuete rikkumisel ühiskondlikes hoonetes jne. Aga ennetustöö peaks olema päästeseaduses ka natukene laiemalt lahti räägitud. Mis asi ta on, kuhu ta on suunatud, mis eesmärk sellel ennetustööl on. Tuleohutus järelvalve on siin täiesti eraldi osa, aga erinev on ta just menetlus reeglite kohapealt. Muus mõttes on ennetustöö suunatud ikkagi kahte olulisemasse suunda- üks on mitte konkreetsele inimesele ehk laiiale sihtgrupile (kõikvõimalikud meediakanalid) ja teine on konkreetse suunitlusega koolituste läbiviimine ehk mingisugused sihtgrupid võetakse ette (lasteaiad, koolid, töökohtades, seltsid, mis iganes). Need on tõenäoliselt kõige mõjusamad ennetustöö läbiviimise ennetustöö meetmed. Lisaks sellele kõikvõimalikud demonstratsioon esinemised, teavitus materjalid.

5.1. Kuidas on Järvamaal ennetustöö korraldatud?

Ütleme nii, et ennetustöö ei ole meil defineeritud kui planeerimis- ja järelvalve osakonna ülesanne. Ennetustöö käib läbi planeerimise ja järelvalve osakonnas töötava peaspetsialisti, kes vastutab peamiselt kogu selle ennetustöö valdkonna ja strateegia eest, kuidas see asi kõik kokku panna. Pluss siis see, et ta ise ka reaalselt osaleb koolitustel ja viib läbi. Aga muus mõttes kasutame pärisuurt osa asutuse töötajatest. Kõige aktiivsemalt on rakendatud ka operatiivkorrupidajad, kes viivad reaalselt koolitust läbi. Peamine sihtgrupp on meil lapsed, õpilased (praegusel hetkel). Nendele ei räägita tuleohutus alaseid teadmisi, kuidas midagi ehitada või projekteerida, kui vaid seda, kuidas käituda. Seal on tähtis see, et seda viiks läbi sellise kompetentsusega inimesed, kes igapäevaselt puutuvad kokku õnnetustega. Teine suhteliselt aktiivne suund on kohalikud omavalitsused, kus me kasutame kohalike omavalitsuste ametnike, selleks, et ellu viia meie poliitikat ning et nemad suurendaks endapoolset kontrolli. (näiteks, heakorra täitmise üle, tühjade hoonete üle, oma sotsiaaltöötajate kaudu inimesteni minekut). See on nüüd see koht, kus me kasutame peamiselt oma järelvalve inspektoreid. Lisaks on ka mitmed eakate inimeste klubi, kus me saame ligipääsu kõige suurema riskigrupini. Ennetustöö näol on meil tegemist sellise valdkonnaga, kus kõik lõövad kaasa. Samuti tuleõrjujad-päästjaid kaasame kahel moel. Üks on demonstratsioon esinemised (valla-, linnapäevad, kus me räägime ja tutvustame, miks üks ja teine asi meie töös vajalik on jms) ja teiseks, et kohalikud omavalitsused kingiksid oma vallas eakatele inimestele suitsuandurid, siis selles osas saadame päästjaid neid kodudesse paigaldama.

5.2. Tagasiside on siis eelneva põhjal positiivne või kuidas?

Üldiselt jah, et kutsutakse pidevalt tagasi. Oleme ka võtnud tagasiside lehti ja tulem on positiivne ning meid on jah, päris palju tänatud. Ma arvan, et Järvamaal inimesed näevad päästeteenistust oluliselt rohkem õpetamas, kui õnnetustel abis ehk oluliselt suurem arv inimesi puutub meiega kokku mitte õnnetustel, vaid just ennetus pool.

5.3. Soovitused päästeseadusesse ennetustöö osas?

Peamiselt jääb ennetustöö seisma seetõttu, et seda ei ole seadusesse sisse kirjutatud (otseselt), seda ei finantseerita ning ei ole võibolla ka eestvedajaid inimesi, kes võtaks ja hakkaks asjaga tegelema. Kui finantssüsteem seda asja natukeneki toetaks, kas või käivitamisel (projekti põhimõttel), siis kindlasti aktiveeruks tegevus kõvasti ilma seadustetagi. Teine küsimus on see, et projektidega ei oleks üle Eestiline ennetustöö tegevus tasakaalustatud.

Peaks olema kaks tasandit. Üks oleks riiklik, seadusega paika pandud või prioriteetidega arengukavas ning et, kõik saavad selle eest vajalikud finantsid toetuseks. Lisaks on võimalus teha seda ka omal initsiatiivil, veel positiivsemalt. Ma arvan, et selline korraldus looks küll sellise täiesti toimiva ennetussüsteemi.

Suured tänud!