

Sisekaitseakadeemia

Päästekolledž

Sergei Manekin

RK170

**PÄÄSTEAMETI TULEOHUTUSE KONTROLLI TEENUSE
VÕIMEKUSE TÕSTMINE SISEMISTE RESSURSSIDE
ARVELT IDA PÄÄSTEKESKUSE NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja:

Kadi Laanemäe, MA

Kaasjuhendaja

Alar Valge, MA

Tallinn 2020

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Kolledž/instituut: Sisekaitseakadeemia	Kaitsmise kuu ja aasta: juuni 2020
Töö pealkiri eesti keeles: Päästeameti tuleohutuse kontrolli teenuse võimekuse tõstmine sisemiste ressursside arvelt	
Töö pealkiri võõrkeeles: Increasing the Rescue Board's capacity for fire safety inspection by utilising internal Resources	
<p>Lühikokkuvõte: Töö on kirjutatud eesti keeles, eesti- ja inglisekeelse kokkuvõttega. Töö koos lisadega on 53 leheküljel, millest 42 lehekülge moodustab töö põhiosa. Töös on kasutatud 47 eesti- ja inglisekeelset allikat. Töös on 7 tabelit ja 4 lisa.</p> <p>Lõputöö uurimisprobleemiks on: millises ulatuses on võimalik päästekomando ja operatiivgruppide ametnike kaasata nende põhiülesannete kõrvalt tuleohutusnõuete täitmise kontrollimisesse? Lõputöö eesmärgiks on määratleda ametnikele, kes kaasatakse tuleohutusjärelvalvesse, vajalikud teadmised ja nõuded ning tööülesanded ja menetlus õigused, mis on nendele tuleohutus kontrolli teenuse tõhustamiseks võimalik anda. Lõputöö uurimisstrateegiana kasutakse juhtumiuuringut ning andmete kogumismeetodina kasutab autor dokumendi analüüsi ja asjatundjate intervjuusid. Lõputöö uurimisülesanded on: analüüsida, ohutusjärelvalve olemust, töökorraldust ning probleemkohad tuleohutusjärelvalve teostamisel, analüüsida päästekomando ja operatiivgruppi ametnike töökorralduslikke dokumente, et tuua välja kaasatavate ametnike sobivust järelvalvet teostada, viia läbi intervjuu uuring lisaressursi võimalike lisa tööülesannete ja menetluse pädevuste väljaselgitamiseks. Lõputöö uurimistulemusena tehakse järeldused ja nende põhjal Päästeametile järgmised ettepanekud: kaasata tuleohutusjärelvalve ülesannete teostamisele päästekomando komandopealikud järgmiste tööülesannetega: eluruumide kontroll, kasutuseta hoonete kontroll, hooneväliste tuleohutusnõuete rikkumiste kontroll. Selleks et teostada eelpool nimetatud tööülesandeid tuleb komandopealikul anda õigus haldusmenetluse ja väärtemenetluse (lühimenetluse piires) läbiviimiseks.</p>	
Lisad:	
Võtmesõnad: tuleohutusjärelvalve, haldusmenetlus, õiguste laiendamine, väärtemenetlus	
Võõrkeelsed võtmesõnad: fire safety supervision, expanding rights, administrative proceeding, misdemeanour	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Töö autor: Sergei Manekin	
Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.	
Allkiri:	Kommentaar (soovi korral)
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Kadi Laanemäe	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Alar Valge	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor/instituudi juhataja:	Allkiri:

SISUKORD

TERMINIDE JA LÜHENDITE SELGITUS	4
SISSEJUHATUS	5
1. TULEOHUTUSKONTROLI TEENUSE TÖÖKORRALDUS	8
1.1 Kaasamine kui meetod.....	8
1.2 Teenuse eesmärk ja õiguslikud alused.....	9
1.3 Ohutusjärelvalve praktiline töökorraldus ja probleemkohad	12
1.4 Potentsiaalselt kaasatavad ametnikurühmad.....	16
1.4.1 Võimalike kaasatavate ametikohtade õiguslikud alused	17
1.4.2 Vaadeldavate päästeametnike töökorraldus.....	18
2. PÄÄSTEAMETI SISEMISE INIMRESSURSI KAASAMINE TULEOHUTUSJÄRELEVALVESSE.....	21
2.1 Tuleohutusjärelvalve teostamiseks sobiva päästeametnike gruppi määramine	22
2.1.1 Kaasamisega kaasnevate võimalike mõjude uuringu raport.....	23
2.1.2 Esimese uurimisülesande tulemused	30
2.2 Intervjuu tulemused ja analüüs	31
2.2.1 Ohutusjärelvalve valdkonna asjatundjate intervjuu tulemused	31
2.3 Järeldused ja ettepanekud	38
2.3.1 Järeldused	38
2.3.2 Ettepanekud	39
KOKKUVÕTE	41
SUMMARY	43
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	44
TABELITE LOETELU	48
Lisa 1. TEKSTILÕIKUDE ANALÜÜS MÕJUDE TÕENDAMISEKS.....	49
LISA 2. MÕJUDE HINDAMINE KAASATAVATE AMETNIKE GRUPIDE LÕIKES	51
Lisa 3. TEENISTUJATELE ESITATAVAD NÕUDED	53
Lisa 4. KOONDATUD UURINGU TULEMUSED AMETNIKUTE RÜHMADE LÕIKES .	54

TERMINIDE JA LÜHENDITE SELGITUS

KoRS -Korrakaitse seadus

OJB – Ohutusjärelevalve büroo

TKT – Tuleohutuskontrolli teenus

TuOS – Tuleohutuse seadus

HMS – Haldusmenetluse seadus

VTMS – Väärteomenetluse seadustik

RP/MV – Rühmapealik/meeskonnavanem

OP – Operatiivkorrapidaja

KP - Komandopealik

SISSEJUHATUS

Riikliku järelevalve korraldusega püütakse vähendada olukordi, kus päästemeeskonnad sündmuste lahendamiseks sekkuma peavad. Ohutusjärelevalve valdkonnas tegutseb Päästeamet teenusepõhiselt. Lõputöös keskendutakse tuleohutuse ja kemikaaliohutuse kontrolli teenusele, mis on koondatud OJB ohutusjärelevalve teenuse alla. Tuleohutuskontrolli teenuse eesmärk on riikliku järelevalve teostamine tuleohutusnõuete täitmise üle vastutavate isikute poolt (Siseministerium, 2015a, lk. 61). Antud teenuse tööplaan kuulub ehitise tuleohutuskontrollide teostamine avalduste ja ohuprognooosi alusel (Päästeamet, 2020). Praktiline probleem tuleohutuskontrolli teostamisel on inimressurssi vähenemine, mis võib olla osaliselt tingitud OJB teenistujate erasektorisse lahkumisest. Samas nõuab uute inspektorite värbamine ja koolitamine teatud aega, mis põhjustab teistele teenuse ametnikele ülekoormust (Päästeamet, 2019a, lk. 6-7)

Lõputöö autor püstitas küsimuse, kas tuleohutusjärelevalve menetluse võimekust on võimalik tõhustada, kasutades Päästeameti sisemist inimressurssi teistest struktuuriüksustest ametnike arvel, kes oma põhiülesannete kõrval ka tuleohutusjärelevalvet teostaksid?

Lõputöö **aktuaalsus** seisneb selles, et käsitletakse Päästeameti strateegiaga võetud tegevusuunda, mis näeb ette organisatsioonilise võimekuse suurendamise Päästeameti teenistujate tööaja ja potentsiaali efektiivsema kasutamise abil (Päästeamet, 2016, lk. 38). Siseministeriumi arengukavas 2015-2020 peetakse oluliseks tegevuseks tuleohutusnõuete rikkumise paremat märkamist ning selleks soovitakse suurendada erinevate järelevalvet teostatavate ametkondade teadmisi (Siseministerium, 2015a, lk. 61). Samas on Päästeameti ohutusjärelevalve peamine probleem teenust osutavate ametnike piiratud arv (Päästeamet, 2019a, lk. 5). Tuleohutuskontrolli teenusesse täiendavate päästeametnike kaasamine aitab suurendada tuleohutusnõuete rikkumise paremat märkamist ja elanikkonna tuleohutuslaseid teadmisi tingimustes, kus Päästeameti tuleohutusjärelevalve teenust pakutakse piiratud ametnike arvuga.

Käesoleva lõputöö **uudsus** seisneb selles, et autorile teadaolevalt ei ole teiste valdkondade teenistujate laia kaasamist ohutusjärelevalve valdkonna teenuste osutamisse seni põhjalikult analüüsitud. Lõputöö autor uurib Päästeameti komando ja operatiivgrupi ametnike kaasamise võimalust ja otstarbekust OJB toetamiseks. See annab võimaluse panna osa koormusest päästekomando ja operatiivgrupi ametnikele.

Liis Seisonen analüüsis oma magistritöös „Päästeameti läbiviidavate kodukülastuste õiguslik määratlus“ Päästeameti poolt läbiviidavate tuleohutus-nõustamisteenuste kodunõustamisi ning jõudis järeldusele, et neid võib käsitleda kui haldusorgani toimingut, kuna nende puhul on tegemist avalik-õigusliku suhtlemisega riigi ja isiku vahel. Sellisel juhul laieneb teenust osutavatele ametnikele, seal hulgas ka meeskonnavanema, rühmapealiku ja komandopealiku ametikohtadele haldustoimingute ja väärteomenetluse õigus (Seisonen, 2016, lk. 90-93). Nimetatud magistritöö näitab vajadust uurida komando ametnike gruppe, kellele on võimalik ja otstarbekas menetlusõigusi laiendada.

Lõputöö **uurimisprobleem** on püstitatud küsimusena: millises ulatuses on võimalik päästekomando ja operatiivgruppide ametnikke nende põhiülesannete kõrvalt tuleohutusnõuete täitmise kontrollimisse kaasata?

Uurimisprobleemi täpsustavad uurimisküsimused:

1. Milliseid teadmisi ja nõudeid tuleb kaasatud ametnikele esitada, et neid saaks tuleohutusnõuete rikkumiste menetlemisel rakendada?
2. Milliseid komando ja/või operatiivgrupi päästeametnikke saab kaasata tuleohutuskontrolli teostamisse ning millised mõjud sellega nii teenusele kui ka kaasatud ametnikele kaasnevad?
3. Millised menetlusõigused ja tööülesanded tuleb anda ametnikele, kes tuleohutuse järelevalvesse põhiülesannete kõrvalt kaasatakse?

Lõputöö **eesmärk** on määratleda tuleohutusjärelevalvesse kaasatavatele ametnikele vajalikud teadmised ja nõuded ning tööülesanded, mis on neile tuleohutuskontrolli teenuse tõhustamiseks võimalik anda. Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

- Analüüsida ohutusjärelevalve olemust, töökorraldust ning probleemkohti tuleohutusjärelevalve teostamisel.
- Analüüsida OJB inspektorite, päästekomando ja operatiivgrupi ametnike töökorralduslikke dokumente, et tuua välja kaasatavate ametnike järelevalve teostamise sobivus.
- Viia läbi intervjuu-uuring lisaressursi võimalike täiendavate tööülesannete ja menetluse pädevuse välja selgitamiseks.
- Esitada saadud tulemused ja järeldused ning teha ettepanekud.

Lõputöö koosneb kahest peatükist. Esimene peatükk on teema teoreetiline käsitlus, milles antakse ülevaade tuleohutusjärelevalve olemusest ning teenuse õiguslikest alustest, OJB tuleohutuskontrolli teenuse pakkumise hetkeolukorrast ja probleemkohtadest

tuleohutusnõudmiste rikkumistele reageerimisel. Antakse ülevaade tuleohutuskontrolli teenusesse kaasatavate päästeametnike peamistest tööülesannetest ja ametikohtade õiguslikest alustest. Samuti antakse ülevaade kaasamise protsessist kui meetodist.

Teine peatükk hõlmab empiirilist uuringut. Selles kirjeldatakse kasutatud uurimismeetodit, esitatakse uuringu tulemuste analüüs ja järeldused ning tehakse ettepanekud. Lõputöö uurimisstrateegiana kasutati juhtumiuuringut. Eesmärgi täitmiseks viiakse läbi kvalitatiivne uuring. Andmekogumise meetodina kasutatakse intervjuud ja dokumendianalüüsi. Intervjuude valimiks on ohutusjärelvalve büroode juhid, tuleohutuskontrolli teenuse nõunikud ja inspektorid.

1. TULEOHUTUSKONTROLLI TEENUSE TÖÖKORRALDUS

Käesolevas peatükis annab autor ülevaate kaasamise protsessist kui meetodist, millest päästeametnike tuleohutusjärelvalvesse kaasamisel juhinduda tuleb. Samuti antakse ülevaade ohutusjärelvalve büroo (edaspidi OJB) tuleohutuskontrolli teenuse (edaspidi TKT) tööeesmärkidest ja õiguslikest alustest. Lõputöö uurimisprobleemi aspektist on oluline vaadata üle, kuidas riiklik tuleohutusjärelvalve toimib ning millistest õiguslikest aktidest TKT inspektor tuleohutusnõuete kontrollimisel juhinduma peab. Päästeameti teistest struktuuriüksustest päästeametnike TKT-sse kaasamisel on oluline tuvastada, milliste tööülesannete täitmisele on neid võimalik kaasata. Selleks analüüsib autor selles peatükis TKT töökorraldust reguleerivat dokumentatsiooni. Uurimisprobleemi lahendamiseks tuleb analüüsida ka kaasatavate päästeametnike ametikohtade õiguslike aluseid ning võrrelda neid TKT inspektori ametikoha õiguslike alustega.

1.1 Kaasamine kui meetod

Kallaste ja Jaakson (2005, lk. 6) peavad oma raamatus „Töötajate kaasamine Eestis: juhtumiuuringutel põhinev analüüs“ töötajate kaasamise all silmas töötajatele otsustusvõimaluse andmist, st nendega konsulteerimist, nende informeerimist ja neile otsustusõiguste andmist. Hinsberg ja Kübar (2009, lk. 4) rõhutavad, et kaasata saab erinevatesse tegevustesse, kasutades erinevaid viise.

Käesoleva lõputöö raames vaadeldakse komando ja operatiivgruppide ametnike kaasamist TKT protsessi nende otsustuse ja menetlustoimingute õiguste andmise kaudu, eesmärgiga tugevdada järelvalve võimekust sisemiste ressursside arvel.

Kallaste ja Jaakson kirjutavad, et töötajate kaasamine ei pruugi alati mõjuda kaasatavale ja organisatsioonile positiivselt. Et lõpptulemus oleks organisatsiooni jaoks positiivne, tuleb otsida kaasamise optimaalset taset ja viisi. Nende uuringu eesmärk oli töötajate rahulolu ja organisatsiooni tulemuslikkuse vaheliste seoste tuvastamine. Uuring näitas, et organisatsiooni tulemuslikkuse ja kaasamise seosed ei olnud üheselt kirjeldatavad. Leiti nii positiivseid kui ka negatiivseid seoseid ja jõuti järeldusele, et tulemus sõltub organisatsiooni spetsiifikast. (Kallaste & Jaakson, 2005, lk. 65)

Kaasamise planeerimisel peavad osalema nii kaasaja kui ka kaasatav. Kaasamise olulised osad

on muuhulgas kaasamise eesmärgi püstitus, info kogumine ja mõjude prognoos. Kaasamisel on oluline hinnata, kuidas see rakendub, kuidas saavutatakse eesmärke, milliseid probleeme see ei lahenda ja millised uued probleemid see tekitab. Kaasamisel tuleb ette näha, mida tehtud otsusega saavutada saab ning millised uued vajadused sellega kaasnevad (Hinsberg & Kübar, 2009, lk. 11-13).

Komando tasandi ametnike tuleohutuskontrolli teenuse kaasamise puhul on tegemist nende võimustamisega. Võimustamine annab kaasatavatele mingi ülesande täitmisel aktiivse rolli. Võimustatud ametnikud saavad otsustada, kuidas tegutseda, kaaluda erinevaid lahendusi ja viia otsuseid ellu (Hinsberg & Kübar, 2009, lk. 14). Kaasatud päästeametnike puhul tähendaks see, et nad saavad seaduses ettenähtud juhtudel tuleohutuskontrolli teenust osutada, viies läbi menetlusi ning kasutades otsuste langetamisel kaalutusõigust.

1.2 Teenuse eesmärk ja õiguslikud alused

Maslow (1970, pp. 45-47) tõi välja, et pärast inimese füsioloogiliste vajaduste rahuldamist tekivad indiviidi elus uue elutaseme vajadused, mida võib ühendada turvalisuse vajaduse kategooriasse. Indiviid püüab elada turvalises, stabiilses ja prognoositavas maailmas, kus eeskirjad ja määrused kehtestatakse üks kord ja kõigi jaoks ning kus ohtlikud üllatused, häired ja kaos on välistatud.

Enamik inimestest on huvitatud sellest, et iga isiku käitumine oleks kooskõlas ühiskonnas kasutusele võetud standarditega. Teatud olukordades võib ühe isiku tegevus, tegevusetus või otsus ülejäänud inimesi negatiivselt mõjutada. Enamik ühiskonnaliikmetest ei soovi negatiivset mõju endale ning ootab, et need teod või negatiivsed mõjud oleksid keelatud ja tõkestatud. Keelu või sunni õigus kuulub riigi institutsioonidele või on reguleeritud ühiskonnas aktsepteeritud sotsiaalsete normidega. Ühiskonna sotsiaalsete normide aktsepteerimine toob kaasa antud normide rikkujate hukkamõistu, mistõttu üritavad inimesed rikkumistest hoiduda. See annab ühiskonnale indiviidi üle võimu (Mikiver & Põllumäe, 2003, lk. 7). Ühiskond teostab võimu, kasutades selleks sotsiaalset kontrolli ja seaduslikku järelevalvet, mille eesmärk on millegi tegemise keelamine või sundimine (Sepp, 2001, lk. 70).

Korraldusseaduse (edaspidi KoRS) § 2 lg 4 on mõiste riiklik järelevalve defineeritud kui korralduseorgani tegevus, mis on suunatud ohu väljaselgitamiseks, ennetamiseks või tõrjumiseks (Korraldusseadus, 2011).

Eestis teostab järelevalvet tuleohutusnõute täitmise üle Päästeamet. Päästeseaduse § 5 lg 1 p3 kohaselt on Päästeamet kohustatud teostama järelevalvet Tuleohutuse seaduse (edaspidi TuOS) ja muude õigusaktidega sätestatud tuleohutusnõute täitmise üle (Päästeseadus, 2010).

Tuleohutusnõuete peamine eesmärk on õnnetuste ennetamine või nende tagajärgede vähendamine, kusjuures on oluline, et inimesed oleksid tuleohtudest teadlikud ning väldiksid oma tegevustes tuleohtlikku käitumist ja oskaksid tulekahju korral õigesti tegutseda (Lambing, et al., 2013, lk. 7). Tuleohutusnõuded on kehtestatud seadustes ja määrustes ning nende täitmine on kõigile kohustuslik. Eestis reguleerib tuleohutuse valdkonda TuOS, mille § 1 lg 1 on sätestatud isikute õigused ja vastutus tuleohutuse tagamisel ning riikliku järelevalve teostamisel (Tuleohutuse seadus, 2010). TuOS alusel täpsustab siseminister määrustega tuleohutusnõudeid.

Riikliku järelevalve teostamise põhimõte on kontroll seaduste täitmise üle täidesaatva võimu poolt (Joamets, 2016). Tuleohutusnõuete kontrollimisel tegutseb Päästeamet haldusorganina ning kasutab haldustoiminguid ja sunnivahendeid (sunniraha ja asendustäitmine). Haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) § 8 lg 1 kohaselt on haldusorgani mõiste defineeritud haldusülesannete täitmiseks volitatud isiku, kogu või asutusena (Haldusmenetluse seadus, 2002).

Päästeameti peamine eesmärk on ennetada õnnetusi ning tuleohutusjärelevalve eesmärk on mõjutada inimesi tuleohutusnõudeid teadvustama ja neid täitma. Sellest tulenevalt toimub Päästeameti riiklik järelevalve haldusmenetluse vormis ning mõjutusvahendina kasutakse sunniraha ja asendustäitmist, mille kaudu mõjutakse inimesi nõudeid täitma ning järgima. Tuleohutusjärelevalve toimub haldusmenetluse vormis, selle alused ja kord on sätestatud HMS-is, KoRS-is ja Päästeseaduses (Chris, et al., 2018, lk. 7).

Haldusmenetluse oluline printsiip seisneb selles, et korrakaitseorgan võib sekkuda isikute eraellu ainult seaduse alusel ning õigusakt või toiming peab olema eesmärgi suhtes vajalik, proportsionaalne ja kohane (Haldusmenetluse seadus, 2002). Päästeameti tuleohutusjärelevalve teostamise eesmärk on õnnetusi ennetada ja õnnetuste tagajärgi vähendada ning see on suunatud elanikkonna jaoks tuleohutuse tagamisele. Haldusakti väljastamisel peab arvestama isikute vajaduste ja võimalustega. Näiteks kui kaubanduskeskuses on evakuatsiooni väljapääs takistatud, on ettekirjutus asjakohane haldusakt. Juhul kui eramaja kütteseade ei vasta nõuetele ja selle kasutamisel esineb tuleoht, tuleb otsuste tegemisel kaaluda kõiki akti väljastamisega kaasnevat tagajärgi kütteseadme kasutajatele, muu hulgas näiteks seda, kas omaniku sotsiaalmajanduslik seisund võimaldab puudused likvideerida.

Aedmaa, *et al* (2004, lk. 277) leiavad, et haldusakti õiguslik alus asutuse jaoks võib olla nii kohustav kui ka lubav. Esimesel juhul on selge, et haldusakt tuleb anda, kuid teisel juhul tuleb arvesse võtta kõiki võimalikke asjaolusid ja kaaluda, kas rakendada seadusega antud õigust või mitte. Eespool toodud näite korral võib otsida inimeste jaoks võimaluse kütteseade tuleohutusnormidega vastavusse viia. Kaalutusõiguse ehk diskretsiooni mõiste on defineeritud HMS § 4 lg 1 ja see tähendab korrakaitseorgani õigust kaaluda otsustuse tegemist või valida mitme otsustuse vahel. Aedamaa, *et al* (2004, lk. 277) rõhutavad, et asutus võib, kuid ei pea õigusnormide kohaselt haldusakti andma.

Päästeamet kui korrakaitseorgan, omab pädevust ja on kohustatud tuleohutusnõuete rikkumiste korral menetlema toime pandud tegusid väärteomentluse vormis. Väärteomentluse kohustus tuleneb väärteomentluse seadustikust (edaspidi VTMS), mille § 3¹ lg 1 kohaselt väärteo tunnuste ilmnemisel on kohtuväline menetleja kohustatud algatama väärteomentluse, kui puuduvad väärteomentlust välistavad asjaolud või menetleja on veendunud, et tegemist ei ole vähetätsa teoga. VTMS ei reguleeri, milline peab olema menetluse algatamise alus. Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, tuleb § 2 kohaselt kasutada kriminaalmenetluse sätteid ning võtta aluseks väärteomentluse erisused. (Väärteomentluse seadustik, 2002)

Kriminaalmenetluse seadustiku¹ § 193 lg 1 kohaselt menetluse alustamiseks peab olema ajend ja alus ning § 194 seletab lahti aluse ja ajendi mõisted (Kriminaalmenetluse seadustik, 2004). Väärteomentluse algatamiseks peab olema kindel alus ehk andmed, mis viitavad väärteo toimumisele.

TKT rakendusjuhisis määrab kindlaks asjaolud, mille alusel ametnik väärteomentlust alustama peab: objektil on korduvalt rikutud tuleohutusnõudeid, puudused on võimalik kiiresti likvideerida, esinevad takistused järelevalve teostamisel või esitatakse valeandmeid. (Ohutusjärelevalve osakond, 2017, lk. 31)

TuOS § 44; 49; 50; 52 ja 54 on sätestatud teod, mille korral viiakse menetlus läbi väärteomentluse vormis. Sama seaduse § 56¹ loetleb rikkumised, mille menetlemisel saab kohaldada lühimenetlust. (Tuleohutuse seadus, 2010)

Väärteomentluse alustamisel tuleb arvestada menetluse otstarbekuse põhimõttega (Chris, *et al.*, 2018, lk. 10) Rikkumiste avastamise korral on inspektoril õigus sündmuse asjaolusid arvesse võttes kaaluda, kas alustada menetlust ning milliseid meetmeid rakendada.

Kui menetleja leiab, et puuduste likvideerimiseks ei piisa ainult haldussunnist või, et objektile leiavad aset korduvad rikkumised, on tal õigus kaaluda haldusmenetluse kõrval väärteomenetluse alustamist, et kutsuda seadusekuulekusele (Seisonen, 2016, lk. 58).

Eeltoodu põhjal on näha, et TKT järelevalve tegevus toimub peamiselt haldusmenetluse raames, mis seisneb objektide tuleohutuskontrollis, mille käigus toimub ka tuleohutuslane nõustamine. Päästeametnik teostab objektide kontrolli haldusmenetluse raames ning peab oskama meetmete rakendamisel kaalutusõigust rakendada. Tuleohutuskontrolli ametnik peab olema suuteline inimeste probleemidesse süvenema, kaaludes meetmete valiku osas otsust või valikut tehes, kas meedet on vaja rakendada. Tuleohutusnõuete kontrollimise aspektist on kõige tähtsam see, et inimesed oskavad tajuda tuleohtu ja vastavalt sellele käituda. Inspektor peab otsuste tegemisel kõiki võimalikke faktorid arvesse võttes olema ettevaatlik ja ettenägelik. Näiteks ehitise küttesüsteemi halva seisundi puhul tuleb otsuste tegemisel arvestada isiku majanduslikku seisundit, tehes valiku kasutamise keelu või ettekirjutuse puuduste likvideerimise vahel, kas isik on võimeline küttesüsteemi parandama või mitte. Meede tuleb valida nii, et see täidaks oma eesmärgi ja ei oleks samal ajal liiga koormav. Vale meetme valikul ei saavutata järelevalve eesmärki. Kaasatud päästeametnikud peavad olema haldusmenetluse ja väärteomenetluse põhimõtetega väga hästi tuttavad ja arvestama kõigi võimalike nüanssidega selleks, et oma volituse piires võimalikud tööülesanded parimal viisil lahendada.

1.3 Ohutusjärelevalve praktiline töökorraldus ja probleemkohad

OJB teenistujate ametikoha eesmärgid, teenistuskohustused ja soovitud tulemus, õigused ja vastutusala ning ametikohale esitatavad nõudmised on määratud kindlaks vastava teenuse teenistujate ametijuhendites. Ohutusjärelevalve valdkonna ametnike töökorraldust ning kontrolli meetmeid reguleerib ohutusjärelevalve töökorralduse juhend (Ohutusjärelevalve osakond, 2018, lk. 1).

Tuleohutuse tagamisel tegutseb OJB teenusepõhiselt ning osutab kokku viit teenust (Ohutusjärelevalve osakond, 2018, lk. 1):

- tuleohutuse kontrolli teenus (TKT);
- ehituskontrolli teenus;
- tulekahjude menetlemise teenus;
- tuleohutusteenuse kontrolli teenus.

Teenuse töökorralduslikud küsimused on reguleeritud vastava teenuse rakendusjuhiseiga, mille

eesmärk on ühtlustada ohutusjärelvalve tegevust teenuse osutamisel, määrata kindlaks teenuse osutamisega seotud töökorralduslikud küsimused, haldus- ja vääртеomenetluse läbiviimine, teenuse eesmärgid ja ülesanded, teenistujate kompetentsi säilitamine ning ühtlustamine.

TKT inspektori põhiülesanded seisnevad haldusmenetluse läbi viimises, mis on seotud objektide tuleohutusnõuetele vastavuse kontrolliga. Objektide kontrollid liigitatakse täielikeks ja kontrollkäikudeks. Täieliku kontrolli teostamisel on oluline arvestada haldusmenetluse järjekorraga: teavitamine, paikvaatlus, kohustusliku protokollitäitmine ning andmete sisestamine andmebaasi, otsuste tegemine ning rikkumiste avastamise korral haldussunni rakendamine. Menetlustoimingud dokumenteeritakse. Objektidel avastatud puuduste likvideerimiseks koostatakse ettekirjutus, milles on seaduse ja normide alusel põhjendatud nõuete puuduste likvideerimise vajadust. Ettekirjutuses on määratud puuduste likvideerimise tähtsajad ning nende ületamise korral rakendatavad võimalikud sanktsioonid. Inspektor on kohustatud vaiete saabumisel need läbi vaatama. Ettekirjutuse tähtsaja saabumisel peab inspektor teostama objekti järelkontrolli ning puuduste likvideerimise korral menetluse lõpetama (Ohutusjärelvalve osakond, 2017, lk. 11-33). Inspektori töös on oluline tulemuste aruandlus, mida tehakse iga kuu. Aruandmisele kuulub informatsioon kontrollitud ehitiste arvu, kontrollimisel avastatud puuduste, rakendatud meetmete ja järelkontrolli teostamise tulemuste kohta. (Ohutusjärelvalve osakond, 2018, lk. 6).

TKT inspektor lähtub riikliku järelvalve teostatamisel eelnevalt püstitatud plaanist. Plaan koostatakse iga kvartali kohta lähtuvalt ohuprognosist, mille alusel valitakse erinevate kasutusviisi objektid vastavalt üleriigilisele riskihinnangule. Lisaks on erinevatele objektidele määratud kontrollimise intervallid. Samuti arvestatakse plaani koostamisel piirkonna riskihinnanguga, näiteks Ida-Virumaal kuuluvad riskiojektidele hulka kasutuseta hooned. Plaani lisatakse reidid objektidel, kus tulekahjude arv suureneb. Piirkonna riskihinnang koostatakse lähtuvalt enesekontrolli aruannete tulemustest või tulekahusignalisatsioonide häirete statistikast. Konkreetseid objekte (näiteks tööstusobjektid) kontrollitakse kas sooviavalduse, kaebuse või avalikuse tähelepanu alusel riskihinnangu põhjal. Plaani koostamisel määratakse, millises mahus objektide kontrolli ja objektide paikvaatlusi teostatakse, võttes arvesse teenuse isikkooseisu. Tuleohutusnõuete puuduste kõrvaldamise järelkontrolle teostatakse plaaniväliselt. (Ohutusjärelvalve osakond, 2018, lk. 2-3)

Eeltoodust on näha, et suurem osa tuleohutuskontrolli tegevustest on aeganõudev. Seda on vaja arvestada lisaametnike teenusesse kaasamisel, kui ülesandeid jagatakse, kuna nemad

peavad lisaülesandeid täitma oma põhiülesannete kõrvalt. Samuti on ülesannete jagamisel oluline plaani koostamine ja kaasatud ametniku kaasamine plaani koostamisse.

Ohutusjärelvalve valdkonnas tunnistatakse, et teenuse peamiseks tugevuseks on teenistujad. Valdkond suudab edukalt oma inimressurssi juhtida, kuid teenistujate arv on kriitilisel piiril, mistõttu ei saa valdkonna ennetavat potentsiaali, mis võimaldaks rohkem keskenduda riskiobjektidele ja ennetada sellega rohkem õnnetusi, täielikult realiseerida (Päästeamet, 2019a, lk. 6). Piiratud teenistujate arv tingib probleemi, mis seisneb selles, et elamute ja elamu abihoonete järjepidevaks kontrollimiseks ei ole inimressurssi, neid kontrollitakse kontrollkäigu formaadis. TKT keskendub II kuni VII kasutusviisi objektide kontrollimisele. Elamutes toimuvast saab infot peamiselt päästekomandode valveteenistujatelt, kes näevad seal toimuvat teostades ennetustööd, külastades elamuid ning tehes tuleohutuse teemadel selgitustööd. Kui päästjad avastavad, et eluruumis rikutakse tuleohutusnõudeid, lepitakse enamikul juhtudel kokku rikkumise likvideerimise viis ja selle kõrvaldamise aeg ning korduv nõustamise aeg. Omanikud ei pea alati kokkuleppetest kinni. Vahel keelduvad inimesed päästjate kodunõustamistest ning ei lase päästjaid eluruumi. Statistika näitab seoseid kodu ülevaatusel keeldumise ja tuleohutusnõuete rikkumiste vahel eluruumis. 2018. aastal sai eluhoone tulekahjudes surma kolm inimest, kes nõustajaid eluruumi ei lasknud (Oidersalu & Laube, 2019, lk. 11).

Ida päästkeskuse statistika järgi kodunõustamise raames avastatud tuleohutusnõuete rikkumiste arvud aastaga oluliselt ei muutu. Kahe aasta jooksul avastatud rikkumised on koondatud tabelisse 1. Tabelis toodud numbrid näitavad osakaalu protsentides läbi viidud kodunõustamiste koguarvustust.

Tabel 1. Tuleohutusnõuete puuduste esinemine 2017-2018 aastal läbi viidud kodunõustamistel (Oidersalu & Laube, 2019; autori koostatud)

Näitaja	Osakaal läbiviidud nõustamistest	
	2017	2018
Suitsuandur puudus	38%	39%
Ohtlik küttesüsteem	2%	4%
Ohtlik küttesüsteem ja puudus suitsuandur	64%	59%
Korduvkülastus	18%	18%

Eespool kirjeldatud situatsioonide lahendamiseks päästjatel vahendid puuduvad. Päästjatel puudub menetluspädevus ning neil on võimalik vaid üritada veenda isikut oma suhtumist muutma või teavitada TKT-d. Statistilisi näitajad võrreldes võib järeldada, et kodunõustamised

tuntavat üldist mõju ei avalda. Seisonen (2016, lk. 90-91) jõudis järelduseni, et päästjate osutatav kodunõustamise teenus on tuleohutusjärelvalvega sarnane tegevus ja peaks toimuma haldusmenetluse vormis. Kui kodunõustamine võiks lõppeda haldusakti andmisega, siis võiks omanikke ja üldsust mõjutada rohkem tuleohutusnõudeid järgima. Et kodunõustamine ei muutuks järelvalve tegevuseks, võiks meetmete andmine olla jätkutegevuste üks võimalik tegevus, kui muud meetmed ei anna kodu tuleohutuks muutmisel tulemusi.

Ameerika Ühendriikides kasutatakse päästekomandode teenistujad tuleohutusnõuetele vastavuse kontrollimisel. Selle edukaks rakendamiseks eeldatakse, et komando tasandi teenistujad läbivad vastava koolituse ning omavad võrdväärseid õigusi tuleohutuskontrolli inspektoritega. Kui ülevalpool mainitud teenistujad kontrollivad eluruume ning tuvastavad tuleohutusnõuete rikkumised, siis nende tegevuste loogika on sarnane Eestis toimuva praktikaga: lepitakse kokku rikkumiste kõrvaldamise aeg ning kui järgmise kontrolli ajaks olukord ei muutunud, siis lepitakse uuesti kokku puuduste likvideerimise aeg ning kui ka teine järelkontroll positiivset tulemust ei andnud, hakkab objektiga tegelema tuleohutuskontrolli inspektor. (Carter & Rausch, 2007, p. 77).

Selliselt tegutsemise miinus on see, et see tekitab lisakoormuse kontrollimisele kaasatud teenistujatele, kuna komando tasandi teenistujad peavad järelkontrollid kohandama oma graafikuga, mis võib ajas muutuda. Komando tasandi ametnike kaasamine tuleohutusnõuete kontrollimisele ei andnud kõikides Ameerika Ühendriikide piirkondades samavõrdset positiivset tulemust. Mõnes kohas ei olnud sellel märgatavat positiivset tulemust ning selle efektiivsuse täiendava uurimise vajadusele pööratakse tähelepanu (Fowler, 1998, pp. 23-25). Jim Crawford (2011) rõhutab oma artiklis „*The Truth about Company-Level Inspections*“, et komando tasandi ametnikud võivad efektiivselt kontrollida elamuid ja eluruume, kuid ülejäänud objekte peavad kontrollima tuleohutusinspektorid ning põhjendab seda kaasatud ametnike põhiülesannetest tuleneva koormusega.

Seisonen (2016, lk. 91) jõudis oma magistritöös järeldusele, et operatiivne rikkumistele reageerimine on vajalik, kui avastatakse kõrgendatud või oluline oht elule, tervisele või varale.

OJB töökorraldus ei võimalda tagada tuleohutusnõuete rikkumistele operatiivset reageerimist. TKT ametnikud tegutsevad kas plaani, teabenõude või sooviavalduse alusel kontrolli teostades või reide läbi viies. TKT inspektorite jaoks võiks operatiivne reageerimine tähendada, et mõned plaanitud tegevused jäävad pooleli või õigeaegselt tegemata. Lisaks, kui on vaba inspektor, kes saab signaali saamisel kiiresti reageerida, ei pruugi tal olla selleks liiklusvahendit, sest ühiskasutatavad sõidukid, mida järelvalvetegevusel kasutatakse, on piiratud, ning praeguse

korra kohaselt tuleb need eelnevalt broneerida. Samuti ei võimalda rikkumistele reageerida inspektorite tööaja planeerimine, mis üldjuhul näeb ette tööd ainult tööpäevade päevasel ajal.

On olemas erinevad kokkulepped OJB ja koostööpartnerite vahel, mille järgi tuleohutusnõuete rikkumiste kohta signaali saamisel fikseeritakse rikkumise aset leidmise koht, rikkumise sisu ja dokumentaalsed tõendid. Info laekub piirkonna inspektorile ning nädala jooksul võetakse kasutusele rikkumise kõrvaldamise meetmed. Sellega ei ole aga siiski tagatud see, et rikkumine saab kõrvaldatud maksimaalselt kiiresti ning see tekitab mõningal määral koostööpartneritele lisakoormust.

1.4 Potentsiaalselt kaasatavad ametnikurühmad

Lõputöö uurimisprobleemi lahendamiseks uurib autor, keda ametnikest on võimalik tuleohutusjärelvalve teostamisele kaasata. Lõputöös analüüsib autor võimalike kaasatavatena järgmiseid komandode ja operatiivgruppide ametnike rühmi:

1. meeskonnavanemad ja rühmapealikud (edaspidi MV ja RP);
2. operatiivkorrapidajad ja vanemoperatiivkorrapidajad (edaspidi OP);
3. komandopealikud (edaspidi KP).

Gruppe vaadeldakse eraldi, kuna nende tööiseloome, töökorraldus ja ametikohtadele esitatavad nõuded on erinevad. Selleks, et oleks võimalik analüüsida antud ametnike kaasamise võimalusi tuleohutusjärelvalve teostamisele, kogub ja töötleb lõputöö autor nimetatud rühmi puudutavat taustainformatsiooni ning uurimisküsimuse vastamiseks vajalikku materjali. Lõputöö autor vaatab üle TKT ametnikele esitatavad nõudmised, nende töökorralduse ning hindab uuritavate päästeametnike kaasamise võimalusi tuleohutusjärelvalve teostamisel.

Autor valis uuringu objektideks just need rühmad, kuna nende kaasamine võimaldaks lahendada eelmises peatükis kirjeldatud probleemi: inspektorite töökorraldus ei võimalda reageerida operatiivselt tuleohutusnõuete rikkumistele eesmärgiga ohuolukordi tõrjuda.

Valiku põhjenduseks MV/RP või OP puhul on see, et antud kategooria teenistujate töö iseloom (24-tunnine valve) võimaldab valvevahetuse käigus avastatud rikkumistele operatiivselt reageerida. Oma põhiülesannete teostamisel avastavad antud grupi ametnikud tihti tuleohutusnõuete rikkumised esimesena. Samuti on antud kategooria päästeametnikel olemas võimalus pidevalt liikuda, kasutades selleks päästesõidukeid ning nad on ööpäevaringselt kättesaadavad.

KP valikusse lisamine tingib selle, et nad on oma alluvate kaudu väljasõidupiirkonnas toimuvast teadlikud ning rikkumise avastamise korral on KP samuti võimalus nende tööaja jooksul suhteliselt kiiresti reageerida. KP töökoht on päästekomandos ning nad ei ole kohustatud sündmusele reageerima, samas ei ole KP tööülesannetel väga lühikesi tähtaegu ning neil on endal võimalik oma tööaega planeerida. Lisaks on KP teadlikud halduspiirkonna riskiobjektidel toimuvast ning võivad hoida neid oma kontrolli all tuleohutusjärelvalve teostamise kaudu või täita OJB poolt määratud ülesanded. Nende teenistujate kaasamisega on võimalik reageerida osadele rikkumistele kiiremini ja samas aitab see hoida TKT teenistujaid plaanivälisest tegevusest.

1.4.1 Võimalike kaasatavate ametikohtade õiguslikud alused

Lõputöö autor annab ülevaate tuleohutusjärelvalve teenuse ametnikele esitatavatest nõudmistest ja nende töökorraldusest ning hindab uuritavate päästeametnike kaasamise võimalusi tuleohutusjärelvalve teostamisel.

Päästeametnikele esitatavad nõuded on reguleeritud õigusaktide ja ametijuhenditega. Vaadeldavatele ametikohtadele esitatavad nõuded on leitavad käesoleva töö lisas (vt Lisa 3).

Vastavalt avaliku teenistuse seaduse § 7 lg 1 on ametnik isik, kes teostab avalik-õiguslikku võimu ning lg 3 on loetletud ametniku ülesanded, mille p 2 kohaselt on üks ülesanne riikliku järelvalve teostamine ja p 3 kohaselt riigi julgeoleku tagamine. Päästeteenistuse seaduse § 5 lg 1 on sätestatud ainult üldised ametinimetused ja lg 3 kohaselt kehtestab Päästeameti peadirektor oma käskkirjaga ametinimetused vastavalt ametikohtadele (Päästeteenistuse seadus, 2008).

Vastavalt Päästeameti peadirektori käskkirjale on käesolevas lõputöös vaadeldavad päästeametnike ametikohtade nimetused järgmised (Päästeamet, 2019b):

- OJB vaneminspektor on päästevanemspetsialist;
- Meeskonnavanem on päästespetsialist ja rühmapealik on päästevanemspetsialist;
- Operatiivkorrapidaja on päästejuhtivspetsialist;
- Komandopealik, sõltuvalt komando kategooriast, on päästejuhtiv- või päästevanemspetsialist.

Siseministri määruse nr 2 „Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded“ § 3 lg 4 kohaselt peab ohutusjärelvalve ametnik omama kõrgharidust. Hariduse nõude kohta on täpsustus § 8, kus on öeldud, et teenistujad,

kellel puudub päästeala kõrg- või kutseharidus, peavad läbima päästeasutuse peadirektori kinnitatud vastava täiendusõppe. Sama määruse § 5 lg 2 kohaselt esitatakse meeskonnavanema ametikohale päästemeeskonnajuhi kutsehariduse või vastavale standardile vastavuse nõue, lg 3 järgi peab operatiivkorrapidaja ametikoha täitjal olema päästeala kõrgharidus ning lg 5 järgi I grupi päästekomando pealikule esitatakse päästeala kõrghariduse või kutsehariduse nõue ning lg 6 kohaselt esitatakse II ja III grupi päästekomando pealikule päästeala kõrghariduse nõue. Päästeala kõrghariduse puudumisel peab komandopealik läbima Päästeameti peadirektori kinnitatud päästeala koolitused. (Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded, 2014)

Eeltoodust lähtuvalt on vaadeldavate päästeametnike ja TKT inspektori ametikohtadel võrdsed õiguslikud alused - nad kõik on päästeametnikud. Hariduse nõuete osas on erinevus, MV/RP ja I kategooria päästekomando KP võib olla päästeala kutseharidusega, mis raskendab antud kategooria TKT-sse kaasamist seetõttu, et vajalike teadmiste omandamine võib nõuda kaasatud teenistujatelt rohkem aega kui teistel vaadeldavatel ametnikel. OP ja KP ametnikel, kes töötavad II ja III grupi komandodes, peab olema täidetud sama kõrghariduse nõue, mis TKT inspektoritel, mille tõttu on nad suutelised TKT teenuseid väiksema ettevalmistusega osutama.

1.4.2 Vaadeldavate päästeametnike töökorraldus

Komandopealik vastutab komando sisekorra ja valmisoleku eest. KP-l on palju tööülesandeid, millest mõned on komando isikkoosseisu tööaja planeerimine, komando päevakorra täitmise tagamine, tööohutuse tagamine. Teenistusülesannete täitmisel korraldab ja jälgib ta alluvate väljaõppe protsessi, vajadusel teeb selle parandamiseks märkuseid ja jälgib, et alluvad täidaksid tööohutusreegleid (Päästeamet, 2019c, lk. 4). Komandopealikul on lisaks tähtis roll Päästeameti esindamisel oma komando väljasõidupiirkonna kohalikes omavalitsustes, koostööpartneritega suhtlemisel ning info kogumisel riskiobjektide ja ennetustöö sihtgruppide kohta (Päästeamet, 2015a, lk. 1). KP ametikohale esitatavad nõuded on leitavad käesoleva töö lisast (vt Lisa 3).

Vastavalt päästekomando töökorraldusjuhendile on MV või RP valvevanem ehk isik, kes vastutab päästekomando valmisoleku tagamise eest valvevahetuses (Päästeamet, 2019c, lk. 1). Valvevanem tagab meeskonna valmisoleku ja korraldab valvevahetuse tööd vastavalt päevakorrale. Valvevanem tagab oma vastutuse piires komando tehnika ja varustuse valmisoleku. Valvevanem reageerib sündmusele üldjuhul ühe minuti jooksul alates väljasõidukorralduse saamisest. Sündmuse lahendamisel juhivad ta meeskonda, tagab päästetöö kvaliteedi ja täidab sündmuse lahendamisega seotud dokumentatsiooni. Samuti abistab valvevanem komandopealikut komando heakorra tagamisel (Päästeamet, 2019c, lk. 3-5).

Valvevanem korraldab ja osaleb ennetustöös. Samuti on valvevanem kohustatud tundma oma komando väljasõidupiirkonda koos seal asuvate riskiobjektidega (Päästeamet, 2019d, lk. 2). Meeskonnavanema ametikohale esitatavad nõuded on leitavad käesoleva töö lisast (vt Lisa 3).

Operatiivkorrapidajate töökorraldus on reguleeritud päästekeskuste korrapidamisgruppide töökorraldusjuhendiga. OP põhiülesanne on operatiivse valmisoleku tagamine temale määratud piirkonnas. OP juhib päästetöid, päästesündmusele peab ta reageerima kahe minuti jooksul alatest väljasõidukorralduse saamisest. OP teostab teenistuslikku järelevalvet riiklike ja vabatahtlike päästekomandode üle ning korraldab koolitusi (Päästeamet, 2017, lk. 1-3). Samuti osaleb OP ennetustöös ning peab tundma oma väljasõidupiirkonda ja seal asuvaid riskiobjekte (Päästeamet, 2015b, lk. 2). OP ametikohale esitatavad nõuded on leitavad käesoleva töö lisast (vt Lisa 3).

Kuna KP on Päästeameti esindaja kohaliku omavalitsuse tasandil, siis lisaks menetluspädevus komandopealiku ametikohale väärtust kogukonnas ning tugevdaks tema rolli kohaliku võimu või koostööpartneritega suhtlemisel. Oma teenistuskohustuste täitmise kaudu on komandopealik teadlik piirkonna riskiobjektidest ning tänu oma töökohale on tal võimalik neid kontrolli all hoida.

MV on tänu oma väljaõppele mingil tasemel tuleohutusnõuetest teadlik. Ennetustöö raames kodunõustamiste läbi viimisel võib avastada kodudes tuleohutusnõuete rikkumisi. Omamata menetlusõigust, ei ole meeskonnavanemal võimalik olukorda menetluslikult sekkuda. Eelnevalt öeldu põhjal võib öelda, et MV ametikoha nõudeid arvesse võttes ei saa eeldada, et nad on koheselt valmis menetlusi läbi viima ning selle võimekuse saavutamiseks on neid vaja täiendavalt koolitada. Tuleb arvesse võtta ka seda, et MV/RP on kohustus sündmusele kiiresti reageerida, mis võib menetluse läbiviimist raskendada.

Tänu oma päästelasele kõrgharidusele omab operatiivkorrapidaja menetluse teostamise ja tuleohutusnõuete kohta eriteadmisi ning selle kategooria päästeametnike kaasamisega kaasneb väiksem koolitamise vajadus. Operatiivkorrapidaja on teadlik oma väljasõidupiirkonna riskiobjektidest ning suudab neid tänu sellele efektiivselt kontrolli all hoida. Samuti liigub ta teenistuslikku järelevalvet teostades pidevalt oma piirkonna päästekomandode vahel ning on võimeline vajaduse korral tuleohutusrikkumisi operatiivselt menetlema.

Teoreetilise analüüsi osas jõudis autor järeldusele, et teistest Päästeameti struktuuriüksustest päästeametnike kaasamisel on tegemist nende võimustamisega. Kaasamisel on oluline ette näha, milliseid probleeme sellega saab lahendada ja milliseid uusi probleeme see tekitab.

Menetlemisõigustega võimustatud päästeametnik peab olema võimeline tuleohutusnõuete rikkumise avastamise korral valima olukorra lahendamiseks õiged meetmed. Selleks, et edukalt tööülesandeid lahendada, peavad kaasatud päästeametnikud olema heal tasemel tuttavad haldusmenetluse ja väärteomenetluse põhimõtetega. OJB töökorraldusega ei ole ettenähtud järjepidevat I kasutusviisi ehitiste kontrolli ja operatiivset reageerimist tuleohutusnõuete rikkumistele. Eluruumide tuleohutuse vaatavad üle peamiselt päästjad kodunõustamistel. Kodunõustamine ja tuleohutusjärelvalve on sarnased tegevused. Statistika näitab, et tekib olukordi, kus vajatakse menetluspädevusega ametnike sekkumist olukorda. Selleks sobiksid KP, OP ja MV/RP grupi päästeametnikud, kes on sarnaselt TKT inspektoritega päästeametnikud ning kes saavad tänu oma tuleohutusosalastele teadmistele lahendada lihtsamaid TKT ülesandeid.

2. PÄÄSTEAMETI SISEMISE INIMRESSURSI KAASAMINE TULEOHUTUSJÄRELEVALVESSE

Lõputöö uurimisstrateegiana kasutati juhtumiuuringut, uurimuse objektiks on päästeametnike rühmad, keda plaanitakse järelevalvesse kaasata ning huviobjektiks järelevalve teostamise võimalus (Hirsjärvi, et al., 2004, lk. 126). Juhtumiuuringu strateegia võimaldab kasutada andmete kogunemise meetodina intervjuusid ja dokumendianalüüsi (Õunapuu, 2014, lk. 52).

Otsides vastust uurimisküsimusele „Millised menetlusõigused ja millised tööülesanded tuleb anda ametnikele, kes kaasatakse tuleohutuse järelevalvesse põhiülesannete kõrvalt“, koguti valdkonna asjatundjate arvamusi. Intervjuu liikidest valiti struktureeritud arvutiintervjuu, mis kujutab endast kindlaks määratud küsimuste järjekorraga ankeeti. Intervjueerijal oli võimalik arvutist küsimusi lugeda ning kohe vastused sisestada. (Hirsjärvi, et al., 2004, lk. 195-199). Struktureeritud arvutiintervjuu põhjal kogutud andmeid täiendati avatud intervjuuga. Asjatundjatena olid kaasatud ohutusjärelevalve valdkonna büroo juhid, tuleohutusjärelevalve nõunikud ja inspektorid, kellel on tuleohutuse alal toimuvatest protsessidest parim ülevaade.

Dokumentide analüüsi eesmärk oli määrata päästeametnike rühm või rühmad, kes oma põhiülesannete kõrvalt tuleohutusjärelevalvet teostada võivad. Dokumendianalüüsi meetodina kasutati institutsionaalse etnograafia meetodit. Antud uurimisviis ühendab spetsiaalseid uuringu meetodeid uurija enda teoreetilise põhjendusega ehk ontoloogia printsiipidega. Ontoloogia on uurija arusaam protsessidest, mis uuritavas maailmas toimuvad (Taylor, et al., 2015, p. 26). Kui vaadata organisatsiooni erinevaid struktuuriüksusi institutsionaalse ontoloogia vaatenurgast, siis vaatamata sellele, et OJB, operatiiv- ja administratiivstruktuuride teenistujad kuuluvad ühte organisatsiooni ja teenivad ühte peaesmärki, eksisteerivad nad absoluutselt erinevates maailmades ning erinevus avaldub tööeesmärkides, töökohustustes, vastutuses, teenistujate nõudmistes (haridus, oskused, tervis, teadmised, kvalifikatsioon), töötingimustes, töögraafikus ning töötasus.

Dokumentide teksti analüüsimisel kasutati kvalitatiivset juhtumiuuringu analüüsi (ingl *cross-case analysis*). Antud meetod võimaldab vaadelda mitut dokumenti korraga ja valida alateemade otsimiseks teemaga sobivad tekstiosad (Rihoux & Lobe, 2009, pp. 228-229). Dokumentide teksti analüüsimiseks kasutati avatud kodeerimist, milles autor määras esialgsed koodid (alateemad) selleks, et koondada andmestik kategooriatesse, milleks on lisaresurssi TKT-sse kaasamisega kaasnevad mõjud. Seejärel uuriti dokumente eesmärgiga tuvastada mõjude

esinemist gruppide kaupa. Saadud mõjude kaardistus võimaldab autoril hinnata uuritavate gruppide kaasamise sobivust tuleohutusjärelvalvesse (Neuman, 1991, p. 102).

2.1 Tuleohutusjärelvalve teostamiseks sobiva päästeametnike gruppi määramine

Lõputöö uurimisprobleem on sõnastatud küsimusega: millises ulatuses on võimalik kaasata päästekomando ja operatiivgruppide ametnikke nende põhiülesannete kõrvalt tuleohutusnõuete täitmise kontrollimisse.

Selgitamaks välja päästeametnike rühmad, mida on võimalik kaasata tuleohutusjärelvalve teostamisse, jagas lõputöö autor vaadeldavad ametnikud analüüsimiseks järgmisesse kolme gruppi:

1. Operatiivkorrapidajad (OP),
1. Meeskonnavanemad/rühmapealikud (MV/RP),
2. Komandopealikud (KP).

Seejuures lähtutakse analüüsist sellest, et ametnikud täidavad lisaülesandeid tööaja sees, see tähendab, et tööajaga seotud pidevaid lisakulusid ei lisandu.

Selleks, et määrata tuleohutusjärelvalve teostamiseks sobivaid gruppe, tuleb esimese tegevusena hinnata, kuidas võib lisaressursi kaasamine mõjutada TKT tõhusamaks muutmist, mis on kaasamise põhjus.

Kaasamisel tuleb otsida optimaalset taset, mille puhul saavutatud positiivsed mõjud kaaluvad üle võimalikud negatiivsed mõjud. Seejuures tuleb hinnata kaasamine rakendamist, eesmärkide saavutamist ning kaasnevaid probleeme. Kaasnevate mõjude hindamise jagab lõputöö autor kahte kategooriasse: lisaressursi kaasamisega kaasnevad positiivsed ja negatiivsed mõjud.

Uurimisstrateegiana kasutati kvalitatiivset juhtumianalüüsi. Juhtumeid on kuus:

- 1) siseturvalisuse arengukava 2015 – 2020;
- 2) ohutusjärelvalve strateegia 2020 – 2025;
- 3) Siseministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste personalistrateegia 2015-2020;
- 4) Päästeameti päästekomandode töökorralduse juhend;
- 5) Päästeameti päästekeskuste korrapidamisgruppide töökorraldusjuhend;
- 6) kaasatavate ametnikute ametijuhendid.

Töötades juhtumid läbi, leidis autor erinevad mõjud, mida gruppide kaasamine võib endaga kaasa tuua ning jagas need kahte gruppi: positiivsed ja negatiivsed mõjud. Lisas 1 on toodud juhtumitest võetud tekstilõigud, millele tuginedes tõi autor välja kaasamisega kaasnevad võimalikud mõjud. Analüüsi põhjal koostas autor tabeli (vt Tabel 2), kuhu on eespool mainitud mõjud kategooriapõhiselt koondatud.

Tabel 2. Positiivsed ja negatiivsed mõjud seoses lisaressursi kaasamisega tuleohutusjärelvalvel (autori koostatud).

Kategooriad	
Positiivsed mõjud	Negatiivsed mõjud
Kontrollitavate objektide arvu suurenemine (alateema 1.1)	OJB teenuse kvaliteedi halvenemine (alateema 2.1)
Tuleohutusnõude rikkumiste parem märkamine (alateema 1.2)	Kaasatud ametnike põhiülesannete täitmise kvaliteedi langus (alateema 2.2)
Vastutavate isikute tuleohtudest teadlikkuse tõus (alateema 1.3)	OJB teenistujate ülekoormus (alateema 2.3)
TKT ametnike koormuse vähenemine (alateema 1.4)	Kaasatud teenistujate ülekoormus (alateema 2.4)

2.1.1 Kaasamisega kaasnevate võimalike mõjude uuringu raport

Dokumendi uuringu põhjal lõi autor tabeli (vt Tabel 2), kus on näha olulisemad mõjud, mis lisaressursi kaasamisel järelvalvetegevusse kaasneda võivad.

Selles peatükis antakse ülevaade ja taustainformatsioon Päästeameti teistest struktuuriüksustest ametnike tuleohutusjärelvalvesse kaasamisega seotud positiivsetest ja negatiivsetest mõjudest.

Siseturvalisuse arengukava (Juhtum 1) tõi välja inimeste elu, tervise ja vara kaitsmise, mis ilmingimata sõltub ohutust keskkonnast, mille saab luua üksnes ähvardavaid ohte vähendades ja ennetades, kasutades selleks mõistlikke lahendusi. Tuleohutusjärelvalve tegevus on suunatud peamiselt objekti ohutuse eest vastutavale isikule selleks, et kõrvaldada tuleohud, vältida seeläbi õnnetusi ja vähendada õnnetuse tagajärgi (Siseministeerium, 2015a, lk. 22 - 61). Siseministeeriumi personali arengukava (Juhtum 3) näeb ette vajaduspõhiste tööde kujundamise vajaduse, säilitamaks pakutavate teenuste ja tegevuste elluviimiseks optimaalse inimressursi. Lisaressursi kaasamine võimaldab tõsta objektide arvu kontrolli, suunates objektidele, kuhu TKT ametnikud ei jõua, näiteks eluruumide kontroll (alateema 1.1).

Siseturvalisuse arengukava (Juhtum 1) olulise tegevuse all mõeldakse tuleohutusnõuete rikkumiste parema märkamise tagamist (Siseministerium, 2015a, lk. 61) (alateema 1.2). Menetluspädevusega ametnike arvu suurenemine suurendab Päästeameti kohalolekut, mis võimaldab tuleohutusnõuete rikkumiste paremat märkamist ning kiiremat reageerimist ohu tuvastamisel (alateema 1.2).

Juhtum 2 dokumendis on olulise mõjuna välja toodud hoonete omanike, valdajate ning kasutajate ohutuskultuuri tõstmise ning järelevalve teenuse protsessi ülesanne- „/.../ suurendada ohutusnõuete mittetäitmisega kaasnevate ohtude ja tagajärgete teadvustamist“ (Päästeamet, 2016, lk. 8). Kaasatud päästeametnike abil on võimalik tõsta elanikkonna tuleohutusteadmisi nende osalemise kaudu tuleohutusnõuete rikkumistele reageerimisel ning tuleohutusnõuete selgitamisel (alateema 1.3).

Ohuprognosist tulenevat riskipõhist tuleohutuskontrolli peetakse oluliseks ohutusjärelevalve ennetavaks võimekuseks ning selle säilitamisel on oluline isikkooseisu kriitilise hulga olemasolu. Ohutusjärelevalve osakonna ametnike arv on praegu kriitilisel piiril (Juhtum 2). Samas on antud valdkonna murekohaks ametnike vabatahtlik voolavus, ametnikud lähevad uute väljakutsete ja kõrgema töötasu otsingul üle erasektorisse, mis põhjustab teistele ametnikele suuremat töökoormust (Päästeamet, 2016, lk. 6-7). Menetluspädevusega ametnike arvu suurendamine aitab anda osa ülesannetest kaasatavatele teenistujatele, mis võimaldab keskenduda objektidele, kus on vaja rohkem eriteadmisi. Selle mõjul TKT ametnike töökoormus väheneks (alateema 1.4).

Lõputöö uurimisprobleemi lahendamisel uuritakse ametnike põhiülesannete täitmise kõrvalt võimalust tuleohutusjärelevalvet teostada. Oluline on ka see, et probleemi lahendamisel saadud kasu ei kaaluks üle võimalikke kaasnevaid negatiivseid mõjusid ning et tööülesanded oleksid täidetud nõuetekohaselt, õiguspäraselt ja õigeaegselt.

Võimalikud negatiivsed mõjud seoses Päästeameti teistest struktuuriüksustest ametnike ohutusjärelevalvesse kaasamisega võivad olla järgmised (teema 2).

Uuritavate ametnike rühmade ametijuhendid sisaldavad ametikoha täitja vastutusalasid. Antud dokumentide koondamist ühte kategooriasse (Juhtum 6) põhjendab asjaolu, et erinevate ametikohtade täitjatel on sõltumata eesmärgist sarnased vastutusalad.

Kaasatavate ametnike puudulikud kompetentsid järelevalve ja menetluse valdkonnas võivad põhjustada OJB teenuse kvaliteedi kehvemaks muutumist (alateema 2.1) Selle all peetakse

silmas kaasaatavate ametnike poolt teenistuskohustuste mittedeetavast või õigusvastast täitmist. (Päästeamet, 2016, lk. 6) (Juhtum 2).

Kaasaatavate ametnike uued tööülesanded võivad olla ajamahukad ning nende täitmine võib põhjustada nende põhiliste teenistusülesannete teostamise kvaliteedi halvenemist (alateema 2.2). (Juhtum 6).

Büroode sisemine töökorraldus võib muutuda ülekoormuse tõttu OJB teenistujate hulgas keeruliseks seoses lisaametnike väljaõppe korraldamisega ning nende tegevuste üle järelevalve teostamise vajadusega (alateema 2.3). OJB strateegias on mainitud, et lisateenistujate kaasaamiseta on OJB juhi alluvuses 17-22 inimest ning praktikas tegelevad inimeste juhtimisega ka büroode nõunikud, keda juhtimisalastesse arendustegevustesse ei kaasata. Neile suurema juhtimiskoormuse panemine võib juhtimiskvaliteeti ja töötajate rahuolu vähendada (Päästeamet, 2016, lk. 7) (Juhtum 2).

Kaasaatavate teenistujate ülekoormus (alateema 2.4) võib tekkida seoses nende põhiülesannete kõrvalt lisatööde täitmisega. Personaalstrateegiana on näinud ette vajadust säilitada teenistujate vaimset ja füüsilist tervist, tööga rahulolu, töökeskkonda, sotsiaalseid suhteid ning töötingimusi. Töötingimusi ja töid tuleb kujundada selliselt, et säilitada teenistujate pikaajaline töövõime (Siseministeerium, 2015b, lk. 7). (Juhtum 3)

Määrates võimalikud positiivsed ja negatiivsed mõjud, hinnatakse pakutavate ametnike sobivust põhiülesannete kõrvalt ohutusjärelvalvet teostama, tuginedes negatiivsete ja positiivsete mõjudele OJB teenusele ning lähtudes teenistujate ametikohtadele esitatavatest nõutest ja nende töökohustustest. Lõputöö autor uurib võimaliku lisaressursina ametnikke järgmiste rühmade vaates: MV/RP, OP ja KP. Lõputöö autor uuris kaasaatavate ametnike töökorralduslikke dokumente: Päästeameti päästekomandode töökorralduse juhend (Juhtum 4), Päästeameti päästkeskuste korrapidamisgruppide töökorraldusjuhend (Juhtum 5) ja ametijuhendid, (Juhtum 6). Ametijuhenditest tulenevad nõuded ametikohtade täitjatele on koondatud tabelisse (vt Lisa 3)

Uuringu tulemused jagunesid kahte kategooriasse: ametnike gruppide kaasamise võimalused lähtuvalt positiivsetest ja negatiivsetest mõjudest. Lisas 2 on toodud juhtumitest võetud tekstilõigud, millele tuginedes tõi autor välja kaasamisega kaasnevad võimalikud mõjud. Autor analüüsis, millised mõjud vaadeldavate gruppide tuleohutuskontrolli teenusesse kaasamisega kaasnevad ning koostas selle põhjal tabeli (vt Tabel 3), mis annab ülevaade positiivsete ja negatiivsete mõjude kaasnemisest gruppide kaupa.

Tabel 3. Dokumendi analüüsi tulemus ametnike gruppe lõikes (autori koostatud).

Teema	Alateema	RP/MV	OP	KP
Positiivsed mõjud	Kontrollitavate objektide hulk suureneb.	+	-	+
	Tuleohutusnõuete rikkumiste parem märkamine.	+	-	+
	Elanikkonna teadlikkus tuleohtudest paranevad.	+	-	+
	TKT ametnike koormus väheneb.	+	-	+
Negatiivsed mõjud	OJB teenuse kvaliteet halveneb.	+	+	-
	Kaasatud ametnike põhiülesannete täitmise kvaliteedi langus.	+	-	-
	OJB teenistujate ülekoormus.	+	-	+
	Kaasatud teenistujate ülekoormus.	+	+	+

Teema 3: RP/MV kaasamise võimalus lähtuvalt positiivsetest mõjudest.

MV/RP gruppide kaasamine võimaldab teha rohkem objektide kontrole (alateema 3.1), kuna ohutusjärelvalve ülesandeid on võimalik teha paralleelselt põhitööülesannetega näiteks sündmustele reageerides või ennetustöö käigus. Ida päästkeskuses on 11 päästekomandot, kus võib üheaegselt valves olla kuni 13 MV/RP grupi ametnikku. Ametikoha ametijuhend (Juhtum 6) kohustab ametikoha täitjat korraldama ja viima läbi ennetustööd, sh kodunõustamisi. Ühendades nende käigus ennetustöö ja ohutusjärelvalve, võib peale kodunõustamiste teostada näiteks kortermajade üldkasutatavate pindade kasutamise kontrolli. Tuleohutusnõuete rikkumiste parem märkamine (alateema 3.2) võib olla saavutatud ennetustöö teenuse käigus või päästekomando väljasõidul piirkonnas asuvate riskiobjektide kontrollimisel. Vastutavate isikute tuleohutuslaste teadmiste tõusu (alateema 3.3) soodustab menetluspädevusega päästeametnike arvu suurenemine, kes antud teemasse panustavad. TKT ametnike koormuse vähenemist (alateema 3.4) soodustab osa töömahu ülevõtmine operatiivtööd teostavate ametnike poolt (Juhtum 2).

Teema 4: RP/MV kaasamisega kaasnevad negatiivsed mõjud.

RP/MV puhul põhjustab OJB teenuse kvaliteedi halvenemise (alateema 4.1) RP/MV grupi vajaliku kvalifikatsiooni puudumine. Nõudmiste osas OJB teenistujatele on välja toodud ametniku kõrghariduse nõue (Juhtum 6, Lisa 3), mis ei ole RP/MV grupi puhul nõutud. Päästekomando operatiivvaldkonna teenistujatel on kindel päevakava, mille jooksul tuleb lisaks päästesündmuste teenindamisele täita põhitööülesandeid, näiteks komandosisesid koolitusi. Antud ametnike rühma valveaeg on 24 tundi. Töötingimustes, kus peab sündmustele reageerima ja täitma plaanijärgseid tööülesandeid, ei pruugi ohutusjärelvalvega seotud täiendavate tööülesannete nõuetekohane ja õigeaegne täitmine olla tagatud (alateema 2.1).

Kaasatud ametnike põhitööülesannete kvaliteedi halvenemise (alateema 4.2) põhjus võib olla alateemas 4.1 mainitud päästekomandode päevakava (Juhtum 4), mille järgi MV/RP kohustuslikuks tegevuseks on väljaõppe korraldamine ja läbiviimine valvekoosseisule. Päevakava järgsetest tegevustest loobumine ohutusjärelvalve teostamiseks võib põhjustada pikemas perspektiivis kaasatud ametnike ja nende alluvate kompetentside nõrgemise.

OJB vastava teenuse teenistujate ülekoormuse (alateema 4.3) võib põhjustada lühiperspektiivis olukord, kus OJB teenistujatel tekib peale oma põhiülesannete teostamise vajadus õpetada kaasatud teenistujaid ohutusjärelvalvet teostamiseks välja ja teostada nende tegevuste üle järelvalvet. Pikemas perspektiivis on kaasatud ametnike juhtimine ja järelvalve nende tegevuse üle lisakoormus büroode juhtidele ja nõunikele. Alateemas 2.3 oli mainitud, et hetkel juhivad OJB juhid 17-22 teenistujat. Kui sellele lisada kaasatud teenistujad, siis võib see tähendada märkimisväärset koormuse suurenemist OJB juhtivatele teenistujatele, mis võib negatiivselt mõjutada juhtimiskvaliteeti ja bürooteenistujate rahuolu.

Kaasatud teenistujate ülekoormust (alateema 4.4) soodustab põhiülesannete teostamise kõrval lisakohustuse täitmine (alateemaga 4.1). Sellistes tingimustes vajab teenistujate päevakava ohutusjärelvalve ülesannete teostamise võimaldamiseks kohaldamist. Selline tegevus võib omakorda ohustada alateemas 4.2 käsitletud teenuse kvaliteeti, kuna toob kaasa väljaõppe ja/või ennetustöö läbiviimise aja või kvaliteedi langemise.

Teema 5: OP rühma kaasamisega kaasnevad positiivsed mõjud:

Kontrollitavate objektide hulga tõstmise seisukohast (alateema 5.1) ei anna OP kaasamine märgatavat tulemust, kuna nende arv ei ole suur. Võrreldes RP/MV grupe teenistujatega, on OP rühma teenistujate koosseis mitu korda väiksem. Juhtumis 5 on sätestatud, et teeninduspiirkonnas peab pidevalt olema vähemalt üks operatiivkorrapidaja. Ida päästkeskuses on kaks teeninduspiirkonda, valves on igapäevaselt kaks OP grupi teenistujat. Tuleohutusnõudmiste rikkumiste parema märkamise (alateema 5.2) läbi ohutusjärelvalve teostavate ametnike arvu suurendamise OP kaasamine ei võimalda anda märgatavat positiivset tulemust selle tõttu, et nende arv ei ole suur. Samal põhjusel ei võimalda OP kaasamine vastutavate isikute teadmiste taset tuleohtudest märgatavalt tõsta (alateema 5.3) ja OJB ametnike koormust vähendada (alateema 5.4).

Teema 6: OP rühma kaasamisega kaasnevad negatiivsed mõjud:

OP rühma ametnikel on nõutud päästeala kõrghariduse olemasolu (Juhtum 6), mis on sarnane OJB ametnikele esitatud haridusnõudega. Käsitletava rühma ametnike töögraafik on sarnane

MV/RP graafikuga, samas on nende gruppide tööülesanded erinevad. Korrapidamisgruppide töökorraldusjuhendi järgi (Juhtum 5) on OP eesmärk ööpäevaringne operatiivne valmisolek päästetööde juhtimiseks ja päästetöövõimekuse tagamine enda teeninduspiirkonnas. See tähendab, et väljakutse saamise korral peab OP sündmusele reageerima. Kohese reageerimise tõttu võib OJB tööülesanne jääda tegemata või pooleli. Samas võib menetlustoimingute eelistamisel reageerimisele kannatada valmisolek päästesündmusi teenindada (alateema 6.1).

Alateema 2.2 kirjeldab olukorda, kus teenistujad peavad valima, milliseid tööülesandeid millises järjekorras teostada. Suure tõenäosusega tuleks prioritseerida põhiülesanded, mis on loetletud antud rühma töökorraldusjuhendis (Juhtum 5). Samas on juhtum 5 loetletud teenistuskohustustest ainult üks, sündmusele reageerimisvajadus, edasilükkamatu korduv tegevus. OP töökorraldusesse on võimalik lisada ohutusjärelvalvega seotud tegevused, mis ei nõua teostamiseks suurt ajakulu, nii et need tegevused ei põhjustaks põhiülesannete kvaliteedi olulist halvenemist (alateema 6.2).

OJB teenistujate ülekoormus (alateema 6.3) oleks OP kaasamise korral tingitud lisaametnike juhtimise vajadusest. OJB on juhtimise koormus suur ja lähtuvalt alateemas 2.3 käsitletud asjaoludest, võivad lisaressursi kaasamisega kaasneda ülekoormuse ohud. Samas ei kuulu OP gruppi sama palju teenistujaid kui MV/RP gruppi, (vt alateema 5.1). OP rühma teenistujatele on esitatud kohustusliku päästeala kõrghariduse nõue (Lisa 3), mis tähendab, et ametnikud omavad OJB valdkonna tööks vajalikke teadmisi. Seejuures ei saa aga välistada, et need teadmised vajavad värskendamist, kuna pärast hariduse omandamist neid teadmisi igapäevatoos piisavalt laias mahus ei praktiseerita. Eeltoodust lähtuvalt võib järeldada, et lühemas perspektiivis võib OJB teenistujatel esineda lisakoormusi seoses mentorlusevajadusega ning peale OP teenistujate kogemuste saamist saavad nad järelevalvet teostada iseseisvalt. Selle tõttu ei kaasne OP grupi kaasamisega OJB teenistujatele ülekoormust.

OP grupi teenistujate ülekoormust võivad põhjustada ajakulukamad ohutusjärelvalvega seotud tegevused koosmõjus juhtumiga 5 ette nähtud põhiülesannete teostamise vajadusega (alateema 6.4).

Teema7: KP rühma kaasamisega kaasnevad positiivsed mõjud:

KP grupi kaasamisel soodustab kontrollitavate objektide hulga suurenemist (alateema 7.1) piisavalt suur kogus kaasatava grupi teenistujaid. Ida päästekomandot, milles on ametis 11 komandopealiku. Selle inimressursi rakendamine ohutusjärelvalvesse

võimaldab kontrollida järjest rohkem objekte ning vastab teema 1 alateemas 1.1 käsitletud positiivsele mõjule.

Antud rühma kuuluvate ametnike arv on piisavalt suur ning KP rühma rakendamine ohutusjärelvalvesse toob kaasa rikkumiste parema märkamise (alateema 7.1). KP gruppi eristab teistest uuritavatest rühmadest see, et nende töökoht on komandos ning nad ei ole igapäevaselt ennetustöö tegemise või sündmuste lahendamisega otseselt seotud. See tähendab, et KP ei liigu nii palju ja nende tegevusega ei kaasne paremat rikkumiste märkamist. Arvestades seda, et KP põhiline töökoht on komandos ning igapäevaselt omab ta põhjalikku ülevaadet piirkonnas toimuvast oma alluvate abil, võimaldaks see tuleohutusnõuete rikkumistele operatiivset reageerimist. KP ülesannete hulka kuulub info kogumine piirkonna riskiojektide kohta, info kogumine ennetustöö läbiviimiseks ja suhtlus kohalike omavalistustega (Juhtum 6).

Ohutusjärelvalvet teostavate isikute arvu suurendamine põhjustab vastutavate isikute tuleohtude alaste teadmiste suurenemise (alateema 7.3). Samal põhjusel väheneb OJB vastava teenuse ametnike koormus (alateema 7.4).

Teema 8: KP rühma kaasamisega kaasnevad negatiivsed mõjud:

II ja III grupi päästekomando KP ametnikel on kohustuslik kõrghariduse olemasolu, päästeala kõrghariduse puudumisel on ametikoha täitjal kohustus läbida vastav koolitus (Siseministri 15. veebruari 2011. a määruse nr 2 „Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded” muutmine, 2014). Seega vastavad selle grupi ametnikud hariduse osas OJB teenistujatele esitatud nõudmistele (alateema 8.1). Komandopealiku tööpäeva kestus on sarnane OJB teenistujate tööaja omale. KP planeerib üldjuhul oma tööd tööpäeva jooksul ise. Teema 5 dokumendis on kajastatud tema tööülesanded. Paljudel juhtudel ei tähenda KP teenistuskohustuste täitmine järjest korduvat tegevust. Eelpool öeldule tuginedes on KP grupil tööpäevadel võimalik tuleohutusjärelvalvega seotud tegevusi teostada.

Kaasatud ametnike põhiülesannete täitmise kvaliteet võib seoses OJB poolse lisäülesannete teostamisega halveneda (alateema 8.2). Juhtumi 5 ja 6 dokumentide sisu analüüsid on võimalik järeldada, et hästi korraldatud KP tööplaani ja tööpäeva korral on võimalik teostada ka ohutusjärelvalvega seotud lisäülesandeid. Dokumentides loetletud ülesanded ja kohustused ei vaja igapäevaselt korduva tegevuse teostamist, näiteks ei ole igapäevaselt vaja koostada tööaja graafikut, korraldada õppeprotsessi, pidada järelvalvet tööohutusvalvete nõuete täitmise või varustuse üle ja tagada tehnika heakorda.

OJB teenistujate ülekoormust (alateema 8.3) võib lühiperspektiivis põhjustada olukord, kus OJB teenistujatel tekib peale oma põhiülesannete teostamise vajadus õpetada kaasatud teenistujaid ohutusjärelvalvet teostama ja teostada kaasatud ametnike tegevuste üle järelvalvet. Büroode juhatajatele ja nõunikele tekib pikemas perspektiivis lisakoormus, mis on seotud inimressursi administreerimisega. Alateemas 2.3 mainiti, et hetkel on OJB juhtide alluvuses on 17-22 teenistujat ning sageli tegelevad juhtimisülesannetega ka büroode nõunikud. Antud asjaolu võib juhtimiskvaliteeti ja büroode teenistujate rahuolu vähendada.

Antud rühma teenistujate ülekoormust (alateema 8.4) võivad põhjustada ajakulukamad ohutusjärelvalvega seotud tegevused koos (juhtum 4) ette nähtud põhiülesannete teostamise vajadusega.

2.1.2 Esimese uurimisülesande tulemused

Ametnike gruppide kaasamise võimalusi hinnati lähtuvalt võimalikest negatiivsetest ja positiivsetest mõjudest nii OJB vastava teenuse eesmärkide saavutamisele kui ka lisaressursina kaasatavate teenistujate teenistuskohustuste täitmisele. Samuti hinnati mõju teenistujatele. Uuringu tulemused on koondatud tabelisse (vt Lisa 4).

Analüüsi tulemustest saab järeldada, et MV/RP rühma ohutusjärelvalvesse kaasamise korral esinevad kõik vaadeldud positiivsed ja negatiivsed mõjud. See tähendab, et antud rühma kaasamisega saab saavutada OJB eesmarke, kuid kaasamisega tekivad uued probleemid nii kaasatud teenistujatele kui ka ohutusjärelvalve teenusele. Positiivseid ja negatiivseid mõjusid kõrvutades hindas lõputöö autor, et MV/RP rühma kaasamine ei ole otstarbekas.

OP grupi kaasamise korral analüüsi tulemusena tuntavad positiivsed mõjud puuduvad. Võimalike negatiivsete tagajärgede osas leidsid tõendust TKT kvaliteedi halvenemise ja kaasatud OP grupi teenistujate ülekoormusega seotud mõjud. OP grupi kaasamisel ei leidnud tõendamist nende põhiülesannete kvaliteedi halvenemine ja OJB teenistujate ülekoormuse teke. Selle grupi kaasamisel esinevad negatiivsed mõjud nii OJB teenusele kui ka kaasatud teenistujatele. Arvestades, et positiivsed mõjud puuduvad ning negatiivsed mõjud esinevad, ei ole OP rühma kaasamine tuleohutusjärelvalvesse otstarbekas.

KP rühma kaasamise korral leidsid tõendamist kõik vaadeldavad positiivsed mõjud (kontrollitavate objektide hulk suureneb; tuleohutusnõuete rikkumiste märkamine paraneb; elanikkonna teadlikkus tuleohtudest paraneb; TKT ametnike koormus väheneb). Negatiivsete mõjude osas OJB teenuse kvaliteedi halvenemine ja kaasatud grupi ametnike põhiülesannete

kvaliteedi langemine tõendamist ei leidnud ning OJB teenistujate ülekoormus ja kaasatud teenistujate ülekoormus leidsid tõendust. KP rühma analüüsi põhjal saab järeldada, et antud ametnike kaasamise korral saab OJB eesmärkide täitmisel saavutada positiivse tulemuse. Samas tuleb arvestada, et võib tekkida olukord, kus nii kaasatud teenistujad kui OJB teenistujad võivad olla üle koormatud ning see võib omakorda negatiivselt mõjuda teenistujate rahulolule ja juhtimiskvaliteedile, mis pikemas perspektiivis hakkab negatiivselt mõjuma töökohustuste täitmisele. Analüüsi tulemusi arvesse võttes saab KP grupi teenistujaid ohutusjärelvalvesse rakendada, kuid tuleb arvestada selle mõjuga teenistujate põhiülesannete täitmisele.

2.2 Intervjuu tulemused ja analüüs

Lõputöö uuringu raames korraldati kirjalikud intervjuud. Intervjuude eesmärk oli selgitada välja ohutusjärelvalve büroode teenistujate seisukohad, mis puudutavad Päästeameti teiste struktuuriüksuste ametnike kaasamist ohutusjärelvalvesse. Uuringu valimi moodustasid nelja päästkeskuse ohutusjärelvalve büroode juhatajad ning Ida päästkeskuse tuleohutuskontrolli teenuse nõunikud ja inspektorid kui asjatundjad, kellel on tuleohutuse alal toimuvatest protsessidest parem ülevaade. Ohutuse valdkonna asjatundjate intervjuude läbi viimiseks koostati intervjuu kava. Lisaks kirjalikele intervjuudele viidi kahe vastajaga intervjuu läbi videokõne teel, kasutades *Skype for Business* rakendust ning salvestades need nutitelefoni BLA-L29 abil. Salvestatud intervjuude transkribeerimiseks kasutati veebipõhist kõnetuvastuse rakendust <http://bark.phon.ioc.ee/> ning autoripoolset teksti korrigeerimist.

Uuring viidi läbi ajavahemikul 08.04.2020-30.04.2020. Kirjaliku intervjuu küsimuste koostamisel toetus autor lõputöö eesmärgile. Andmete kogumist teostas autor interneti keskkonnas *Google Forms*. Kirjaliku intervjuu küsimused saadeti e-kirja teel. E-kiri sisaldas autori tutvustust, uuringu eesmärki ja eeldatavat uuringule vastamiseks kuluvat aega. Uuring eeldas igale esitatud küsimusele kohustuslikku vastust ning vastajatele oli tagatud võimalus jääda anonüümseks.

2.2.1 Ohutusjärelvalve valdkonna asjatundjate intervjuu tulemused

Ohutusjärelvalve valdkonna ametnikelt saadi kokku kaheksa vastust. Lisaks viidi läbi kaks intervjuud kõne teel OJB juhatajatega, mille eesmärk oli asjatundjate seisukohtade täpsustamine. Järgnevalt toob lõputöö autor välja intervjuude tulemused.

1. Millistesse tuleohutusekontrolli teenuse tööülesannete täitmisesse saab teie arvates kaasata päästeteenistujaid, kes hakkavad järelevalvet teostama oma põhiülesannete kõrvalt?

Üks vastaja arvas, et TKT teenust saab teostada ainult Päästeameti peadirektori käskkirjaga volitatud isik ning selline õigus on päästekeskustes ainult OJB ametnikel ja keskuse juhil. Sellest seisukohast ei saa ilma käskkirja muutmata riikliku järelevalve toimingute teostamiseks sellesse loetelu mitte kuuluvaid ametnikke kaasata. Päästeameti teenistujad, kellel ei ole vastavat pädevust, saavad teostada ainult neid TKT teenuse ülesandeid, mis puudutavad ennetuslikku suunda. See tähendab, et teistest struktuuridest saab ametnikke kaasata ainult ennetustöösse.

Lõuna päästekeskuse OJB juhatajast vastaja, kes ei pooldanud lisainimressurssi kaasamist tuleohutusjärelevalvesse teistest Päästeameti struktuuriüksustest, oli nõus oma seisukohti suulise vestluse käigus selgitama. Vestlus toimus 13.04.2020 *Skype for Business* rakenduse abil ning see salvestati nutiseadet kasutades.

Lõuna päästekeskuse OJB juhataja (2020) ei näe võimalust, et teiste Päästeameti struktuuriüksuste päästeametnikud saaksid riikliku järelevalve läbiviimisel selle teenuse laiemas mõistes aidata. Tema arvates on lisajõudu võimalik kaasata ainult ennetusülesannetel. Samuti oli ta seisukohal, et kui kodunõustamise käigus avastatakse tuleohutusnõuete rikkumine ja tehakse selgitustööd ning järelkontrolli käigus tuvastatakse, et nõue ei ole täidetud, peab komandopealik suhtlema olukorra lahendamiseks kohaliku omavalitsusega. Asjatundja täpsustab, et oma piirkonna tundmine ja elanikega tegelemine ning esimese kasutusviisi objektidega tegelemine ennetuse poolest aitab tuleohutuskontrolli teenusele kaasa, kuid riikliku järelevalve läbiviimisel, tema arvates praegusel ajal lisaametnike järele vajadust ei ole.

Ida päästekeskuse OJB juhataja (2020) arvates on mõistlik kasutada komandopealikku I kasutusviisi ehitiste tuleohutusnõuetele vastavuse kontrollimisel, mis võiks olla kodunõustamise jätkutegevus. Näiteks kui päästjad on teinud kodunõustamised ning avastanud puudused, käiakse hoones uuesti eesmärgiga veenduda, et need on likvideeritud ning kui tuvastatakse, et seda pole tehtud, siis võib olla tarvis meetet vahetada ja komandopealik võib teostada lühimenetluse. Samas toob ta välja, et on vaja kaaluda meetme rakendamist (näiteks tuleb sotsiaalsete probleemide esinemisel neid arvestada). Saadud vastuseid analüüsiti ja koondati tabelisse, kus on näha, milliste ülesannete teostamisse lisaressursside kaasamist otstarbekaks peetakse (vt Tabel 4).

Tabel 4. Respondentide arvamused võimalike lisatööülesannete andmise kohta kaasatavatele ametnikele (autori koostatud).

Ettepanek	Kategooria	Vastavuse arv
Eluhoonete tuleohutusosalane kontroll	Eluhooned ja eluruumid	7
Esimese kasutusviisi objektidega tegelemine		
Suitsuandurite kontroll		
Tuleohtlike kodude kaardistamine		
Tuleohutuse kontrolli kontrollikäigud		
Kortermajade trepikodadesse põlevmaterjali ladustamine ja evakuatsiooni takistamine. Trepikoja välisuks ei ole võtmata avatav.		
Kasutuseta hoonete kontroll	Kasutuseta hooned	3
Kasutuseta hoonete kaardistamine		1
Korstna, korstnaotsa ja küttekolle nõuete mittevastavuse korral ettekirjutuse tegemine	Küttesüsteemid	2
Tahmapõlengud		
Menetluspädevusega lahtise tule tegemise kontroll	Hoone väline tuleohutus	4
Lõkete põletamisega seotud rikkumiste fikseerimine		
Tuleohutusnõuete rikkumiste tuvastamine õues seoses tuleohutuskujadega jms (lõkkekohad, põlevmaterjali ladustamise)		
Põlevmaterjal majadele liiga lähedal, lõkete põletamised		
Enesekontrolli aruannete kontroll	Enesekontrolli aruannete menetlemine	2
Enesekontrolli tuleohutusaruannete menetlemine		
Objektidel tuvastatud rikkumiste fikseerimine ning lühimenetluse tegemine	Objektidel rikkumiste fikseerimine	3
Võib rakendada kohtades, kus tänu oma tööle viibivad ja esmaste isikutena fikseerivad tuleohutusnõuete rikkumised		
Väiksemad kogunemishooned ja garaažid		1
Automaatsete tulekahju-signalisatsioonisüsteemide (ATS) volehäirete menetlemine		2
Arhiveerimine ja ohutusinfosüsteemi andmete muutmine/täiendamine/parandamine		1
Ettekirjutuste täitmise järelkontrollid		1

Küsimuse vastused sisaldasid konkreetseid tööülesandeid, mida saavad TKT teenusesse kaasata teised Päästeameti struktuuriüksuste päästeametnikud oma põhiülesannete kõrvalt. Mõned ettepanekud koondati ühte kategooriasse, kuna need tegevused on seotud suhteliselt sarnaste tegevustega. Kõige rohkem nähakse potentsiaali eluhoonete kontrolli, kasutuseta hoonete kontrolli ja kaardistamisesse (ühendatud ühe kategooria alla), hoone välise tuleohutuse ja asutuste rikkumiste tuvastamisse, fikseerimisse ning lühimenetluse läbiviimisesse kaasamisel. Üks vastaja tegi konkreetse ettepaneku, mis puudutab haldusmenetluse toiminguid. Tema

hinnangul on võimalik ette valmistada haldusaktide põhjad tuleohutusnõuete rikkumiste liikide kaupa (spetsialist 3).

2. Kas kaasamine aitaks tõsta kontrollitud objektide hulka? Millist mõju see tuleohutuse kontrolli teenusele avaldaks?

Selle küsimuse eesmärk oli uurida, millist mõju võib lisateenistujate kaasamine kontrollitud objektide arvule ja teenusele üldiselt avaldada. Vastuste põhjal koostati mõjude esinemise tabel (vt Tabel 5).

Tabel 5. Respondentide arvamus mõjust kontrollitavate objektide arvule ja TKT-le (autori koostatud).

Mõju	Vastajate arvamus	Saab tõsta kontrollitud objektide arvu	
Positiivsed mõjud	Saab rohkem ressursi suunata objektidele, mis eeldavad rohkem eriteadmisi kui nt eluruumide või kasutuseta hoonete kontrollimine.	Jah	
	Inspektorid saaksid pöörata rohkem tähelepanu sellele, mille järele on reaalselt vajadus, kui konkreetset sisendit ei ole.	Jah	
	Inspektorid saaksid keskenduda rohkem aeganõudvatele menetlusele ja probleemide lahendamisele.	Jah	
	Inimesed saavad teadlikuks tuleohutuse kontrolli teenusest, omakorda kujuneb ühiskonnas ohutuskultuur	Jah	
	Koormuse vähenemine	Jah	
	Võimalus suunata rohkem ressursi teise kuni seitsmenda kasutusviisiga tegelemisse.	Jah	
	Kindlasti suurendab kontrollitavate objektide hulka ja üleüldises pildis suurendab ohutust.	Jah	
Negatiivsed mõjud	Objektide kontrolli hulk ei ole esmatähtis, pigem sündmusejärgne kiire tagasiside rikkujale ja reageerimine vahetule ohule.		Ei

Enamik vastajatest leiab, et lisaressursi kaasamisel kontrollitud objektide arv suureneb, kuid üks vastaja arvas, et see ei ole prioriteet. Saadud vastuste põhjal saab järeldada, et TKT teenistujad näevad võimalust jagada osa oma koormusest, mis on seotud lihtsamate tööülesannete täitmise (vt Tabel 5) ja kaasatavate päästeametnikega, mis võimaldaks inspektoritel keskenduda rohkem sellele, mille juures rohkem aega ja teadmisi vajatakse. Üks vastus ei vastanud esitatud küsimusele, see paigutati negatiivsete mõjude alla.

3. Milliseid muudatusi tuleb teha tuleohutuse kontrolli teenuse töökorralduses, et kaasata täiendavaid päästeametnikke?

Üks vastaja oli seisukohal, et kuna puudub lisaametnike kaasamise vajadus riiklikku järelevalvesse, siis muudatuste vajadus puudub. Kaks vastajat arvasid, et on vaja muuta teenuste töökorraldust, kuna kaasamisel on vaja arvestada kaasatud teenistujate koolitamise ja kvaliteedi kontrolliga põhiülesannete kõrvalt. Üks vastaja leidis, et tuleb muuta asutusesiseid juhendeid ja

anda kaasatavale grupile järelevalve teostamise õigus. Ülejäänud vastajad ei pidanud töökorralduse muutmist vajalikuks. Võttes vastused kokku, tekib päästeametnike TKT töösse kaasamisel tõenäoliselt vajadus lisaressurssi hallata, koolitada, teostada töö planeerimist, koordineerimist ning teostatud ülesannete kvaliteeti kontrollida. Samuti tuleb sõltuvalt ülesannetest, mis nendele antakse, anda kaasatud ametnikele järelevalve teostamiseks vajalikud õigused.

4. Kuidas saab täiendava hulga päästeametnike kaasamisega tagada tuleohutusnõuete parema täitmise ja tõsta fookusgruppide teadlikkust tuleohtudest?

Ühe vastaja arvates võimaldab täiendavate päästeametnike kaasamine tuleohutusjärelvalvesse saavutada parema tuleohutusnõuete täitmise ennetuslike tegevuste kaudu: loengud, teabepäevad ja objektide külastused. Ülejäänud vastustes öeldi, et mida rohkem ressursse tuleohutusjärelvalvega tegeleb, seda laiem on kaasatud sihtrühmade ring, mis võimaldab tagada tuleohutusnõuete parema täitmise. Järelikult mida rohkem menetluspädevusega ja kompetentsiga ametnikke tuleohutuskontrolli teostamisega tegeleb, seda laiem sihtrühmade ring on haaratud, mille teadlikkus tuleohutusnõuete selgitamise kaudu tõuseb.

5. Kas täiendavate päästeametnike kaasamisega kaasneb tuleohutuse kontrolli teenuse ametnike koormuse tõus ja miks? Kui jah, siis kuidas on võimalik seda vältida?

Antud küsimuse eesmärk oli koguda andmeid lisaametnike kaasamise mõjust TKT ametnike koormusele ning võimalustest negatiivset mõju vältida. Vastustest parema ülevaate andmiseks koondas autor vastused tabelisse 6. Tabelis 6 on vastused redigeerimata kujul.

Tabel 6. Respondentide arvamus kaasatavate päästeametnike koormuse tõusust (autori koostatud).

see koormab täiskohaga inspektorite tööd
Küsimusele vastamine eeldaks selgitust, kuidas ametnike kaasamine välja näeks ning kuidas toimuks teenuse administreerimine (koolitused, nõustamised ja kvaliteedikontroll).
Kui lisa päästeametnikud ise tegelevad objektiga lõpuni, siis inspektoritele koormust ei tule
Koormus võib tõusta selgitustöö planeerimise ja materjalide väljatöötamise osas sarnaselt ennetustöö valdkonnaga. Planeerimine on vajalik sihtrühmade ja fookusgruppide selgitamiseks. Kui planeerimisel on oluliselt abiks andmebaasid ja programmid siis koormuse tõus ei pruugi olla suur. Suurem koormus lisanduks vajalike juhendmaterjalide väljatöötamiseks ja kaasajastatuna hoidmisel.
Ei.
Ei näe koormuse tõusu. Kui on kokku lepitud infovahetamise süsteem, peaks kõik latusalt toimima.
Ei
Eialgu kindlasti, sest peame toetama enda poolse nõuga ja võimalik, et mingid objektid on nii korrast ära, et vajavad inspektori kohapeale minekut ja ise ettekirjutuse koostamist, see tõstab kindlasti inspektorite koormust, et lisaks endale plaani võetud asjadele lisandub veel objekte.

Vastuseid analüüsid võib järeldada, et nähakse võimalikku koormuse tõusu teenuse administreerimise (koolitamise, nõustamise) ja kvaliteedikontrolli kaudu. See viitab sellele, et kaasatud ametnike puhul eeldatakse madalamat OJB valdkonna kompetentsuse taset. Vajalike teadmiste olemasolul saavad ametnikud iseseisvalt ja täies mahus tuleohutuskontrolli neile määratud piires teostada ning lisakoormust OJB ametnikele ei kaasne. Kui aga kaasatud ametnik ei saa ise toimingut täies mahus teostada ning OJB ametnik peab mingis etapis sekkuma või olema kaasatud, siis tekib temale sellega lisakoormus, kuna ta peab ennast asjaga kurssi viima ning sellele oma aega pühendama. Selle põhjal võib teha järelduse, et kõige mõistlikum on kaasamisel anda lisaülesannetena kaasatud ametnikele ülesanded, mis ei ole ajamahukad ning mis ei nõua mahukat koolitust.

6. Kas lisa päästeametnike kaasamisega kaasneb tuleohutuskontrolli teenuse kvaliteedi halvenemine ja miks?

Osa vastajaid arvas, et tuleohutuskontrolli kvaliteedi halvenemine võib aset leida, kui OJB ametnikud peavad oma põhiülesannete lahendamise kõrvalt kaasatud ametnikega tegelema. Kui kaasatud ametnikud teostavad järelevalvet oma põhiülesannete kõrvalt, siis ei pruugi nad olla suutelised lisaülesannete teostamisesse põhjalikult süvenema, mille pärast teenuse üldine kvaliteet võib kannatada. Lisaks sellele ei ole kaasatavate päästeametnike teadmised osade vastajate hinnangul piisavalt heal tasemel.

Ülejäänud respondendid ei näe põhjuseid, miks kvaliteet peaks langema, kui kaasatavate ametnike piisav kvalifikatsioon tuleohutuse valdkonnas ja kindel tööülesannete piiritletus on tagatud. Tööülesannete piiritlemisel tuleb lähtuda sellest, et see ei koormaks kaasatud päästeametnikke üle ning et nad suudaksid neid täies mahus ja kvaliteetselt teostada. Kahe vastaja arvates TKT kvaliteedi halvenemist ei toimu, kui kvaliteedi kontroll ja väljaõpe on tagatud ning kui tööülesannete jagamisel on arvestatud kaasatavate päästeametnike põhiülesannete teostamise vajadusega. Kaks vastajat leidis, et seoses lisa päästeametnike kaasamisega tuleohutusjärelevalve kvaliteedi halvenemist ei kaasne.

7. Millise menetluse läbiviimise õigused tuleb anda isikutele, kes tuleohutuse kontrolli läbi viimise kaasatakse?

Selle küsimuse eesmärk oli määrata, millises ulatuses võiks kaasatud ametnikele õigusi anda, et nad lisaülesandeid täita saaksid. Vastused kategoriseeriti parema ülevaade saamiseks teemade järgi ja koondati tabelisse (vt Tabel 7).

Tabel 7. Respondentide arvamus menetluse läbiviimise õiguste andmise vajadusest (autori koostatud).

Nr	Teema	Kategooria	Tulemused
1	Kui puudub vajadus riikliku järelevalve laiendamiseks, siis milleks poolikute lahendustega mahtu juurde teha.	Ei ole vajalik	2
2	piisab päästealasest haridusest		
3	Haldusmenetluse pädevus ning väärteomenetluse lühimenetluse pädevus.	Haldusmenetlus ja väärteomenetluse pädevus (lühimenetlus)	3
4	Tuleks anda õigused haldusmenetluse ja väärteomenetluse läbiviimiseks.		
5	Riikliku järelevalve tegemise pädevus (ettekirjutuste koostamiseks) ja väärteomenetluse läbiviimise õigus.		
6	Lühimenetlus	Lühimenetlus/ väärteomenetlus	3
7	Väärteomenetlus		
8	Ei ole kindel, et tuleks kindlasti anda. Aga kui anda, siis haldusmenetluse õigus oleks alustuseks ilmselt piisav	Haldusmenetlus	1

Kuigi vastus 2 ei vasta otseselt küsimusele eitavalt, siis ütleb see, et olemasolev on piisav ning ei täpsusta mingit lisavajadust. Selle tõttu grupeeriti see vastusega 1 samase kategooriasse: ei ole vajalik. Vastused 3 ja 4 on sarnased, kuna lühimenetlus on väärteomenetluse liik. Vastus 5 grupeeriti vastustega 3 ja 4 ühte kategooriasse, kuna ettekirjutuse andmine toimub haldusmenetluse raames. Samal põhjusel grupeeriti ka vastused 6 ja 7. Üks vastaja ei olnud kindel, kas õigusi on vaja juurde anda, kuid tema arvates on alustuseks haldusmenetluse õiguse andmine piisav.

Menetluse õiguste andmise osas saadi telefoni teel arvamus Lõuna päästkeskuse OJB juhatajalt. Küsimus oli sõnastatud järgmiselt: „Kui komandopealik abistab ennetustöös just tuleohutus kontrolli teenuse ametnikke, kas oleks kasulik, kui tal oleks õigus viia läbi haldusmenetlust ja väärteomenetlust?“ Lõuna päästkeskuse OJB juhataja (2020) leiab, et väärteomenetluse pädevus võib olla antud kas meeskonnavanemale või komandopealikule, ning põhjendab seda sellega, et päästemeeskond teeb ennetavaid tegevusi ning selgitab põhilisi ja lihtsamaid tuleohutusnõudeid ja teatud mõttes kontrollib näiteks kodunõustamise käigus üldist tuleohutusnõuete (lõkkekohad, reidid külmal ajal, kütteseadmete kasutamine) täitmist. Sellest lähtudes peab respondent väärteomenetluse pädevuse andmist kaasatud päästametnikele tähtsaks.

Ida päästkeskuse OJB juhatajale esitati küsimus: „Millised menetlusõigused tuleb anda komandopealikele: väärteomenetlus ja/või haldusmenetlus?“

Ida päästkeskuse OJB juhataja (2020) hinnangul tuleks komandopealikele anda nii haldusmenetluse kui ka väärteomenetluse õigus. Tema hinnangul on väärteomenetluse korral

kõige lihtsam kaasatud ressursi õpetada ja kvaliteedikontrolli teostada. Väärteomenetluse osas toetab ta lühimenetluse õiguse andmist. Haldusmenetluse osas toetab ta suulise ettekirjutuse pädevuse andmist.

8. Kas kaasatavad päästeametnikud vajavad tuleohutuse kontrolli teenuse ülesannete täitmiseks täiendavat väljaõpet ja miks?

Küsimuse vastamisel olid kõik respondendid nõus, et kaasatavad päästeametnikud vajavad täiendavat väljaõpet. Selle põhjuseks on asjaolu, et sõltumata sellest, kas kaasataval päästeametnikul on päästealane haridus või mitte, ei tegele ta igapäevaselt tuleohutusala järelevalvega seotud tegevustega ning tema teadmised seadusandlusest, õigusaktidest ja tehnilistest normidest vajavad värskendamist.

2.3 Järeldused ja ettepanekud

2.3.1 Järeldused

Dokumendi analüüsi eesmärk oli selgitada välja tuleohutuskontrolli teostamiseks sobivad päästekomando või operatiivgrupi päästeametnikud. Analüüsi tegemisel sobivate ametnike gruppide väljaselgitamiseks lähtuti kaasamisega saavutatavatest positiivsetest ja negatiivsetest mõjudest tuleohutuskontrolli teenusele ning ohutusele üldiselt. Analüüs näitas, et KP grupi kaasamisega tuleohutuskontrolli teenusesse on võimalik saavutada positiivseid tulemusi, kuid kaasamisega võib tekkida ülekoormus nii TKT teenistujatele kui ka kaasatavatele päästeametnikele. KP kaasamisel tuleb arvestada, et negatiivne mõju TKT ametnikele võib olla seotud lisaressursi haldamise, koolitamise ja mentorluse vajadusega. Kaasatatud KP võivad olla ülekoormatud seoses ajamahukamate lisaülesannete teostamise vajadusega. Komandopealik on Päästeameti esindaja kohaliku omavalitsuse tasandil, menetluspädevus lisab komandopealiku ametikohale väärtust kogukonnas ning tugevdab tema rolli tuleohutuse loomisel. Teiste vaadeldud gruppide (RP/MV ja OP) puhul kaaluvad kaasnemisel tekkivad negatiivsed mõjud tekkivad positiivsed mõjud üle, mille tõttu ei ole nende kaasamine antud uuringu põhjal mõttekas.

Intervjuude tulemused kinnitavad dokumendi analüüsi järeldusi selles osas, et täiendavate päästeametnike kaasamisega tuleohutuse kontrolli teenuse üldine kvaliteet kannatab juhul, kui kaasatud päästeametnikud ei süvene ülesannete teostamisesse või kui nende teadmised ei ole lisaülesannete teostamiseks piisavalt heal tasemel. Kui aga kvaliteedi kontroll ja piisav väljaõpe on tagatud, siis teenuse kvaliteet ei halvene. Tuleb arvestada, et täiendavate päästeametnike

kaasamisega võib kaasneda tuleohutusjärelvalve teenuse ametnike koormuse suurenemine, mis on seotud lisaressursi administreerimise, koolitamise, nõustamise ja kvaliteedi kontrollimisega.

Tuginedes intervjuude analüüsi tulemusele, on tuleohutusjärelvalve teenusele kaasatavatele ametnikele lisäülesandena kõige sobivam anda I kasutusviisi (eluruumide) ehitiste tuleohutusjärelvalve. Seda võib teostada päästekomando operatiivkoosseisu poolt läbi viidavate kodunõustamiste jätkutegevusena. Komandopealiku roll antud tegevuses oleks sellisel juhul tuvastatud tuleohutusnõuete täitmise kontrollimine ning vajadusel menetlemine. Teine sobiv lisäülesanne on kasutuseta ehitiste kaardistamine ja kontroll, mis Ida päästkeskuses kuuluvad riskiojektide hulka. Tuleohutusnõuete rikkumiste tuvastamisel oleks komandopealiku roll nende fikseerimine, objekti omaniku tuvastamine ja nõustamine ning vajadusel menetlemine. Kolmas sobiv ülesanne on seotud hoone väliste tuleohutusnõuete rikkumiste avastamise korral rikkumisele reageerimisega. Komandopealiku roll oleks sellel juhul signaali saamisel välja selgitada juhtumi asjaolud ning valida sobiv meede.

Suurema tuleohutusjärelvalve teenuse ressursiga on võimalik saavutada parem tuleohutuslik olukord ja tõsta fookusgruppide teadlikkust tuleohtudest läbi inimeste ja objektide, kelleni jõutakse, arvu suurendamise. Päästeametnikele, kes kaasatakse tuleohutusjärelvalve teenusesse lisaressursina, tuleb anda õigus teostada etteantud piirides haldusmenetlust ja väärteomenetlust (lühimenetluse vormis). Haldusmenetluse vajaduse põhjenduseks on intervjuude analüüsi tulemused, mille põhjal saab järeldada, et kõige rohkem potentsiaali lisaressursi kaasamisel tuleohutusjärelvalve teenusesse nähakse eluruumide, kasutuseta hoonete ja hoonete välise tuleohutuse (lõkete põletamine, põlevmaterjalide ladustamine) kontrollimisel. Selleks, et oleks võimalik efektiivselt tegutseda eelpool loetletud tööülesannete lahendamiseks, on oluline, et kaasatud ametnikel oleksid menetluse läbiviimise õigus ning oskus rakendada sundi ja kaalutusõigust.

Tuleohutusjärelvalve teenuse töökorralduse muudatused täiendavate päästeametnike kaasamisel on peamiselt seotud tööülesannete planeerimise ja jagamisega, kaasatavate päästeametnike koolitamise korraldamise vajadusega ning nende töö kvaliteedi kontrolliga.

2.3.2 Ettepanekud

Tuginedes analüüsi tulemusele, teeb autor Päästeametile ettepaneku muuta komandopealiku töökorraldust, lisades ametikoha täitja teenistusülesannete hulka tuleohutuskontrolli ülesanded.

Tuginedes intervjuude tulemuste analüüsile, on tuleohutusjärelvalvesse kaasatavatele komandopealikele võimalik määrata järgmised tööülesanded:

1. Esimese kasutusviisi hoonete kontroll,
2. Kasutuseta hoonete kaardistus ja kontroll,
3. Reageerimine hoone väliste tuleohutusnõuete rikkumistele.

Autor teeb Päästeametile ettepaneku kaaluda võimalust anda tuleohutusjärelvalvesse kaastatud päästeametnikele haldusmenetluse ja väärteomenetluse (lühimenetluse vormis) õigus.

Autor teeb Päästeametile ettepaneku koostada metoodilised juhendid, kus oleks lihtsas vormis selgitatud, kuidas peab kaasatud päästeametnik temale määratud tööülesannete teostamisel erinevate tuleohutusnõuete rikkumiste korral käituma, minimeerimaks võimalikke negatiivseid tagajärgi. Selleks, et lihtsustada ja välistada võimalikud eksimused haldusaktide väljastamisel, teeb lõputöö autor Päästeametile ettepaneku kaardistada enim levinud tuleohutusnõuete rikkumised eluruumides ning selle põhjal ette valmistada ettekirjutuse blanketid, tänu millele võidetakse töö ajas ja lihtsustakse kaasatud päästeametnikele haldusakti valmistamist ning väljastamist.

Autor teeb analüüsile tuginedes Päästeametile ettepaneku määrata ametnike kaasamisel päästekeskuses piirkonnapõhiliselt vastutavad isikud, kes on kaasatud ametnike mentorid ja töö kvaliteedi hindajad.

Autor teeb Päästeametile ettepaneku uurida välja, milliseid muudatusi peab OJB töökorralduses tegema selleks, et kaasatud päästeametnikele oleks tagatud kvaliteetne koolitus, büroo toetus ning kvaliteedi kontroll.

Autor teeb Päästeametile ettepaneku uurida välja, milliseid muudatusi on vaja komandopealike töökorralduses selleks, et neid oleks võimalik tuleohutusjärelvalve teostamisse kaasata ning nende motiveerimiseks vajalikud meetmed välja töötada.

Autor teeb Päästeametile ettepaneku analüüsida, milliseid kompetentse tuleb komandopealikel arendada, et neil oleks võimalik tuleohutuskontrolli ülesanded teostada. Selle põhjal on võimalik töötada välja teenistujatele lisaülesannete andmiseks vajalik koolitusprogramm ning vajalikud toetus- ja tegevuste kontrollimeetmed. Samuti tuleb välja töötada motivatsiooni programm, selleks et kaasatud päästeametnikud oleksid lisaülesannete teostamisest huvitatud.

KOKKUVÕTE

Käesolevas lõputöös selgitati välja, kuidas on võimalik tõsta Päästeameti tuleohutusekontrolli teenuse võimekust, kaasates selleks teiste struktuuriüksuste päästeametnikke. Lõputöö raames otsis autor vastust uurimisprobleemile: millises ulatuses on võimalik kaasata päästekomando ja operatiivgruppide ametnikke nende põhiülesannete kõrvalt tuleohutusnõuete täitmise kontrollimisse.

Lõputöös selgitati välja, et kaasamisel tuleb järgida kaasamise reegleid ning prognoosida kaasamisega kaasnevat mõjusid, samuti on oluline ette näha, milliseid probleeme saab kaasamisega lahendada ja millised uued probleemid see põhjustab. Autor jõudis järeldusele, et Päästeameti teenistujate TKT-sse kaasamisel on tegemist kaasatavate päästeametnike võimustamisega. Võimustamine annab kaasatavatele päästeametnikele võimaluse lahendada haldus- või väärtemenetlust rakendades tuleohutusnõuete rikkumistega seotud tööülesandeid.

Lõputöös anti ülevaade õigusnormidest, millest inspektor oma töös lähtub. Samuti anti ülevaade tuleohutusekontrolli inspektorite töökorraldusest ja tööülesannetest, mille tulemusena jõuti seisukohale, et päästeametnike kaasamisel tuleb neile anda sellised TKT tööülesanded, millega kaasatud päästeametnik oma põhiülesannete teostamise kvaliteeti säilitades hakkama saab.

Autor andis oma hinnangu TKT töökorralduse probleemkohtadele ning põhjendas lisaressursi tuleohutusekontrolli kaasamise vajadust. Autori hinnangul keskendub TKT II kuni VII kasutusviisiga objektide kontrollimisele. Elamutest toimuvast saab infot peamiselt päästekomandode valveteenistujatelt, kes näevad seal toimuvat ennetustööd teostades. Kaasatud teenistujad võivad kontrollida kodunõustamise käigus avastatud tuleohutusnõuete rikkumisi ning vajadusel mõjutada rikkujaid menetlusõigusi rakendades. Samuti autor leiab, et riigipoolne rikkumiste märkamine ning nendele reageerimine on vajalik selleks, et tuleohutusnõudeid meelde tuletada või neid seadusega ettenähtud korras menetleda.

Sobiva päästeametnike grupi määramiseks analüüsiti selle grupi kaasamisel tekkivad positiivseid ja negatiivseid mõjud. Selle põhjal jõuti järeldusele, et tuleohutusekontrolli teenusesse on võimalik kaasata päästekomandode pealikke. Nende kaasamisel tuleb arvestada, et lisaülesannete teostamine võib kaasatud ametnikud üle koormata, mille tõttu on nendele ülesannete määramisel vaja valida lihtsamad ja mitte väga ajamahukad ülesanded. Komandopealike kaasamisega kaasneb lisakoormus ka OJB teenistujatele seoses kaasatud

ametnike administreerimise, koolitamise ja töö kvaliteedi kontrolliga. Samas suureneb komandopealike kaasamisel OJB ennetav võimekus, mis mõjutab positiivselt üldist tuleohutust.

Uuringu käigus läbi viidud intervjuude analüüsi tulemuste põhjal saab järeldada, et kaasatud päästeametnikele on kõige sobivam anda järgmised tuleohutuskontrolliga seotud tööülesanded:

- I kasutusviisi ehitiste kontroll, mida võib teostada ennetustegevuste jätkutegevusena;
- Päästekomando väljasõidupiirkonna kasutuseta ehitiste kaardistus ja kontroll;
- Reageerimine hoonevälistele tuleohutusnõuete rikkumistele.

Menetluspädevuse osas selgus, et lisaülesannete andmiseks tuleb kaasatud ametnikele anda haldusmenetluse ja väärteomenetluse (lühimenetluse vormis) õigus, mis võimaldab valida sobivad meetmed inimeste mõjutamiseks tuleohutusnõuete rikkumiste korral ja neid rakendada.

Intervjuude analüüsi põhjal selgus, et täiendavate päästeametnike tuleohutuskontrolli kaasamisel võib OJB teenistujatele kaasneda lisakoormus, mis on seotud administreerimise ja mentorlusega. Kaasatud päästeametnike tegevuste vajadusest lähtuvalt on vaja sisse viia OJB töökorralduse muudatused. Eeltoodust lähtuvalt vajab uurimist, kuidas peab ohutusjärelvalve büroos Päästeameti teistest struktuuriüksustest päästeametnike kaasamine tuleohutusjärelvalvesse praktiliselt korraldatud olema.

Selleks, et oleks võimalik lõputöö tulemusi praktilises töös rakendada, tuleb analüüsida, milliseid muudatusi vajab kaasatavate komandopealike töökorraldus, et lisaülesannete teostamine poleks nendele liiga koormatav ning et nad oleksid motiveeritud uusi ülesandeid heal tasemel teostama. Lisaks sellele tuleb analüüsida, milliseid teadmisi tuleb komandopealikel arendada ning nende toetamiseks ja arendamiseks vajalikud materjalid välja töötada.

SUMMARY

The research problem of the thesis is: to what extent is it possible to include the officials of rescue brigades (päästekomando) or stand-by groups (korrapidamisgrupp) in checking for fire safety requirements, and on what terms?

The goal of the thesis is to determine what skills and requirements are needed of the officials included in the fire safety check, which tasks it is possible to allocate to them, and the rights they require to make possible the performance of those tasks.

The research strategy used in this thesis is case study, and data is collected using document analysis and interviews with specialists.

The research tasks of the study are: to analyse the concept, work and problems of fire safety supervision, to analyse the work regulation documents of rescue brigades and stand-by groups, to explore the suitability of the reviewed officials for the fire safety supervision, to conduct interviews to find out what tasks can be given to the included officials and what rights they should be given for that.

In conclusion, the author offers suggestions to the Estonian Rescue Board: include the chiefs of the rescue brigades in the fire safety supervision with the following tasks: checking dwellings, checking buildings that are out of use, checking outdoor fire safety violations. To be able to perform these tasks, the chiefs of the rescue brigades need to be given the rights to perform administrative proceedings and misdemeanour procedure (alternative proceedings).

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Aedmaa, A. et al., 2004. *Haldusmenetluse käsiraamat*. 2004: Tartu Ülikooli Kirjastus.
- Carter, H. R. & Rausch, E., 2007. *Management in the Fire Service*. 4th toim. Boston: Jones & Bartlett Publishers.
- Chris , E., Silva , K. & Riina, K., 2018. *Järelevel- ja süüteomenetluse piiritlemine*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Crawford, J., 2011. The Truth about Company-Level Inspections. *Fire Rescue*, 12 01.Issue 12.
- Fowler, J. F., 1998. *Sumner Fire Department: The Efficiency and Effectiveness*. Somner, WA: Strategic Management of Change.
- Haldusmenetluse seadus* (2002) RT I 2001, 58, 354.
- Hinsberg, H. & Kübar, U., 2009. *Kaasamise käsiraamat ametnikele ja vabaihendustele*. Tallinn: Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit.
- Hirsjärvi, S., & Remes, P. & Sajavaara, P., 2004. *Tutki ja kirjoita*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Joamets, K., 2016. *Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu*, s.l.: s.n.
- Kallaste, E. & Jaakson, K., 2005. *Töötajate kaasamine Eestis: juhtumiuuringutel põhinev analüüs*. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoja OÜ.
- Korralduseseadus* (2011) RT I, 22.03.2011, 4.
- Kriminaalmenetluse seadustik* (2004) RT I 2003, 27, 166.
- Lambing, M., Laaniste, P. & Kost, E., 2013. *Tuleohutuse seaduse käsiraamat on koostatud Sisekaitseakadeemia*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Maslow, A. H., 1970. *Motivation and Personality*. 2nd edition toim. New York: Harper & Row.
- Mikiver, M. & Põllumäe, S., 2003. *Sissejuhatus õigusesse*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Neuman, L. W., 1991. *Social research methods: qualitative and quantitative approaches*. 2nd toim. Boston: Allyn and Bacon.

Ohutusjärelvalve osakond, 2017. *Tuleohutuse kontrolli teenuse töökorralduse rakendusjuh*is. Tallinn: Päästeamet.

Ohutusjärelvalve osakond, 2018. *Ohutusjärelvalve töökorralduse juhend. Kinnitatud peadirektori 06.03.2018 käskkirjaga nr 1.1-3.1/90*. Tallinn: Päästeamet.

Oidersalu, E. & Laube, T., 2019. *Eluruumides toimunud tuleohutuslaste nõustamiste kokkuvõtte 2018*, Tallinn: Päästeamet.

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

Päästeamet, 2015a. *Komandopealiku ametijuhend. Peadirektori 30.11.2015 käskkirjaga nr 407 Lisa 2*. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2015b. *Vanemoperatiivkorrupidaja ametijuhend. Peadirektori 30.12.2015 käskkiri nr 448 Lisa 2*. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2015. *Komandopealiku ametijuhend. Peadirektori 30.11.2015 käskkirjaga nr 407 Lisa 2*. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2016b. *Ohutusjärelvalve büroo juhtivinspektori ametijuhend. Peadirektori 27.05.2016 käskkiri nr 198*. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2016. *Päästeameti strateegia aastani 2025. 2. täiendatud trükk toim*. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2017. *Päästeameti päästekeskuste korrupidamisgruppide töökorraldusjuhend 04.10.2017 nr 1.1-3.1/274*. Tallinn: s.n.

Päästeamet, 2017. *Päästeameti päästekeskuste korrupidamisgruppide töökorraldusjuhend 04.10.2017 nr 1.1-3.1/274*. Tallinn: s.n.

Päästeamet, 2019a. *Ohutusjärelvalve strateegia 2020 - 2025*. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2019b. *Päästeameti teenistukohtade koosseisu kinnitamine. Peadirektori 26.04.2019 käskkiri nr 1.1-3.1/128*. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2019c. *Päästeameti päästekomandode töökorralduse juhend. Kinnitatud peadirektori 23.12.2019 käskkirjaga nr 1.1-3.1/319 Lisa*. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2019d. *Meeskonnavanem (2) ametijuhend. Kinnitatud Peadirektori 29.07.2019 käskkirjaga nr 3.1-1.1/187P*. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2019. *Meeskonnavanem (2) ametijuhend. Kinnitatud Peadirektori 29.07.2019 käskkirjaga nr 3.1-1.1/187P*. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2019. *Ohutusjärelvalve strateegia 2020 - 2025*. Tallinn: Päästeamet.

Päästeamet, 2020. www.rescue.ee. [Võrgumaterjal]
Leitav: <https://www.rescue.ee/et/teenused>
[Kasutatud 16 03 2020].

Päästeamet, 2020. www.rescue.ee. [Võrgumaterjal]
Leitav: <https://www.rescue.ee/et/asukohad/ida-regiooni-paastekomandod>
[Kasutatud 19 02 2020].

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

Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded (2014) RT I, 18.03.2014, 2.

Päästeteenistuse seadus (2008) RT I 2008, 8, 57.

Rihoux, B. & Lobe, B., 2009. The Case for Qualitative Analysis (QSA): Adding Leverage for Thick Cross-Case Comparison. rmt:: D. Byrne & C. C. Ragin, toim-d *The SAGE Handbook of Case-Based Methods*. London: Sage Publications Ltd, pp. 222-243.

Schmidt, V., 2020. *Kas ja milliste ülesannetega on võimalik tuleohutusnõudmiste täitmise kontrollimisesse kaasata päästeametnike, kes teostaksid tuleohutusjärelvalvet oma põhiülesannete kõrvalt?* [Intervjuu] (13 04 2020).

Seisonen, L., 2016. *Päästeameti poolt läbiviidavate kodukülastuste õiguslik määratlus. Magistritöö*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Sepp, J., 2001. *Poliitika majanduskik teooria*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus.

Siim, M., 2020. *Kas ja milliste ülesannetega on võimalik tuleohutusnõudmiste täitmise kontrollimisesse kaasata päästeametnike, kes teostaksid tuleohutusjärelvalvet oma põhiülesannete kõrvalt?* [Intervjuu] (14 04 2020).

Siseministeerium, 2015a. *Siseturvalisuse arengukava 2015-2020*. Tallinn: Siseministeerium.

Siseministeerium, 2015b. *Siseministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste personalistrateegia 2015-2020*. Tallinn: Siseministeerium.

Siseministri 15. veebruari 2011. a määruse nr 2 „Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded” muutmine (2014) RT I, 18.03.2014, 2.

Taylor, S. J., Bogdan, R. & DeVault, M., 2015. *Introduction to Qualitative Research Methods : A Guidbook and Resource*. 4 th Edition toim. New Jersey: John Wiley & Sons, Incorporated.

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

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

TABELITE LOETELU

Tabel 1. Tuleohutusnõuete puuduste esinemine 2017.-2018. aastal läbiviidud kodunõustamistel (Oidersalu & Laube, 2019; autori koostatud)	14
Tabel 2 Positiivsed ja negatiivsed mõjud seoses lisaressursi kaasamisega tuleohutusjärelvalvel (autori koostatud)	23
Tabel 3. Dokumendi analüüsi tulemus ametnike grupe lõikes (autori koostatud)	26
Tabel 4. Respondentide arvamused võimalikest lisa tööülesannete andmisest kaasatavatele ametnikele (autori koostatud).....	33
Tabel 5. Respondentide arvamus mõjust kontrollitavate objektide arvule ja TKT-le (autori koostatud).....	34
Tabel 6. Respondentide arvamus kaasatavate päästeametnike koormuse tõusust (autori koostatud).....	35
Tabel 7. Respondentide arvamus menetluse läbiviimise õiguste andmise vajadusest (autori koostatud).....	37

LISA 1. TEKSTILÕIKUDE ANALÜÜS MÕJUDE TÕENDAMISEKS

Teema	Juhtum	Alateema	Mõju
Tema 1: Lisaresurssi kaasamisega võimalikud positiivsed mõjud teenusele ja ühiskonnale	(Juhtum1) „Siseturvalisuse keskmes on inimeste elu, tervise ja vara kaitsmine. See sõltub alati väliskeskkonnast“. „Parandades elukeskkonda, vähendatakse ohte kaitstavatele väärtustele“. „Keskkonnast tulenevaid ja keskkonda ähvardavaid ohte peab ennetama ja ära hoidma, kasutades selleks mõistlikke lahendusi“ (Siseministeerium, 2015a, lk. 22). „Tõhusa riikliku järelevalve eesmärk on suunata ohutuse eest vastutavad isikud ohtusid kõrvaldama ja lahendama probleeme ennetustegevuste abil“. (Siseministeerium, 2015a, lk. 61) (Juhtum 3) „Organisatsioon peab pidevalt töid ja protsesse analüüsima, et säilitada organisatsiooni pakutavate teenuste ja tegevuste elluviimiseks optimaalne inimressurss või kaasata teenuseid väljastpoolt“. (Siseministeerium, 2015b, lk. 6)	Laieneda Päästeameti kohalolekut objektidele, kuhu TKT ei jõua (alateema 1.1)	Positiivne
	(Juhtum 1) „Tagamaks tuleohutusnõuete rikkumise paremat märkamist, suurendatakse Päästeameti juhtimisel erinevate järelevalvet teostavate ametkondade teadmisi tuleohutusnõuetest“. (Siseministeerium, 2015a, lk. 61).	Päästeameti järelevalvepädevusega ametnike arvu suurenemine (alateema 1.2)	Positiivne
	(Juhtum 3) „Ohutuskultuuri tõus on oluline roll ka hoonete omanikel, valdajatel ning kasutajatel. Ohutusjärelvalve väljakutseks on suurendada ohutusnõuete mittetäitmisega kaasnevate ohtude ja tagajärgede teadvustamist“. (Päästeamet, 2019a, lk. 8)	Tuleohutusse eest vastutavate isikute tuleohutusest teadmiste tõstmine (alateema 1.3)	Positiivne
	(Juhtum 2) „Ohuproгноosi alusel selekteeritakse kontrollitavad ehitised ja tehakse enam järelevalvet probleemsetes riskigruppides, ennetades sellega õnnetuste toimumist. Oluline selle võimekuse säilitamise juures on kriitilise hulga isikkoosseisu olemasolu. Praegune isikkoosseisu hulk on piiril, millest vähemaga ei ole ennetava ohutusjärelvalve võimekuse tagamine võimalik“. (Päästeamet, 2019a, lk. 6)	Kaasatavad päästeametnikud võivad osa koormust üle võtta (alateema 1.4)	Positiivne
Teema	Juhtum	Alateema	Mõju
Tema 2 Lisaresurssi kaasamisega võimalikud negatiivsed mõjud TKT ja kaasatavatele	(Juhtum 2) „Ohutusjärelvalve peamiseks tugevuseks on kõrge menetlusliku kompetentsi ja erialaste teadmistega töötajad (Päästeamet, 2019, lk. 6). (Juhtum 1)Tuleohutuse valdkonnas peavad riikliku järelevalve teostamisel kõik seotud ametkonna tegema koostööd ja omama vajalikke olulisi teadmisi“. (Siseministeerium, 2015a, lk. 61)	Kaasatud päästeametnikud ei pruugi olla tuleohutus valdkonna vajaliku kompetentsiga. Teenuse kvaliteet võib kannatada (alateema 2.1)	Negatiivne
	(Juhtum 6) „Väärteo- ja haldusmenetluse läbiviimine ning haldussunni rakendamine seadusega ettenähtud korras ja juhtudel. Menetlustoimingud on teostatud tähtaegselt ja õiguspäraselt vastavalt kehtivatele rakendusjuhiste, menetluslike otsused on vastavuses õigusaktidega“. (Päästeamet, 2016b, lk. 1)	Haldusmenetluse läbiviimine on ajanõutav protsess. Võib negatiivselt mõjutada kaasatavatel päästeametnikel oma	Negatiivne

		põhi ülesannete teostamist (alateema 2.2)	
	(Juhtum 2) „Teenuse kvaliteetse toimimise sellises olukorras peab tagama büroosisene paindlik töökorraldus, mis on väljakutse juhtimise kvaliteedile. Võttes aga arvesse, et ohutusjärelvalve büroo juhataja juhtimisulatus on suur (alluvaid vahemikus 17-28), siis praktikas täidavad inimeste juhtimisega seotud ülesandeid ka büroo nõunikud, keda juhtide arendustegevustesse kaasatud ei ole. Selline töökorraldus võib pikas perspektiivis tuua kaasa negatiivse mõju juhtimise kvaliteedile ja töötajate rahulolule“. (Päästeamet, 2019a, lk. 7)	Lisaressurssi TKT teenusesse kaasneb lisa koormust OJB juhtidele, TKT nõuniketele ning inspektoritele, kes on suure tõenäosusega kaasatavatele päästeametnikele mentorid võivad olla. (alateema 2.3)	Negatiivne
	(Juhtum 3) „Töövõime on otseselt seotud teenistuja vaimse ja füüsilise tervise, tööga rahuolu, töökeskkonna, sotsiaalsete suhete ja töötingimustega. Väheneva ja vananeva jõu tõttu tuleb töötingimusi ja töid kujundada selliselt, et teenistujate töövõime säiliks võimalikult pikka aega ning teenistujad tahaksid ja saaksid võimalikult kaua tööelus osaleda“. (Siseministerium, 2015b, lk. 7)	Lisa ülesannete määramisel tuleb arvestada, et kaasatud päästeametnikud saaksid säilitada tööga rahuolu ja töövõime. Lisa ülesanded võivad üle koormata kaasatud teenistujad. (alateema 2.4)	Negatiivne

LISA 2. MÕJUDE HINDAMINE KAASATAVATE AMETNIKE GRUPIDE LÕIKES

Teema	Alateema	RP/MV
Positiivsed mõjud (Teema 3)	Kontrollitavate objektide arvu suurenemine. (alateema 3.1)	(juhtum 6) Ametikoha ametijuhendi järgi (Juhtum 6) „Teenistuja viib läbi ennetustööd ja/või korraldab selle läbiviimist ning osaleb ennetusalastes projektides“. „Teenistuja viib läbi riskiobjektidega tutvumised ja vormistab objektipõhise dokumentatsiooni (operatiivkaardid)“. (Päästeamet, 2019, lk. 2) Ida regioonis on 11 päästekomandot (Päästeamet, 2020), kus valves võib olla kuni 13 meeskonnavanemat ja rühmapealikut
	Tuleohutusnõude rikkumiste parem märkamine. (alateema 3.2)	
	Vastutavate isikute tuleohutusest teadlikkuse tõus. (alateema 3.3)	
	OJB ametnike koormuse vähenemine. (alateema 3.4)	
Negatiivsed mõjud (Teema 4)	OJB teenuse kvaliteedi halvenemine. (alateema 4.1)	Nõudmiste osas OJB teenistujatele on välja toodud ametniku kõrghariduse vajadus (Päästeamet, 2016b, lk. 2) RP/MV grupi ametnikel kõrghariduse nõue puudub (juhtum 6). Valvegraafik ja töökorraldus (juhtum 4). Sündmuse lahendamise vahelisel ajal on määratud tööülesanded ajavahemikul 8.00 – 18.00 näiteks koolituse läbiviimine, millest loobumine on keelatud ning peale sündmuse lahendamist, komandosse tagasi naasmisel peab koolitust jätkama (Päästeamet, 2019c, lk. 9).
	Kaasatud ametnike põhiülesannete täitmise kvaliteedi langus. (alateema 4.2)	
	OJB teenistujate ülekoormus. (alateema 4.3)	„Teenuse kvaliteetse toimimise sellises olukorras peab tagama büroosisene paindlik töökorraldus, mis on väljakutse juhtimise kvaliteedile. Võttes aga arvesse, et ohutusjärelvalve büroo juhataja juhtimisulatus on suur (alluvaid vahemikus 17-28), siis praktikas täidavad inimeste juhtimisega seotud ülesandeid ka büroo nõunikud, keda juhtide arendustegevustesse kaasatud ei ole. Selline töökorraldus võib pikas perspektiivis tuua kaasa negatiivse mõju juhtimise kvaliteedile ja töötajate rahulolule“. (Päästeamet, 2019a, lk. 7)
	Kaasatud teenistujate ülekoormus. (alateema 4.4)	(vt alateemad 4.1 ja 4.2)
Teema	Alateema	OP
Positiivsed mõjud (Teema 5)	Kontrollitavate objektide arvu suurenemine. (alateema 5.1)	Korrapidamisgrupi töökorraldusjuhendi järgi teeninduspiirkonnas peab olema valves vähemalt üks operatiivkorrapidaja (Päästeamet, 2017, lk. 1).Ida päästekeskusele kuulub kaks teeninduspiirkonda: Ida- ja Lääne-Virumaa
	Tuleohutusnõude rikkumiste parem märkamine. (alateema 5.2)	
	Vastutavate isikute tuleohutusest teadlikkuse tõus. (alateema 5.3)	
	OJB ametnike koormuse vähenemine. (alateema 5.4)	
Negatiivsed mõjud (Teema 6)	OJB teenuse kvaliteedi halvenemine. (alateema 6.1)	Kõrghariduse nõue on täidetud (Päästeamet, 2015b, lk. 3). „Korrapidamisgruppide eesmärgiks on tagada PÄA ööpäevaringne operatiivne valmisolek päästetööde häireteta korraldamiseks ja juhtimiseks, võimalikele sündmustele ja olukordadele reageerimiseks“. „Korrapidamisgruppi väljasõidu valmidus on kaks minutit, mille tagamiseks peab teeninduspiirkonnas olema valves vähemalt üks operatiivkorrapidajaga“. (Päästeamet, 2017, lk. 1).
	Kaasatud ametnike põhiülesannete täitmise kvaliteedi langus. (alateema 6.2)	

	OJB teenistujate ülekoormus. (alateema 6.3)	(vt alateemad 2.3; 6.1 ja 6.2)
	Kaasatud teenistujate ülekoormus. (alateema 6.4)	(vt alateema 6.2)
Teema	Alateema	KP
Positiivsed mõjud (Teema 7)	Kontrollitavate objektide arvu suurenemine. (alateema 7.1)	Ida Päästkeskuses on 11 päästekomandod, millega juhib komandopelik, ehk võimalik ressurss 11 inimest (Päästeamet, 2020). Ametikoha ametijuhendi järgi (Juhtum 6) „Komandopealiku ametikoha eesmärk on päästekomando töö korraldamine ja juhtimine, valmisoleku korraldamine päästesündmustele reageerimiseks ning ennetustöö korraldamine päästekomando teeninduspiirkonnas“. „Kogub päästealase ennetustöö planeerimiseks vajalikku infot kogukonnas ja korraldab ennetustöö tegemist läbi komando teenistujate“. „Kogub infot teeninduspiirkonna ohtude, riskiobjektide ja ennetustöö sihtgruppide kohta ning edastab sisendid valdkondadele“. (Päästeamet, 2015a, lk. 1)
	Tuleohutusnõude rikkumiste parem märkamine. (alateema 7.2)	
	Vastutavate isikute tuleohtudest teadlikkuse tõus. (alateema 7.3)	
	OJB ametnike koormuse vähenemine. (alateema 7.4)	
Negatiivsed mõjud (Teema 8)	OJB teenuse kvaliteedi halvenemine. (alateema 8.1)	Nõudmiste osas OJB teenistujatele on välja toodud ametniku kõrghariduse vajadus (Päästeamet, 2016b, lk. 2) KP grupi ametnikel kõrghariduse nõue vastavalt siseministri määrusele nr 2 „Päästeteenistujate kutsesobivuse nõuded, sealhulgas füüsilise ettevalmistuse, hariduse- ja tervisenõuded“. (Päästeamet, 2015) (juhtum 6). KP töökorralduse järgi (juhtum 4) on järgmised tööülesanded, millest mõned on komando isikkoosseisu tööaja planeerimine, komando päevakorra täitmise tagamine, tööohutuse tagamine. Teenistusülesannete täitmisel ta korraldab ja jälgib alluvate väljaõppe protsessi, vajadusel teeb märkuseid selle parandamiseks. Jälgib et alluvad täidaksid tööohutust (Päästeamet, 2019c, lk. 4).
	Kaasatud ametnike põhiülesannete täitmise kvaliteedi langus. (alateema 8.2)	
	OJB teenistujate ülekoormus. (alateema 8.3)	
	Kaasatud teenistujate ülekoormus. (alateema 8.4)	(vt alateemad 8.1 ja 8.2)

LISA 3. TEENISTUJATELE ESITATAVAD NÕUDED

Nõuded	OJB TKT ametnik	MV/RP	OP	Komandopealik
Haridus	Kõrgharidus	Keskharidus	Kõrgharidus	Kõrgharidus
Päästeala kõrgharidus	Ei ole kohustuslik.	Ei ole kohustuslik	Kohustuslik	Ei ole kohustuslik Ühe aasta jooksul alatest teenistusse võtmisest peab läbima vastava päästeala kursuse
Keeleoskus	Kõrgtase (C1)	B2	C1	Kõrgtase (C1)
Teadmised	Asutuse tegevusvaldkonda ja oma töövaldkonda reguleerivate õigusaktide tundmine, planeerimisalased teadmised, päästeala valdkondade hea tundmine;	Päästevaldkonda reguleerivate õigusaktide ning päästetöö teostamise, korraldamise ja juhtimise tundmine.	Asutuse tegevusvaldkonda ja oma töövaldkonda reguleerivate õigusaktide tundmine, juhtimis- ja planeerimisalased teadmised, päästeala valdkondade hea tundmine.	Asutuse tegevusvaldkonda ja oma töövaldkonda reguleerivate õigusaktide tundmine, juhtimis- ja planeerimisalased teadmised, päästeala valdkondade hea tundmine.
Arvutioskus	Teksti- ja andmetöötlusprogrammide ning valdkonnas kasutatavate infosüsteemide kasutamise oskus.	Teksti- ja andmetöötlusprogrammide ning valdkonnas kasutatavate infosüsteemide kasutamise oskus.	Teksti- ja andmetöötlusprogrammide ning valdkonnas kasutatavate infosüsteemide kasutamise oskus.	Teksti- ja andmetöötlusprogrammide ning valdkonnas kasutatavate infosüsteemide kasutamise oskus.
Isikuomadused	Analüüsi- ja koostöövõime, suhtlemisvalmidus, suuline ja kirjalik väljendusoskus ning kohusetunne.	Otsustus- ja analüüsivõime (võime võtta vastu iseseisvalt otsuseid ja näha nende tagajärgi), pingetaluvus, vastutusvõime, valmidus meeskonnatööks, täpsus, ausus ja usaldusväärsus, ametikohale vastavad eetilised tõekspidamised.	Hea suhtlemis- ja väljendusoskus; intellektuaalne võimekus, sealhulgas olulise eristamise oskus ning analüüsivõime; kohusetunne, otsustus- ja vastutusvõime, sealhulgas kohustuste täpne täitmine; vastutus oma kohustuste täitmise, selle kvaliteedi ja tulemuslikkuse eest; algatusvõime ja loovus, sealhulgas uute lahenduste väljatöötamisel ning nende rakendamisel töösse; iseseisva töö- ja meeskonnatöö oskus; ausus, korrektsus, usaldusväärsus ja lojaalsus; hea eneseväljendusoskus nii kirjas kui kõnes.	Hea suhtlemis- ja väljendusoskus; intellektuaalne võimekus, sealhulgas olulise eristamise oskus ning analüüsivõime; kohusetunne, otsustus- ja vastutusvõime, sealhulgas kohustuste täpne täitmine; vastutus oma kohustuste täitmise, selle kvaliteedi ja tulemuslikkuse eest; algatusvõime ja loovus, sealhulgas uute lahenduste väljatöötamisel ning nende rakendamisel töösse; iseseisva töö- ja meeskonnatöö oskus; ausus, korrektsus, usaldusväärsus ja lojaalsus; hea eneseväljendusoskus nii kirjas kui kõnes.

LISA 4. KOONDATUD UURINGU TULEMUSED

AMETNIKUTE RÜHMADE LÕIKES

Teema	Alateema	Tulemus	
		Negatiivne	Positiivne
MV/RP kaasamisega seotud positiivsed mõjud	Alateema 3.1: kontrollitavate objektide hulk suureneb		+
	Alateema 3.2: tuleohutusnõude rikkumiste parem märkamine		+
	Alateema 3.3: elanikkonna tuleohtudest teadmised tõstetud		+
	Alateema 3.4: OJB ametnike koormus on vähenenud		+
MV/RP kaasamisega seotud negatiivsed mõjud	Alateema 4.1: OJB teenuse kvaliteet halveneb	+	
	Alateema 4.2: kaasatud ametnike põhiülesannete täitmise kvaliteedi langus	+	
	Alateema 4.3: OJB teenistujate ülekoormus	+	
	Alateema 4.4: kaasatud teenistujate ülekoormus	+	
OP kaasamisega seotud positiivsed mõjud	Alateema 5.1: kontrollitavate objektide hulk suureneb		-
	Alateema 5.2: tuleohutusnõude rikkumiste parem märkamine		-
	Alateema 5.3: elanikkonna tuleohtudest teadmised tõstetud		-
	Alateema 5.4: OJB ametnike koormus on vähenenud		-
OP kaasamisega seotud negatiivsed mõjud	Alateema 6.1: OJB teenuse kvaliteet halveneb	+	
	Alateema 6.2: kaasatud ametnike põhiülesannete täitmise kvaliteedi langus	-	
	Alateema 6.3: OJB teenistujate ülekoormus	-	
	Alateema 6.4: kaasatud teenistujate ülekoormus	+	
KP kaasamisega seotud positiivsed mõjud	Alateema 7.1: kontrollitavate objektide hulk suureneb		+
	Alateema 7.2: tuleohutusnõude rikkumiste parem märkamine		+
	Alateema 7.3: elanikkonna tuleohtudest teadmised tõstetud		+
	Alateema 7.4: OJB ametnike koormus on vähenenud		+
KP kaasamisega seotud negatiivsed mõjud	Alateema 8.1: OJB teenuse kvaliteet halveneb	-	
	Alateema 8.2: kaasatud ametnike põhiülesannete täitmise kvaliteedi langus	-	
	Alateema 8.3: OJB teenistujate ülekoormus	+	
	Alateema 8.4: kaasatud teenistujate ülekoormus	+	