



KLIIMAMINISTEERIUM

Martin Noorsalu
MTÜ Eesti Kiirabikopter
martin.noorsalu@kiirabikopter.ee

Teie 27.07.2023

Meie 27.09.2023 nr 19-5/23/3441-2

Vastuskiri pöördumisele

Lugupeetud Martin Noorsalu

Olete Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (alates 1.juulist 2023 *Kliimaministeerium*) poole pöördunud 2022. aastal avaldusega nr 1.15-5/2022/1081-3, milles palute hinnata lennundusvaldkonna õigusaktide regulatsioone, kuna olete seisukohal, et Politsei- ja Piirivalveametile (edaspidi *PPA*) on loodud põhjendamatu eelis tegutsemaks teenuseosutajana kopteriga kiirabilendude (edaspidi ka *HEMS lend*) osutamisel. Olete seisukohal, et selline olukord ei ole kooskõlas valdkonda reguleerivate õigusaktidega.

Oleme Teid varasemalt informeerinud, et Teie pöördumise menetlemine võtab ettenähtud vastamise tähtajast kauem aega ning menetluse kestel oleme andnud ka täiendavat tagasisidet hetkeseisu kohta, peame siinkohal siiski täiendavalt vajalikuks vabandada viibinud seisukoha pärast.

Analüüsides Teie pöördumise alusel valdkonda reguleerivaid Euroopa Liidu, kui ka siseriiklike õigusakte, kuulates ära erinevate osapoolte kirjalikke seisukohti, kui ka ühiskohtumistel esitatud selgitusi, oleme seisukohal, et kiirabilendude teostamine regulatsioon ei ole sisus kooskõlas Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse (EL) 2018/1139, mis sätestab tsiviillennunduse valdkonna ühisnormid (edaspidi *alusmäärus (EL) 2018/1139*),¹ põhimõtete, nõuete ja eesmärgiga. Politsei- ja Piirivalveametil ei ole antud siseriikliku õigusega volitust riiklike õhusõidukitega osutada ärilist lennutransporti, st reisijate vedu tasu või hüvitise eest. Politsei- Piirivalveametile ei ole siseriiklike õigusaktidega pandud ka kohustust selliste lendude tegemist teenistusülesandena.

Alljärgnevalt selgitame oma seisukohta lähemalt.

I Avalduse asjaolud ja käik

1. Teie pöördumise alusel esitasime 16.09.2022 järelepärimised Sotsiaalministeeriumile, Siseministeeriumile ja Transpordiametile.

¹ [EUR-Lex - 32018R1139 - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

2. Sotsiaalministeerium on oma seisukohas avaldanud: „tulenevalt Vabariigi Valitsuse määruse nr 40 „Tervisekassa tervishoiuteenuste loetelu“ §-st 14 on PPA lennusalga poolt teostavate meditsiiniliste lendude puhul tegemist tervishoiuteenuse osutamiseks vajaliku veoteenusega, mitte tervishoiuteenusega. Tallinna Lastehaigla ja PPA vahel sõlmitud lepingu esemeks on PPA lennusalga poolt õhusõidukiga veoteenuse osutamine, kus veoteenuseks loetakse vältimatu arstiabi osutamise eesmärgil haige transportimist eriarstiabi andva tervishoiuteenuse osutaja juurde ning meditsiinitöötajate ja meditsiiniliste vahendite transporti sihtkohta. Selle lepingu raames tervishoiuteenuse osutaja osutab tervishoiuteenust, PPA osutab täiendavat transporditeenust. Sotsiaalministeeriumile teadaolevalt on PPA ainus riigiasutus, mille tegevusvaldkond on reageerimiskohustuslik (lennundusseadus § 42⁶ mõistes) ja millel on olemas kiirabibrigaadi veoks sobiv helikopteri võimekus. PPA poolt teostatav teenus ei ole HEMS lend pöördumises mainitud EL rakendusmääruse nr 965/2012 mõistes. Sotsiaalministeeriumile ei ole teada ühtegi teist asutust või eraettevõtet Eestis, kellel oleks täna võimekust pakkuda PPA-ga võrdselt kvaliteetset õhuveoteenust kiirabile ja haiglatele. Sotsiaalministeeriumi hinnangul ei toimu Eestis HEMS lende ja seetõttu on valdkond õigusruumis reguleerimata. Sotsiaalministeerium ei kavanda hetkel uute eelnõude välja töötamist. Tervishoiutöötajate ja patsientide õhuvedu Eestis on reguleeritud koostöökokkuleppega asjasse puutuvate asutuste vahel“

3. Siseministeerium on oma seisukohas avaldanud: „PPA lennusk ei teosta HEMS lende. HEMS on EASA definitsioon tsiviillennundusele, mis on üks meditsiiniabi eesmärgil tehtavatest lennu liikidest, kus on välja toodud kõrgendatud nõudmised tehnikale ja meeskonnale. Teine meditsiiniabi lennu liik on näiteks „Air ambulance“ (samuti tsiviillennundusele), mille nõuded on HEMS-ist madalamad. EASA eesmärk on HEMS-ile kehtestatud reeglitega tagada, et teenuses oleksid riskid võimalikult maandatud ja et teenuseosutajad ei teostaks teenust puudulike vahenditega. Lisaks on meditsiinilise hädaabi lendude ülesanne välja toodud ka lennusalga põhimääruses. Koostöökokkuleppe esemeks on õhusõidukiga veoteenuse osutamine ning veoteenuseks loetakse vältimatu arstiabi osutamise eesmärgil haige transportimist eriarstiabi andva tervishoiuteenuse osutaja juurde ning meditsiinitöötajate ja meditsiiniliste vahendite transporti sihtkohta. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse § 16 lõige 2 sätestab, et õigus saada kiirabiteenust on igal Eesti Vabariigi territooriumil viibival isikul. Politsei- ja Piirivalveametile teadaolevalt Eestis õhusõidukitega kiirabilennu tingimustele vastavat tervikteenust ei pakuta. Kuna kiirabiteenuse osutajatel puudub vastav võimekus ning Politsei- ja Piirivalveametil on õhusõidukid, mis on mh sobilikud isikute transportimiseks, siis osutab Politsei- ja Piirivalveamet oma ülesannete kõrvalt teatud juhtudel veoteenust, et meditsiinitöötajad jõuaksid abivajava inimeseni ning eluohtlikus seisundis inimene jõuaks võimalikult lühikese ajaga haiglasse. Eesmärgiks on päästa inimese elu ja alustada võimalikult ruttu vajaliku raviga.“

4. Transpordiamet on oma seisukohas avaldanud: „Vastavalt Euroopa Parlamendi ja Nõukogu alusmääruse (EL) 2018/1139 artikli 2 lõikele 3 on teatud PPA lennutegevus välistatud alusmääruse reguleerimisalast, seega ka rakendusmääruse (EL) 965/2012 reguleerimisalast, kui seda tehakse avalikes huvides ning liikmesriigi kontrolli all ja vastutusel. Artikli 2(3) puhul on oluline silmas pidada, et selline lennutegevus on välistatud eelkõige seetõttu, et see kätkeb endas suuremat riski ning seetõttu ei ole alati võimalik kohaldada sellisele tegevustele lennuohutusreegleid. Eelkõige puudutab see lende hädaolukorras või eriti rasketes tingimustes, näiteks suurõnnetuste puhul. Seega näeme siin PPA lennutegevuse rolli eelkõige erandlikes olukordades, kus tsiviillennundusreeglite kohaldamine on võimatu. See tuleks reguleerida nii seaduse kui rakendusaktide tasemel. Ühtlasi juhime tähelepanu, et täna puudub seaduse rakendamiseks vajalik õiguslik raamistik, mis toetaks PPA lennutegevust.“

II Õiguslik regulatsioon

Rahvusvaheline regulatsioon

Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsiooni² (edaspidi *Chicago konventsioon*) artikkel 3:

Tsiviil- ja riiklikud õhusõidukid

- a) Konventsiooni kohaldatakse ainult tsiviilõhusõidukite suhtes ja seda ei kohaldata riiklike õhusõidukite suhtes.
- b) Sõjaväe-, tolli- ja politseiteenistuses kasutatavad õhusõidukid loetakse riiklikeks õhusõidukiteks.
- c) Ükski osalisriigi riiklik õhusõiduk ei või lennata teise riigi territooriumi kohal ega maanduda seal ilma erikokkuleppes tuleneva või muu loata ning järgimata loa sätteid.
- d) Kehtestades eeskirju riiklike õhusõidukite kohta, kohustub osalisriik osutama vajalikku tähelepanu tsiviilõhusõidukite lennuohutusele.

Alusmääruse (EL) 2018/1139 artikli 2 lõike 3 punkti a kohaselt ei kuulu alusmääruse (ja selle rakendusmääruste) kohaldamisalasse õhusõidukid ja nende mootorid, propellerid, osad ning eraldiseisev varustus ja kaugjuhtimisseadmed sel ajal, kui avaliku võimu volitusi omav organ täidab või tema nimel täidetakse avalikes huvides ning liikmesriigi kontrolli all ja vastutusel sõjaväeliste, tolli, politsei, otsingu- ja pääste-, tuletõrje, piiri- ja rannikuvalve või muude samalaadsete tegevuste või teenustega seotud ülesandeid; samuti kõnealuste õhusõidukitega seotud tegevuse ja teenuste osutamisega tegelevad töötajad ja organisatsioonid.

Alusmääruse (EL) 2018/1139 põhjenduspunktis 15 tuuakse välja, et Chicago konventsiooniga nähakse ette miinimumstandardid tsiviillennundusohutuse ja sellega seotud keskkonnakaitse tagamiseks. Alusmääruses sätestatud liidu olulised nõuded ning täiendavad normid nende rakendamiseks peaksid tagama, et liikmesriigid täidavad ühetaoliselt Chicago konventsioonis sätestatud kohustusi, sealhulgas kolmandate riikidega seotud kohustusi. Liidu normide erinevine Chicago konventsiooniga kehtestatud miinimumstandarditest ei mõjuta liikmesriikide kohustust teavitada vastavalt Rahvusvahelist Tsiviillennunduse Organisatsiooni. Erinevustest teavitamise kohustus tuleneb konventsiooni artiklist 38, kui esineb kõrvalekaldeid rahvusvahelistest normidest ja protseduuridest (artikli 37 alusel kehtestatud normid konventsiooni lisades, st mitte konventsiooni põhitekstist). Alusmääruses on arvestatud (oli ka eelmises alusmääruses (EÜ) 216/2008) samu põhimõtteid riiklike ja tsiviilõhusõidukite ja -lennunduse eristamisel.

Alusmääruse (EL) 2018/1139 artikli 2 lõike 6 (opt-in) võimaldab liikmesriikidel otsustada kohaldada sama määruse III peatüki I (lennukõlblikkus ja keskkonnakaitse), II (õhusõiduki meeskond), III (lennutegevus) või VII (mehitamata õhusõidukid) jagu eraldi või kombineerituna lõike 3 esimese lõigu punktis a osutatud kõigi või osa tegevuste suhtes ning kõnealuste tegevustega seotud töötajate ja organisatsioonide suhtes, kui ta leiab, et asjaomaste tegevuste, töötajate ja organisatsioonide eripära ning asjaomaste sätete eesmärki ja sisu arvesse võttes on kõnealuseid sätteid võimalik tulemuslikult kohaldada.

Siseriiklik regulatsioon

Lennundusseaduse (edaspidi *LennS*) § 2 lg 1 kohaselt kohaldatakse käesoleva seaduse sätteid tsiviillennunduses ja riiklikus lennunduses, kui seaduse või välislepinguga ei ole sätestatud teisiti.

LennS § 5 lõigete 2 ja 3 kohaselt jagunevad õhusõidukid riiklikeks ja tsiviilõhusõidukiteks. Riiklik õhusõiduk on avaliku võimu volitusi omava asutuse või isiku õhusõiduk, millega täidetakse

² [Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsioon–Riigi Teataja](#)

riigi sõjalise kaitse, tollijärelevalve, päästesündmuse lahendamise, keskkonnakaitse, politsei või muud avaliku korra või riigi julgeoleku tagamisega seotud ülesannet.

LennS § 6¹ lõike 1 kohaselt on riiklik lennundus avaliku võimu volitusi omava asutuse, isiku või tema nimel avalikes huvides ning riigi kontrolli all toimuv lennundustegevus, sealhulgas riigi sõjalise kaitse, tollijärelevalve, päästesündmuse lahendamise, keskkonnakaitse, politsei ülesande täitmise või muu avaliku korra või riigi julgeoleku tagamisega seotud lennundustegevus, samuti rahvusvahelise organisatsiooni avalikes huvides korraldatud ja tema kontrolli all toimuv lennundustegevus.

LennS § 42⁶ sätestab:

Operatiiv-teenistuslik lennutegevus

(1) Riigiasutus, kelle tegevusvaldkond on reageerimiskohustuslik ja operatiiv-teenistuslik lennutegevus tsiviillennunduses, korraldab oma lennundustegevust vastavalt käesolevale seadusele ja lennundustegevuse protseduurireegleid sätestavatele käsiraamatutele, mis on eelnevalt kooskõlastatud Transpordiametiga.

(2) Operatiiv-teenistuslikus eristaatuses lennule võib lennuliiklusteenindusüksus anda eelisõiguse teiste lendude suhtes, kui see ei mõjuta lennuohutust.

(3) Operatiiv-teenistusliku eristaatusega lennuks loetakse järgmisi lende:

- 1) meditsiiniline lend, kaasa arvatud lend abivajajani;
- 2) otsingu ja päästeoperatsiooniga seotud lend;
- 3) Kaitsepolitsei ameti, Politsei- ja Piirivalveameti või Päästeameti ülesande täitmisega seotud lend;
- 4) kaitselennunduse lend.

(4) Eristaatuses lennu puhul tuleb lennuplaanis kasutada asjaomast lennustaatus indikaatoriga lühendit:

- 1) HOSP – meditsiiniline lend, kaasa arvatud lend abivajajani;
- 2) SAR – otsingu ja päästeoperatsiooniga seotud lend;
- 3) STATE – kaitselennunduse lend, Kaitsepolitsei ameti, Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti ülesande täitmisega seotud lend;
- 4) MEDEVAC – erakorraline meditsiiniline evakuatsioonilend.

(5) Operatiiv-teenistuslikus eristaatuses lennule tsiviillennu ees eelisõiguse andmise korra ja käesoleva paragrahvi lõikes 4 loetletud kahe võrdse riikliku lennu korral eelisõiguse andmise tingimused kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega.

Majandus- ja taristuministri määruse³ nr 24 „Riigisisesed lennureeglid ja erandid ning erisused komisjoni rakendusmääruses (EL) nr 923/2012 sätestatud lennureeglitest“ § 10.

Tervishoiuteenuste korraldamise seadus (edaspidi TTKS) § 16 lõike 1 kohaselt on kiirabi ambulatoorne tervishoiuteenus eluohtliku haigestumise, vigastuse või mürgistuse esmaseks diagnoosimiseks ja raviks ning vajaduse korral abivajaja transpordiks haiglasse.

TTKS-i § 17 lõike 1 kohaselt osutab kiirabi kiirabibrigaad häirekeskuselt saadud väljasõidukorralduse või muul viisil saadud teabe alusel.

³ [Riigisisesed lennureeglid ja erandid ning erisused komisjoni rakendusmääruses \(EL\) nr 923/2012 sätestatud lennureeglitest–Riigi Teataja](#)

TTKS-i § 17 lõike 4 kohaselt osutatakse kiirabi käesolevas seaduses ja teistes õigusaktides sätestatud nõuetest lähtudes ning käesoleva seaduse § 17² lõike 1 alusel sõlmitud halduslepingus kokkulepitud tingimustel.

III Seisukoht

5. Chicago konventsiooni ja alusmääruse (EL) 2018/1139 põhimõtete järgi toimub tsiviillennunduse ja riikliku lennunduse eristamine. Selle järgi kvalifitseeruvad õhusõidukid riiklikeks õhusõidukiteks, kui neid kasutatakse sõjaväe-, tolli- ja politseiteenistuses. Alusmääruse (EL) 2018/1139 artikli 2 lõike 3 punkti a kohaselt on riiklik lennundus alusmääruse kohaldamisalast väljas, mis tähendab et riiklikule lennundusele ei kohaldata tsiviillennunduse nõudeid. Lihtsustatult tähendab see seda, et liikmesriigil on vaja riikliku lennunduse valdkonnas siseriiklikult vastavad nõuded ise kehtestada, järgides seejuures alusmääruses esitatud juhiseid, et tagatud oleks vähemalt samaväärne ohutustase. Liikmesriigile on jäetud alusmääruses (EL) 2018/1139 valikuvõimalus otsustamaks, et juhul kui siseriiklike nõudeid ei soovita kehtestada, on võimalik kasutada alusmääruse artikli 2 lõikes 6 esitatud võimalust allutada riiklik lennundus artiklis nimetatud ulatuses tsiviilnõuete kohaldamisele. Sellise valiku tegemiseks tuleb see siseriiklikult aga selgelt otsustada, sellest peab olema Euroopa Komisjoni teavitatud ning saadud ka viimase nõusolek.

6. Alusmääruse (EL) 2018/1139 kohaselt on ärilise lennutranspordiga tegemist, kui õhusõiduki käitamine reisijate, kauba või posti veoks toimub rahalise või muu tasu eest. Alusmääruse (EL) 2018/1139 alusel on kehtestatud rakendusmäärus (EL) 965/2012, millega kehtestatakse lennutegevusega seotud tehnilised nõuded ja haldusmenetlused, mida peavad järgima ärilise lennutranspordiga tegelevad käitajad, kui käitatakse kopterit, mida ärilises lennutranspordis kasutatakse kopteri kiirabilendudeks (HEMS lend).

7. Eeltoodud regulatsioonidest nähtub, et kopteriga kiirabilendude teostamine on äriiline lennutransport, see allub alusmääruses (EL) 2018/1139 ja selle alusel antud rakendusmäärustega kehtestatud tsiviillennunduse nõuetele ning sellist teenust võib osutada vaid lennuettevõtja, kes vastab kõikidele õigusaktides kehtestatud nõuetele.

8. Käesoleval juhul ei teostata aga riigis kopteriga kiirabilende lennuettevõtja poolt, vaid seda teostab riigiasutusena Politsei- ja Piirivalveameti lennusalk. Politsei- ja Piirivalveameti õhusõidukid on riiklikud õhusõidukid (õhusõidukite registris vastava märkega ingl *State aircraft*), mida on lubatud kasutada vaid politseiteenistuses ehk politsei ülesannete täitmiseks. Vastavalt alusmäärusele (EL) 2018/1139 peab riikliku lennunduse tegevus olema täidetav avaliku võimu volitusi omava organi poolt või tema nimel avalikes huvides, liikmesriigi kontrolli all, vastutusel ja ülesandel.

9. Politsei ülesandeid reguleerib politsei ja piirivalve seaduse § 3, millest ei nähtu politseile kiirabilendude teostamise ülesande panemist. Kiirabiteenuse osutamise regulatsioonid tulenevad TTKSist, milles paraku ei ole reguleeritud kiirabilendudega seonduvat. TTKS küll annab kiirabi mõiste ning sätestab, et sellise teenuse osutamisega on hõlmatud ka vajadusel abivajaja transport, kuid kuna sama regulatsiooni kohaselt on õigus kiirabiteenust osutada vaid kiirabibrigaadil ja seda kiirabiautoga, siis õhuvedu ei ole riikliku kiirabi mõiste ja teenuse alla hõlmatud.

10. Seega kiirabilendude osas ei ole õiguslikult hetkel määratud, et seda teostataks riigis avaliku võimu volitusi omava organi või tema nimel avalikes huvides riigi kontrolli all, vastutusel ega ülesandel. Kuna Politsei- ja Piirivalveametil on õigus oma õhusõidukitega teostada lende vaid oma ülesannete täitmiseks, ei lähtu tänane tegevus Euroopa Liidu lennundusvaldkonna õigusaktidest.

11. Eeltoodust tulenevalt saame kahetsusväärset tõeada, et tegemist õiguslüngaga, mida praktikas on küll asunud rakendama, kuid on jäetud vajalikul määral seaduse tasandil reguleerimata. Seega

valitseb hetkel olukord, kus kiirabilende tehakse n-ö kahe regulatsiooni vahepealsel alal, st kiirabilende ei teostata kohase ärilise lennutranspordi teenuseosutamise regulatsiooni kaudu ja seda ei tehta ka riikliku lennundusele kohase regulatsiooni kaudu.

Seega kokkuvõtvalt, Eestis puudub kiirabilende puudutav regulatsioon. Eeltoodust tulenevalt oleme alustanud ettevalmistustega analüüsima, milliseid õigusaktide muudatusi on vajalik kõnealuses küsimuses teha. Ühtlasi märgime, et oleme oma seisukohast teavitanud Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Transpordiametit ning kõik osapooled on kaasatud analüüsi koostamisse. Kinnitame, et selge õigusliku regulatsiooni loomine on ministeeriumi jaoks prioriteet.

IV Täiendav teave

12. Täiendavalt olete meie poole pöördunud 28.07.2023 kirjaga nr 19-5/23/3441, milles soovite informatsiooni, millistele nõuetele peaksite vastama, kuna soovite alustada lennutegevust kiirabilendude teenuseosutajana Sotsiaalministeeriumile. Samuti soovite teada, et kui kõnealust kiirabilendude teenust osutada MTÜ Kiirabikopteri poolt avaliku võimu volitusi omava organi või tema nimel, siis kas vastava sertifikaadi olemasolu on vajalik või mitte.

13. Selgitame, et lennundusseadus (7. peatükk Lennutegevus) sätestab selgelt regulatsioonid lennuettevõtjale ning ärilise lennutranspordiga seotud lennutegevusele. Kohaselt toote välja, et kõnealuse teenuseosutamise korral tuleb lähtuda alusmäärusest (EL) 2018/1139 ning ka selle alusel antud rakendusemäärusest (EL) 965/2012. Mis puudutab kiirabilendude osutamist riikliku lennunduse kaudu (st riiklike õhusõidukitega) või nende lendude osutamist teenuseosutamise kaudu ärilise lennutranspordina, siis nimetatud küsimuses oleme käesolevas vastuskirjas andnud oma selge seisukoha ega pea vajalikuks seda korrata.

14. Kui Teil on soov saada lennuettevõtjaks täites selleks ettenähtud nõudeid ja korda, siis kiirabilendude teenuse osutamisel ei ole Teie osas asjasse puutuvad riikliku lennunduse, st riiklike õhusõidukitega seotud regulatsioonid. Peate lähtuma lennuettevõtjale kehtestatud regulatsioonidest ja sellega seotult ärilise lennutranspordi regulatsioonidest. Riiklik lennundus, st riiklike õhusõidukitega teenistusülesannete täitmine, ei oma kuidagi puutumust lennuettevõtja poolt teostatava lennutegevusega.

Seega sisulistes küsimustes, mis puudutavad kiirabilendude teenuse osutamist (sh hankemenetlust, teenuseosutamise sisu ja tingimusi jne) saab Teid abistada vaid Sotsiaalministeerium. Sisulistes küsimustes seoses lennutegevuse alustamisega ja selleks vajalike menetlustoimingutega, palume pöörduda Transpordiameti poole.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Sander Salmu
Liikuvuse asekancler

Tairi Tonkson, 625 6454
tairi.tonkson@kliimaministeerium.ee

Teadmiseks: Transpordiamet, Siseministeerium, Sotsiaalministeerium