

Sisekaitseakadeemia

Päästekolledž

Marek Posti

RK170

**KONTROLLIMEHCHANISMID TULEOHUTUSTEENUSTE  
KVALITEEDI TÕSTMISEKS**

Lõputöö

Juhendaja:

Tagne Tähe, MA

Kaasjuhendaja:

Alar Valge, MA

Tallinn 2020

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Päästekolledž	Kaitsmise kuu ja aasta: Juuni 2020
Töö pealkiri eesti keeles: Kontrollimehhanismid tuleohutusteenuste kvaliteedi tõstmiseks	
Töö pealkiri võõrkeeles: Quality improvement of fire safety services through the usage of control measures	
<p>Lühikokkuvõte: Käesolev lõputöö koosneb 57 leheküljest, millest 43 lehekülge moodustab töö põhiosa. Lõputöö koostamisel on kasutatud 58 allikat. Töö sisaldab 11 tabelit. Lõputöö uurimisprobleemiks on, kuidas suurenda tuleohutusteenuste kvaliteeti läbi kontrollimehhanismide. Lõputöö eesmärk on välja selgitada võimalikud kitsaskohad tuleohutuslaste teenuste kontrollimehhanismides ning pakkuda välja lisaks praegu kasutatavatele uusi kontrollimehhanisme. Tegemist on kvalitatiivse uurimismeetodiga. Andmete kogumiseks kasutati poolstruktureeritud ekspertintervjuusid ja dokumendi analüüsi. Intervjuude valimiks on Pää ohusjärelvalve valdkonna eksperdid ja kontrollimehhanismidega seotud koostööpartnerite esindajad. Lõputöö raames teostatav dokumendi analüüs käsitleb tuleohutusteenuseid ja kontrollimehhanisme puudutavaid õigusakte. Analüüsiks kasutatakse 31.03.2020 seisuga õigusaktide redaktsioone ja lõputöö tegemise hetkel menetluses olevat tuleohutuse seaduse ja teiste seaduste eelnõud. Uuring näitas, et Pää peaks üldiselt hoidma koostööle suunatud järelvalve hoiaku suunda. Kuna turul tegutseb probleemseid halva kvaliteediga teenusepakkujaid, ei tohiks Pää täielikult ära jätta ka karmi ja ettekirjutavat järelvalve hoiakut, millega probleemne teenusepakkuja turult eemaldada või mõjutada teda seni kuni temaga saab edasi minna koostöömehhanismidega. Lõputöö autor tegi ettepaneku, et probleemsete teenusepakkujateni jõudmiseks peaks Pää koostama perioodilisi ohuprognose, eesmärgiga planeerida järelvalvet.</p>	
Lisad:	
Võtmesõnad: järelvalve, kontrollimehhanismid, tuleohutus	
Võõrkeelsed võtmesõnad: supervision, control measures, fire safety	
Säilitamise koht: SKA raamatukogu	
Töö autor: Marek Posti	
<p>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.</p>	
Allkiri:	Kommentaar
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Tagne Tähe	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Alar Valge	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor/instituudi juhataja: Häli Allas	Allkiri:

# SISUKORD

SISUKORD .....	3
MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS .....	4
SISSEJUHATUS .....	5
1. OHUTUSJÄRELEVALVE STRATEEGIA JA KONTROLLIMEHCHANISMID .....	8
1.1. Päästeamet, koostööpartnerid ja teenusepakkujad erasektorist .....	8
1.2. Kontrollimehhanismid ja nende vajalikkus .....	9
1.3. Kontrollimehhanismid tervishoiuteenustes .....	12
1.4. Kontrollimehhanismid ravimite käitlemise teenustes .....	13
1.5. Kontrollimehhanismid mootorsõidukijuhi koolituse teenuses .....	16
2. EMPIIRILINE UURING.....	19
2.1. Uuringu protsess ja valim .....	19
2.2. Tuleohutusteenused ja järelevalvemeetmed .....	21
2.3. Kontrollimehhanismid tuleohutuslastele teenustele .....	27
2.3.1 Ettepanekud teistest valdkondadest .....	36
2.4. Järeldused ja ettepanekud .....	37
KOKKUVÕTE .....	45
SUMMARY .....	47
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU .....	48
LISAD .....	52
Lisa 1. Intervjuu küsimused.....	52
Lisa 2. Tuleohutuslaste teenuste kaardistus.....	53
Lisa 3. Intervjuude kodeeritud tabel.....	55

# MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS

**PäA** – Päästeamet.

**TuOS** – tuleohutuse seadus.

**TuOS eelnõu** – lõputöö koostamise ajal menetluses olev tuleohutuse seaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu (Siseministeerium, 2019).

**Tuleohutusteenus** – erasektori poolt pakutav teenus, millel on oluline roll tuleohutuse tagamisel ja on TuOS eelnõus määratletud tuleohutusteenuseks (Siseministeerium, 2019, lk. 1).

**Tuleohutusala teenus** – erasektori poolt pakutav teenus, millel on oluline roll tuleohutuse tagamisel. Lisaks tuleohutusteenustele kuulub tuleohutusala teenuste hulka korstnapühkija teenus, pottsepa teenus ning tuleohutuspaigaldiste projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine. (Päästeamet, 2019, lk. 11)

**Kontrollimehhanism** – teenuste kvaliteedi kontrollimiseks ja parendamiseks mõeldud mehhanismid, milleks on järelevalvemehhanismid, koostöömehhanismid, kutsestandarditest ning õigusaktidest tulenevad nõuded teenusepakkujatele ja nendest tulenevad kontrollimehhanismid.

## SISSEJUHATUS

Päästeameti (edaspidi PÄA) visiooniks aastaks 2025 on igaühe kaasabil vähendada õnnetuste arvu ja kahjusid jõudmaks sellega Põhjamaade tasemele (Päästeamet, 2016, lk. 21). Selleks, et jõuda Põhjamaade tasemele on vajalik, et ohutuse tagamisele pööraks rohkem tähelepanu ka tuleohutusega seonduvad teenusepakkujad. PÄA-s korraldab ja koordineerib tuleohutusjärelvalvet ohutusjärelvalve osakond ja seda viivad ellu PÄA päästkeskuste ohutusjärelvalve bürood (Siseminister, 2014). Oluline roll tuleohutuse tagamisel on erasektoris tegutsevatel ettevõtjatel, kes tuleohutusosalaste teenuse pakkumisega igapäevaselt tegelevad. Sinna hulka kuuluvad tuleohutusteenuste pakkujad, tuleohutuspaigaldiste projekteerijad, paigaldajad ja hooldajad, korstnapühkijad ning pottsepad (Päästeamet, 2019, lk. 11). Lõputöö peamine eesmärk on käsitleda tuleohutusteenuste kontrollimehhanisme, kuid uuringusse kaasatakse ka ülejäänud tuleohutusosalased teenused. Tuleohutusteenuste all peetakse silmas selliseid teenuseid nagu tuleohutusülevaatus tegelemine, tuleohutuse ja tuletööde koolituste korraldamine ja läbiviimine, tulekahju korral tegutsemise õppuse korraldamine ja läbiviimine, tuleohutusosalase dokumentatsiooni koostamine ning eksperthinnangu andmine (Siseministeerium, 2019, lk. 1).

Lõputöö **aktuaalsus** tuleneb ohutusjärelvalve üldeesmärgist, mille kohaselt soovitakse kujundada ohutuskultuuri, kus teatakse ja täidetakse nii tuleohutusnõudeid kui ka kemikaaliohutuspõhiseid nõudeid. Sellest tulenevalt on strateegia üheks alaeesmärgiks püstitatud erasektorilt pakutava tuleohutusosalaste teenuste kvaliteedi paranemine. Ohutusjärelvalve valdkonna tegevus on jaotatud viieks erinevaks teenusteks. Neist ühte, mis teostab järelvalvet tuleohutusosalasteid teenuseid pakkuvale erasektorile, nimetatakse tuleohutusteenuste kontrolli teenuseks. Selline järelvalve on oluline, et tuleohutusnõuded oleks täidetud kvaliteetselt mitte ainult formaalselt. Kvaliteetne tuleohutusosalaste teenuste pakkumine tähendab seda, et teenust pakub pädev ettevõtja, kes teeb oma tööd selliselt, et ohutuse tase ka reaalselt tõuseb. Kui näiteks korstnat pühib ebapädev korstnapühkija, kes ei tee oma tööd korralikult, siis on korsten küll puhitud ja kütteseadme korstna puhastamise nõuded on formaalselt täidetud, kuid tuleohutuse vaatest sisuliselt midagi ei muutu. Kütteseadme ei ole ohutum kui enne pühkimist. (Päästeamet, 2019, lk. 4-17)

Järelvalve on vaid üks kontrollimehhanism. Lõputöö autor on jaganud kontrollimehhanismid kolmeks: järelvalvemehhanismid, koostöömehhanismid ning nõuded teenusepakkujale ja nendest tulenevad kontrollimehhanismid. Riikliku järelvalve mõiste sisu on üldjuhul

mõistetud erinevalt. Lõputöös on lähtunud korrakaitseaduse definitsioonist. korrakaitseaduse järgi on järelevalve järelevalveasutuse poolne mistahes selgelt suunatud tegevus ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja kõrvaldamiseks. Lõputöö konteksti vaatest on järelevalve teenuse kvaliteedi kontroll ning halva kvaliteediga teenuse avastamisel tegevused ohu vältimiseks ja nõutud kvaliteedi taastamiseks. Lõputöö definitsiooni järgi Pää poolne teenusepakkuja koordineerimine ja koostöömehhanismid järelevalvemehhanismide hulka ei kuulu. Lõputöö uuringu jaoks tehtud intervjuudest selgus, et Pää teeb ettepanekuid teenusepakkuja kutse ära võtmiseks või täiendkoolituseks. Ettepaneku tegemist saab küll pidada Pää poolseks järelevalve tegevuseks, kuid kutse ära võtmist ja täiendkoolitusele saatmist otsustab siiski kutsekomisjon, kes pole riikliku järelevalveasutus. Selle tõttu on lõputöös eraldatud järelevalvemehhanismidest ka nõuded teenusepakkujatele ja nõuetega teenusepakkuja mõjutamine (nõuetest tulenevad kontrollimehhanismid). (Laaring, et al., 2017, lk. 13-14)

Lõputöö on **uudne**, kuna sellist terminit nagu tuleohutusteenus pole varem õiguslikult määratletud. Seda terminit sisustati esmakordselt aastal 2019 algatatud TuOS eelnõus. Enamus tuleohutusteenuseid eksisteeris ka enne TuOS eelnõu algatamist, kuid eelnõu toob erasektorile kasutatavaid tuleohutusteenuseid juurde. (Siseministerium, 2019, § 1)

Uudsust kinnitab ka see, et siiani pole tehtud analüüsi tuleohutuslastele teenustele suunatud kontrollimehhanismide võimaluste kohta. Erasektori kaasamist tuleohutuse kontrolli tegevustesse on varem analüüsitud magistritöös, mis käsitleb koosloomet (Teras, 2018), ning magistritöös, mis uurib erasektori kaasamise võimalusi järelevalvet toetavatesse teenustesse (Vaher, 2018). Mõlemad magistritööd räägivad erasektori kaasamisest järelevalvesse. Käesolev lõputöö aga tegeleb sellega, et kuidas Pää järelevalveasutusena saaks paremini ja tulemuslikumalt teha järelevalvet teenusepakkujate üle, milles üks osa on järelevalvesse kaasatud erasektor.

Lõputöö **uurimisprobleem** on sõnastatud järgnevalt: kuidas suurenda tuleohutusteenuste kvaliteeti läbi kontrollimehhanismide?

Lõputöö uurimuse jaoks on sõnastatud järgmised **uurimisküsimused**:

1. Milliseid tuleohutusteenuseid hakatakse pakkuma alates TuOS muudatuse jõustumist?
2. Milliseid kontrollimehhanisme on võimalik hetkel kasutada tuleohutuslaste teenuste kvaliteedi kontrollimiseks ning kas neid kõiki ka kasutatakse?

3. Milliseid kontrollimehhanisme tuleks lisada, et tagada parem tuleohutusteenuste kvaliteet?

Lõputöö **eesmärk** on välja selgitada võimalikud kitsaskohad tuleohutuslaste teenuste kontrollimehhanismides ning pakkuda välja lisaks praegu kasutatavatele uusi kontrollimehhanisme.

Eesmärgi täitmiseks on sõnastatud neli **uurimisülesannet**:

1. Teoreetilise kirjanduse põhjal kaardistada teenusepakkujatele rakendatavad kontrollimehhanismid muudes valdkondades.
2. Koostada nimekiri kõigist Eestis pakutavatest tuleohutusteenustest.
3. Analüüsida milliseid kontrollimehhanisme on võimalik rakendada ja milliseid rakendatakse hetkel tuleohutuslastele teenustele.
4. Analüüsida milliseid kontrollimehhanisme tuleks lisada, et tagada tuleohutusteenuste parem kvaliteet.

Lõputöös kasutatakse kvalitatiivset uuringut. Andmekogumise meetodina kasutatakse poolstruktureeritud ekspertintervjuusid (Laherand, 2008, lk. 199-200) ja dokumendi analüüsi (Laherand, 2008, lk. 258-261). Intervjuude valimiks on Pää ohutusjärelvalve valdkonna eksperdid, Siseministeeriumi ametnik, tuleohutusteenuste pakkujate katuseorganisatsioonide esindaja ja tuleohutusteenuste pakkujate kutseandja. Lõputöö raames teostatav dokumendi analüüs käsitleb tuleohutusteenuseid ja kontrollimehhanisme puudutavaid õigusakte. Analüüsiks kasutatakse 31.03.2020 seisuga õigusaktide redaktsioone ja TuOS eelnõud.

# 1. OHUTUSJÄRELEVALVE STRATEEGIA JA KONTROLLIMEHCHANISMID

Peatükis selgitatakse Päästeameti, koostööpartnerite ja tuleohutusala teenuste pakkujate vahelist koostöömudelit, millega soovitakse ühiselt tõsta ohutuse taset (Päästeamet, 2019, lk. 10). Teoreetilise raamistiku põhjal tuuakse kontrollimehhanismidele ja nende vajalikkusele seletust. Kontrollimehhanismide kohta tuuakse näiteid teistest valdkondadest mõiste kontrollimehhanism täiendavaks selgitamiseks ning näiteid kasutatakse analüüsimiseks lõputöö empiirilises osas. Lõputöö autor valis näideteks välja valdkonnad, mis tema hinnangul on lõputöös kasutamiseks kontrollimehhanismide poolest piisavalt reguleeritud. Näidetena kasutati Eestis toimetavaid valdkondasid (tervishoiuteenus, ravimite käitlemise teenus, mootorsõidukijuhi koolituse teenus), kuna enamik kontrollimehhanismid tulenevad regulatsioonidest ja on kasulik kasutada näiteid samast õigusruumist. Välisriikide näidete esitamist piiras ka vähene info välisriikide riiklikest kontrollimehhanismidest.

## 1.1. Päästeamet, koostööpartnerid ja teenusepakkujad erasektorist

Päästeamet on Siseministeeriumi valitsemisala asutus, mis on suuruselt kolmas avaliku sektori asutus Eestis. Päästeameti kui järelevalveasutuse üheks valdkonnaks on ohutusjärevalve, mille ülesanne on tuleohutuse tagamise korraldamine vastavalt tuleohutusega seotud õigusaktides sätestatule. (Päästeamet, 2019a, lk. 5; Päästeamet, 2019)

PäA strateegia kohaselt soovitakse ohutuse taset Eestis tõsta igäihe kaasaabil. Ohutusjärevalve valdkonna vaatest on kaasabi osapooleks sihtrühm ja koostööpartner. Järgnevalt on esitatud kes on need nimetatud osapooled. (Päästeamet, 2019, lk. 10)

Järelevalveasutusena teostab PäA sihtrühma tuleohutusala teadlikkuse ja nõuete täitmise taseme tõstmiseks kontrolli ja teadlikkuse tõstmise tegevusi. PäA ohutusjärevalve sihtrühmaks on hoonete omanikud ja valdajad ning tuleohutusega seotud teenusepakkujad erasektoris. Teenusepakkujad on hoonete omanike ja valdajate kõrval oluline sihtrühm, kuna nende tegevusest sõltub otseselt ehitiste tuleohutusnõuetele vastavus. Sihtrühma hulka teenusepakkujatena kuuluvad antud lõputöös teema kontekstis käsitletavat tuleohutusteenuste pakkujad, pottsepad, korstnapühkijad ja tuleohutuspaigaldiste projekteerijad, paigaldajad ja hooldajad. Teenusepakkujad on sihtrühm, mille suunas PäA peale kaebustele reageerimise



sisuliselt planeeritud järelevalvet ei ole teinud, kuid ohutusjärelevalve strateegia näeb ette, et erasektori tuleohutusteenuste kvaliteeti tõstetakse (Päästeamet, 2019, lk. 10-13).

PäA planeerib teenusepakkujate kvaliteeti tõsta koostöös koostööpartneritega. Koostööpartneriks on juriidiline isik, kelle tegevus mõjutab sihtrühma tuleohutusosalaseid teadmisi ja tuleohutusnõuete täitmist. Koostööpartnereid võib olla erasektorist ja avalikust sektorist. Koostööpartnerid erasektorist on tuleohutusega seotud teenusepakkujate katuseorganisatsioonid ja kutseandjad. Kutseandjaks võib olla ka avalik sektor. Lõputöös käsitletavate tuleohutusteenuste pakkujatele (tuleohutusspetsialist tase 5, tuleohutusekspert tase 6) on kutseandjaks Sisekaitseakadeemia, mis on Siseministeeriumi hallatav riigiasutus ehk avalik sektor. Lõputöö uuringus teostatud intervjuude käigus selgus, et tuleohutusteenuste osutajatele on katuseorganisatsioonideks MTÜ Eesti Tuleohutusspetsialistid ja MTÜ Eesti Tuleohutusekspertide Liit. Katuseorganisatsioonid osalevad ka kutseandmisel kutsekomisjonide liikmetena. Koostööpartneriteks avalikus sektoris on lisaks õppeasutustele ka ministeeriumid, teised riikliku järelevalveasutused ja kohalikud omavalitsused. (Päästeamet, 2019, lk. 10, 11; Sihtasutus Kutsekoda, kuupäev puudub; Sisekaitseakadeemia, kuupäev puudub)

## **1.2. Kontrollimehhanismid ja nende vajalikkus**

Avalik sektor ja erasektor hõlmab erinevaid huvipooli. Avaliku sektori huvi seisneb sotsiaalse heaolu ja ühiskonna parema elukvaliteedi saavutamises, kuid äriühingu peamine huvi on temale tulev rahaline kasum (Vasiljević, 2017, p. 6). Samuti peab ka katuseorganisatsioonide puhul arvestama, et ei ole võimalik täielikult välistada teenuste eesmärkidele vastanduvat omakasupüüdlikku käitumist (Lember, et al., 2011, lk. 34). Huvide erinevuse tõttu on üheks riskiks erasektori teenuse osutamisel järjepideva kvaliteedi kadumine (Lienert, 2009, p. 17).

Avalik sektor peab arvestama, et eesmärgi ja nendeni jõudmise vahendeid on võimalik alati erinevalt tõlgendada, kuna pooled tajuvad ümbritsevat erinevalt. See on samuti põhjus miks erasektori poolt pakutava teenuse tulemus võib erineda avaliku sektori ootusest. Tuleohutusteenuste vaatest on oluline, et teenuse tulemus vastaks nõuetele, kuna otseselt on kaalul tuleohutus, mis mõjutab inimeste elu ja tervis (vt lk 8). Ohutuse tagamiseks on oluline teenust kontrollida ja teha järelevalvet. Korrakaitseaduse vaatest on riikliku järelevalve eesmärgiks avalikkuse õigushüvede ennetav kaitsmine kahjude tekkimise vastu. See tähendab, et järelevalveasutus ennetab oma tegevustega ebakvaliteetse teenuse tõttu tekkiva kahju

tekkimist. Järelevalve eesmärgiks loetakse ka juba tekkinud kahju suurenemise ärahoidmist ja rikkumise peatamist. (Lember, et al., 2011, lk. 34; Laaring, et al., 2017, lk. 6)

Avalik sektor peab täpselt läbi mõtlema millist teenust soovitakse erasektorilt saada ja mis pädevusega peaks teenusepakkuja olema. See on vajalik kvaliteedimõõdikute kehtestamiseks, mis aitab järelevalveasutusel aru saada, kas pakutud teenus on ikka eesmärgipärane ja teenusepakkuja täidab oma kvaliteedinõudeid. Kui teenus on mõõdetav, on järelevalveasutus pädev teostama järelevalvet teenuse osutamise üle. (Vaher, 2018, lk. 14, 16)

Korralduseseadus käsitleb järelevalvet kui järelevalveasutuse poolset mistahes selgelt suunatud tegevust ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks ja kõrvaldamiseks (Laaring, et al., 2017, lk. 13). Järelevalveasutuse eesmärk on suunata järelevalve tegevused sinna, kus on suurim võimalus ohutuse ja riski parandamiseks. Teine eesmärk on suunata järelevalve just neile teenusepakkujatele, kes ei täida neile esitatud nõudeid ega saavuta oma teenuse tegelikke eesmärgid. Järelevalve õigesse kohta suunamise eelduseks on ohuprognosis. Ohuprognosis on sisuliselt hinnang sellele kui tõenäoliselt võib oht realiseeruda. Ohuprognosis sisaldab ohtuolukorra kirjeldust, selle tekkimise tõenäosust ja võimalikke tagajärgi. Samuti peab kirjas olema võimalikud järelevalvemehhanismid vastava ohu likvideerimiseks. Ohuprognosisi ajakohasust hinnatakse vähemalt kord aastas ja vajadusel tehakse vastavad muudatused. Ohuprognosis on dokument, mis fikseerib prognoosid ja suunab järelevalveasutusi edasiste otsuste tegemisel. (Aalberg, et al., kuupäev puudub, p. 1; Valge, et al., 2016, lk. 12)

Ohuprognosisi koostamisel andmeallikateks on näiteks tellijate kaebuste jälgimine ja rahuoluuuringute läbiviimine. Selliselt saadakse tellijapoolset vahetut tagasisidet, mille süsteemse kogumise korral saadakse hinnangut teenuse ning teenusepakkuja olemuse ja kvaliteedi kohta. Järelevalvemehhanismina on avalikul sektoril võimalik analüüsida teenusepakkuja võimekust kogudes tema poolt esitatud ja ka teistest allikatest saadud teenuse tulemusinfot. Kui teenus on raskesti mõõdetav või kui teistest järelevalvemehhanismidest ainuüksi ei piisa, on efektiivseks järelevalvemehhanismiks teenusepakkuja tegevuse auditeerimine. Auditit tehes kontrollib avaliku sektori inspektor teenust regulatiivsel tasemel, samaaegselt käies teenusepakkuja juures kohapeal. Sellise tegevusega saab avalik sektor otseselt teavet teenuse kvaliteedi ja teenusepakkuja püüdlikkuse kohta. Sellist strateegiat tehakse tavaliselt valikuliselt, kuna vastasel juhul hõivaks see palju avaliku sektori ressursi. (Lember, et al., 2011, lk. 35; Vaher, 2018, lk. 18-19)

Võimalik järelevalvemehhanism on ka kontrolltehingu tegemine. Kontrolltehingu eesmärk on kontrollida kas teenuseosutaja peab teenust osutades kinni õigusaktidega kehtestatud nõuetest. Kontrolltehingut tehakse nii tehingu tegemise, tehingu täitmise kui ka tehingu ülesütleamise nõuete kontrollimiseks. Kontrolltehinguga kogutakse andmeid teenusepakkuja ja tema käitumise kohta selliselt, et järelevalveametnik ei teata kontrolltehingu alguses kontrollitavat haldusmenetluse algatamisest ega tutvusta kontrollitavale oma isikut ning võib varjata kontrolltehingu käigus tegevuse eesmärki. Sisuliselt on tegemist teenuse reaalse ostuolukorra imiteerimisega. Kuigi kontrolltehingu käigus tehingut lõpuni ei viida (toote puhul ei osta inspektor toodet lõplikult ära), võib kontrolltehingu käigus teenuseosutajale siiski kahju tekkida. Kontrolltehing järelevalvemeetmena volitatakse järelevalveasutusele valdkondlikus eriseaduses. Kahju hüvitamise korda võib eriseaduses eraldi reguleerida, kuid saab lähtuda ka korraaitseadusest, kus § 83 lõige 2 ja 3 sätestavad, et kui järelevalvemeedet kasutades avastatakse õigusrikkumine, ei ole järelevalveasutusel kohustust kahjusid hüvitada. (Põllumäe, 2018, lk. 12, 15, 21; Pärn, 2013, lk. 42)

Oluline on leida järelevalvemehhanismid, mis aitavad avalikul sektoril võimalikult kiiresti saada teada teenuse osutamisel esinevatest tõrgetest, kuid need ei tohi olla liiga koormavad ja kulukad, samaaegselt mitte aidates efektiivsemalt jõuda ühiste eesmärkideni. (Lember, et al., 2011, lk. 35)

Tänapäeval soovitatakse pigem toetavaid ja suunavaid kontrollimehhanisme. Välismaailmas tervishoiutöötajatele suunatud uuringus selgus, et toetav järelevalve tõstis töötajate kvaliteeti ja töömotivatsiooni. Toetava järelevalve plussiks tuuakse ka, et suuremat mõju avaldab järelevalve kvaliteet mitte sagedus. Samas peab toetav järelevalve olema järjepidev. Nimetatud uuringus peetakse toetavat järelevalvet juhiste ja tagasiside andmiseks teenuse ning isikliku kutse- ja haridusalase arengu küsimustes. Toetav järelevalve on lähenemisviis, mis rõhutab mentorlust, ühist probleemide lahendamist ja kahesuunalist kommunikatsiooni. Kuna lõputöös defineeritakse mõistet järelevalve korraaitseaduse järgi (vt lk 6), siis lõputöö kontekstis on käesolevas lõigus kirjeldatud koostöömehhanisme. (Avortri, et al., 2019)

Kontrollimehhanismina saab välja tuua ka teenusepakkuja kompetentsuse tagamist kutse kvalifikatsioonidega. Teenusepakkuja, kellel on selline vastutusrikas eesmärk nagu tuleohutuse tagamine, peab olema eriteadmistega spetsialist. Kutsenõue tagab, et teenusepakkuja tunneb teenuse pakkumiseks vajalikke regulatsioone. Kutsesüsteemi olemasolu

võimaldab teenusepakkuja kompetentsuse hindamist ja mõjutamist kompetentsust arendada. (Teras, 2018, lk. 39; Kutseseadus, 2008, § 2.)

### **1.3. Kontrollmehhanismid tervishoiuteenustes**

„Tervishoiuteenus on tervishoiutöötaja tegevus haiguse, vigastuse või mürgistuse ennetamiseks, diagnoosimiseks ja ravimiseks eesmärgiga leevendada inimese vaevusi, hoida ära tema tervise seisundi halvenemist või haiguse ägenemist ning taastada tervist“ (Tervishoiuteenuste korraldamise seadus, 2001, § 2). Erasektorina pakutakse tervishoiuteenust näiteks kiirabis ja peremeditsiinis ning neile nagu ka kogu tervishoiuteenusele on järelevalveasutuseks Terviseamet (Sotsiaalministeerium, 2016, lk. 41).

Tervishoiuteenuste üle järelevalvet peetakse pigem tagasihoidlikuks. Probleemideks võib tuua näiteks tervise valdkonna terviku puudumist ning seetõttu on järelevalve vähene ja väheneva suundumusega. Näitena tuuakse välja teenuseosutajatele tähtajatute tegevuslubade väljastamist ilma et neid edaspidi järjepidevalt kontrollitaks. (Sotsiaalministeerium, 2016, lk. 44)

Tegevusloa andmise kohta sätted leiab tervishoiuteenuste korraldamise seaduse teisest peatükist. Sama seaduse §-s 27 sätestatakse tervishoiutöötaja kuulumise kohustust riiklikusse tervishoiutöötajate registrisse. Registris olev tervishoiutöötaja võib pakkuda teenust ainult tema kutsekvalifikatsiooni piires. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 50<sup>2</sup> sätestab tervishoiuteenuse kvaliteedi ekspertkomisjoni tegevust, mille eesmärk on tervishoiuteenuse kvaliteedile hinnangu andmine ning hinnangust tulenevalt Terviseametile ja teenusepakkujatele ettepanekute tegemine. Sama paragrahvi kohaselt saab puuduste korral ekspertkomisjon teha Terviseametile ettepanekuid tervishoiutöötaja täiendkoolitusele suunamiseks, teenuse töökorralduse muutmiseks või tegevusloa kehtetuks tunnistamiseks. (Tervishoiuteenuste korraldamise seadus, 2001)

Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse kuuendas peatükis sätestatu kohaselt võib Terviseamet riikliku järelevalve käigus asjaosalisi küsitleda, nõuda dokumente, kutsuda isikuid asjaolude väljaselgitamiseks ametiruumi (sealhulgas kasutada sundtoomist politseid kaasates), tuvastada isikut, siseneda valdusesse ja teostada vallasasja ning valduse läbivaatust. Ettekirjutuse täitmata jätmise korral saab Terviseamet rakendada sunniraha. (Tervishoiuteenuste korraldamise seadus, 2001)

Terviseameti järelevalve planeerimise aluseks on aastane koostatav plaan, mille täitmisel järgitakse ka õigusaktidest tulenevaid järelevalve sageduse nõudeid. Kasutatakse erinevate osapoolte kaebusi, tagasisidet ja ka meediakajastusi, mille põhjal koostatakse ohuprognos. Heaks vahendiks on ka teiste organisatsioonide auditid. Näiteks Eesti Haigekassa, kes küll pole järelevalveasutus, kogub kõige rohkem ja süsteemsemalt informatsiooni tervishoiuteenuse osutamise ja selle kvaliteedi kohta (Sotsiaalministeerium, 2016, lk. 43, 64).

Sekkumise hoiak on Terviseametil pigem ennetav ja nõustav ehk vähemtähtsate rikkumiste korral antakse aega selgituste andmiseks ja rikkumiste kõrvaldamiseks. Kui olukord vajab kiiret sekkumist, siis on inspektoril võimekus koheselt reageerida. Järelevalve parendamise võimalustest tuuakse välja järelevalve fokuseerimist ja sisu selgemalt määratlemist. Soovitakse tõhusamat seiresüsteemi, mis tähendab ühtset andmebaasi ja nende andmete kvaliteetsemat analüüsivõimekust. (Sotsiaalministeerium, 2016, lk. 66)

Kokkuvõtvalt on tervishoiuteenustele suunatud kontrollimehhanismid järgnevad:

- tervishoiuteenuseosutajal kvalifikatsiooni, tegevusloa ja riiklikusse tervishoiutöötajate registrisse kuulumise kohustus;
- tervishoiuteenuse kvaliteedi ekspertkomisjon, kes annab hinnanguid ja teeb ettepanekuid;
- ekspertkomisjoni ettepanek tervishoiutöötaja täiendkoolitusele suunamiseks, teenuse töökorralduse muutmiseks või tegevusloa kehtetuks tunnistamiseks;
- kaebuste, tagasiside ja meediakajastuste analüüsimine ja menetlemine;
- teiste organisatsioonide auditite seire;
- kahe eelneva punkti põhjal ohuprognooosi ja aastase järelevalve plaani koostamine;
- järelevalve käigus küsitlemine, dokumentide nõudmine, isiku tuvastamine vallasasja läbivaatlus ja valdusesse sisenemine;
- ettekirjutus, sunniraha.

#### **1.4. Kontrollimehhanismid ravimite käitlemise teenustes**

„Ravimite käitlemine on ravimite tootmine, hankimine, väljastamine, apteegis valmistamine, sisse- ja väljavedu, turustamine, transportimine, säilitamine ja turult kõrvaldamine koos nimetatud tegevuste kohta peetava arvestuse ja aruandlusega“ (Ravimiseadus, 2005, § 3). Ravimite käitlemise üle teeb järelevalvet Ravimiamet (Ravimiseadus, 2005, § 100 )

Ravimite osas toimub järelevalve hästi. Pigem peetakse probleemiks seda, et Eesti väiksuse ja ravimite registrisse kandmise pika protsessi tõttu on ravimitootjate poolt uude ravimite siinsele turule toomise motivatsioon vähene. Ravimite register on riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, mille eesmärk on pidada arvestus Eestis turustatavate ravimite üle. Igale toote pakendile on omistatud tootekood, mille abil saab andmeid registris töödelda. Registreerimise eelduseks on ravimi müügiluba või müügiloata ravimi puhul Ravimiameti otsus eriloo väljastamise kohta. (Tervise- ja tööminister, 2019, § 1, 2, 7; Sotsiaalministeerium, 2016, lk. 44)

Kontrollimehhanismina ravimite tootmiseks sätestab ravimiseaduse § 16 tootmisloa vajalikkust. Ravimite tootmiseks nimetatakse nende valmistamist, steriliseerimist, pakendamist, märgistamist ja kvaliteedi kontrollimist. Ravimiseaduse § 26 alusel võib tootmisloa omanik tegeleda ka ravimite hulgimüügiga. Sama paragrahvi järgi lubatakse hulgimüügiga tegeleda ka ravimite hulgimüügi loa omanikel. Ravimite jaemüügi ehk apteegiteenuse sätteid leiab ravimiseaduse neljandast peatükist. Apteegiteenuse osutamine on lubatud ainult sellekohase tegevusloaga apteekides ning apteegis apteegiteenust võivad osutada Terviseametis registreeritud proviisorid ja farmatseudid. Veterinaarias kasutatavate ravimite jaemüüki võib teha ka veterinaararst. (Ravimiseadus, 2005)

Ravimiseaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete täitmise üle teostavad järelevalvet Ravimiamet ning vastavalt oma pädevusele Terviseamet, Veterinaar- ja Toiduamet, Konkurentsiamet ning Maksu- ja Tolliamet. Nimetatud asutused võivad riikliku järelevalve käigus asjaosalisi küsitleda, nõuda dokumente, kutsuda isikuid asjaolude väljaselgitamiseks ametiruumi (sealhulgas kasutada sundtoomist politseid kaasates), tuvastada isikut, siseneda valdusesse ja seda läbi otsida ning võtta hoiule vallasasja. Ravimiametil on õigus ettekirjutusega peatada ravimi käitlemist, teostada kontrolltehinguid isikule teatamata ja nõuda kontrollanalüüsiks ravimite tasuta proove. Ettekirjutuse täitmata jätmise korral rakendab Ravimiamet asendustäitmist ja sunniraha. (Ravimiseadus, 2005, 6. peatükk)

Ravimi käitlemise regulatsioonide rikkumise korral saab rakendada ravimiseaduse seitsmenda peatükis kohaselt ka vääртеomenetlust (Ravimiseadus, 2005).

Ravimite käitlemise regulatsioonide täitmise kontrollimiseks järelevalve planeerimisel lähtutakse arengustrateegiast ja Ravimiameti tööjuhenditest. Ravimiameti tööjuhendite all peetakse silmas riskipõhiste järelevalve põhimõtete järgmist, inspeksioonide üldnõuete ja tööjuhendite järgimist ning laborianalüüsi planeerimise põhimõtete järgimist. Järelevalve

tegevuste riskipõhisel planeerimisel on abiks Ravimiameti andmebaasides olev info, mille abil hinnatakse riskide esinemise tõenäosust. „Võimalikud sisendid järelevalveks on isikute kaebused või sisend teistelt asutustelt, käitleja tavapärasest erinev tegevus (tootmise/turustamise järsk suurenemine või vähenemine, ravimite kättesaadavuse probleemid jne), aruannete analüüsil leitavad tähelepanekud ja vastuolud (reklaamiaruanded, statistikaaruanded), ohujuhtumid (Eestis, rahvusvahelised) ja/või nendest teavitamata jätmine, vale ravimi väljastamine, loa esmane taotlus või loaga seonduvad muutused, tuvastatud mittevastavuste esinemise sagedus ja iseloom/ohtlikkus (nt varasemad suured rikkumised või pidevad väikesed rikkumised), järelevalvatava organisatsiooni eripärad (nt ettevõtlusvorm, kvaliteedijuhtimissüsteem, iseseisev juriidiline isik või osa suuremast organisatsioonist vm), õigusaktidest tulenevad kohustused (lubade uuendamine, sertifikaatide väljastamine).“ (Sotsiaalministeerium, 2016, lk. 64)

Ravimiameti inspektorid tegelevad ka nõustamisega, kuid järelevalve hoiak on pigem konkreetne ja sekkumine ettekirjutav. Järelevalve parendamise võimalustest pakutakse välja ennetava teavitustöö efektiivsemaks muutmist. Täiendatakse infoallikaid ja korraldatakse huvipooltele infopäevi. (Sotsiaalministeerium, 2016, lk. 66)

Kokkuvõtvalt on ravimite käitlemise teenustele suunatud kontrollimehhanismid järgnevad:

- teenusepakkujal tegevusloa nõue ning jaemüügi puhul isikul kutsekvalifikatsiooni nõue;
- toote (ravimite) registreerimise kohustus;
- toodete register arvestuste pidamiseks;
- riskipõhine inspektsioonide ja teiste järelevalvetegevuste kavandamine (kaebused, käitleja tavapärasest erinev tegevus, reklaami- ja statistikaaruannetest leitavad vastuolud, rahvusvahelised ohujuhtumid, loa esmane taotlemine või loa muudatuste tegemine, järelevalvatava organisatsiooni eripärad ja rikkumiste sagedus);
- järelevalve käigus küsitlemine, dokumentide nõudmine, isiku tuvastamine, valdusesse sisenemine, vallasasja läbivaatlus ja hoiule võtmine, kontrollanalüüsiks tasuta toote proovide nõudmine, teatamata kontrolltehingute tegemine;
- ettekirjutus, asendustäitmine, sunniraha, tegevuse peatamine;
- väärteomenetlus.

## **1.5. Kontrollimehhanismid mootorsõidukijuhi koolituse teenuses**

Inimeste ja sõidukite liikuvuse kavandamise ning liiklusohutuse tagamisega tegeleb Eesti vabariigis Maanteeamet, kes on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas olev valitsusasutus (Majandus- ja taristuminister, 2018, § 1, 6). Maanteeameti põhimääruse §-s 7 sätestatakse Maanteeameti põhiülesandeid, millest kaks on liiklusohutuse parendamine ja liikluskasvatuse korraldamine ning järelevalve läbiviimine ameti tegevusvaldkonda reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise üle (Majandus- ja taristuminister, 2018).

Mootorsõidukijuhi koolitust teostavad eraõiguslikud juriidilised isikud, füüsilisest isikust ettevõtjad ning riigi- ja munitsipaalharidusasutused, kellel on teenuse osutamiseks vastav tegevusluba (edaspidi autokoolid) (Maanteeamet, kuupäev puudub). Koolituse tegevusloa kohustus tuleneb liiklusseaduse §-st 111. Sama seaduse § 113 järgi on loa taotlemiseks vajalike nõuete kontrollija küll Maanteeamet, aga loa väljastab Haridus- ja Teadusministeerium. § 112 sätestab, et koolitajal on tegevusloa taotlemiseks vaja nõuetekohaseid õpperuume, õppeväljaku kasutusvõimalust, õppevahendeid, õppekavasid ja õppedokumentatsiooni. (Liiklusseadus, 2011)

Mootorsõidukijuhi õpetaja peab vastama mootorsõiduki õpetaja tase 6 kutsestandardile ning omama õpetatava kategooria juhtimisõigust vähemalt kolme aastase staažiga (erand on AM-kategooria mootorsõidukijuhi koolitajal). Samuti peab olema õpetaja vähemalt 21-aastane ja ei tohi omada liiklusseaduse §-s 118 sätestatud karistusi. Mootorsõidukijuhi õpetajana võib töötada ka välisriigi kutsekvalifikatsiooni omandanud isik, kui see on Maanteeameti poolt tunnustatud kvalifikatsioon. (Liiklusseadus, 2011, § 118 )

Sõiduõpetaja peab läbima sõiduõpetaja koolituse ja ametialase arengu eesmärgil õpetaja tunnistuse kehtivusaja lõppedes või iga viie aasta tagant õpetaja täiendkoolituse (Majandus- ja taristuminister, 2015b). Mootorsõidukijuhi esmaabiõpetaja peab olema registreeritud tervishoiutöötajana tervishoiutöötajate riiklikus registris ja selle kontrollimiseks võib Maanteeamet kaasata Terviseametit (Liiklusseadus, 2011, § 116, 119).

Maanteeamet on kinnitanud 2020. aasta ohuproгноosi, kus on käsitletud valdkonnad, mille üle Maanteeamet järelevalvet peab. Järelevalvatavaid valdkondi on ohuproгноosi järgi 35. Järelevalvatavad valdkonnad jagunevad liikusvaldkonnaks, teehoiuvaldkonnaks ja strateegilise



planeerimise valdkonnaks. Liiklusvaldkonnas olevad koolitused, mille üle Maanteeamet järelevalvet peab, on alarmsõidukijuhi koolitus, mootorsõidukijuhi koolitus, mootorsõidukijuhi õpetaja koolitus, mootorsõidukijuhi eksamineerija koolitus, autojuhi ameti- ja täiendkoolitus, ohtlikku veost vedava autojuhi koolitus ja veokorraldusjuhi koolitus. (Maanteeamet, 2019)

Mootorsõidukijuhi koolituse üle järelevalve tegemist reguleerib liiklusseaduse § 116 (Liiklusseadus, 2011). Järelevalve sihtrühmaks on 174 Eestis tegutsevat tegevusloaga koolitusasutust. Järelevalve käigus kontrollitakse autokoolide õppevahendeid ja õppekeskkonda. Peamine probleem, mida autokoolidele tehtava järelevalvega püütakse vältida, on, et liikuses osaleb mittepädev autojuht. Maanteeamet plaaneerib aastal 2020 teha autokoolidele 32 järelevalve menetlust. Kontrollimise aluseks on võetud 2019. aastal õpilaste sõidueksami läbinute protsent autokooli kohta ning valimi hulgas on autokoolid, kus 2019. aasta jooksul on õppinud vähemalt 100 õpilast. Samuti on eesmärk, et igast maakonnast kontrollitakse vähemalt ühte autokooli. Ohuproгноosis võetakse vajadusel arvesse ka teenuse kasutajate poolset kaebused. (Maanteeamet, 2019)

Liiklusseaduse § 116 sätestatu kohaselt võib autokoolile järelevalvet tegev ametnik nõuda asjakohaste dokumentide, andmete ja selgituste esitamist ning tutvuda koolituse korraldusega ja viibida koolituse läbiviimise juures. Samuti on lubatud isiku tuvastamiseks küsida vastavaid dokumente, siseneda valdusesse ja teha valduses läbivaatust (Liiklusseadus, 2011).

Kokkuvõtvalt on mootorsõidukijuhi koolituse teenusele suunatud kontrollimehhanismid järgnevad:

- teenusepakkujal tegevusloa kohustus ja nõuetele vastavate õppevahendite ja õppevahendite olemasolu kohustus;
- teenusepakkujal peab olema vastav kutsekvalifikatsioon, mootorsõidukijuhi õpetamise õigust tõendav tunnistus ja õpetatava kategooria mootorsõiduki juhtimisõigus kolmeaastase staažiga; teenusepakkuja on vähemalt 21-aastane, läbib iga viie aasta tagant täiendkoolituse ning ei tohi omada teatud kehtivaid karistusi;
- ohuproгноosi koostamine kaebuste, sõidueksami läbinute protsendi ning autokoolide suuruse ja asukoha põhjal;
- järelevalve planeerimine ohuproгноosiga;

- järelevalve käigus võib ametnik nõuda selgitusi ja dokumente, tuvastada isikut, siseneda valdusesse tehes seal läbivaatust, tutvuda koolituse korraldusega ning viibida koolituse juures;
- ettekirjutus, sunniraha, tegevuse peatamine.

## 2. EMPIIRILINE UURING

### 2.1. Uuringu protsess ja valim

Lõputöös püstitatud eesmärgi täitmiseks ning uurimisprobleemi lahendamiseks kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit. Kvalitatiivne uurimismeetod on vajalik, kuna antud uuringus peab töötama mitteamuliste andmetega ning lahenduste leidmisel on vajalikud isikute kogemused ja vaated (Õunapuu, 2014, lk. 54). Andmekogumise meetodina kasutatakse poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Poolstruktureeritud intervjuul on olemas küll kava ja üldist laadi küsimused, kuid intervjuu kulgeb avatult, mis võimaldab saada rohkem erinevaid väärtuslikke andmeid (Õunapuu, 2014, lk. 171-172). Ekspertintervjuu on poolstruktureeritud intervjuuvorm, kus ei tunta huvi intervjuueeritava isiksusest, vaid hoopis tema rollist uuritava valdkonna eksperdina (Laherand, 2008, lk. 199). Intervjuul on eesmärgipärane valim, mis tähendab seda, et intervjuueeritavad on valitud mingi kriteeriumi järgi (Õunapuu, 2014, lk. 150). Intervjuude valimiks (vt Tabel 1) on Pää ohutusjärelvalve valdkonna eksperdid, Siseministeriumi ametnik, tuleohutusteenuste osutajate katuseorganisatsiooni esindaja ja tuleohutusteenuste osutajate kutseandja. Intervjuueeritavad on vastavalt sellele jagatud kahte gruppi: OJ – Pää ohutusjärelvalvega seotud isik, KP – ohutusjärelvalve koostööpartner. Pää-d esindavat valimit koostati selliselt, et oleks esindatud kõik neli päästekeskust. Intervjuueeritavatele saadeti enne intervjuud ette intervjuu küsimused koos lõputöö autori poolt koostatud tuleohutuslaste teenuste kaardistusega.

Intervjuud käsitlevad kõiki tuleohutuslaste teenuseid, kuna teenustel on sarnased kontrollimehhanismid ning tuleohutuspaigaldisi ja kütteseadmeid puudutavate teenuste kontrollimehhanismide analüüsimine on vajalik efektiivsete tuleohutusteenuste kontrollimehhanismide väljatöötamiseks.

Suulistest intervjuudest tehti helisalvestused, mis transkribeeriti. Andmeanalüüsiks rakendati sisuanalüüsi, mis on mahukas, kuid annab hea ülevaate kogutud andmetest. Sisuanalüüsi käigus võrreldi ja analüüsiti märksõnu, väiteid ning nende esinemissagedusi. Uurimisküsimuste alusel moodustati 13 kategooriat ja tekkis 63 koodi (vt tabel 11). Kategooriate moodustamisel jagati kontrollimehhanismid kolme gruppi: järelvalvemehhanismid, koostöömehhanismid ning nõuetest tulenevad kontrollimehhanismid. Omakorda jagati need planeeritavateks, kasutatavateks ja soovitatavateks kontrollimehhanismideks.

Lõputöö autor peab intervjuude arvu piisavaks, kuna uurimisküsimustele vastamiseks taotletud andmed hakkasid korduma ja tekkis saturatsioon.

Tabel 1. Intervjuu andmed (autori koostatud)

Grupp	Intervjueeritav	Organisatsioon ning ametinimetus	Kogemus valdkonnas	Intervjuu koht ja aeg	Intervjuu kestvus
OJ	Ergo Manninen	PäA, ohutusjärelvalve osakond, ekspert	2 aastat	09.03.2020, Tallinn	35 minutit
OJ	Viljar Schmidt	PäA, Lõuna päästekeskus, Ohutusjärelvalve büroo, juhataja	25 aastat	03.03.2020 Tartu	50 minutit
OJ	Georg Kalde	PäA, Lääne päästekeskus, ohutusjärelvalve büroo, peainspektor	9 aastat	25.02.2020, Pärnu	33 minutit
OJ	Margit-Marit Raudsepp	PäA, halduse valdkond, Õigusosakond, Jurist	14 aastat	25.02.2020, Pärnu	28 minutit
OJ	Maarika Kõiv	PäA, Ida päästekeskus, Ohutusjärelvalve büroo, nõunik	11 aastat	17.03.2020, läbi viidud Skype-i kõne teel	34 minutit
KP	Mari Tikan	Siseministerium, Pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond, Nõunik	22 aastat	06.03.2020, läbi viidud telefoni teel	31 minutit
KP	Kadi Luht-Kallas	Sisekaitseakadeemia, kriisireguleerimise ja tuleohutuse õppetooli lektor, kutseandja	15 aastat	05.03.2020, Tallinn	37 minutit
KP	Siim Parveots	Eesti Tuleohutuspaigaldiste Hooldajate Keskkliit, MTÜ Eesti Tuleohutusspetsialistid, Eesti korstnapühkijate koda, Eesti tuletõrje liit, kutsekomisjoni liige, Tartu Tuli OÜ juhatus liige	16 aastat	19.03.2020, Tartu	28 minutit

Teiseks andmekogumismeetodiks kasutatakse dokumendi analüüsi, mida võib pidada kasulikuks täienduseks intervjuudele (Laherand, 2008, lk. 260). Analüüsitavateks dokumentideks on tuleohutusalaseid teenuseid ja kontrollimehhanisme puudutavad õigusaktid. Analüüsis kasutatakse 31.03.2020 seisuga regulatsioone ning TuOS muutmise eelnõud (Siseministerium, 2018). Lõputöös esitatakse andmed selliselt nagu regulatsioon hakkab olema peale TuOS eelnõu jõustumist.

## 2.2. Tuleohutusteenused ja järelevalvemeetmed

Alapeatükis esitletakse dokumendianalüüsi tulemused. Uuritakse

- 1) millised on **tuleohutusteenused, mida erasektor pakub** lõputöö tegemise hetkel ja mida hakkab pakkuma TuOs muutmise eelnõu (Siseministeerium, 2019, lk. 1) kohaselt;
- 2) **tuleohutusteenuste sisu**;
- 3) millised on **nõuded teenusepakkujatele**;
- 4) millised on **teenusepakkujatele suunatud järelevalvemeetmed**.

**Tuleohutusteenuseid** on osaliselt pakutud juba enne 2018. aastal koostama hakatud TuOS muutmise eelnõud. Seniselt on tegeletud enamasti nõustamistega ning oma klientidel aidatakse koostada enesekontrolli aruannet ja tulekahju korral tegutsemise plaani. Pakutud teenuste hulgas on olnud ka tuleohutuse õppuste ja koolituste elluviimine. Eelnõus välja toodud üheksa tuleohutusteenuse reguleerimise eesmärk on ühtlustada teenuste sisu ja taset ning parandada nende kvaliteeti. (Siseministeerium, 2018, lk. 4, 58)

Tuleohutusteenus TuOS seaduse eelnõu tähenduses on:

- 1) ehitusprojekti tuleohutuse osa ekspertiisi tegemine;
- 2) ehitise tuleohutusnõuete auditi tegemine;
- 3) ehitusprojekti tuleohutuse osa koostamine;
- 4) enesekontrolli tuleohutusaruande koostamine;
- 5) evakuatsiooni ja tulekahju korral tegutsemise õppuse korraldamine;
- 6) tulekahju korral tegutsemise plaani koostamine;
- 7) tuleohutuse koolituse korraldamine;
- 8) tuletöö tegemise koolituse läbiviimine;
- 9) tuleohutusülevaatus tegemine. (Siseministeerium, 2019, p. 1)

Järgnevalt esitatakse **tuleohutusteenuste sisu ja nõuded teenusepakkujatele** (vt Tabel 2). Ehitusloa taotlemiseks on vajalik ehitusprojekt, mille üks osa puudutab tuleohutust (Majandus- ja taristuminister, 2015a, § 14). Ehitusseadustiku § 14 järgi tuleb teha ehitusprojektile ekspertiis, kui kavandatav ehitus on tehniliselt keerukas või suurema ohupotentsiaaliga. Ekspertiisi vajalikkus tuleneb ka kahtlusest, et ehitusprojekt ei pruugi vastata nõuetele. Kuigi ehitusseadustiku järgi peab tuleohutuse osa ekspertiisi tegija olema pädev isik, siis pole täpsemalt ära määratletud, kuidas seda pädevust tõendada. See on põhjus, miks eelnõu kohaselt on ehitusprojekti tuleohutuse osa ekspertiisi tegemine lisatud tuleohutusteenuste hulka.

Ehitusprojekti tuleohutuse osa ekspertiisi käigus ehitusprojekti tuleohutusnõuetele vastavuse kontrollimiseks on vajalik tuleohutuseksperdi 6. taseme kutsetunnistus. (Siseministeerium, 2018, lk. 4,8; Ehitusseadustik, 2015)

Kui ehitusprojekt on ehitusseadustiku § 14 kohaselt ekspertiisi kohustlane, siis on ehitusprojekti tuleohutuse osa koostamine samuti tuleohutusteenus. Ekspertiisikohustlastest projektide tuleohutuse osa koostamine vajab asjatundlikust ja eriteadmisi, kuna need hooned vajavad omaduste tõttu rohkem tähelepanu (näiteks kogunemishooned, kus võib viibida korruga rohkem kui 50 inimest). Teenuse pakkumiseks tuleohutusosalase pädevuse tagab tuleohutuseksperdi 6. taseme kutsetunnistuse nõue. (Siseministeerium, 2018)

Valmis ehitisele on nõutav auditi tegemine kas korraliselt vastavalt ehitise hooldusjuhendile või erakorraliselt, kui on alus arvata, et ehitise ei vasta nõuetele (Majandus- ja taristuminister, 2015). Auditi eesmärk on tõendada ja hinnata hoone nõuetele vastavust ja ohutut kasutamist (Ehitusseadustik, 2015, § 18). Kuna ehitisele esitatavates nõuetes puudutatakse ka tuleohutust, on vajalik auditis samuti pöörata tähelepanu tuleohutusele. Ehitisele tuleohutusnõuete auditi tegemine on tuleohutusteenus, kus kontrollitakse ehitise ja vajadusel ka ehitist ümbritseva territooriumi vastavust tuleohutusnõuetele. Ehitisele tuleohutusnõuete auditi läbiviijal on vajalik tuleohutuseksperdi 6. taseme kutsetunnistus. (Siseministeerium, 2018, lk. 4,8)

Hooned, kus on kõrgendatud tulekahju oht, viibib palju inimesi või õnnetuse puhul võib tekkida suur varaline kahju, on enesekontrolli tuleohutusaruande kohuslased. See tähendab seda, et hoone valdaja peab kord aastas esitama Päästeametile enesekontrolli tuleohutusaruande. Aruanne sisaldab andmeid hoone ja selle tuleohutuskorralduse kohta. Aruande kohuslasel on kohustus koostada ka tulekahju korral tegutsemise plaan ja kord aastas korraldada evakuatsiooni ja tulekahju korral tegutsemise õppus. (Tuleohutuse seadus, 2010, § 4, 6) Tulekahju korral tegutsemise plaan on mõeldud hoone kasutajatele, mis hoone erisusi arvestades kirjeldab evakuatsiooni ja tulekahju korral käitumisjuhiseid. Evakuatsiooni ja tulekahju korraldamise õppus koosneb teooriast ja praktiliselt tulekahju olukorra simuleerimisest. (Siseminister, 2010, § 2)

Tulekahju korraldamise plaani koostamise tagab ehitise valdaja, kuid õppuse korraldamise ja läbiviimise kohustus on hoones asuva ettevõtte või asutuse juhil (Siseminister, 2010, § 3, 15). Praktika näitab seda, et eelmises lõigus nimetatud kohustuste täitmiseks on kaasatud erasektorina tegutsev teenusepakkuja. Seetõttu tekkis vajadus lisada tuleohutusteenuste

nimekirja ka enesekontrolli tuleohutusaruande koostamine, evakuatsiooni ja tulekahju korral tegutsemise õppuse korraldamine ja tulekahju korral tegutsemise plaani koostamine. Kuigi hoone valdajal ja hoones oleva ettevõtte juhatusel või personalil ei ole tuleohutuselase spetsialisti nõuet, on sisseostetud teenusepakkujal vajalik kas tuleohutusspetsialisti 5. taseme kutsetunnistus või tuleohutuseksperdi 6. taseme kutsetunnistus. Sisseostetud teenusepakkujale on vajalikud erialased teadmised, kuna erinevalt hoone kasutajatest ei ole teenusepakkuja kursis hoone eripäradega. Kutse omandanud isikud suudavad orienteeruda kõikide hoonete tuleohutusnõuetes ilma et seda hoonet igapäevaselt kasutaks. (Siseministeerium, 2018, lk. 5, 9-10)

Teenusepakkuja poolt hoone ning selles toimuva tegevuse ja valdkonna mittetundmise tõttu on tuleohutusteenuseks ka tuleohutuse koolituse korraldamine. Jällegi kui asutuse juht või muu asutusega töölepingulises suhtes olev isik teeb TuOs § 3 nõudmisel töökohale asuvalle töötajale ametikohale vastavat tuleohutuse koolitust, siis sellisel juhul koolitajale kutsenõudeid ei ole. Kui aga koolitus ostetakse teenusena sisse, siis koolitajal peab olema kas tuleohutusspetsialisti 5. taseme kutsetunnistus või tuleohutuseksperdi 6. taseme kutsetunnistus. (Siseministeerium, 2018, lk. 5,6,10; Tuleohutuse seadus, 2010)

Kui töötajal olenemata töö asukohast kuulub ametiülesannete hulka tuletööde tegemine, siis kohustub ta ohutu tuletööde tegemise teadmiste saamiseks läbima tuletööde tegemise koolituse (Tuleohutuse seadus, 2010, § 14; Siseminister, 2010a, § 2). Käesolevas peatükis mainitud TuOs eelnõu kohaselt võib tuletööde koolitust läbi viia ainult vastavate eriteadmistega isik. Seega tuletöö tegemise koolitus on tuleohutusteenus, mida võib läbi viia isik, kellel on tuleohutusspetsialisti 5. taseme kutsetunnistus või tuleohutuseksperdi 6. taseme kutsetunnistus. (Siseministeerium, 2018, lk. 6, 11)

Tuleohutusülevaatus on tuleohutusteenus, millega erasektor pole varem kokku puutunud. Tuleohutusülevaatus on õigusaktides uus termin. Teenuse sisuks on territooriumi, ehitise, selles asuva tuleohutuspaigaldise ja ehitises toimuva tegevuse tuleohutusnõuetele vastavuse kontrollimine. Eelnõu kohaselt hakkavad endale tuleohutusülevaatus korraldama teatud pindalale vastavad tööstus- ja tootmishoonete, garaažide ning büroohonete valdajad. Kord kolme aasta jooksul kutsub hoone valdaja tuleohutusülevaatus tegema teenusepakkuja, kelle pädevusnõudeks on tuleohutusspetsialisti 5. taseme kutsetunnistus või tuleohutuseksperdi 6. taseme kutsetunnistus. Tuleohutuseülevaatus kohustuse peamine eesmärk on perioodiline aruanne hoone tuleohutusalasest seisukorrast Päästeametile. (Siseministeerium, 2018, lk. 6-14)

Tuleohutusspetsialisti ja tuleohutusekspertiisi kutsetunnistus kehtib 5 aastat peale mida tuleb kutse taastõendada. Kutse taastõendamiseks on vajalik esitada eneseanalüüs ja töökogemuse tõend. (Sisekaitseakadeemia kutse andmise kord tuleohutusspetsialisti ja tuleohutusekspertiisi kutsetele, 2020)

Tabel 2. tuleohutusteenuste sisu ja nõuded teenusepakkujale (Siseministeerium, 2018, lk. 4-16; autori koostatud)

Teenus	Nõuded teenusepakkujale	Teenuse sisu
ehitusprojekti tuleohutuse osa ekspertiisi tegemine	•tuleohutusekspertiisi 6. tase	•ehitusprojekti tuleohutuse osa ekspertiisi käigus ehitusprojekti tuleohutusnõuetele vastavuse kontrollimine •ekspertiisi tehakse kui kavandatav ehitus on suurema ohupotentsiaaliga või on põhjendatud kahtlus ehitusprojekti nõuetele vastavuses
ehitise tuleohutusnõuete auditi tegemine	•tuleohutusekspertiisi 6. tase	•ehitise ja vajadusel ehitist ümbritseva territooriumi tuleohutusnõuetele vastavuse kontroll •auditit tehakse kas korraliselt vastavalt ehitise hooldusjuhendile või erakorraliselt kui on alus arvata, et ehitist ei vasta nõuetele
ehitusprojekti tuleohutuse osa koostamine	•tuleohutusekspertiisi 6. tase	•ehitusprojekti tuleohutuse osa koostamine, juhul kui ehitusprojekt on vastava määrase alusel ekspertiisi kohuslane
enesekontrolli tuleohutusaruande koostamine	•tuleohutusspetsialisti 5. tase •tuleohutusekspertiisi 6. tase	•tuleohutusaruande koostamine ehitise kohta, kus esineb kõrgendatud tulekahjuoht, viibib palju inimesi ja võib tekkida suur varaline kahju •Päästeametile esitatava aruande koostamine toimub kord aastas ehitise kohta
evakuatsiooni ja tulekahju korral tegutsemiseõppuse korraldamine	•tuleohutusspetsialisti 5. tase •tuleohutusekspertiisi 6. tase	•õppuse korraldamine, mis koosneb teoreetilise ja praktilise harjutusest, milles viiakse läbi tulekahju olukorra simulatsioon ning tuvastatakse tulekahjuõppusele seatud eesmärkide täitmine •õppus tuleb läbi viia kord aastas vastavas määras asuvatele nõuete kohaselt
tulekahju korral tegutsemise plaani koostamine	•tuleohutusspetsialisti 5. tase •tuleohutusekspertiisi 6. tase	•tellijal ettevõtte või asutuse töötajatele mõeldud juhendi koostamine, mis kirjeldab evakuatsiooni ja tulekahju korral tegutsemise korda võttes arvesse ettevõtte või asutuse tuleohutusalasid erisusi
tuleohutuse koolituse korraldamine	•tuleohutusspetsialisti 5. tase •tuleohutusekspertiisi 6. tase	•tellijal ettevõtte või asutuse töötajale töökohale ja ametile vastava tuleohutuse koolituse korraldamine •koolitus korraldatakse enne töötaja tööle asumist või töö vahetamist
tuletöö tegemise koolituse läbiviimine	•tuleohutusspetsialisti 5. tase •tuleohutusekspertiisi 6. tase	•tuletöö tegemise koolituse läbiviimine •tuletöö tunnistuse väljastamine, mis kehtib 5 aastat
tuleohutusülevaatus tegemine	•tuleohutusspetsialisti 5. tase •tuleohutusekspertiisi 6. tase	•territooriumi, ehitise, selles asuva tuleohutuspaigaldise ja ehitises toimuva tegevuse tuleohutusnõuetele vastavuse kontrollimine •tuleohutusülevaatus tuleb teha iga 3 aasta



		tagant tuleohutuse seaduses ära toodud ehitistele
--	--	---

Tuleohutusteenuste pakkujate üle teostab riikliku järelevalvet PÄA (Siseminister, 2014). **Teenusepakkujatele suunatud järelevalvemeetmete** uurimine on vajalik, kuna see annab ülevaate millised on PÄA-l õigusaktidest tulenevad olemasolevad järelevalvemehhanismide võimalused. Järelevalveasutus peab järelevalvemehhanismide valikul arvestama millised järelevalvemeetmed on talle õigusaktides sätestatud. Järelevalvemeetmed jagunevad üldmeetmeteks ja erimeetmeteks. Üldmeetmeid (vt Tabel 3) võib iga järelevalveasutus rakendada vahetult korrakaitseaduse alusel ilma eriseaduse viite ja volitusega. (Laaring, et al., 2017, lk. 76, 89)

Tabel 3. Riikliku järelevalve üldmeetmed (Laaring, et al., 2017, lk. 88-102; Tuleohutuse seadus, 2010, § 39<sup>1</sup>; Korrakaitseadus, 2014, 2. jagu; autori koostatud)

Üldmeede	Kirjeldus
Teavitamine	isiku või avalikuse teavitamine ohust või ohukahtlusest. Samuti on võimalik anda ka soovitusi ja käitumisjuhiseid
ohu väljaselgitamine	ekspertide kaasamine tuleohutuse hindamiseks
ettekirjutus ja haldussunnivahendi kohaldamine	ohu kõrvaldamiseks ettekirjutuse andmine. Ettekirjutuse mittetäitmisel sunniraha ja vajadusel vahetu sund
ohu tõrjumine või rikkumise kõrvaldamine	meetmed ohu tõrjumiseks rikkumise kõrvaldamiseks, vajadusel kaasates ametiabi või muid isikuid

Kui üldmeetmetest jääb puudu on võimalus PÄA-l kui järelevalveasutusel kasutada temale volitatud erimeetmeid (vt Tabel 4). Erimeetmete pädevus antakse järelevalveasutusele tema valdkonnale vastavas eriseaduses. PÄA-le volitatud erimeetmed on sätestatud TuOS §-s 39. (Tuleohutuse seadus, 2010; Laaring, et al., 2017, lk. 76)

Tabel 4. PÄA kohaldatavad erimeetmed (Laaring, et al., 2017, lk. 102-172; Tuleohutuse seadus, 2010, § 39; autori koostatud)

<b>Erimeede</b>	<b>Kirjeldus</b>
küsitlemine ja dokumentide nõudmine	isiku küsitlemine ja dokumentide nõudmine kui on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrariikumise kõrvaldamiseks või kaitstava isiku või valvatava objekti ohutuse tagamiseks vajalikke andmeid
kutse ja sundtoomine	PÄA-l on järelevalve ülesannete täitmisel õigus kutsuda isik ametiasutusse. Kutse saatmine on lubatud ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks, tõrjumiseks, rikkumise kõrvaldamiseks
isikusamasuse tuvastamine	isikusamasuse tuvastamiseks on PÄA-l õigus isik peatada (ei ole isiku kinnipidamine) ning nõuda temalt isikut tõendava dokumendi esitamist, samuti saada temalt ütlusi, mis võimaldavad isikusamasuse tuvastamist
sõiduki peatamine	PÄA-l on õigus peatamiseks, kui see on vajalik ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrariikumise kõrvaldamiseks
isiku kinnipidamine	isiku kinnipidamine ohutõrjelisel eesmärgil, millega kaasneb tema füüsilise ja liikumisvabaduse piiramine tema sulgemisega ruumi või sõidukisse või piiratakse muul viisil olulisel määral tema füüsilist vabadust
valdusesse sisenemine	valdusesse sisenemise, seal olemise ja üksnes selle visuaalse vaatlemisega, mille eesmärgiks on mh selgitada välja ega seal ei esine ohuolukorda
vallasasja hoiule võtmine	vallasasja hoiule võtmine vahetu ohu tõrjumiseks või korrariikumise kõrvaldamiseks
hoiule võetud vallasasja müümine või hävitamine	asja mida ei ole võimalik hoida viisil, mis tagaks asjast lähtuvate ohtude tõrjumise, hävitamine

PÄA-l on õigus tuleohutusteenuste pakkujate puhul väärteomenetlust alata kui nende tegevus on põhjustanud tulekahju, tulekahju ohu või takistab ohutut evakuatsiooni (Tuleohutuse seadus, 2010, § 44). Ehitusprojekti tuleohutuse osa koostamise teenus on tuleohutusteenus, millel saab välja tuua väärteo kvalifikatsiooni sätte ka ehitusseadustikust. Ehitusseadustiku § 136 sätestab, et „ehitusprojekti koostamise eest, kui selle järgi ehitatud või ehitamisel olev ehitus on ohtlik inimese elule, tervisele, varale või keskkonnale, karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut“. Tuleohutusteenusena koostatud tuleohutuse osa on üks osa ehitusprojekti. Ehitusseadustiku § 130 kohaselt on sellisel juhul samuti järelevalveasutuseks PÄA ning sama

seaduse § 131 kohaselt on PÄA-l lisaks juures valduse läbivaatuse erimeede, mida tuleohutuse seaduses sätestatud ei ole. (Ehitusseadustik, 2015)

### 2.3. Kontrollimehhanismid tuleohutuslastele teenustele

Intervjuudes käsitleti kontrollimehhanisme, mis on suunatud tuleohutusteenustele (vt Tabel 2), tuleohutuspaigaldistega seotud teenustele (vt Tabel 9) ja kütteseadmetega seotud teenustele (vt Tabel 10). Intervjuude põhjal andmeanalüüsi käigus moodustati 13 kategooriat ja tekkis 63 koodi (vt Tabel 11) ning järgnevalt antakse ülevaade intervjuu tulemustest nende lõikes.

**Esimene kategooria „Tuleohutuslaste teenuste kvaliteet“.** Selleks, et teada saada kas teenuste kvaliteedis nähakse probleeme, küsiti intervjuueeritavatel hinnangut teenuste üldise kvaliteedi kohta. **Rahuldav (K1)** on hinne, mille andsid 50% intervjuueeritavatest. Põhjendati seda oma kogemusega, et turul on nii väga häid kui ka väga halbu teenusepakkujaid. Teenusepakkuja teeb probleemseks see, kui eesmärgiks on teenida raha ning üldisest ohutusest ja tagajärgedest ei hoolita. Võidakse ka lähtuda vaid sellest, mida klient soovib mitte õigusnormidest. „Samas on ka väga häid ja pädevaid teenusepakkujaid, kellel on väga head teadmised ja oskused ning teevad seda tööd hingega“ (OJ1, 2020). **Alla keskmise (K23)** hindas tuleohutuslaste teenuste pakkujaid üks intervjuueeritav, kes põhjendab oma seisukohta sellega, et PÄA ei jõua kõigi probleemsete teenusepakkujateni (OJ3, 2020). **Pigem heaks (K45)** hindasid teenusepakkujaid 37,5% intervjuueeritavatest. Probleeme nähakse pigem alustatavates teenusepakkujates. On näha ka teenusepakkujate teadmiste väärtustamist, mida esitleti järgmiselt: „esindan Päästeametis konkreetselt ikka seda koolkonda, kes on arvamusel, et eraerasektoris on paremad pojad“ (OJ2, 2020). Kui võrrelda erinevaid tuleohutuslaste teenuseid siis tuleohutusteenuste pakkujate seas nähakse probleeme kõige vähem. Tuleohutusteenuste pakkujaid on iseloomustatud järgmiselt: „tuleohutusekspert, kuues tase minu meelest on Eestis kõik oma ala väga head spetsialistid /.../ võib-olla seal viiendas tasemes on mingeid selliseid noh, natuke nõrgemaid“ (OJ4, 2020). Intervjuudest saadud andmetega ei saa määrata teenuste reaalset kvaliteeti, kuid saame järeldada, et teenusepakkujate seas nähakse probleeme ja kontrollimehhanismid on vajalikud.

**Teine kategooria „Päästeameti järelevalve hoiak“.** Järelevalve hoiaku all peetakse lõputöös silmas seda, millise hoiakuga PÄA kontrollib teenusepakkujat. Järelevalve hoiakut saab jagada koostööle suunatuks ja ettekirjutavaks ehk karmiks (vt lk 11). Karmi ja ettekirjutavat hoiakut iseloomustavad ettekirjutavad ja konkreetsed järelevalvemehhanismid. Koostööle suunatud

järelevalvet toetavad koostöömehhanismid. Intervjueeritavate käest küsiti, milline on nende nägemus Pää poolsest järelevalve hoiakust. Pooled intervjueeritavad näevad, et Pää on järelevalve hoiak siiani olnud pigem **selgitav ja nõu andev (K26)**. See tähendab seda, et kui teenusepakkuja töös nähakse probleeme, siis pigem helistatakse ja palutakse mitte rohkem eksida. Vastanud näevad, et kontrolli ja konkreetsust tuleb järjest juurde. Turule tuleva tuleohutusülevaatus teenuse tõttu nähakse Pää hoiakus **põhjendatud hirmu (K46)**. „Kui ikkagi on miski, mis on pidevalt olnud sellise nii-öelda riikliku kohustusena või riikliku rollina, et kui see erakättesse anda, et kas me oleme kindlad, et sealt tuleb sama tase“ (KP2, 2020).

**Kolmas kategooria „Kasutatavad järelevalvemehhanismid“.** Intervjuude üheks eesmärgiks on saada teada milliseid kontrollimehhanisme reaalselt kasutatakse. **Tuleohutuskontrolli ja ehituskontrolli käigus probleemide tuvastamine (K34)** on üks järelevalvemehhanismidest, mida viivad läbi ehituskontrolliga ja tuleohutuse kontrolliga tegelevad inspektorid. Nimetatud inspektorid käivad oma tööplaani täites objektidel ja kui nad avastavad seal teenusepakkujaga seotud rikkumise, siis saab see sisendiks lisaks objekti omanikuga tegelemisele tegeleda ka teenusepakkujaga. Intervjueeritav tõi välja, et üheks sisendiks probleemse teenusepakkujaga tegelemiseks on temale suunatud **kaebus (K22)**, mida hakkab inspektor menetlema (OJ2, 2020).

„Kui inspektor käib mingeid asutust/ettevõtet kontrollimas, ta leiab mingi vea, siis kõige tüüpilisem ongi kõne või kiri sellele teenusepakkujale“ (OJ3, 2020). Telefonikõnes või kirjas viidatakse avastatud probleemile, mida teenusepakkuja on teenust osutades tekitanud ning **nõutakse selgitust (K28)**. Edasine võib piirduda vaid sellega, et teenusepakkujal lastakse tema tehtud viga ära parandada.

„Pää-l on nii-öelda **Eesti ülene kataloog/Exceli tabel (K35)**, kus me kanname siis sisse mingid tekkinud probleemid teenusepakkujatega“ (OJ3, 2020). Tabeli eesmärk on saada ülevaade millistel teenusepakkujatel tuleb rohkem silma peal hoida ja kelle kohta teha ettepanekuid kutsekomisjonile.

Kui inspektor leiab rikkumise objektil, siis vaatamata sellele, et see on teenusepakkuja poolt tekitatud, esmase meetme saab objekti omanik. Väide tuleneb järgmisest tsitaadist: „Ettekirjutused on ikkagi lõppkokkuvõttes suunaga ehitise omaniku poole /.../, väga vähe on selliseid ettekirjutusi, mis puudutab otseselt teenusepakkujat“ (OJ1, 2020). Kuna teenusepakkujate seas siiski on olnud **ettekirjutuste (K10)** saajaid, siis saab lugeda seda

kasutatavaks kontrollimehhanismiks. Rikkumise tuvastamisel tehtud ettekirjutuse mittetäitmisel saab rakendada asendustäitmist ja sunniraha, mille ülemmäär on 3200 eurot (Tuleohutuse seadus, 2010, § 40). **Väärteomenetlusi (K24)** tehakse tuleohutusosalaste teenuste pakkujatele suhteliselt harva, kuid see on võimalik. Intervjueeritav tõi välja järgmise näite: „Just eelmisel nädalal tegin väärteomenetluse korras ühel ATS-i (automaatse tulekahjusignalisatsiooni) paigaldajale trahvi, kuna ta paigaldas süsteemi ja dokumendid allkirjastas inimene, kellel ei olnud ühtegi kutsetunnistust“ (OJ3, 2020).

**Neljas kategooria „Planeeritavad kontrollimehhanismid“** on need, mida ei ole veel kasutatud, kuid planeeritakse kasutusele võtta. Ohutusjärelvalve strateegia kohaselt planeeritakse hakata erasektori tuleohutusteenuste kvaliteeti mõõtma teenuste tellijate rahuloluga. Tuleohutusülevaatus on tuleohutusteenus, mille tarbeks on PääA arendamas **tuleohutusülevaatus registreerit (K39)**, kuhu teenuste tellijad saavad võimalusel anda tagasisidet saadud teenuse kohta. Antud register motiveerib intervjueeritavate sõnul rohkem hoolikam olema ja annab PääA-le asjakohase ülevaate. (Päästeamet, 2019, lk. 17)

Üks intervjueeritavatest tõi välja aasta 2020 ühe eesmärgi pühendada inspektorite aega **rohkem teenusepakkujate töö kvaliteedi hindamisele (K29)** (OJ3, 2020). TuOS eelnõu järgi erasektori poolt pakkuma hakatava tuleohutusülevaatus teenuse puhul hakkab tulevikus olema üheks järelvalve mehhanismiks **pisteline objektide ja teenusepakkujate tegevuste üle kontrollimine (K54)** (Siseministeerium, 2019, lk. 1).

PääA mõtted liiguvad selles suunas, et **teha rohkem koostööd teiste ametkondadega ja nende andmebaasidega (K55)**. „Me tahame ka ju teha sellist koostööd teiste ametkondadega, et ei ole ainult meie järelvalve ja teenusepakkujad, et meie idee on ju ka Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalveamet meiega kaasata“ (OJ5, 2020). Kaasatavate hulgas mainiti ära ka kohalikud omavalitsused. Andmebaaside idee on nende jagamine ja ühildamine PääA enda andmebaasidega.

**Viies kategooria „Kasutatavad koostöömehhanismid“.** Koostöömehhanismid lähevad kontrollimehhanismide alla, kuna läbi koostööpartnerite (katuseorganisatsioonid ja kutseandjad) mõjutatakse teenusepakkujate tegevuse kvaliteeti. Kategooriasse kuuluvad ka mehhanismid, kus PääA mõjutab koostöö tegevustega otse teenusepakkujat, kuid ei ole otseselt järelvalve tegevus (teenusepakkujale nõu andmine ja infopäevade korraldamine). Need mehhanismid on vahendid, mis käivad kaasas koostööle suunatud järelvalve hoiakuga.

Neljast intervjuust kuvandus, et **koostöö PäA ja teiste osapoolte vahel on hea (K5)**. Üks intervjueeritav pidas **koostööd veel viletsaks (K60)**, tuues peamiseks põhjenduseks küttesüsteemide ja tuleohutusülevaatuste registri valmimise edasilükkumist ja nende arendamisse teenusepakkujate mitte kaasamist (OJ4, 2020). Koostöö toimimiseks on vajalik info vahetamine, milleks kasutatakse **koosviibimisi, infopäevaid, arutelusid ja infomaterjale (K7)**. Koostööl võib olla ka kahepoolset kasu: „Selle jaoks ongi need infopäevad kokkusaamised, mingisugused koolitused, meie koolitame neid, nemad koolitavad meid võib-olla näiteks süsteemide sisulise poole pealt“ (OJ3, 2020). Heaks infovahetuse meetodiks peetakse **katuseorganisatsioonide kaudu suhtlemist (K6)**. Teenusepakkujate liitudesse kogunemine teeb intervjueeritavate sõnul teenusepakkujateni jõudmise kiiremaks ja mugavamaks. Välja toodi ka **kontrollimehhanismid katuseorganisatsioonide siseselt (K63)**: „Liitudel endil põhikirjas on täpselt samamoodi kokkulepped, et kui liidu liikmed ei pea kinni, kokku lepitud nõuetest, et siis visatakse ta liidust välja“ (KP1, 2020). Positiivse koostöömehhanismina on nimetatud ka **katuseorganisatsioonide kaasamist õigusloomesse (K58)**. Katuseorganisatsioonide kaasamine õigusloomesse on katuseorganisatsioonidele motiveeriv ja tähtis koostöömehhanism. Näitena toodi välja katuseorganisatsioonide kaasamist tuleohutusülevaatuseid puudutava määruse loomisele (Siseministeerium, 2020).

Ohutusjärelvalvega seotud intervjueeritavate seas oli arvamusi, et probleemsed teenusepakkujad kaovad ise turult maksude maksmise ja muude probleemide tõttu ehk **turg reguleerib ennast ise (K2)**. Katuseorganisatsioonide vaade on jällegi selline, et turg ennast ise ei reguleeri ja seetõttu on vaja rohkem PäA poolset järelvalvet.

**Kuues kategooria „Kasutatavad nõuetest tulenevad kontrollimehhanismid“.** Nõuded teenusepakkujatele esitatakse õigusaktides. Üheks nõudeks on kutsekvalifikatsiooni olemasolu. Kutsekvalifikatsioone reguleerivad kutsestandardid. Heaks kontrollimehhanismiks peetakse intervjueeritavate sõnul kutsenõuetega mõjutamist. See toimib selliselt, et PäA saab teha kutsekomisjonile kutseomaja kohta ettepanekuid. Ühe kasutatud võimalusena teeb PäA probleemse teenusepakkuja kohta kutseandjale **ettepaneku kutse ära võtta (K16)**. Seda peetakse tuleohutusala teenuse pakkujale suunatud kõige karmimaks kontrollimeetmeks. **Ettepanekuid tehakse ka täiendkoolitusele saatmiseks (K25)**. Üks intervjueeritavatest tõi näite korstnapühkija kohta, kelle vastu algatati väärteomenetlus ja PäA ettepanekul saadeti ta ka täiendkoolitusele, et tal kutse alles jääks (OJ3, 2020). **PäA osaleb kõigi tuleohutusala teenustega seotud kutsekomisjonides vähemalt liikme tasemel (K15)**. See võimaldab anda

kutsekomisjonile efektiivsemalt teenusepakkujate kohta ettepanekuid, mida arvestatakse kutse andmistel ja kutse taastõendamistel.

Järgnevalt esitatakse milliseid takistusi nähakse kontrollimehhanismides ning kuidas saaks kontrollimehhanisme muuta efektiivsemaks ja milliseid kontrollimehhanisme tuleks lisada. Takistused ja soovitused tulenevad intervjuudest ja soovitusi täiendatakse peatükis 2.3.1 näidetega teistest valdkondadest.

**Seitsmes kategooria „Soovitatav Päästeameti järelevalve hoiak“.** Intervjueeritavate käest küsiti milline peaks olema Pää järelevalve hoiak. Siinkohal jagunesid intervjueeritavate arvamused kaheks. 50% intervjueeritavatest näevad, et Pää järelevalve hoiak peaks olema **rangem (K3)**, et teenusepakkujad toimiks nii nagu õigusaktid ette näevad. Ülejäänud 50% intervjueeritavatest näevad, et järelevalve võiks olla **rohkem koostööle suunatud (K47)**, sest pidev kontroll on teenusepakkujale koormav ja ebameeldiv ning piirab iseseisvate otsuste tegemist.

**Kaheksas kategooria „Kitsaskohad järelevalve mehhanismides“.** Kategooriate 8, 10 ja 12 juures on intervjueeritavate poolt välja toodud kitsaskohad kontrollimehhanismides, mis on ilma nende poolsete lahendusteta. Ülejäänud järgnevate kategooriate all on soovitused ja nendega seotud kitsaskohad.

Pää teeb olemasolevate ressurssidega väga head tööd, kuid kõigi teenusepakkujate ja probleemideni jõudmiseni nähakse, et **ressurssi Pää järelevalve ametnike näol on liiga vähe (K27)**. Katuseorganisatsioonide vaatest on teenuste üle järelevalve nõrk: „Mina mingist järelevalvest väga palju ei ole kuulnud ega näinud, et noh, et ma tean, et üksikuid juhtumeid nad on menetlenud, aga **sisuliselt teenusepakkujaga üle mitte mingisugust järelevalvet ei ole (K8)**“ (KP3, 2020).

Ehituskontrolli ja tuleohutuskontrolli tegeva inspektori poolse karistamise või tähelepanu juhtimise adressaat on peamiselt objekti omanik ja **teenusepakkujaga tegelemiseni tihti ei jõuta (K20)**. Intervjueeritav väljendas probleemi järgmiselt: „Meil jääb üheksakümne protsendi puhul see lõpp jääb tegemata“ (OJ2, 2020).

**Üheksas kategooria „Soovitatavad järelevalve mehhanismid“.** Teenusepakkujani jõudmise probleemi (vt K20) lahendamist puudutavad järgmised kolm soovitust:

- **Teenusepakkujaga tegelemine üle-Eestiliselt (K52)** – kuna on teenusepakkujaid, kes tegutsevad üle-Eestiliselt, siis ei oleks mõistlik ressursi kulutada igas maakonnas eraldi selle teenusepakkujaga tegelemiseks. Piisab ühest ametnikust, kes tegeleb terve ettevõttega üle-Eestiliselt.
- **Teenusepakkujatega tegelev ametnik (K12)** – soovitatakse teha ametikoht, kus on ametnik, kes peale tuleohutuskontrolli ja ehituskontrolli võtaks probleemse teenusepakkuja olemasolul teenusepakkujaga tegelemise üle. Seda soovitatakse teha nii üle-Eestiliselt (vt K52) kui ka keskuse põhiselt. Välja on toodud, et sellise ametikoha olemasolul ühest või kahest ametnikust ei piisaks, kuna puhkused ja haigestumised peataks sellise järelevalve teenuse.
- **Teenusepakkujaga tegelemine jätta piirkonna inspektorile (K44)** – vastukaaluks kahele eelnevale koodile (K69, K12), arvatakse ka, et teenusepakkujaga tegelemine võiks jääda piirkonna inspektorile. Teenusepakkujaga üle-Eestiliselt tegelev ametnik ei jõuaks igale poole: „Ta ei suuda üle Eesti sõita ja hoomata kogu seda valdkonda“ (OJ3, 2020). Heaks variandiks ei peeta ka seda, kui see ametnik tegutseb keskuse põhiselt. Põhjendatud on väidet selliselt: „Inspektor on vähemalt oma nagu piirkonnaga kursis ja oskab paremini nendest probleemidest rääkida“ (OJ3, 2020).

Selleks, et avastada rohkem teenustes probleeme, **on vaja muuta kontrolli efektiivsemaks (K37)**. „Vähemalt me oleme küll seda arutanud, et kuidas saaks paremini kontrollida nende tööd, aga nähtavasti see, et iga inspektor ise rohkem tähelepanu pöörab on kõige parem variant vist“ (OJ3, 2020). Intervjuudes soovitati vähese ressursi tõttu **võimalikult palju elektroonilist infot kasutada (62)**. Kõige vähem ressursi võtab see, kui inspektor saab teha tegevused ära oma kabinetis laua taga: „Avalik sektor on nii õhukeseks viilitud, et võimalikult palju peaks kasutama just seda elektroonilist infot ehk et lihtsalt andmeanalüüs“ (KP1, 2020).

Intervjuus toodi näide, kus katuseorganisatsioon oli teinud teenust pakkuva firma kohta kaebuse, kuid katuseorganisatsioonile nähtavalt midagi ette ei võetud (KP3, 2020). Juhtumist arvati seda, et **PäA peaks rohkem arvestama kaebusi teenusepakkujate kohta (K4)**.

Intervjueeritavad näevad, et tuleohutusteenuse pakkujate ebakvaliteetse töö korral väärte kvalifikatsioonid sisuliselt puuduvad. Kui kutse ära võtmine on mõnel juhul liiga karm, soovitatakse vahepealset ja kiiremat karistusmeedet. Selleks on intervjueeritavate poolt soovitud lahendus **väärteomenetluste kvalifikatsioone juurde tuua (K17)**. Intervjueeritavate seas oli neid, kes julgustasid **väärteomenetlust rohkem kasutama (K30)**, kuna kui üks



teenusepakkuja saab väärteomenetluse, siis see paneb ka teisi teenusepakkujaid oma töökorraldusi üle vaatama. Viidati ka lühimenetlusele, mis teeb väärteomenetluse tegemise kiireks ja selliselt ei teki teenusepakkujale ebamugavust, et temast jääb karistusregistris märk maha.

Intervjueeritavate soovitusel on olemasolevaid **järelevalvemehhanisme efektiivsemalt kasutada ja juurde tuua (K59)**. Kuigi PÄA-l on olemas kontrollimehhanismid ja neid kõiki kasutatakse, siis ei tähenda, et neid kõiki ka efektiivselt kasutatakse. Samuti nähakse ka, et uued oleks vajalikud.

**Kümnes kategooria „Kitsaskohad koostöö mehhanismides“.** Üheks koostöömehhanismide kitsaskohaks on **süsteemse koostöö puudumine (K33)**. Koostöö on küll olemas, aga sellel puudub süsteemsus. Kitsaskohana on toodud välja ka **liiga suur turg, mis tähendab, et ei jõuta kõigini (K9)**. Katuseorganisatsioonide loomine küll lihtsustab koostööd, kuid on ka neid, kes sinna ei kuulu.

**Infopäevad on küll hea kommunikatsioonivahend, kuid alati ei ole teenusepakkujal endal nende vastu huvi (K32)**. „Me oleme püüdnud teha sellised koosviibimised kord aastas, kuid viimased kaks korda on näiteks meil tulnud ainult kaks korstnapühkijat kokku, kes ongi tavaliselt sellised aktivistid“ (OJ3, 2020). Antud näide käib küll ainult korstnapühkijate kohta, kuid neid, kellel koostöö vastu huvi pole, võib olla ka teiste teenuste seas.

**Üheteistkümnnes kategooria „Soovitavad koostöömehhanismid“.** Soovitavate koostöömehhanismide hulgas on oluline **koostööpartneriks pidamine ja ühtse sihi tunde tekitamine (K21)**. Intervjueeritavad on arvamisel, et teenusepakkujad peaks olema kui koostööpartnerid, kellega liikuda ühtse sihi suunas. Koostöö arendamist soovitatakse ka PÄA ja kutseandjate vahel põhjendades seda järgmiselt: „Praegu tundub väga selline teie ja meie, et on vaja natuke rohkem tulla keskpõrandale kokku“ (KP2, 2020). Intervjueeritavad peavad oluliseks ka **tekitada teenusepakkujate seas rohkem missioonitunnet (K19)**. See tähendab seda, et teenusepakkuja ei mõtleks ainult rahalisele kasumile ja saaks aru, et tal on oluline roll turvalisema ühiskonna saavutamisel. Missioonitunde tekitamine lahendab ka selle probleemi, et teenusepakkujad ei tunne koostöö vastu huvi. Katuseorganisatsioone esindav intervjueeritav tõi välja, et missioonitunne tuleb eelkõige inimese iseloomust: „inimene saab hakata tegelema enda nii öelda metavajaduste rahuldamisega, siis kui tal on põhivajadused rahuldatud“ (KP3,

2020). Kui teenusepakkuja on majanduslikult raskest seisus, on raske temas tekitada missioonitunnet.

Üheks suureks koostöö kitsaskohaks kõikide osapoolte vahel on erinevad arusaamad. Erinevad arusaamad teenusepakkujate ja Pää vahelised kuidas mingit teenusega seotud probleemi lahendada. Samuti ka päästikeskuste omavahelised ning Pää ja kutseandjate vahelised erinevad arusaamad kontrollimehhanismidest. Intervjueeritava poolseks lahenduseks on, et „**Võiks mingi keskkonna kuskile luua, kus on sellised kokkuleppelised kohad kirjas (K43)**“ (KP2, 2020). **Teenusepakkujaid peaks julgustama rohkem Pää-lt nõu küsima (K57)**. Seda väidet põhjendati järgmiselt: „kui ehitusvaldkond ja need projekteerijad ja paigaldajad võtaksid eelnevalt ühendust meie ehitusjärelvalve inimestega, siis on tunduvalt vähem neid probleeme mis pärast järelvalvet tehes võivad esile tulla just valesti tegemise või üldse mitte tegemisega seoses“ (OJ5, 2020).

**Kaheteskümnes kategooria „Kitsaskohad nõuetega seotud kontrollimehhanismides“** on seotud ettepanekutega, mida Pää annab kutsekomisjonidele. **Pää teeb kutsekomisjonile teenusepakkujate kohta ettepanekuid, kuid alati ei arvestata neid nii nagu Pää soovib (K36)**. Väidet põhjendati selliselt: „need trahviotsused ongi saadetud sinna kutsekomisjoni arvestamiseks, aga kutsekomisjon otsustas, et kuna ta juba trahvi sai, siis nemad nii-öelda teistkordselt ei hakka karistama“ (OJ3, 2020). Samas on kutseandja öelnud, et **kutsekomisjonile tehtavate ettepanekute kaasused pole tõendatavad (K48)**. Kui mingit järelvalvet tehakse, siis on vaja leitud probleemi tõendada. Kutsekomisjonile tehtavad ettepanekud peavad sisaldama tõendeid: „Kui nüüd ameti poolt on lihtsalt tekstiline või nõude rikkumise asi ja seda ei ole kuidagipidi tõendatud, siis me ei saa võtta mingisugust otsust vastu“ (KP2, 2020)

**Kolmeteistkümnes kategooria „Soovitatavad nõuded ja nende kontrollimehhanismid“** on kategooria, mille kohta andsid intervjueeritavad kõige rohkem soovitusi. Tuleohutusteenustega seotud kutsete (tuleohutusspetsialist tase 5, tuleohutusekspert tase 6) puhul on väide, et kutsequalifikatsiooni kirjeldus on liiga kõikehõlmav. Intervjueeritav arvab, et **võiks olla rohkem spetsialiseerumist kutsequalifikatsioonidele (K50)**: „äkki võiks seal olla mingi viide juures, et on noh, pigem rohkem korralduslik või pigem rohkem ehituslik“ (KP2, 2020). Teise lahendusena toodi, et Pää-l **võiks olla register, kus on välja toodud milline teenusepakkuja on millele spetsialiseerunud (K50)**. Tuleohutusteenustega seotud kutsete kutsestandardisse on soovitatud sisse viia ka tulekahjudünaamika teema (K53).

Teadmised tulekahju dünaamikast annaks tuleohutuseksperdile ja tuleohutusspetsialistile võimaluse hinnata tulekahju arengu aega seda näiteks võimaliku evakuatsiooniks antava aja arvutamiseks.

Kutse andmise kriteeriumeid peetakse kõrgeteks ja seda loetakse positiivseks, kuna selliselt on kutseomistajad heal tasemel. Intervjueeritavate seas on ka arvamusi, et **kutse andmise kriteeriumid võiksid olla veel kõrgemad (K61)**: „võib-olla need kutse andmise kriteeriumid viia rohkem kõrgemaks, et vaadata seda, et tegelikult see kutse antaksegi isikutele, kes on nagu päriselt väga head“ (KP1, 2020). Kutse andmisega käib kaasas ka staaži nõue. Intervjueeritavate seas oli arvamusi, et **staaži nõue on tähtis (K56)**, kuna isik suudab ilma praktikata kutseeksamikud vajalikud teadmised endale selgeks teha, kuid tööle minnes ta kvaliteetset teenust osutada ei oskaks. On ka arvamusi, et **staaži nõue ei ole vajalik (K18)** ja selleks on toodud kaks põhjendust. Esiteks on nähtud turul algajaid, kes teevad oma tööd palju efektiivsemalt ja kohusetundlikumalt kui kauem turul olnud teenusepakkujad. Teiseks on toodud välja olukord, kus kutse omistamist on takistanud puuduv võimalus eelnevat praktikat saada.

Heaks teenusepakkuja kompetentsi säilitamise meetodiks on täiendkoolitused ja eksamid, seda nii kutse taastõendamisel kui ka karistusmeetodina. Intervjueeritavad arvavad, et **täiendkoolitusi ja taastõendamiste eksameid peaks olema rohkem (K38)**. Põhjus on see, et õigusaktid on pidevas muutumises ja teenusepakkujad peavad muutustega kaasas käima ning need selgeks endale tegema. Soovitatakse ka seda, et taastõendamise läbimise raskus oleneb eelnevast pakutud teenuse kvaliteedist. Kui teenusepakkujal on töökorraldus eeskujulik, siis taastõendamise lävendid on kergemad. Taastõendamiste eksameid soovitatakse ka tuleohutusspetsialistidele ja tuleohutuseksperdidele, kellel need hetkel puuduvad.

**Teenustele ja teenusepakkujatele esitatavad nõuded võiks vähem laiali olla (K51)**. Väide puudutab eelkõige teenuseid, mis on seotud tuleohutuspaigaldistega. Nõuded teenustele ja teenusepakkujatele on ebaselged ja laiali TuOS-is, erinevates määrustes ja standardites. Kui nõuded oleks arusaadavamad, siis teaks ka teenuste tellijad, mis nõuetele peab teenusepakkuja vastama. See parandab võimalust turul ennast reguleerida. Intervjueeritavate käest uuriti, mida peaks veel muutma **seadusandluses: „kõik vajab muutmist, igal pool on midagi, mida saab kaasajastada (K31)“** (KP3, 2020). „Isegi mõnda standardit pole enam vaja, et kõik on nagu määrusega paika pandud“ (KP2, 2020). Samuti on õigusaktidesse jäänud sõnastusi, mida võib mõista mitmeti ja see tekitab tegelikest nõuetest kõrvale vaatamist.

Kui võrrelda tuleohutualastele teenustele suunatud kontrollimehhanisme ja näideteks toodud teiste valdkondade kontrollimehhanisme (vt lk 11-18), on sarnasusi mitmeid. Mida PÄA-l võrreldes teiste valdkondadega kasutusel ei ole, on näiteks tervishoiutöötajate registrile ja ravimikäitlemises toodete registrile iseloomulikke registreid. Pole ka teenusepakkujatele järelevalve planeerimiseks ohuproгноosi, teatamata kontrolltehingute tegemist, viibimist teenuse pakkumise juures ja teenuse osutamiseks mõeldud töövahendite kontrollimist.

### **2.3.1 Ettepanekud teistest valdkondadest**

Alapeatükis on toodud lõputöö autori poolsed soovitusel, mis toetuvad lõputöö teoreetilisele raamistikule ning seal näidetena toodud teiste valdkondade kontrollimehhanismidele.

Teenusepakkujaga tegelemiseni tihti ei jõuta (vt K20) – siin ühtib probleem ressursi vähesuse probleemiga (vt K27). Kui teenusepakkuja probleem ei nõua kohest sekkumist, siis oleks abiks ka ohuproгноosi (vt lk 10, 13, 14, 16) tekitamisest, kuhu lisatakse konkreetne teenusepakkuja. Sealt liiguks teenusepakkujaga tegelemine inspektorite tööplaani.

Kontroll efektiivsemaks (vt K37) – efektiivsema kontrolli saavutamiseks võib abiks olla ka kontrollivahendid, mida PÄA ei kasuta, kuid on lõputöös näitena kirjeldatud teistest valdkondadest (vt lk 35). Näiteks teenuse osutamise juures viibimine ja teenuse osutamise vahendite kontroll. Kontrolltehingud on mõeldud rohkem toodetele, kuid ka teenuste puhul annavad teenusekvaliteedist hea ülevaate. Sellised kontrollivahendid kulutavad palju ressursi ja neid tuleks teha valikuliselt (vt lk 10). Lahenduseks oleks ohuproгноosi ja sellele vastava tööplaani koostamine.

Turg liiga suur, ei jõua kõigini (vt K9) – siin võiks abiks olla tervishoiutöötajate registrile omane register (vt lk 14) kõigist tuleohutusteenuse pakkujatest, kus on ka märkmed nende plussidest ja miinustest ning mis võimaldab seiret kõigi teenusepakkujate üle. Lõputöö koostamise hetkel annab teenusepakkujatest ülevaate majandustegevuste register, kuid see register ei võimalda PÄA-l hallata infot teenusepakkujatele tehtud tagasiside ning menetluste kohta. See info oleks kasulik sisend ohuproгноosi koostamiseks.

Tuleohutusetsialistide ja tuleohutuseksperptide kutsetele rohkem spetsialiseerumist või PÄA-le nimekiri spetsialiseerumistest (vt K50) – lahenduseks võib olla ravimite registrile iseloomulik register (vt lk 14). Kui tuleohutusteenuse pakkuja tahab turule tulla mõne kindla tuleohutusteenusega, siis peab ta sellest PÄA-le teada andma. Olemasolev kutseregister annab

küll ülevaate kes on tuleohutusteenustega seotud kutsete omanikud, kuid see ei näita kes on millele täpsemalt spetsialiseerunud. Spetsialiseerumistest ülevaate vajalikkus tuli välja intervjuus. Tuleohutusteenustega seotud kutsed on liiga kõikehõlmavad ja kutseksamitel on selgelt nähtav kuidas kutse taotlejal võib olla staaž ja teadmised ühest valdkonnast, kuid teine valdkond jääb tundmatuks (KP2, 2020). Eristada soovitatakse näiteks korralduslikku tuleohutusteenuse valdkonda ja ehituslikku tuleohutusteenuse valdkonda (KP2, 2020). Selles ja eelmises lõigus soovitatud registreid võib ühildada.

Rohkem arvestada kaebusi katuseorganisatsioonide poolt (vt K4) – kui tekitada teenuseosutajate register, võib kaasata teenusepakkujate probleemide lahtri täitmisesse ka katuseorganisatsioonid. See tähendab seda, et ohuprognoozi koostamist toetab katuseorganisatsioon. Tervishoiuteenuste üheks järelevalve planeerimise sisendiks on erinevate osapoolte kaebused (vt lk 13). Katuseorganisatsioonid teavad kõige paremini mis turul toimub ja selliselt jõuaks PÄA rohkemate probleemsete teenusepakkujateni.

Täiendkoolitusi, taastõendamiste eksameid rohkem (vt K38) – siinkohal saab tuua näite sõiduõpetajate nõuetest. Sõiduõpetaja tunnistuse kehtivuse lõppedes või iga viie aasta tagant peavad nad läbima täiendkoolituse (vt lk 16). See tagab selle, et sõiduõpetajad on kursis liikluseaduste muudatustega ja tagatakse ametialast arengut. Praegu peavad samuti tuleohutuseksperdi ja tuleohutusspetsialisti kutse omanikud iga 5 aasta tagant kutset taastõendama. Taastõendamiseks peavad kutseomanikud esitama portfoolio, enesehinnangu ning viiakse läbi vestlus. Katuseorganisatsioone esindav intervjuueeritav pidas sellist taastõendamise viisi lihtsasti läbitavaks ja see ei taga kutse omanikule enda kompetentsi tõstmiseks (muutuvate regulatsioonidega kursis olemiseks) nii palju motivatsiooni kui seda teeks taastõendamise eksam (KP3, 2020).

## 2.4. Järeldused ja ettepanekud

Alapeatükis teeb lõputöö autor uuringu ja teoreetilise raamistiku põhjal järeldused, vastab uurimisküsimustele ning esitab ettepanekud.

Lõputöös on püstitatud **uurimisprobleem**: kuidas suurenda tuleohutusteenuste kvaliteeti läbi kontrollimehhanismide? Uuringus selgus, et on olemas põhjusi miks teenuste kvaliteet võib olla madal ning teenuste seas ka reaalselt nähakse kvaliteedi probleeme. Tuleohutusteenuste kvaliteeti peetakse võrreldes teiste tuleohutuslaste teenustega kõige paremaks, kuid tuleb

arvestada asjaolusid, et tuleohutusteenuseid pole varem õiguslikult määratletud ja tuleohutusteenuseid tuleb TuOS eelnõu kohaselt juurde. Seega on uurimisprobleem õigustatud. Uuring näitas ka seda, et kontrollimehhanismide parendamine teenuste kvaliteedi tõstmiseks on intervjueritavate seas aktuaalne. Aktuaalsust tõstab TuOS eelnõu kohaselt turule tekkiv tuleohutusülevaatus teenus. Tuleohutusülevaatus turule tulek põhjustab ohutusjärelvalve ametnike poolt nii kartust kui ka positiivset meelestatust. (Siseministeerium, 2019, lk. 1)

**Esimesele uurimisküsimusele** (milliseid tuleohutusteenuseid hakatakse pakkuma alates TuOS muudatuse jõustumist?) vastamiseks analüüsis lõputöö autor lõputöö tegemise hetkel menetluses olevat tuleohutuse seaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõud. Dokumendi analüüsi tulemus on üheksa erasektori poolt pakutavat tuleohutusteenust (vt Tabel 2), millest enamusi on enne TuOS eelnõu algatamist sisuliselt pakutud. (Siseministeerium, 2018)

**Teisele uurimisküsimusele** (milliseid kontrollimehhanisme on võimalik hetkel kasutada tuleohutuslaste teenuste kvaliteedi kontrollimiseks ning kas neid kõiki ka kasutatakse?) annab vastuse dokumendi analüüs ja intervjuude tulemused (vt Tabelid 5, 6, 7). Intervjuude tulemused ei andnud infot, et oleks mingit kontrollimehhanismi paika pandud mida üldse ei kasutata. Kuna lõputöö tegemise hetkel tuleohutuslastele teenustele ennetavat järelvalvet ei tehta, siis ei ole ka teenusepakkujatele järelvalve planeerimise jaoks ohuprognnoosi ja tööplaani. Järelvalve toimub kaebustele reageerimise läbi. Ohutusjärelvalve strateegia idee on parandada teenuste kvaliteeti kaasates koostööpartereid (vt lk. 9). Intervjuude tulemused näitavad, et seda juba ka rakendatakse. Katuseorganisatsioon kaasatakse õigusloomesse, läbi nende püütakse jõuda võimalikult paljude teenusepakkujateni ning loodetakse ka katuseorganisatsioonide siseste kontrollimehhanismide peale. Uuring näitas, et teenusepakkujate üle kontrolli soovitakse tõsta ja mõningad kontrollimehhanismid on selleks juba olemas või planeeritud (vt Tabel 8).

**Kolmandale uurimisküsimusele** (milliseid kontrollimehhanisme tuleks lisada, et tagada parem tuleohutusteenuste kvaliteet?) annab vastuse intervjuude tulemused ja lõputöö teoreetiline raamistik koos sealsete näidetega teistest valdkondadest. Uuring andis uusi kontrollimehhanisme ning soovitusi kuidas olemasolevaid efektiivsemaks muuta. Soovitused tekkisid intervjuudes avaldunud kontrollimehhanismide kitsaskohtade põhjal. Lõputöö autor on uuringu tulemused järelduste tegemiseks võtnud kokku tabelitena (vt Tabelid 5-8). Tabelites on kirjas kasutatavad ja planeeritavad kontrollimehhanismid, kitsaskohad kontrollimehhanismides ning soovitusid milliseid kontrollimehhanisme lisada ja kuidas olemasolevaid muuta

efektiivsemaks. Tabelid võimaldavad võrrelda kontrollimehhanisme, nende kitsaskohti ja soovitusi.

Selleks, et saada teada millistele kontrollimehhanismidele tuleks rohkem rõhku panna uuriti milline peaks olema PÄA järelevalve hoiak. Kuna PÄA-l on järelevalve ressursi vähe, on koostööle suunatud hoiak kasulik. Koostööle suunatud järelevalve hoiaku mõju avaldab järelevalve kvaliteedis mitte sageduses. Samuti selgus lõputöö teoreetilises osas, et koostööle suunatud järelevalve hoiak tõstab teenuse kvaliteeti (vt lk 11). Kuna uuringus avaldus selgelt, et turul on ebakvaliteetsete teenuste osutajaid, ei saa PÄA täielikult ära jätta ettekirjutavat ja otsekohest järelevalve hoiakut. Järelevalve tegevus tuleb suunata sinna kuhu seda vaja on, et ebakvaliteetse töö tegijad turult eemaldada või mõjutada neid seni kuni nendega saab edasi minna koostöömehhanismidega.

Et tagada tuleohutusteenuste hea kvaliteet on vaja vaadata kas kõigile tuleohutusteenustele on kontrollimehhanismid olemas. Tuleohutusteenused, mille eesmärk on koostada tuleohutusega seotud dokumente (näiteks ehitusprojekti tuleohutuse osa koostamine), tekib dokument mille kontrollimiseks on PÄA inspektoril pädevus olemas (Sihtasutus kutsekoda, 2017). Tuleohutusteenus, kus teenusepakkuja koolitab teenusetellijat, tekib küll dokument ja dokument võib olla ka formaalselt korrektne, kuid olemasolevate kontrollimehhanismidega ei saa kontrollida kas koolitatud isik reaalselt sai eesmärgipärase koolituse. Siinkohal võiks PÄA kaaluda kontrolltehingute tegemist (vt lk 11), mis on toodud näitena ka ravimite käitlemise teenuse järelevalvemehhanismide hulgas (vt lk 14). Kontrolltehing annab PÄA-le võimaluse tellida tuleohutusteenuse pakkujalt teenust ja viibida teenuse osutamise juures. Kontrolltehing toimub selliselt, et teenuseosutaja ei tea kontrollteingu hetkel, et tegemist on järelevalvemeetmega. See tähendab seda, et järelevalveametnik ei teata kontrollteingu alguses kontrollitavat haldusmenetluse algatamisest ega tutvusta kontrollitavale oma isikut ning võib varjata kontrollteingu käigus tegevuse eesmärki. Kontrollteingu käigus saab PÄA hinnata kas tuleohutusteenus (näiteks tuleohutusteenusena pakutud koolitus) on eesmärgipärane. Selle kontrollimehhanismi kasutamiseks vajalikku järelevalvemeedet hetkel PÄA-le volitatud ei ole (vt lk 25-26). Kontrolltehing ei ole seotud korra- ja kaitseaduses sätestatud üldmeetmetega (näiteks vallasasja läbivaatus, valduse läbivaatus ja vallasasja hoiule võtmine) (Põllumäe, 2018, lk. 21). Kontrolltehing tuleks sätestada TuOS-is riikliku järelevalve erisusena. Kuna kontrollteingu tegemine on PÄA-le ressursikulukas ja see riivab teenusepakkuja põhiõigusi, siis soovitab lõputöö autor seda rakendada vaid ohuproгноosi abil põhjalikult kaalutledes.

Hetkel kasutatavate järelevalvemehhanismide kitsaskohaks loetakse, et inspektorid ei jõua oma töö käigus tihtipeale teenusepakkujaga tegelemiseni. Näideteks toodud valdkonna põhjal on lõputöö autor soovitanud ohuproгноosi koostamist järelevalve paremaks planeerimiseks. Küll aga on intervjueritavatel eriarvamusi kes ja mis piirkonna põhiselt peaks teenusepakkujaga tegelema. Kuna igal seisukohal on omad eksperdi põhjendused, peaks PÄA otsustamisel kaaluma kõiki seisukohti. Ohuproгноos on järelevalve planeerimise aluseks kõigil kolmel näideteks toodud valdkondadel ning see on soovitusena ka mitmete intervjuudes avaldunud kitsaskohtade lahendamiseks. Kuna katuseorganisatsioonid teavad kõige paremini mis turul toimub, siis peaks ohuproгноosi koostamisse kaasama ka katuseorganisatsioone.

PÄA on soovinud juurde väärteomenetluste algatamise võimalusi, mis oleks kui vahepealne karistusmeede enne kõige karmimat ehk kutse ära võtmist. Uuring näitab, et ebakvaliteetsete teenusepakkujate mõjutamine on vajalik. PÄA peab nende mõjutamiseks valima karistusmeetme, mida saaks rakendada võimalikult vähesel ajal ja ressursiga. Mõjutustrahv ehk väärteo lühimenetluse kohaldamine nõuab vähe aega ja ressursi ning ei koorma teenusepakkujat karistusregistrisse kandumisega (Väärteomenetluse seadustik, 2002, § 54<sup>8</sup>). Mõjutustrahvi kasutamiseks on vaja TuOS-i väärteomenetluste kvalifikatsioonijuurde.

Tabel 5. Kasutatavad järelevalvemehhanismid, kitsaskohad ja soovitused (uuringu andmed; autori koostatud)

Kasutatavad järelevalvemehhanismid	Kitsaskohad	Soovitused
•tuleohutuskontrolli ja ehituskontrolli käigus probleemide tuvastamine	•peale objekti kontrolli 90% juhul teenusepakkujaga tegelemiseni ei jõuta	•teenusepakkujaga tegelemine üle eestiliselt* •teenusepakkujatega tegelev ametnik* •teenusepakkujaga tegelemine jätta piirkonna inspektorile* •ohuproгноos**
•inspektor menetleb kaebusi	•katuseorganisatsiooni poolt tehtud kaebust ei menetletud	•ohuproгноos mille koostamist toetab katuseorganisatsioon**
•otse suheldes inspektor nõuab selgitust ja laseb vead parandada		
•Eesti ülene tabel teenusepakkujate probleemidest		
•haldusmenetlus, ettekirjutus	•ettekirjutusi saavad pigem objektide omanikud	
•väärteomenetlus	• väärteo kvalifikatsiooni on vähe	•väärteomenetluse algatamise võimalusi juurde*
	•ressursi vähe	•ohuproгноos** •võimalikult palju elektroonilist infot kasutada*
* intervjueritavate soovitus ** lõputöö autori poolt pakutud soovitus tuginedes teooria peatükkidele		



Järeldused koostöömehhanismide kohta (vt Tabel 6) puudutavad eelkõige teenusepakkuja ja Pää vahelist suhtlemist, kuid uuring näitas, et ühtsust on vaja arendada ka Pää ja koostööpartnerite vahel. Missioonitunnetus, partnerlus ning ühtselt sihi poole liikumine mõjutavad erinevaid koostöömehhanismide kitsaskohti paremuse poole. Missioonitunne tähendab seda, et teenusepakkuja ei mõtleks ainult rahalisele kasumile ja saaks aru, et tal on oluline roll turvalisema ühiskonna saavutamisel. Teenusepakkujat peab küll kontrollima, kuid intervjuueritavad soovivad, et Pää ja teenusepakkujad oleksid kui koostööpartnerid, kes liiguvad ühtse sihi suunas. Mida rohkem Pää teenusepakkujat usaldab ja mida rohkem otsustusvabadust teenusepakkujatele antakse seda parem on partnerlus.

Teenusepakkujaid peaks julgustama rohkem Pää-lt nõu küsima. See tähendab seda, et kui Pää annaks teenusepakkujatele mõista, et kui nad küsiksid juba ehitusprojekti tehes või ehituse käigus Pää-lt nõu, siis oleks vähem probleeme, mis võivad järelevalve käigus ilmned (OJ5, 2020).

Tabelis 6 on näha vastasseisu Pää ja katuseorganisatsioonide vahel küsimuses kas turg reguleerib ennast ise. Lahenduseks on toodud, et teenusepakkujale esitatavad nõuded võiks teenusetellijale olla arusaadavamad ja paremini kättesaadavad. Kui teenusetellija teab teenusele ja teenusepakkujale esitatud nõudeid, siis pöörab ka teenusepakkuja oma teenuse kvaliteedile rohkem tähelepanu. Pää peaks püüdma teenusetellijaid teavitada milline on teenuse eesmärk. Kui võtta näitena tuletöö tegemise koolituse teenus, kus kui teenusetellija teab milline peab olema teenusepakkuja kompetents ja millised on koolitusel õpiväljundid ja eesmärgid, siis peab teenusepakkuja ka rohkem nõuetest kinni.

Üheks koostöö kitsaskohaks on teenuste sisu ja nõudeid puudutavad arusaamad, mis võivad erinevatel osapooltel erineda. Intervjuudest tuli välja, et on olnud olukordi, kus erinevad osapooled saavad mingist tuleohutusega seotud nõudest erinevalt aru. Näiteks on tekkinud vaidlusi milliseid erilahendusi võib kasutada, et hoone vastaks tuleohutusnõuetele. Selle vältimiseks peaks Pää looma vahendid, et kõigini jõuaks ühesugused arusaamad. Selleks puhuks korraldab Pää küll erinevaid infopäevi ja infomaterjale, kuid need ei jõua kõikide teenusepakkujateni. Heaks lahenduseks oleks veebipõhine andmebaas või koduleht ühtsetest arusaamadest, mis on kõigile osapooltele kättesaadav.

Tabel 6. Kasutatavad koostöömehhanismid, kitsaskohad ja soovitus (uuringu andmed; autori koostatud)

Kasutatavad koostöömehhanismid	Kitsaskohad	Soovitused
	•teenusepakkujad ei küsi abi probleemide korral kus PÄA saab aidata	• teenusepakkujaid peaks julgustama rohkem PÄA-lt nõu küsima*
•katuseorganisatsioonide kaudu suhtlemine	•turg liiga suur, ei jõua kõigini	•teenuseosutajate register**
•koosviibimised, infopäevad, arutelud, infomaterjalid	•huvi infopäevade vastu võiks olla suurem	•missioonitunde tekitamine* •Koostööpartneriks pidamine, ühtse sihi tunde tekitamine*
•õigusloomesse kaasatakse katuseorganisatsioone		
•turg reguleerib ennast ise	•katuseorganisatsioon näeb, et turg ei reguleeri ennast ise	•nõuded võiks ka tellijale arusaadavad olla*
	•süsteemne koostöö puudub	
	•ühtsust võiks rohkem olla kõigi osapoolte vahel	•koostööpartneriks pidamine, ühtse sihi tunde tekitamine*
	•majanduslikult raskes seisus oleval teenusepakkujal puudub missioonitunde	
	•arusaamad on erinevad	•ühtsete arusaamade andmebaas ja kokkusaamised*
* intervjuueeritavate soovitus		
** lõputöö autori poolt pakutud soovitus tuginedes teooria peatükkidele		

Tervishoiuteenuses ja ravimikäitlemise teenuses on kontrollimehhanismiks välja töötatud teenusepakkujate ja toodete registrid. Nendele registritele omased registrid oleks kasulikuks kontrollimehhanismiks ka tuleohutusteenustele. Tabelis 6 on toodud kitsaskohaks fakt, et turg on liiga suur ja vaatamata sellele, et paljud teenusepakkujad on kogunenud liitudesse (katuseorganisatsioonid), ei jõua PÄA kõigi teenusepakkujateni. Lahenduseks on pakutud tervishoiutöötajatele omane register, mis annaks PÄA-le ülevaate kogu turust (vt lk 36). Seda registrit saab ühildada PÄA-l hetkel olemasoleva probleemsete teenusepakkujate tabeliga, tekitades tuleohutusteenuste pakkujate registrisse lahtri teenusepakkujate probleemidest. Intervjuus toodi kitsaskohana välja, et tuleohutusspetsialist tase 5 ja tuleohutuseksperit tase 6 kutse kirjeldus on liiga kõike hõlmav (vt Tabel 7). Alternatiiviks kutsetele lisaspetsialiseerumiste tekitamisele soovitati PÄA-l koostada nimekiri, kus on märgitud milline teenusepakkujate mallele on spetsialiseerunud. Ravimite käitlemises toodete registri omane register võimaldab teenusepakkujal registreerida millisele teenusele on ta spetsialiseerunud ja milliseid teenuseid ta osutab (vt lk 36). Pakutud registreid saab ühendada üheks tuleohutusteenuste osutajate registriks ja registri saab luua praegu olemasoleva PÄA ohutuse infosüsteemi arendusena.

Interjuus tuli välja, et PÄA vähese ressursi probleemi võib vähendada see kui inspektor saab võimalikult palju tööd (sh menetlustoiminguid ja otsuseid) ära teha elektroonilist infot kasutades ehk andmeanalüüsi tehes (KP1, 2020). Tuleohutusteenuste osutajate register annab lõputöös pakutud kujul infot kui palju on menetluse all olev teenusepakkuja saanud kaebusi, kas varasemad menetlused on käimasoleva menetlusega sarnased ja kas teenusepakkuja on spetsialiseerunud teenusele, mille tõttu algatati menetlus.

Hetkel tuleohutusteenuste pakkujatele kutse taastõendamisel eksameid ega täiendkoolitusi ei ole, kuid lõputöös tehtud uuring tõi välja selle vajalikkuse (vt lk 37). Taastõendamise eksamid ja täiendkoolitus on iseloomulikud lõputöös näiteks toodud mootorsõidujuhi õpetaja nõuetele. Taastõendamise eksamid ja täiendkoolitused tagavad muutuvate õigusaktide tundmist ja ametialast arengut.

Intervjuude tulemusel tekkis vastasseis kas kutse taotlemisel on staaži nõue vajalik. Lõputöö koostamise hetkel võib tuleohutusteenust osutada ka ilma kutsekvalifikatsioonita isik, kuid peale TuOS eelnõu jõustumist rakendub ka kutsenõue ning kutse taotlejal on nõutud aastast staaži keerulisem saada. Staaži nõudes siiski muudatusi ei planeerita, sest tegevus on niivõrd vastutusrikas, et on vajalik eelnev praktiline kogemus (KP2, 2020).

Tabel 7. Kasutatavad nõuetest tulenevad kontrollimehhanismid, kitsaskohad ja soovitused (uuringu andmed; autori koostatud)

Kasutatavad nõuetest tulenevad kontrollimehhanismid	Kitsaskohad	Soovitused
•PäA kutsekomisjonides vähemalt liikme tasemel		•kutse andmise kriteeriumid kõrgemaks*
•PäA poolsed ettepanekud kutse ära võtmiseks, täiendkoolitusele saatmiseks	•kutsekomisjon alati ei arvesta PäA ettepanekuid •kutsekomisjonile tehtavate ettepanekute kaasused pole tõendatavad	
•täiendkoolitused	•nõuded/õigusaktid muutuvad	•täiendkoolitusi ja taastõendamistel eksameid rohkem*
	•tööd alustades ei pruugita osatada teenust kvaliteetselt pakkuda	•staaži nõue vajalik*
	•piiratud võimalus eelnevat praktikat saada	•staaži nõue pole vajalik*
* intervjuueeritavate soovitus ** lõputöö autori poolt pakutud soovitus tuginedes teooria peatükkidele		

Tabel 8. Planeeritavad kontrollimehhanismid, kitsaskohad ja soovitused (uuringu andmed; autori koostatud)

Planeeritavad kontrollimehhanismid	Kitsaskohad	Soovitused
•tuleohutusülevaatuste register	•valmimine lükkub edasi ja arendamisse ei kaasata teenusepakkujaid	•teenusepakkujate kaasamine arendamisse*
•rohkem kvaliteedi kontrolli	•järelevalve teenusepakkujate üle sisuliselt puudub	•inspektor pöörab teenusepakkujatele rohkem tähelepanu* •kontrolltehingud** •teenuse osutamise juures viibimine** •teenuse osutamise vahendite kontroll** •ohuproгноos**
•tuleohutusülevaatuste järelkontroll		
•tuleohutusteenuste pakkumiseks kutsekvalifikatsioon	•tuleohutusspetsialistide ja tuleohutuseksperptide kutse liiga kõikehõlmav	•tuleohutusspetsialistide ja tuleohutuseksperptide kutsetele rohkem spetsialiseerumist või PÄA-le nimekiri spetsialiseerumistest* •teenuse registreerimise kohustus**
		•tulekahju dünaamika teema tuleohutusspetsialisti ja tuleohutuseksperdi kutsestandardisse*
•koostöö teiste ametkondade ja nende andmebaasidega		
* intervjuueeritavate soovitus		
** lõputöö autori poolt pakutud soovitus tuginedes teooria peatükkidele		

Lõputöös läbiviidud uuringu tulemuste ja teoreetilise lähenemise põhjal sõnastab lõputöö autor tuleohutusteenuste kvaliteedi tõstmiseks kontrollimehhanismidega Päästeametile järgmised **ettepanekud**:

1. Luua tuleohutusteenuste pakkujate register, mis võimaldab seiret kõigi teenusepakkujate, nende spetsialiseerumiste ning teenuse kvaliteedi probleemide kohta.
2. Koostada ennetava järelevalve planeerimiseks ohuproгноos.
3. Ohuproгноosi koostamisesse kaasata koostööpartnereid ning arvestada ka tuleohutusteenuste pakkujate registrist tulenevat seiret.
4. Kaaluda teenuse kvaliteedi kontrollimiseks järelevalvemehhanismina kasutada kontrolltehingute tegemist
5. Luua veebipõhine keskkond, kus oleks PÄA-le, teenusepakkujale ja koostööpartnerile kätte saadavad teenustega seotud ühtsed arusaamad.

## KOKKUVÕTE

Aastal 2019 algatatud tuleohutuse seaduse ja teiste seaduste muutmise eelnõu määratles esmakordselt õiguslikult tuleohutusteenused. Samal ajaperioodil koostati Päästeameti ohutusjärelvalve strateegia, millest tulenevalt on eesmärgiks tõsta erasektori tuleohutusteenuste kvaliteeti. Sellest tekkis vajadus anda ülevaade tuleohutusteenuste osutajate kvaliteedi kontrolli võimalustest.

Lõputöö eesmärgiks oli välja selgitada võimalikud kitsaskohad tuleohutusteenuste kontrollimehhanismides ning pakkuda välja lisaks praegu kasutatavatele uusi kontrollimehhanisme. Kontrollimehhanismide tõhustamise vajadust näitas ka magistritöö, mis uurib erasektori kaasamise võimalusi järelvalvet toetavatesse teenustesse (Vaher, 2018, lk. 45). Lõputöö autor arvab, et käesolev lõputöö täitis oma eesmärgi.

Käesoleva lõputöö näol on tegemist kvalitatiivse uuringuga, milles kasutati ekspertide arvamusi, regulatsioonide analüüsi ja näiteid kuidas on teised valdkonnad erasektori teenuseid kontrollinud. Regulatsioonide ehk dokumendi analüüs andis vastuse esimesele uurimisküsimusele: milliseid tuleohutusteenuseid hakatakse pakkuma alates TuOS muudatuse jõustumist? Dokumendi analüüs tõi välja üheksa erinevat tuleohutusteenust. Ekspertide arvamusi saadi lõputöö uuringu jaoks tehtud poolstruktureeritud ekspertintervjuudest. Teisele uurimisküsimusele (milliseid kontrollimehhanisme on võimalik hetkel kasutada tuleohutuslaste teenuste kvaliteedi kontrollimiseks ning kas neid kõiki ka kasutatakse?) vastamiseks kasutati nii dokumendianalüüsi kui ka ekspertintervjuusid. Uuring ei andnud infot, et oleks mingit kontrollimehhanismi paika pandud, mida üldse ei kasutata. Kuna lõputöö tegemise hetkel tuleohutuslastele teenustele ennetavat järelvalvet ei tehta, siis ei ole ka teenusepakkujatele tehtava järelvalve planeerimiseks ohuprognnoosi ja tööplaani. Järelvalve toimub kaebustele reageerimise läbi. Kolmandale uurimisküsimusele (milliseid kontrollimehhanisme tuleks lisada, et tagada parem tuleohutusteenuste kvaliteet?) annab vastuse intervjuude tulemused ja näited teistest valdkondadest. Intervjueeritavate jaoks oli uuringu teema aktuaalne ja nad olid piisavalt hästi motiveeritud, ilmnes mitmeid kitsaskohti, millele andis lõputöö uuring soovitusi. Soovitused näitavad kuidas võiks Päästeamet järelvalveasutusena tuleohutusteenustele suunatud kontrollimehhanismidega edasi minna.

Uuring näitas, et Pää peaks üldiselt hoidma koostööle suunatud järelvalve hoiaku suunda. Kuna turul on ka probleemseid halva kvaliteediga teenusepakkujaid, ei tohiks Pää täielikult ära

jätta ka karmi ja ettekirjutavat järelevalve hoiakut, millega probleemne teenusepakkujate turult eemaldada või mõjutada teda seni kuni temaga saab edasi minna koostöömehhanismidega. Lõputöö autor tegi ettepaneku, et probleemsete teenusepakkujate jöudmiseks peaks PÄA koostama perioodilisi ohuprognose, mille alusel saavad inspektorid tööplaanidesse teenusepakkujate suunas järelevalve pidamise ülesanded. Teiseks ettepanekuks on tuleohutusteenuste osutajate registri koostamine, mis võimaldab ohuprognosi koostamise jaoks kasutada seiret teenusepakkujate probleemide kohta. Ohuprognosi koostamisse soovitati kaasata ka teenuseosutajate katuseorganisatsioonid, kuna katuseorganisatsioonid teavad kõige paremini mis turul toimub. Tuleohutusteenused, mille eesmärk on koolitada teenusetellijat, annavad vajaduse PÄA-l kasutada uusi kontrollimehhanisme. Lõputöö autor soovitas lisada kontrollimehhanismide hulka kontrolltehingute tegemise, kuna see võimaldab viibida teenuse pakumise juures ja saada infot milline on teenuse tegelik kvaliteet. Lõputöös selgus, et teenuste kvaliteedi tõstmiseks on vajalik hea teenusepakkujate, koostööpartnerite ja PÄA vaheline koostöö. Uuring näitas, et koostöö üheks probleemiks on erinevate osapoolte vahel erinevad teenustega seotud arusaamad. Selle lahendamiseks on lõputöö autor soovitanud PÄA-l luua veebipõhine keskkond, kus on kirjas kõigile osapooltele ühtsed arusaamad.

Lõputöö uurimisprobleem käsitles vaid tuleohutusteenuseid. Kuna intervjuudest tuli välja, et probleeme nähakse ka pottseppade, korstnapühkijate ja tuleohutuspaigaldistega seotud teenuste kvaliteedis, tekkis vajadus edaspidistes uurimistöodes keskenduda ka nende teenuste kvaliteedi tõstmisele. Samuti vajab uurimist tuleohutusülevaatusena teenuse toimimine erasektori käes kui TuOS eelnõu on juba jõustunud ja teenust on juba mõnda aega pakutud.

## **SUMMARY**

This thesis consists of 57 pages, of which 43 form the main body. This dissertation uses 58 sources and includes 11 charts. The research problem of this thesis is how to improve the quality of fire safety services through the use of control measures.

The aim of this thesis is to pinpoint possible deficiencies in the control measures of fire safety related services and to suggest further changes in addition to the control measures currently in place. This thesis is a qualitative study where semi-structured expert interviews and document analysis are used to gather information. The selected interviewees are Estonian Rescue Board safety supervision experts and representatives from other control measure related partners. The document analysis is of legislation concerning fire safety services and control measures. The legislative revisions as of 31.03.2020 and the proposed changes to fire safety law as of writing this thesis are used for analysis. The study additionally includes examples of control measures from private service providers in other fields.

The results of this study demonstrate that the Estonian Rescue Board should generally maintain their current stance of supervision with a focus on cooperation. However, problematic, low quality service providers are still active in the market and therefore the Estonian Rescue Board should not completely refrain from a more rigid stance of regulation and supervision with which to remove or affect problematic service providers until they become more willing to cooperate. The author of this thesis proposes that the Estonian Rescue Board should compile and incorporate periodic hazard prognoses into the work plans and guidelines of inspectors in order to maintain adequate supervision over problematic service providers.

## VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aalberg, A. L. et al., kuupäev puudub *A quantitative indicator-based model to support risk-based supervision in the Norwegian Maritime Authority*, Trondheim: Norwegian University of Science & Technology.

Avortri, G. S., Nabukalu, J. B. & Nabyonga-Orem, J., 2019. *Supportive supervision to improve service delivery in low-income countries: is there a conceptual problem or a strategy problem?*, London: BMJ Global Health.

Eesti Standardikeskus, 2004. *Evakuatsiooni hädavalgustussüsteemid. EVS-EN 50172:2005*. Tallinn: Eesti Standardikeskus.

Eesti Standardikeskus, 2005. *Paiksed tulekustutussüsteemid. Automaatsed sprinklersüsteemid. Projekteerimine, paigaldamine ja hooldus. EVS-EN 12845:2005*. Tallinn: Eesti Standardikeskus.

Eesti Standardikeskus, 2007. *Piksekaitse. Osa 3: Ehitistele tekitatavad füüsilised kahjustused ja oht elule. EVS-EN 62305-3:2007*. Tallinn: Eesti Standardikeskus.

Eesti Standardikeskus, 2011. *Paiksed tulekustutussüsteemid. Veeudusüsteemid. Ehitus ja paigaldamine. CEN/TS 14972:2011*. Tallinn: Eesti Standardikeskus.

Eesti Standardikeskus, 2014. *Suitsutõrje. Projekteerimine, seadmete paigaldus ja korrashoid. EVS 919:2013/A1:2014*. Tallinn: Eesti Standardikeskus.

Eesti Standardikeskus, 2019. *Statsionaarsed tulekustutussüsteemid. Gaaskustutussüsteemid. Osa 1: Projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine. EVS-EN 15004-1:2019*. Tallinn: Eesti Standardikeskus.

*Ehitusseadustik* (2015) RT I, 21.12.2019, 5.

*Korrakaitseadus* (2014) RT I, 13.03.2019, 95.

*Kutseseadus* (2008) Riigikogu, RT I, 13.03.2019, 10.

Laaring, M. et al., 2017. *Korrakaitseadus, kommenteeritud väljaanne*, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Laherand, M.-L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: s.n.

Lember, V., Parrest, N. & Tohvri, E., 2011. *Vabaihendused ja avalikud teenused: partnerlus avaliku sektoriga*. s.l.:Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit MTÜ.

Lienert, I., 2009. *Where does the public sector end and the private sector begin?*. Washington: International Monetary Fund.

*Liiklusseadus* (2011) RT I, 15.03.2019, 9.



Maanteeamet, 2019. *Maanteeameti 2020.a ohuproгноos*. Tallinn: s.n.

Maanteeamet, kuupäev puudub *Maanteeameti koduleht*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.mnt.ee/et/liikleja/juhi-koolitus>  
[Kasutatud 10 02 2020].

Majandus- ja taristuminister, 2015a. *Nõuded ehitusprojektile, määrus*. s.l.:RT I, 18.07.2015, 7.

Majandus- ja taristuminister, 2015b. *Mootorsõidukijuhi õpetaja kvalifikatsiooni nõuded, õpetajakoolituse ja õpetaja täienduskoolituse korralduse nõuded ning mootorsõidukijuhi õpetamise õigust tõendava tunnistuse taotlemise, väljastamise ja kehtetuks tunnistamise kord*. Määrus. s.l.:RT I, 16.01.2020, 3.

Majandus- ja taristuminister, 2015. *Ehitise auditi tegemise kord*. Määrus. s.l.:RT I, 25.09.2015, 9.

Majandus- ja taristuminister, 2018. *Maanteeameti põhimäärus*. määrus. s.l.:RT I, 19.10.2018, 3.

Põllumäe, S., 2018. *Kontrollteingu mõiste ja regulatsioon. Kehtivast õigusest ja vajadusest seda täiendada*. [Võrgumaterjal]  
Available at: [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/sander\\_pollumae\\_kontrollteingu\\_moiste\\_ja\\_regulatsioon\\_kehtivast\\_oigusest\\_ja\\_vajadusest\\_seda\\_taiendada.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/sander_pollumae_kontrollteingu_moiste_ja_regulatsioon_kehtivast_oigusest_ja_vajadusest_seda_taiendada.pdf)  
[Kasutatud 15 05 2020].

Pärn, K., 2013. *Tarbija õigused ja ostja-müüja interaktsioon: Eesti Tarbijakaitseameti teavituskampaania näitel*. Magistritöö. Tartu: Tartu Ülikool.

Päästeamet, 2016. *Päästeameti strateegia aastani 2025, 2. täiendatud trükk*. [Võrgumaterjal]  
Available at: [https://www.rescue.ee/files/2018-10/1540550967\\_srateegia-est-web.pdf](https://www.rescue.ee/files/2018-10/1540550967_srateegia-est-web.pdf)  
[Kasutatud 26 11 2019].

Päästeamet, 2019a. *Päästeamet organisatsioonina*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.rescue.ee/et/paesteameti-struktuur>  
[Kasutatud 25 03 2020].

Päästeamet, 2019. *Ohutusjärelvalve strateegia 2020 - 2025*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.rescue.ee/files/2019-10/pa-a-steameti-ohutusja-relevalve-strateegia-final.pdf>  
[Kasutatud 26 11 2019].

*Ravimiseadus* (2005) RT I, 21.12.2019, 12.

Sihtasutus Kutsekoda, 2016a. *Kutsestandard Korstnapühkija-meister, tase 5*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/exportPdf/10624318/>  
[Kasutatud 31 03 2020].

Sihtasutus Kutsekoda, 2016. *Kutsestandard Korstnapühkija, tase 4*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/exportPdf/10624278/>  
[Kasutatud 31 03 2020].

Sihtasutus kutsekoda, 2017. *Kutsestandard, Päästeinspektor, tase 5*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/exportPdf/10647446/>  
[Kasutatud 02 05 2020].

Sihtasutus Kutsekoda, 2018a. *Kutsestandard, Turvasüsteemide vastutav spetsialist, tase 5*.  
[Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/exportPdf/10675828/>  
[Kasutatud 31 03 2020].

Sihtasutus Kutsekoda, 2018b. *Kutsestandard, Turvasüsteemide projekteerija, tase 6*.  
[Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/exportPdf/10675856/>  
[Kasutatud 31 03 2020].

Sihtasutus kutsekoda, 2018. *Kutsestandard, Turvasüsteemide tehnik, tase 4*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/exportPdf/10675802/>  
[Kasutatud 31 03 2020].

Sihtasutus Kutsekoda, 2019. *Kutsestandard Korstnapühkija, tase 3*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/exportPdf/10799366/>  
[Kasutatud 31 03 2020].

Sihtasutus Kutsekoda, 2020a. *Kutsestandard Pottsepp, tase 4*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/exportPdf/10752684/>  
[Kasutatud 31 03 2020].

Sihtasutus Kutsekoda, 2020b. *Kutsestandard Pottseppmeister, tase 5*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/exportPdf/10752733/>  
[Kasutatud 31 03 2020].

Sihtasutus Kutsekoda, 2020. *Kutsestandard Pottsepp-sell, tase 3*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/exportPdf/10752609/>  
[Kasutatud 31 03 2020].

Sihtasutus Kutsekoda, kuupäev puudub *Kutseandjad: Sisekaitseakadeemia*. [Võrgumaterjal]  
Available at: [https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/KAO/vaata/10086702#kao\\_fail](https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/KAO/vaata/10086702#kao_fail)  
[Kasutatud 25 03 2020].

*Sisekaitseakadeemia kutse andmise kord tuleohutusspetsialisti ja tuleohutuseksperdi kutsetele*  
(2020) Kinnitatud Vara- ja Isikukaitse Kutsenõukogu 24.03.2020 otsusega nr 15.

Sisekaitseakadeemia, kuupäev puudub *Sisekaitseakadeemia üldandmed*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.sisekaitse.ee/et/uldandmed>  
[Kasutatud 26 03 2020].

Siseminister, 2018. *Tuleohutuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri*. Tallinn: s.n.

Siseminister, 2019. *Tuleohutuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus, eelnõu*. Tallinn: s.n.

Siseminister, 2020. *Tuleohutusülevaatuse toimingud, tuleohutusülevaatuse tegemise erisused, tuleohutusülevaatuse akti sisu ja teabevahetuse kord. Määruse eelnõu*. Tallinn: s.n.

Siseminister, 2010a. *Nõuded tuletöö tegemise koolitusele ja tuletöötunnistusele*. s.l.:RT I 2010, 61, 443.

Siseminister, 2010. *Tulekahju korral tegutsemise plaanile ning evakuaatsiooni ja tulekahju korral tegutsemise õppuse korraldamisele esitatavad nõuded*. Määrus. s.l.:RT I 2010, 63, 467.

Siseminister, 2014. *Päästeameti põhimäärus*. Määrus. RT I, 09.10.2014, 9. s.l.:s.n.

Sotsiaalministeerium, 2016. *Riigihanke „Tervise valdkonna funktsionaalne analüüs“ viitenumber (169979) : lõpparuanne*. [Võrgumaterjal]  
Available at: <https://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:286372/258654/page/1>  
[Kasutatud 05 02 2020].

Teras, I., 2018. *Koosloome rakendamine Eestis tuleohutuse kontrolli valdkonnas*. Magistritöö, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Tervise- ja tööminister, 2019. *Ravimiregistri põhimäärus*. Määrus. s.l.:RT I, 06.02.2019, 5.

*Tervishoiuteenuste korraldamise seadus (2001)* RT I, 08.01.2020, 13.

*Tuleohutuse seadus (2010)* RT I, 12.12.2018, 71.

Vaher, T., 2018. *Erasektori kaasamine riikliku järelevalve toiminguid toetavatesse tegevustesse Päästeameti näitel, magistritöö*. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool.

Valge, A., Luht, K., Käerdi, H. & Angelstok, F., 2016. *Tuleohutusülevaatuste subjektide valiku meetodika*, Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Vasiljević, Z., 2017. *The Legal Regime of Utility Services and Public-Private*. s.l.:Network Industries.

*väärteomenetluse seadustik (2002)* Riigikogu, RT I, 08.01.2020, 11.

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

# LISAD

## Lisa 1. Intervjuu küsimused

1. Kuidas te hindate erasektori poolt pakutavate tuleohutuslaste teenuste üldist kvaliteeti?
2. Kuidas te iseloomustaksite Päästeameti poolset teenusepakkujatele tehtava järelevalve hoiakut?
3. Milline peaks olema Päästeameti poolne järelevalve hoiak?
4. Kuidas hindate Päästeameti poolset koostöö haldamist teenusepakkujatega ettevalmistustel/koostöö vältel?
5. Milliseid järelevalvemehhanisme teenuse pakkujatele Päästeameti poolt realselt kasutatakse?
6. Kuidas saaks olemasolevaid järelevalvemehhanisme muuta efektiivsemaks?
7. Milliseid järelevalvemehhanisme soovitaksite lisada?
8. Milliseid muudatusi võiks teha haldussunni ja/või karistuste kohaldamises?
9. Kas peate teenusepakkujatele esitatud nõudeid piisavaks?
10. Milliseid muudatusi oleks vaja teha teenusepakkujate parema kompetentsuse tagamiseks?
11. Mida peaks muutma seadusandluses (sh TuOS eelnõu)?
12. Milliseid probleeme või õnnestumisi näete veel teenusepakkujatele tehtavates kontrollimehhanismides?

## Lisa 2. Tuleohutusalaste teenuste kaardistus

Tabel 9. Tuleohutuspaigaldiste projekteerimine, ehitamine ja hooldamine (Tuleohutuse seadus, 2010, § 30-34; Siseministeerium, 2019, lk. 6-7; Eesti Standardikeskus, 2011, lk. 28-30; Eesti Standardikeskus, 2019, lk. 39-42; Eesti Standardikeskus, 2005, lk. 128-135; Eesti Standardikeskus, 2014, lk. 10-11, 32-38; Eesti Standardikeskus, 2004, lk. 12-15; Eesti Standardikeskus, 2007, lk. 65, 171-177; Sihtasutus kutsekoda, 2018; Sihtasutus Kutsekoda, 2018a; Sihtasutus Kutsekoda, 2018b; autori koostatud)

Teenus	Nõuded teenusepakkujale	Teenuse sisu
tuletõrje voolikusüsteemi kontrollimine ja hooldamine	nõue on vastutaval spetsialistil <ul style="list-style-type: none"> <li>•kontrollimiseks ja hooldamiseks erialane ettevalmistus</li> <li>•vähemalt 3 aastane töökogemus selles valdkonnas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•kontrollimine ja hooldamine juhindudes standardiseeriale EVS-EN 671 ning voolikusüsteemi juurde kuuluvate osade tootjapoolsetest juhistest</li> <li>•voolikusüsteemi ja selle veandmis võime tõhususe kontroll, vaatluse tulemuste nõudmisel kuid mitte harvemini kui kord aastas</li> </ul>
automaatse tulekahjusignalisatsioonisüsteemi projekteerimine, ehitamine ja hooldamine	nõue on vastutaval spetsialistil <ul style="list-style-type: none"> <li>•projekteerimise puhul turvasüsteemide projekteerija, tase 6</li> <li>•ehitamise ja hooldamise eest vastutaval turvasüsteemide vastutav spetsialist, tase 5</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•lähtuvalt määrusest ja tootjapoolsetest juhistest tulekahjusignalisatsioonisüsteemi projekteerimine</li> <li>•tulekahjusignalisatsioonisüsteemi paigaldamine lähtuvalt tulekahjusignalisatsioonisüsteemi projektist, tootjapoolsetest kasutusjuhistest, määruses toodud nõuetest ning muudest asjakohastest juhistest</li> <li>•automaatse tulekahjusignalisatsioonisüsteemi kvartali ja iga-aastase hoolduse tegemine</li> </ul>
tulekustutussüsteemi projekteerimine, ehitamine ja hooldamine	nõue on vastutaval spetsialistil <ul style="list-style-type: none"> <li>•projekteerimise puhul turvasüsteemide projekteerija, tase 6</li> <li>•ehitamise ja hooldamise eest vastutaval turvasüsteemide vastutav spetsialist, tase 5</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•tegevused vastavalt erinevate kustutussüsteemide standarditele (hooldusvälbad teenusepakkujale kvartaalsest 10 aastasteni)</li> </ul>
suitsu ja soojuse eemaldamise seadmestiku projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine	standard: <ul style="list-style-type: none"> <li>•projekteerimisel turvasüsteemide projekteerija, tase 6</li> <li>•paigaldamisel turvasüsteemide vastutav spetsialist, tase 5</li> <li>•hooldamisel turvasüsteemide tehnik, tase 4 või turvasüsteemide vastutav spetsialist, tase 5</li> </ul>	standard: <ul style="list-style-type: none"> <li>•projekteerimine</li> <li>•paigaldamine</li> <li>•hooldus kord kvartalis ja kord aastas</li> </ul>
evakuatsioonivalgustuse projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine	•nõudeid ei ole	standard: <ul style="list-style-type: none"> <li>•igakuine lampide testimine akutoitel, sealjuures kontrollida akusüsteemide mõõdikute funktsioneerimist</li> <li>•iga-aastane nõutud aja jooksul akutoitel lampide testimine</li> </ul>

piksekaitse projekteerimine, paigaldamine ja hooldamine	standard: •mitmeaastase kogemusega spetsialiseerunud projekteerija ja paigaldaja •kontroll ja hooldus piksekaitse spetsialist	standard: •projekteerimine •paigaldamine •kontroll ja hooldus mille intervall oleneb kaitsetasemest •kontrolli ja hoolduse dokumenteerimine
tulekustuti hooldamine	nõue on vastutaval spetsialistil •kontrollimiseks ja hooldamiseks erialane ettevalmistus •vähemalt 3 aastane töökogemus selles valdkonnas	•tulekustuti hooldus kasutamisjärgselt, vastavalt vajadusele, tootja poolt ette nähtule, nende puudumisel vesi ja vahtkustutil iga 5 aasta järel, ülejäänutel iga 10 aasta järel •tulekustuti varustamine kontroll ja hoolduslipikuga ja hooldus andmete säilitamine vähemalt 5 aastat

Tabel 10. Küttesüsteemide ehitamine, paigaldamine ja puhastamine (Tuleohutuse seadus, 2010, § 7-11; Siseministeerium, 2019, pp. 3,4; Sihtasutus Kutsekoda, 2020; Sihtasutus Kutsekoda, 2020a; Sihtasutus Kutsekoda, 2020b; Sihtasutus Kutsekoda, 2019; Sihtasutus Kutsekoda, 2016; Sihtasutus Kutsekoda, 2016a; autori koostatud)

Teenus	Nõuded teenusepakkujale	Teenuse sisu
tahkeküttesüsteemi ehitamine ja paigaldamine	•pottsepp-sell, tase 3, kõrgema taseme pottsepa juhendamisel •pottsepp, tase 4 •pottseppmeister, tase 5	•tahkekütusel töötava kütteseadme ning korstna ja ühenduslõõri ehitamine, paigaldamine, lammutamine, renoveerimine ja muutmine •ehitatud või paigaldatud ahju, kamina või pliidi ning selle korstna ja ühenduslõõri kohta andmete esitamine päästeinfosüsteemi
korstnapühkimine	•korstnapühkija, tase 3 (ummistuste likvideerimine korstnapühkija-meistri juhendamisel) •korstnapühkija, tase 4 •korstnapühkija-meister, tase 5	•ahju, kamina või pliidi ja selle ning muul kütusel töötava kütteseadme korstna ja ühenduslõõri kontrollimine, puhastamise ja ummistuste likvideerimine; puhastamise sagedus vastavalt vajadusele, dokumentatsioon ettenähtule või vähemalt kord aastas; Ühe korteriga elamus kord 5 aasta jooksul; gaasiseadme ühenduslõõri ja korstna puhul kord 4 aasta jooksul •kütteseadme korstna ja ühenduslõõri puhastamise kohta andmete esitamine päästeinfosüsteemi •avastatud tuleohutusnõude rikkumise või tuleohust teavitamine valdajale ja puuduste kandmine päästeinfosüsteemi

### Lisa 3. Intervjuude kodeeritud tabel

Tabel 11. Intervjuude kodeeritud tabel (intervjuude andmed; autori koostatud)

Uurimisküsimus	Kategooria	Kood	Intervjueeritav kes mainis koodi		
	kategooria 1, tuleohutuslaste teenuste kvaliteet	(K1) rahuldav, keskmine	OJ1, OJ5, KP1, KP3		
		(K23) pigem halb, alla keskmise	OJ3		
		(K45) pigem hea	OJ2, KP2		
olemasolevad ja kasutatavad kontrollimehhanismid	kategooria 2, PÄA järelvalve hoiak	(K26) koostööle suunatud, nõu andev	OJ3, OJ4, OJ5, KP1		
		(K46) hirm muudatuste ees	OJ5, KP2		
	kategooria 3, kasutatavad järelvalvemehhanismid		(K34) tuleohutuskontrolli ja ehituskontrolli käigus probleemide tuvastamine	OJ2, OJ3, OJ4, OJ5, KP1	
			(K22) inspektor menetleb kaebusi	OJ2	
			(K28) otse suheldes inspektor nõuab selgitust ja laseb vead parandada	OJ2, OJ3, OJ4, OJ5, KP1	
			(K35) Eesti ülene tabel teenusepakujate probleemidest	OJ3, OJ5, KP2	
			(K10) haldusmenetlus, ettekirjutus	OJ1, OJ2, OJ3, OJ4	
			(K24) vääртеomenetlus	OJ2, OJ3, OJ4	
			(K39) küttesüsteemide ja tuleohutusülevaatuste register hoiab kontrolli all, saame teada mis turul toimub	OJ2, OJ3, OJ4, OJ5, KP1	
	kategooria 4, planeeritavad kontrollimehhanismid		(K29) rohkem kvaliteedi kontrolli	OJ3	
			(K54) Tuleohutusülevaatuste järelkontroll	OJ5	
			(K55) Koostöö teiste ametkondade ja nende andmebaasidega	OJ5	
		kategooria 5, kasutatavad koostöö mehhanismid		(K5) pidev hea koostöö	OJ2, OJ3, KP1, KP3
				(K60) vilets koostöö	OJ4
			(K6) katuseorganisatsioonide kaudu suhtlemine	OJ1, OJ3, KP1, KP3	
			(K63) katuseorganisatsioonide sisesed kontrollimehhanismid	KP1	
			(K7) koosviibimised, infopäevad, arutelud, infomaterjalid	OJ1, OJ3, OJ4, OJ5	
		(K58) õigusloomesse kaasatakse katuseorganisatsioone	OJ4, KP3		
		(K2) turg reguleerib ennast ise	OJ1, KP1, KP3		
	kategooria 6, kasutatavad nõuetest tulenevad kontrollimehhanismid		(K11) majandustegevusteate esitamine	OJ1	
			(K13) vastutav spetsialist	OJ1, KP1	
			(K15) PÄA kutsekomisjonides vähemalt liikme tasemel	OJ1, OJ3	
			(K16) PÄA poolsed ettepanekud kutse ära võtmiseks	OJ1, OJ3, OJ4, KP1, KP2, KP3	

		(K25) täiendkoolitusele saatmine	OJ3
soovitavad kontrollimehhanismid	kategooria 7, soovitatav PÄA järelevalve hoiak	(K3) tugevam, rangem	OJ1, OJ3, OJ5, KP3
		(K47) koostööle Suunatud, suunav	OJ2, OJ4, KP1, KP2
	kategooria 8, kitsaskohad järelevalve mehhanismides	(K27) ressursi, aega vähe	OJ2, OJ3, KP1
		(K8) järelevalve teenusepakkujate üle sisuliselt puudub	KP3
		(K20) peale objekti kontrolli 90% juhul teenusepakkujaga tegelemiseni ei jõuta	OJ2
	kategooria 9, soovitatavad järelevalve mehhanismid	(K52) teenusepakkujaga tegelemine üle eestiliselt	OJ2
		(K12) teenusepakkujatega tegelev ametnik	OJ1, OJ2
		(K44) teenusepakkujaga tegelemine jätta piirkonna inspektorile	OJ3, KP1
		(K37) kontroll efektiivsemaks	OJ2, OJ3, KP3
		(K4) rohkem arvestada kaebusi katuseorganisatsioonide poolt	KP3
		(K17) väärteo kvalifikatsiooni on vähe	OJ1, OJ5, KP1
		(K30) väärteomenetlusi rohkem kasutada	OJ3, KP3
		(K62) võimalikult palju elektroonilist infot kasutada	KP1
		(K59) olemasolevaid järelevalvemehhanisme efektiivsemalt kasutada ja juurde tuua	OJ3
	kategooria 10, kitsaskohad koostöö mehhanismides	(K33) süsteemne koostöö puudub	OJ3
		(K9) turg liiga suur, ei jõua kõigini	OJ1
		(K32) korstnapühkijatel huvi infopäevade vastu väike	OJ3
	kategooria 11, soovitatavad koostöömehhanismid	(K21) koostööpartneriks pidamine, ühtse sihi tunde tekitamine	OJ1, KP1
		(K19) missioonitunde tekitamine	OJ1, OJ3, OJ5, KP1
		(K43) ühtsete arusaamade andmebaas ja kokkusaamised	OJ2, OJ3, KP1, KP2
		(K57) teenusepakkujaid peaks julgustama rohkem PÄA-lt nõu küsima (K57)	OJ5
	kategooria 12, kitsaskohad nõuetega seotud kontrollimehhanismides	(K36) kutsekomisjon alati ei arvesta PÄA ettepanekuid	OJ3
		(K48) kutsekomisjonile tehtavate ettepanekute kaasused pole tõendatavad	KP2
kategooria 13, soovitatavad nõuded ja nende kontrollimehhanismid	(K50) tuleohutusspetsialistide ja tuleohutuseksperptide kutsetele rohkem spetsialiseerumist või PÄA-le nimekiri spetsialiseerumistest	KP2	



	(K53) tulekahju dünaamika teema tuleohutuspetsialisti ja tuleohutuseksperdi kutsestandardisse	KP2
	(K14) kutse nõue kõigile teenuseosutajatele	OJ1, OJ3, OJ5, KP1, KP3
	(K40) turvalgustusele elektrikute kutse nõue	OJ3
	(K49) tuletõkketööd reguleerida	KP3
	(K41) ventilatsiooni puhastus reguleerida	OJ3
	(K42) küttesüsteemi ja voolikusüsteemiga seotud teenustele hüdraulikaga seotud kutse	OJ3
	(K61) kutse andmise kriteeriumid kõrgemaks	KP1
	(K56) staaži nõue vajalik	OJ5, KP1, KP2
	(K18) Staaži nõue pole vajalik	OJ1, KP3
	(K38) täiendkoolitusi, taas tõendamiste eksameid rohkem	OJ3, OJ4, OJ5, KP3
	(K51) nõuded võiks vähem laiali olla	KP1, KP2
	(K31) nõudeid kaasajastada ja sõnastust parandada	OJ5, KP2, KP3