



Hr Orm Tammepuu

Teie: 19.05.2025 nr

Meie: 26.06.2025 nr 2-2/429-6

Vastus märgukirjale

Lugupeetud hr Orm

Saatsite kirja, milles tõite esile murekohad tuleohutusjärelvalve valdkonnas. Esmalt tänan, et soovite aktiivselt panustada tuleohutusvaldkonna arengusse.

Oleme tutvunud Teie ettepanekutega ning olles neid Siseministeeriumi ja Päästeameti ekspertidega arutanud, proovime järgnevalt anda selgitused ja mõttekohad, mis nendega seoses tekkisid. Mõnes kohas esitame täiendavalt juurde selgitused.

Eestis puudub tuleohutuspoliitika. Puuduvad valitud kogude suunised, puudub avalik diskussioon aktsepteeritava tulekahjuriski üle, teemat ei käsitle sisejulgeoleku strategiadokumendid. Päästeamet seab endale ise eesmärgid, näiteks tänavu peaksime jõudma “Põhjamaade tasemele” - ja kontrollib ise nende täitmist. Faktiliselt puudub ameti üle nii sisemine kui väline kontroll.

Eestis on tuleohutuspoliitika kujundamine Siseministeeriumi vastutusalas. Sisejulgeoleku strategiadokumentides käsitletakse tuleohutust koos kemikaaliohutusega ja kasutatakse üldmõistet ohutuspoliitika.

Niisamuti on Siseturvalisuse arengukava eesmärk, et Eesti inimesed tunneksid, et nad elavad vabas ja turvalises ühiskonnas, kus igaühe kaasatus ja panus kogukonna turvalisusesse teevad Eestist turvalise riigi Euroopas. Koostöös parandatakse elukeskkonda, vähendatakse ohtu elule, tervisele, varale ja põhiseaduslikule korrale ning tagatakse kiire ja asjatundlik abi.

Tuleohutuse valdkonnas tähendab see suuremat koostööd erasektoriga ja kehtestatud nõuete proportsionaalsust ohtude ja nende vähendamiseks. Õigusloome, ühes avalikkuse kaasamisega on ajamahukas ja seetõttu ei teki oodatud muudatused sageli tempos, mis oleks soovitud ideaal.

Kinnitan, et Siseministeerium seisab alati selle eest, et kehtestatud nõuded oleksid asjakohased.

Iga asutus seab endale ise eesmärgid ja tegevuskava sinna jõudmiseks. Päästeamet on välja jätmas võrdlust Põhjamaadega ja keskendumas ohutumale Eestile, kus raskeid õnnetusi juhtub harva. Tõsi, Siseministeerium ei „kontrolle“ Päästeameti tegevust nende eesmärkideni jõudmisel, pigem toetab teda, samas aga on siseministril õigus algetada vajadusel teenistuslikku järelvalvet nii asutuse üle tervikuna kui ka konkreetse ametiisiku suhtes. Seda pole aga õnneks

väga vaja läinud. Lisaks on probleemide ennetamiseks ja juurpõhjuste tuvastamiseks võimalik ka asutuse tegevust teatud valdkondades auditeerida, milleks aga samuti ei ole vajadust olnud.

Eesti võttis 1990-ndatel üle Soome ehituslikud tuleohutusnormid, kuid tänaseks on need “peenhäälestatud” raskestimõistetavaks kompotiks. Tuleohutuse õigusaktide eelnõudes ei selgitata veenvalt normide vajalikkust ega hinnata adekvaatselt nende mõju. Minule teadaolevalt ei ole toimunud ka mõjude järelhindamisi.

Tõsi, et Eesti tuleohutusnormide sätestamisel on lähtutud Soome normidest, sest Soome on selles valdkonnas olemuselt meile sarnane riik (näiteks kasutame väga sarnaseid ehitusmaterjale, kaabeldust jne). Mõjude järelhindamine on pidev protsess, mille käigus korrigeeritakse nii sätteid õiguses, muudetakse standardeid, lepitakse kokku tegutsemisjuhised jms ning Siseministeerium võtab alati tagas- ja edasisidet vastu ning põhjendatud juhtudel viiakse sisse vajalikud muudatused õigusaktides.

Ehitusliku tuleohutuse määrase (siseministri määrus nr 17) §3 (4) 3) üldviite kaudu on tuleohutusõigusesse inkorporeeritud ka tuleohutusvaldkonna standardid. Kui seaduse- ja määruste eelnõudega kaasneb vähemalt formaalne seletuskiri ning need läbivad teatud kooskõlastusprotsessid, siis standardi kirjutab autor oma äranägemise järgi ning tal ei ole kohustust vastata selgitustaotlustele.

Siinkohal ei ole siiski võimalik nõustuda väitega, et standardi kirjutab autor oma äranägemise järgi. Standardite koostamisega tegeleb Eestis Standardimis- ja Akrediteerimiskeskus ning kogu protsess toimub kooskõlas rahvusvaheliste standardimisnõuetega ning selle raames kaasatakse erinevate organisatsioonide ja valdkondade esindajaid, et tagada standardite koike hõlmavus ja tasakaalustatus. Standardite järgimine on Eesti õigusruumis ka osaks heast ehitustavast.

Riikliku tuleohutusjärelevalve teostajatele puuduvad kutsenõuded. Pole vaja eriharidust ega kompetentsi tõendamist. Inspektorid, kes ei orienteeru tuleohutusnõuete eesmärkides ega mõjus, ei suuda paratamatult järgida ka haldusmenetluse proportsionaalsuse põhimõtteid. Kurioosumina võivad algajad inspektorid kontrollida isegi tuleohutuseksperdi (isikud, kellele Sisekaitseakadeemia on väljastanud tuleohutuseksperdi kutsetunnistuse) tööd ja esitada kutsekomisjonile kaebusi eksperdi „ebakvaliteetse töö“ peale.

(Vahemärkus: tuleohutusõiguses ei ole võimalik optimaalselt reguleerida kõigi olemasolevate ja loodavate hoonete tuleohutust. Lihtsustuste tulemusel liigitatakse näiteks kool, ööklubi ja kaubanduskeskus ühtviisi kogunemishooneteks; Sotsiaalkindlustusameti kontor ja päästekomando büroohooneteks; pensionäride pansionaat ja Sisekaitseakadeemia ühiselamu majutushooneteks. Kui nõudeid rakendatakse ilma konteksti arvestamata, on tulemuseks kas üle- või alakulu. Selle probleemi võiksid teoreetiliselt lahendada tuleohutuseksperdid, kuid Päästeametil puudub kohustus ekspertide pakutud lahendusi aktsepteerida)

Tõsi, et Päästeameti inspektoritel ei ole enam kutsenõudeid, kuid selle asemel on Päästeametis kehtestatud sisekoolituse ja mentorluse süsteem, mille kaudu inspektorid omandavad vajalikud teadmised ja oskused.

Niisamuti ei ole kahtlust, et Sisekaitseakadeemias saadav haridus vastab igati tuleohutusnõuete reeglistikus toimetamiseks. Sealhulgas toetatakse igati ametnike pädevuse arendamist, et tagada asjatundlik ja õiglane järelevalve. Kutsesüsteemi ülalpidamine on väga kulukas ja keerukas süsteem.

Järelevalve inspektoritel on piisav kogemus erinevate tuleohutusvaldkonna asjatundjate ja nende tööga, et suuta eristada asjatundlikku ja ohutust tõendavat lähenemist. Selleks, et kinnitada tuleohutuseksperdi töö ei pea olema ise ekspert, kuid peab orienteeruma õigusaktides ja teadma nõuete seadmise eesmärki.

Ka kompetentsetel inspektoritel piirab ratsionaalset otsustusvabadust tuleohutusjärelevalve töökultuur: tuleb esitada kõik nõuded, mida vähegi esitada saab, siis ei pea vastutama, kui midagi juhtub. Aga kes vastutab kulude eest, kui midagi EI juhtu, see ei ole PÄA mure. Tuulde lendab nii avaliku kui erasektori raha.

Iga nõue on vajalik – kas siis otseselt ohutuse aspekti tagamiseks või kaudselt, toetades mõnd laiemat eesmärki. Nõudeid ei esitata kunagi niisama või lihtsalt formaalsuse pärast. Mõõname – selleks, et tagada terviklik ohutustase on mõnikord on vajalik ja põhjendatud mitmete nõuete koostoime. Teadaolevalt ei eelda Päästeamet inspektoritelt, et viimased esitaksid alati kõik võimalikud nõuded. Samas tuleb arvestada, et teatud nõuete puhul ei ole inspektoril kaalutusõigust ja need tuleb esitada seadusest tulenevalt.

Ehitus- ja kasutuslubade/teatiste menetluses on PÄA inspektorid kooskõlastaja rollis, nad ei anna välja haldusakte. Seetõttu ei vormistata ka keeldumisi haldusaktile vastaval kujul: tihti puuduvad korrektsed viited õiguslikule alusele ning eesmärgipärased selgitused, miks (lisa)nõudeid esitatakse. Kuna tegemist ei ole haldusaktiga, ei ole võimalik keeldumist vaidlustada. Vaidlemist takistab sageli ka ajasurve – projektidel on tähtajad, mis sunnib PÄA nõudmistele alluma. See loob ametis üleoleva võimupositsiooni ega soodusta hea halduse põhimõtete järgimist.

Tõsi on, et inspektorid ei väljasta haldusakte ega tee lõplikke otsuseid, kuid nende sisendil ja kooskõlastusel on oluline kaal. Selguse tagamine on oluline, mistõttu on nõuete põhjendamine ning nende esitamise õigusliku aluse selgitamine praktikas kindlasti see, mida saab parandada. Seega siin osaliselt teiega nõustun ning astume ka samme, et olukorda parandada.

Lähtutakse põhimõttest, et iga pädev isik vastutab oma töövaldkonna asjatundliku täitmise eest. Inspektori ülesanne ei ole koostada taotleja eest nõuetekohast dokumentatsiooni, vaid toetuda sellele, et esitatud teave vastab seadusest tulenevatele nõuetele. Samas oleme veendumusel, et inspektor ei esita meelevaldseid nõudeid, vaid kontrollib, et esitatud teave ja lahendused võimaldaksid hinnata tegevuse vastavust nõuetele. Usalduslik koostöö ja läbipaistev suhtlus aitavad sarnaseid pingeid maandada ning viivad tulemuseni, mis teenib kõigi osapoolte huve.

Päästeametil on ühiskonnas väga kõrge usaldus ja autoriteet. Selle najal näib vähemalt osa tuleohutusjärelevalvest tegutsevat mingis oma mullis, pidades enda interpretatsioone ainuõigeteks ning vaevumata esitama oma nõuete kohta sisulisi selgitusi. „Nii peab olema, sest meie ütleme, et nii peab olema!“ Nagu mainitud – ametlikku vaide esitamise võimalust ei ole ning ka eraviisiline vaidlemine enamasti tulemust ei anna.

Päästeinspektorid kooskõlastavad aastas väga palju menetlusi, kus käsitletakse tuleohutusnõudeid, eesmärgiga tagada ohutus ja seaduslikkus. Üksikud negatiivsed kogemused on muidugi kahetsusväärased, kuid neid ei ole asjakohane üldistada kogu Päästeameti tööle. Siseministeriumis jälgime pidevalt, kas ameti suhtes esitatavad kaebused on kuidagi süsteemse probleemi osa või mitte.

„Tuleohutus poliitikas ei lenda“, selgitas mulle üks kõrge päästeametnik siseministeriumisse pöördumise mõttetust. Kirjutasin nüüd artikli Postimehele, eesmärgiga avaliku surva abil parandada riikliku tuleohutusjärelevalve halduskultuuri,

kuid pöördun murega ka otse Teie poole, siseminister Taro. Huvi korral olen valmis jagama täiendavaid selgitusi.

Aitäh selle pakkumise eest. Tuleohutus on oluline valdkond, mis on vahetult seotud inimeste elu, tervise ja vara kaitsega. Ka koalitsioonileppes oleme kokku leppinud, et korrastame tuleohutusvaldkonda, sh üksikelamu, suvila, aiamaja ja nende juurde kuuluvate abihoonete rajamiseks või renoveerimiseks vajalike dokumentide koostöölastamise õigusruumi ning kaotame ajakohatud nõuded. Samas on eesmärk suurendame usaldusväärust pädevate isikute tegevuse suhtes ning vähendame dubleerimist, töötades välja vajalikud õigusmuudatused.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
siseminister