

# Lennundusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega tehakse lennundusseadusesse (edaspidi *LennS*) ja tervishoiuteenuste korraldamise seadusesse (edaspidi *TTKS*) muudatused, mis on seotud Politsei- ja Piirivalveameti valduses<sup>1</sup> olevate riiklike õhusõidukite (edaspidi *PPA riiklik õhusõiduk*) käitamisega.

Eelnõu järgi hakkab PPA riiklike õhusõidukite käitamisel kehtima põhimõte, et neile ja nende tegevustele ning teenistujatele kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2018/1139<sup>2</sup>, mis reguleerib tsiviillennunduse ühisnorme, peaausjalikult lennuohutuse tagamise eesmärgil (edaspidi *EASA alusmäärus*) III peatüki I (lennukõlblikkus ja keskkonnakaitse) ja II (õhusõiduki meeskond) jagu.

Tegemist on põhimõttelise otsusega kohaldada PPA riiklike õhusõidukite käitamisel Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) õigust ja tsiviillennunduse nõudeid nimetatud ulatuses, mis rahvusvahelise õiguse kohaselt riiklikele õhusõidukitele ei kohaldu. Lihtsustatult tähendab see, et eelnõuga võimaldatakse PPA riiklike õhusõidukite lennukõlblikkuse vastastikune tunnustamine, pilootidel jätkata lendamist, pädevuste hoidmist ja koolitamist tsiviilloa alusel ning tagada lennumeeskondadele lennundusmeditsiini nõuete kohaldamist. Kuna Transpordiamet (edaspidi *TRAM*) on EASA alusmääruse alusel tsiviillennunduse pädev amet, teeb kohaldamisotsuse järel PPA tsiviillennunduse nõuete täitmise üle järelevalvet TRAM.

Lisaks nähakse eelnõukohase seadusega ette, et PPA riiklike õhusõidukite lennutegevuse<sup>3</sup> osas (III peatüki III jagu) kehtestatakse samaväärsed nõuded siseriiklikult. PPA lennutegevus sisaldab peamiselt lende, mida tegevuse eesmärgist lähtudes ei ole arvestatud tsiviillennunduse hulka, eelkõige otsingu- ja päästetööde lennud (*Search and Rescue, SAR*), aga ka politseiteenistuse, piirivalve ning tuletõrjelennud. Seda seetõttu, et selliste lendude käitamisel ei ole alati võimalik järgida rangemaid tsiviillennutegevuse nõudeid ning lennu eesmärgi täitmiseks on vaja neist kõrvale kalduda. Seega saab tervikuna lahendatud praegune olukord, kus PPA riiklike õhusõidukite lennutegevuse osas ei ole riigis kehtestatud nõudeid. Muudatuse kohaselt hakkab PPA riiklike õhusõidukite lennutegevuse käitamisenõuete üle järelevalvet tegema TRAM.

<sup>1</sup> Politsei- ja Piirivalveamet on riigivaraseaduse § 3 lõike 1 punkti 11 kohaselt *volitatud asutus*, kelle valdusesse riigivara valitseja oma valitsemisel oleva vara on andnud.

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. juuli 2018 määrus (EL) 2018/1139, mis käsitleb tsiviillennunduse valdkonna ühisnorme ja millega luuakse Euroopa Liidu Lennundusohutusamet ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusi (EÜ) nr 2111/2005, (EÜ) nr 1008/2008, (EL) nr 996/2010, (EL) nr 376/2014 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 2014/30/EL ning 2014/53/EL ning tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrused (EÜ) nr 552/2004 ja (EÜ) nr 216/2008 ning nõukogu määrus (EMÜ) nr 3922/91.

<sup>3</sup> Lennutegevus hõlmab nii kiirabilende kopteriga kui ka otsingu- ja päästetööde, tuletõrjelendude jm lendude nõudeid.

Eestis ei ole PPA riiklikele õhusõidukitele ja nende käitamiseks kehtestatud riigisisest lennundusnõudeid ega tehtud ka otsust, et PPA riiklike õhusõidukite suhtes kohaldatakse EASA alusmääruse kohaseid tsiviillennunduse nõudeid.

Praktikas on Eestis aga asutud osaliselt rakendama EASA tsiviillennunduse nõudeid. Kuna aga PPA kasutuses olevad õhusõidukid on riiklikud õhusõidukid ning riigis EASA kohaldamisotsust tehtud ei ole, toimub EASA nõuete järgmine õigusliku aluseta ja õigusliku aluseta on väljastatud ka sertifikaadid, mis kinnitavad PPA õhusõidukite lennukõlblikkust. Kuna riigis ei ole tehtud vajalikku otsust EASA nõuete kohaldamiseks, ei ole õiguslikult TRAM saanud pädevaks asutuseks PPA-le sertifikaatide väljastamisel ning seni antud sertifikaadid tuleks tühistada. Tühistamine tooks aga kaasa olukorra, kus PPA riiklikud õhusõidukid ei oma alates 1. jaanuarist 2024 õigust õhku tõusta.

Eelnõuga luuakse selge õigusraamistik PPA riiklike õhusõidukite suhtes. Seega lahendatakse eelnõuga riigis valitsenud olukord, kus PPA riiklikele õhusõidukitele ei kehtinud ükski õigusraamistik st puudusid lennundusnõuded. Kuna baaslähenemisena peab riik enda riiklikele õhusõidukitele ise riigis nõuded kehtestama, siis eelnõuga nähakse see volitusnorm ette kliimaministrile, kes need määrusega kehtestab. Osas, mida ei soovita riigisisest reguleerida, vaid soovitakse PPA puhul võimalust ja õigust teatud valdkondades järgida tsiviilnõudeid, tehakse eelnõuga selged valikud, millistes osas järgitakse tsiviillennunduse nõudeid ja küsitakse sellele Euroopa Komisjoni (edaspidi *EK*) heakskiitu.

PPA riiklike õhusõidukite lennutegevuse samaväärsete nõuete kehtestamisega saab lahendatud ka kiirabilendudega seotud õiguslünk, st vastuolu EL-i ja rahvusvahelise õigusega saab kõrvaldatud ning luuakse õiguslikud alused, et kiirabilendude teostamine saaks riigis jätkuda. Kopteri kiirabilendude<sup>4</sup> teostamine on äriplane lennutransport<sup>5</sup> ning see allub EASA alusmääruses ja selle alusel antud rakendusmäärustega kehtestatud tsiviillennunduse nõuetele ning sellist teenust võib osutada vaid lennuettevõtja vastava tegevusloa alusel. PPA õhusõidukid on riiklikud õhusõidukid (tsiviilregistris vastava märga *State aircraft*), mida on lubatud kasutada ainult politsei ülesannete täitmiseks. Vastavalt EASA alusmäärusele peab riikliku lennunduse tegevus olema täidetav avaliku võimu volitusi omava organi poolt või tema nimel avalikes huvides, liikmesriigi kontrolli all, vastutusel ja ülesandel. Eestis ei teostata kopteri kiirabilende avaliku võimu volitusi omava organi või tema nimel avalikes huvides riigi kontrolli all, vastutusel ja ülesandel. PPA riiklike õhusõidukitega osutatakse seega ärist lennutransporti, mis on aga riiklike õhusõidukitega keelatud. Eelnõukohase seadusega lahendatakse kõnealune vastuolu ning võetakse kopteri kiirabilennud riigi enda ülesandeks, määratakse nende täitjaks Politsei- ja Piirivalveamet ning kehtestatakse nõuded kõneluste lendude tegemiseks.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Kliimaministeeriumi lennundusosakonna õigusnõunik Tairi Tonkson ([tairi.tonkson@kliimaministeerium.ee](mailto:tairi.tonkson@kliimaministeerium.ee)) ja Transpordiameti jurist Mari Toodu

---

<sup>4</sup> Euroopa Komisjoni 5. oktoobri 2012 rakendusmääruse (EL) 965/2012, millega kehtestatakse lennutegevusega seotud tehnilised nõuded ja haldusmenetlused vastavalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EÜ) nr 216/2008 kohaselt on „Kopteri kiirabilend (*HEMS*)” – kiirabilendude loa alusel teostatav kopteri lend, mille eesmärk on hõlbustada erakorralise arstiabi andmist olukorras, kus on vaja viivitamata ja kiiresti transportida järgmist: a) meditsiinitöötajaid; b) meditsiinivarustust (seadmed, veri, organid, ravimid) või c) haigeid või vigastatud isikuid ja teisi asjaomaseid isikuid.

<sup>5</sup> EASA alusmääruse kohaselt on „äriplane lennutransport” – õhusõiduki käitamine reisijate, kauba või posti veoks rahalise või muu tasu eest.

([mari.toodu@transpordiamet.ee](mailto:mari.toodu@transpordiamet.ee)). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti kontrollis Kliimaministeeriumi lennundusosakonna õigusnõunik Tairi Tonkson. Eelnõu on keeleliselt toimetanud Kliimaministeeriumi õigused osakonna peaspetsialist Aili Sandre ([aili.sandre@kliimaministeerium.ee](mailto:aili.sandre@kliimaministeerium.ee)).

Eelnõu ettevalmistamisel on korraldatud kohtumisi Sotsiaalministeeriumi ja Siseministeeriumi ning nende valitsemisala asutuste esindajatega. Eelnõu koostamisel on tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise ettepanekud esitanud Sotsiaalministeeriumi õigused osakonna jurist Susanna Jurs ([susanna.jurs@sm.ee](mailto:susanna.jurs@sm.ee)), tervisesüsteemi arendamise osakonna nõunik Nikita Panjuškin ([nikita.panjuskin@sm.e](mailto:nikita.panjuskin@sm.e)) ning analüüsi ja statistika osakonna nõunik Liisa Koreinik ([liisa.koreinik@sm](mailto:liisa.koreinik@sm)).

Eelnõu koostamise aluseks on olnud PPA lennusalga poolt läbi viidud vastavushindamine EASA alusmääruse III peatüki I ja II jaole, mille käigus on lennusalga hinnanud EASA nõuete täitmise valmisolekut. TRAM on andnud 07.11.2023. a aktsepteeriva hinnangu PPA lennusalga vastavushindamisele, millega kinnitatakse PPA võimekust eelnõuga sätestatud kohustusi täitma.

Vastavushindamine ning sellele antud hinnang on kohustuslikud menetlusetapid tulenevalt EASA alusmäärusest ning need edastatakse vastavalt selles kehtestatud korrale EK nõusoleku saamiseks. Kõnealused dokumendid on mahukad ning osaliselt tunnistatud ka asutusesiseseks kasutamiseks, mistõttu neid eelnõu juurde ei lisata.

### 1.3. Märkused

Eelnõuga nähakse ette muudatused järgmistes seadustes:

- lennundusseadus (RT I, 30.06.2023, 32);
- tervishoiuteenuste korraldamise seadus (RT I, 11.03.2023, 93).

Eelnõu väljatöötamise vajaduse kooskõlastamiseks ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust. Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigused loome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõike 2 punkti 1 kohaselt ei ole eelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline.

Eelnõu menetlus on kiireloomuline järgmistel põhjustel:

- 1) on vaja kehtestada seadusemuudatus, mis võimaldab PPA riiklikel õhusõidukitel järgida EASA alusmääruse lennukõlblikkuse nõudeid;
- 2) on vaja kehtestada seadusemuudatus, mis võimaldab kehtestada siseriiklikult PPA riiklike õhusõidukite käitamisel lennutegevuses nõuded;
- 3) on vaja kehtestada seadusemuudatused, mis reguleerivad kopteri kiirabilendude riigi oma ülesandena.
- 4) on vaja kehtestada seadusemuudatus, mis annab korrakaitseorganile õiguse kasutada korrakaitseseaduses sätestatud erimeetmena vallasasja hoiulevõtmist.

Punktides 1-3 nimetatud põhjused on käesoleval hetkel praktikas rakendatud viisil, millega rikutakse EL-i tsiviillennunduse nõudeid ja EASA alusmääruse põhimõtteid. Lennukõlblikkuse sertifikaatide puhul puudub riigi otsus EASA alusmääruse nõuete kohaldamiseks, samas on aga PPA õhusõidukite lennukõlblikkuse sertifikaadid riigi otsust eeldavas osas siiski väljastatud.

EASA alusmääruse ja selle rakendusmääruse (EL) 628/2013 kohaselt on pandud Euroopa Liidu Lennundusohutusametile (*European Union Aviation Safety Agency, EASA*)<sup>6</sup> mh kohustus teha järelevalvet ja standardiseerimise auditeid selle üle, kuidas liikmesriikide pädevad asutused kohaldavad EASA alusmäärust ja selle rakenduseeskirju, ning veenduma selles, kuidas pädevad asutused annavad välja ja kontrollivad EASA alusmääruse kohaseid sertifikaate.

2023. aastal auditeeris EASA TRAM-i lennukõlblikkuse valdkonda ning tuvastas, et TRAM on PPA-le välja andnud EASA alusmääruse kohaseid sertifikaate, kuid sellekohane riigi otsus ning heakskiidu küsimine on tegemata. Määruse (EL) 628/2013 artikli 17 kohaselt peab pädev asutus esitama ja EASA heaks kiitma või tagasi lükkama pädeva asutuse parandused ja/või parandusmeetmed (tegevuskavad). Tegevuskavade esitamata jätmise või sobivate parandusmeetmete tagamata jätmise korral (sh parandusmeetmete korduval heaks kiitmata jätmisel) võib EASA teha EK-le ettepaneku algetada liikmesriigi suhtes rikkumismenetluse. Nimetatud puuduse esmase tegevuskavana nägi TRAM ette EASA alusmääruse kohaldamisotsuse tegemise ning sellest nõuetekohase teavitamise hiljemalt 2025. a esimese kvartali jooksul. EASA tegevuskava heaks ei kiitnud ning tõi välja, et selline ajaraam ei ole põhjendatud õigusliku aluseta antud sertifikaatide kasutamiseks ning eelkõige tuleks senised lennukõlblikkuse sertifikaadid tühistada ja anda võimaluse korral lendude jätkamiseks siseriiklikud lennukõlblikkuse sertifikaadid.

LennS lubab siseriiklikke lennukõlblikkuse sertifikaate anda üksnes EASA alusmääruse I lisas nimetatud õhusõidukitele, mis on samuti tsiviilõhusõidukid, ning riiklike õhusõidukite sertifitseerimiseks ja järelevalveks TRAM-il volitusi kehtiva seaduse alusel ei ole. PPA ei näinud võimalusel edasi tegutseda ka siseriiklike lennukõlblikkuse sertifikaatidega, sest nende valduses olevad õhusõidukid on EASA tüübisertifikaadiga ning neile varuosade ostmine ilma EASA alusmääruse kohase lennukõlblikkuse sertifikaadita oleks ülemäära kallis. TRAM esitas EASA-le uue parandusettepaneku ning EASA kiitis heaks sertifikaatide kehtivuse lõppkuupäeva 31.12.2023. Juhul, kui seadust selleks ajaks ei muudeta, st riigis ei teha otsust kohaldada EASA alusmääruse I jagu, tühistab Transpordiamet PPA riiklike õhusõidukite lennukõlblikkuse sertifikaadid ning õhusõidukite käitamine on keelatud kuni lennukõlblikkuse nõuetekohase taastamiseni. Kui PPA-l kõnealuseid sertifikaate pole, ei ole PPA õhusõidukitel lubatud õhku tõusta.

Seega on põhjendatud eelnõu esmane kiireloomulisus, kuid samaväärselt oluline on ka II jao kohaldamisotsus, sest vastasel juhul jääb PPA pilootide suhtes kehtima sarnane õiguslik vaakum, sest TRAM võib piloodiluba välja anda üksnes tsiviillennunduses käitatavate õhusõidukite käitamiseks, st PPA riiklike õhusõidukeid ei või käitada EASA alusmääruse kohaselt välja antud lennumeeskonnaloa alusel (v.a kui sellekohane otsus on liikmesriigis tehtud)<sup>7</sup>.

Kiirabilendude õiguslõnga lahendamine on samuti kiireloomuline, kuna Kliimaministeeriumi analüüsi kohaselt<sup>8</sup> ei ole kopteriga kiirabilende võetud riigi enda ülesandeks ega seega volitatud seda ülesannet täitma PPA-d. Kuniks riigis ei ole kopteri kiirabilennud võetud riigi enda ülesandeks, on kiirabilendude näol tegemist ärilise lennutranspordiga (reisijate vedu tasu või hüvitise eest), mille teostamine PPA riiklike õhusõidukitega on keelatud. Vältimaks olukorra

<sup>6</sup> Eelmise alusmääruse (EÜ) 216/2008 kehtivusaajal oli EASA ametlik nimi Euroopa Lennundusohutusamet, kehtiva alusmäärusega see muutus Euroopa Liidu Lennundusohutusametiks.

<sup>7</sup> Sama lähenemine kehtib ka kaitselennunduse pilootide puhul.

<sup>8</sup> Kliimaministeeriumi 27.09.2023 vastuskiri nr 19-5/23/3441-2 seisukoha kujundamine kiirabilendudega seoses

jätkumist, kus kopteriga kiirabilende tehakse EL-i õigust jämedalt rikkudes, tuleb eelnõu kiiresti menetleda ja luua asjakohased õiguslikud alused.

Punktis 4 nimetatud põhjuse kiireloomulisus seisneb asjaolus, et mehitamata õhusõidukite kasutamine on suurenenud ja nende lihtsa kättesaadavuse tõttu on rikkumiste arv kasvanud. Sellest tulenevalt on vaja riikliku järelevalve ühetaolise ja eesmärgipärase toimimise tagamiseks vastava erimeetme (vallasasja hoiulevõtmine) kohaldamiseks õiguse andmine.

Seaduse vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogus poolthääle enamus.

## 2. Seaduse eesmärk

Eelnõu eesmärgiks on luua õiguslikud alused PPA riiklike õhusõidukite jätkuvaks lennukõlblikkuse tagamiseks ning käitamiseks, mh alused PPA kopteriga kiirabilendude tegemiseks. Kõnealuseid valikuid tehes peame järgima otsekohalduvate EL-i õigusaktide, ratifitseeritud rahvusvahelise Chicago konventsiooni<sup>9</sup> põhimõtteid ja reegleid (sh tagama vajalikku lennuohutustaset).

Eelnõukohase seadusega kehtestatakse EASA alusmääruse I ja II jao kohaldamine, volitusnorm PPA lennutegevuse tehniliste nõuete kehtestamiseks samaväärset<sup>10</sup> ohutustaset järgides ning anda TRAM-ile selge volitus PPA lennutegevuse üle järelevalve teostamiseks. Kopteri kiirabilende puudutavas osas on eesmärk need võtta riigi enda ülesandeks ning määrata nende täitjaks PPA.

Chicago konventsiooni artikliga 3<sup>11</sup> kehtib eristus riiklike ja tsiviilõhusõidukite vahel. Chicago konventsioon kehtib ainult rahvusvahelises tsiviillennunduses<sup>12</sup>, kuid selle artikli 3 punkt d sätestab osalisriikidele kohustuse arvestada tsiviillennunduse nõuetega ka riiklike õhusõidukite käitamise nõuete koostamisel.

EASA alusmääruse artikli 2 lõike 3 alapunktis a kehtestatud alusmääruse kohaldamisala välistus<sup>13</sup> põhineb Chicago konventsiooni artiklil 3. See tähendab, et nii sertifitseerimist, lubade andmist, heakskiitmist, järelevalvet jm EASA alusmäärusekohaseid tegevusi ei saa TRAM kohaldada PPA (aga ka nt Kaitseväge, Maksu- ja Tolliameti) õhusõidukite käitamise küsimustes (v.a õhuruumi kasutamine). See põhimõte kohaldub ka mehitamata õhusõidukitele.

<sup>9</sup> Kättesaadav: [Rahvusvahelise tsiviillennunduse konventsioon–Riigi Teataja](#).

<sup>10</sup> võttes peamiselt aluseks EK rakendusmääruse (EL) 965/2012.

<sup>11</sup> Chicago konventsiooni 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 erikokkuleppest tuleneva või muu loata ning järgimata loa sätteid.

d) Kehtestades eeskirju riiklike õhusõidukite kohta, kohustub osalisriik osutama vajalikku tähelepanu tsiviilõhusõidukite lennuohutusele.

<sup>12</sup> va osas, mis puudutab õhuruumi kasutamist ehk rahuajal lennuohutuse tagamise eesmärgil kehtestatud ühiseid õhuruumi kasutamise nõudeid, sh nii lennureeglid kui ka aeronavigatsiooniteenuse osutamisele, mis esialgu oli mõeldud üksnes riigi ülesandena.

<sup>13</sup> Alusmäärust „ei kohaldata õhusõidukite ja nende mootorite, propellerite, osade ning eraldiseiseva varustuse ja kaugjuhtimisseadmete suhtes 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 rannikuvälve või muude samalaadsete tegevuste või teenustega seotud ülesandeid; samuti kõnealuste õhusõidukitega seotud tegevuse ja teenuste osutamisega tegelevate töötajate ja organisatsioonide suhtes“

EASA alusmäärus täpsustab ja selgitab Chicago konventsiooni mõtet, mille kohaselt esitatud loetelu ei ole ammendav ning liikmesriikidel on lisaks sättes toodud selgitusele võimalik veel selgitada, milliseid tegevusi ja subjekte võidakse lugeda riikliku lennunduse alla, mis jäävad EASA alusmääruse kohaldamisalast välja. Sellise otsustuse võib teha üksnes lennutegevuse<sup>14</sup> eesmärgist ja lennuohutuse tagamise kohustusest lähtudes ning tagades riigis samaväärsed lennundustegevuse nõuded EASA alusmääruse kohaldamata jätmisel.

2018. aasta EASA alusmäärusega otsustati EL-is võtta vastu oluline täiendus varasemale tsiviillennunduse nõuete kohaldatavuse põhimõttele. EASA alusmääruse artikli 2 lõike 6 punktiga a anti liikmesriikidele õigus otsustada EASA alusmääruse kohaldamine – lennukõlblikkus ja keskkonnakaitse (I), õhusõiduki meeskonnad (II), lennutegevus (III) ning mehitamata õhusõidukid (VII), et neis valdkondades, üks või mitu jagu, kõigi või mõnede riikliku õhusõiduki käitaja tegevuste suhtes kohaldada EL-i tsiviillennunduse nõudeid (nõu *opt-in*). See tähendab, et otsuses toodud ulatuses kohaldatakse EL-i nõudeid EL-i õiguse kohaselt ning antakse vajalikud load ja sertifikaadid välja EL-i õiguse kohaselt. Sellise põhimõtte ja *opt-in* i lubatavuse üks peamisi põhjendusi oli lennuohutuse tagamine.

Chicago konventsioon ja EASA alusmäärus näevad osalis- ja liikmesriikidele ette kohustuse tagada samaväärne lennuohutustase nõuete ja järelevalve tagamisel nagu on ette nähtud tsiviillennunduses: „*Seoses punktiga a tagavad liikmesriigid, et kõnealuses punktis osutatud õhusõidukite tegevustes ja teenuste osutamisel võetakse nõuetekohaselt arvesse käesoleva määruse ohutusalasid eesmärgi. Lisaks tagavad liikmesriigid, et asjakohasel juhul eraldatakse nimetatud õhusõidukid ohutult teistest õhusõidukitest.*“.

Oluline on märkida, et Chicago konventsiooni alusel kuulub rahu ajal õhuruumi kasutamine ja selle korraldamise küsimused tsiviillennunduse nõuete alla ning on selle eest vastutavate ametkondade ülesandeks. Olukordades, kus riigis ei ole tagatud riiklike õhusõidukite käitamisest (sh kõik selleks vajalik, lennukõlblikkus ja õhusõiduki meeskonnad) samaväärne ohutustase (k.a ei ole kehtestatud nõudeid riiklike õhusõidukite käitamiseks), ei või riik lubada selliseid riiklike õhusõidukeid samaväärselt teistega õhuruumi kasutama ning need õhusõidukid tuleb teistest eraldada. Selle kohustuse täitmiseks peaksid riigid kehtestama riiklike õhusõidukite käitamiseks samaväärsed lennundusnõuded.

Eelnõu eesmärk on lahendada olukord, kus PPA riiklike õhusõidukite puhul on tegemata vajalik otsus EASA alusmääruse nõuete kohaldamiseks, kuid praktikas on nende nõuete järgmist osaliselt asunud praktiseerima, mis omakorda on toonud kaasa EASA auditi käigus tuvastatud mittevastavuse. Samuti puuduvad riigis PPA lennutegevust puudutavad käitamisnõuded. Ka kopteri kiirabilendude teostamine PPA riiklike õhusõidukitega on vastuolus EASA alusmääruse põhimõtete, nõuete ja eesmärgiga. Eesmärgiks on olukord lahendada ja luua vajalikud õiguslikud alused.

Eelnõuga tehtavad olulisemad muudatused:

- 1) PPA riiklike õhusõidukite käitamisest kohaldatakse EASA alusmääruse III peatüki I ja II jaos sätestatud nõudeid**

---

<sup>14</sup> Lennutegevus ei ole lennundustegevus.

EASA on tsiviilnõuete kohaldamisel tuvastanud puuduse, et PPA riiklike õhusõidukite suhtes on kohaldatud EASA alusmäärust ja selle rakendusakte, kuid riigis ei ole vastavat otsust tehtud ning selleks ei ole küsitud EK heakskiitu. Kuni riigis sellist otsust tehtud ei ole, ei ole TRAM-il õiguslikku alust anda välja EASA alusmääruse kohaseid lube ja sertifikaate ning teha selle üle järelevalvet.

Samalaadse puuduse tegi EASA toonasele Lennuametile 2015. aastal ning siis lahendati küsimus ajutiselt üldkorraldusliku ettekirjutusega, mis kehtestas nõ siseriiklikud nõuded. Üldkorralduslik ettekirjutus tunnistati siiski kehtetuks, peamiselt seetõttu, et see ei olnud õiguslikult sobiv vahend ega tasand lennundusnõuete kehtestamiseks. Kohasel tasandil vastavate nõuete kehtestamiseks on puudu jäänud Siseministeeriumi valitsemisala soovist ja valmidusest (otsus, millist õigusraamistikku kohaldatakse PPA riiklikele õhusõidukitele tuleb teha Siseministeeriumi valitsemisalal), kuid kuna praegu on EASA auditi käigus tuvastatud puuduse tagajärjed PPA õhusõidukitele otsesed ja vältimatud, on valmidus probleemile lahenduste leidmiseks toetav ja sisuline.

Kehtiva LennS-i kaudu on reguleeritud üksnes nõuded kaitselennunduse õhusõidukite käitamisele (v.a piloodid), kuid PPA tegevusele ei ole kehtestatud samaväärseid riikliku õhusõiduki käitamise nõudeid ega ole tagatud ka järelevalvet nende üle.

2022. aasta LennS-i muudatuste käigus püüti Kaitseministeeriumi väljatöötatud seaduseelnõu raames kõnealune PPA-d puudutav küsimus lahendada, kuid Siseministeeriumi toetuse puudumise tõttu jäi see eelnõus lahendamata. Seni on Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi haldusalas tuginetud võimalikult palju tsiviillennunduse nõuetele ja rakendatud neid, eelkõige ka sellel pragmaatilisel põhjusel, et need on ekspertide poolt välja töötatud, need põhinevad rahvusvaheliselt üldtunnustatud standarditel ning nende muutmisel ja täiendamisel on lähtutud ka lennuõnnetustest, et ennetavalt sarnaseid olukordi tulevikus vältida.

Täna on Kaitseväes moodustatud kaitselennunduse järelevalve organ (*Military Aviation Authority, MAA*) ning kehtestatud suurem osa vajalikest nõuetest, mille panevad kohustuseks osalis- ja liikmesriigile nii Chicago konventsioon kui ka EASA alusmäärus. EASA alusmääruse kohaselt võib piloodilube anda samuti üksnes tsiviilõhusõidukite käitamiseks, kuid kaitselennunduses kasutavad piloodid EASA alusmääruse kohaseid ja ka siseriiklikke tsiviillennunduse piloodilube, mis ei ole kooskõlas EASA alusmäärusega. Kõnealuses küsimuses on Kaitseministeerium juba asunud analüüsima muudatuste tegemise vajadust. Eelnõu koostamise hetkel tegeleb Kaitseministeerium õhusõiduki meeskondade (pilootide) õigusraamistiku küsimusega, mistõttu selles eelnõus kõnealust probleemi lahendada pole vaja.

Eelnõu eesmärk on lahendada probleemkohad, mis on tuvastatud EASA auditi käigus ning mille lahendamine on väga ajakriitiline, kuna alates 1. jaanuarist 2024 ei ole PPA riiklikel õhusõidukitel enam lennukõlblikkuse sertifikaati, mis tähendab, et õhusõidukitel pole luba õhku tõusta. Selle lahendamiseks nähakse ette EASA alusmääruse artikli 2 lõike 6 kohane otsus.

## **2) PPA riiklike õhusõidukite käitamisel lennutegevuses kehtestatakse EASA alusmääruse III peatüki III jaoga samaväärsed nõuded siseriiklikult**

Eelnõuga reguleeritakse PPA riiklike õhusõidukite käitamisenõuded lennutegevuses (III jagu) siseriiklikult, st lennutegevuse osas ei tehta EASA alusmääruse kohaldamise otsust. Senini on valitsenud olukord, kus riigis ei ole lennutegevuse nõudeid reguleeritud ei siseriiklikult ega

võetud vastu ka otsust nimetatud osas järgida EASA alusmääruse nõudeid. Sellist olukorda ei saa lennunduses aga pidada lubatavaks, sest see tähendab, et kõnealuste õhusõidukite käitamiseks ei kehti mitte ükski nõue lennutegevuse valdkonnas (sh kiirabilendudele). Seetõttu tuleb teha valik ning eelnõuga otsustatakse reguleerida PPA lennutegevus riigisiseste nõuetega.

Eelnõu ettevalmistavas etapis kaaluti ka lennutegevuse osas EASA alusmääruse nõuete kohaldamisotsust, kuid arvestades teiste riikide praktikat ja soovitusi, konsulteerides nende esindajatega ning samuti EASA-ga, otsustatakse see jagu siiski kohaldamisotsusest välja jätta. Selleks nähakse eelnõus ette volitusnorm kliimaministrile need nõuded kehtestada määrusega. Selle määruse kehtestamise aluseks saab sarnaselt EASA alusmääruse nõuete vastavushindamisele olema PPA kaardistus lennutegevust puudutavate nõuete osas<sup>15</sup>.

Lennutegevuses nõuete kehtestamisega lahendatakse lennutegevust puudutav tervikprobleem, st nõuded kehtestatakse kõigi PPA riiklike õhusõidukitega teostavate lendude kohta.

PPA lennutegevus sisaldab peamiselt lende, mis oma tegevuse eesmärgist lähtudes ei ole arvestatud tsiviillennunduse hulka, eelkõige otsingu- ja päästetööde lennud (SAR), aga ka politseiteenistuse, piirivalve ning tuletõrjelennud. Seda seetõttu, et selliste lendude käitamisel ei ole võimalik järgida alati rangemaid tsiviillennutegevuse nõudeid ning lennu eesmärgi täitmiseks on vaja kõrvale kalduda tsiviillennutegevuses lubamatul määral (st ohutus tuleb tagada teiste riske maandavate meetmetega). Näiteks otsingu- ja päästetöödel ei pruugi olla võimalik kinni pidada alati varukütuse piiridest, sest elu päästmise nimel (meeskonda ja õhusõidukit ohtu seadmata) tuleb teinekord siiski arvestada rohkemate inimestega õhusõiduki pardal ja seetõttu vähema kütusega. Loomulikult mõjutavad sellised piiripealsed või õhusõiduki käsiraamatus toodud üle tootjapoolsete tolerantside minemised ka õhusõiduki hooldustükkeid ja -vajadust, kuid neid on võimalik järgida I jao kohaldamisel, kuid lennutegevuses nii lihtsalt mitte. Otsuse tegemisel lähtuti peamiselt Iirimaa, Saksamaa ja Madalmaade praktikast ja konsultatsioonidest (vt eelnõu punkti 3.2).

### **3) Kopteri kiirabilennud võetakse riigi ülesandeks ning määratakse nende täitjaks PPA**

Küsimus PPA lennutegevuse osas tõusis taas 2022. aastal, kui järjest teravneva tähelepanu alla jäid PPA lennusalga kopteri kiirabilennud, mille kohta edastas Kliimaministeeriumile pöördumisi MTÜ Kiirabikopter. Pöördumiste põhjal alustas Kliimaministeerium selle valdkonna õigusaktide analüüsimist, mille tulemusena jõudis 27.09.2023 väljendatud seisukohas järeldusele, et kiirabilendude puhul on riigis tegemist õiguslüngaga ning tehtavad lennud PPA riiklike õhusõidukitega on vastuolus EL-i lennundusvaldkonna õigusaktidega. Olemuslikult on kopteri kiirabilennud EASA alusmääruse reguleerimisalas ning seda loetakse äriliseks lennutranspordiks, mis on lubatav üksnes lennuettevõtja sertifikaadi ning selleks eraldi taotletud eriloa<sup>16</sup> alusel. Selleks, et neid lende saaks teha PPA riiklike õhusõidukitega peavad need lennud olema täidetavad avaliku võimu volitusi omava organi poolt või tema nimel avalikes huvides, liikmesriigi kontrolli all, vastutusel ja ülesandel. Kehtiva siseriikliku õiguse kohaselt ei ole otsustatud, et kopteri kiirabilennud on riigi ülesanne ning mida mh tagatakse solidaarsuse põhimõttel ja ei loeta majandustegevuseks<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> PPA lennutegevuse käitamisenõuete kaardistus valmib 2023.a detsembri lõpuks.

<sup>16</sup> EK rakendusmäärus (EL) 965/2012 V lisa J-alajagu kopteri kiirabilennud

<sup>17</sup> C-70/95 EU:C:1997:301; C-159/91 ja 160/91 EU:C:1993:63 vs C-244/94 EU:C:1995:392

Kuniks kopteri kiirabilende ei ole otsustatud võtta riigi ülesandeks (peamiselt selge eelarvestamise põhimõttel), tuleb arvestada, et EL-i toimimise lepingu<sup>18</sup> (edaspidi *TFEU*) artiklid 101 ja 102 kohalduvad muuhulgas ka kopteri kiirabilendude puhul sest kopteri kiirabilennud kuuluvad olemuslikult ärilise lennutranspordi alla ja vaba turu põhimõtted peavad olema teenuse tellimisel tagatud.

Viimase aasta jooksul kiirabilende puudutavas analüüsis kogutud info põhjal on kahtlust arvata, et nimetatud põhimõtteid ei ole järgitud. Veelgi enam, lähtudes ärilise lennutranspordi nõuetest ja võttes arvesse, et ärilist lennutransporti ei saa reguleerida väljaspool LennS-i ega EASA alusmäärust, ei saa ka tekkida võimalust, kus PPA osutab tasu eest reisijate vedu. Selles valguses väärrib märkimist, et juba 21.09.2012 edastas toonane Lennuameti peadirektor Siseministeeriumile ja Politsei- ja Piirvalveametile märgukirja, milles juhtis tähelepanu, et PPA on osutanud teenuseid, mis kuuluvad ärilise lennutranspordi alla ning mis on riiklike õhusõidukitega keelatud.

Eelnõuga lahendatakse kopteri kiirabilendude teostamisel valitsev õiguslünk st kiirabilennud võetakse riigi ülesandeks, määratakse ülesande täitjaks PPA, antakse volitusnorm nõuete kehtestamiseks kiirabilendudele ning reguleeritakse järelvalvepädevus.

#### **4) Transpordiameti järelvalvepädevus**

LennS-i § 7 lõike 10 kohaselt on EASA alusmääruse kohane tsiviillennunduse pädev amet TRAM, seega kõik tegevused ja isikud, kes oma tegevuses kuuluvad EASA alusmääruse kohaldamisalasse, on TRAM-i järelvalve all.

Eelnõus nähakse ette selge õiguslikult alus, et PPA riiklike õhusõidukite lennutegevuse üle hakkab järelvalvet tegema TRAM. Muudatus on vajalik, kuna selline seos riikliku lennundusega TRAM-il puudub, kuna TRAM-i pädevus on seotud vaid tsiviilnõuetega. Olemuslikult võib sellises olukorras olla järelvalve organiks ka muu asutus (nt Siseministeeriumi valitsemisala), kui oleks olemas vastav ekspertiis ja kompetents. Näiteks kaitselendunduses on moodustatud Kaitseväge kaitselendunduse järelvalve organ. Muudatuse tegemisel on võetud arvesse Siseministeeriumi valitsemisala soovi, et PPA riiklike õhusõidukite lennutegevuse osas saaks järelvalveorganiks TRAM. Siseministeeriumil endal pole vajalikku kompetentsi ega kvalifitseeritud personali tagamaks, et eelnõu jõustumise järel saaksid nad järelvalveorganina tööd alustada. Sellise järelvalveorgani loomine eelnõu ajakriitilisust arvestades ning rahaliste vahendite puudumisel, on välistatud ning see poleks ka riigi väiksust arvestades otstarbekas.

TRAM-ile kaasneb eelnõu muudatustega ka järelvalve tegemise kohustus eelnõu punktis 1 kirjeldatud EASA alusmääruse nõuete kohaldamisotsuse osas. Õiguslikult järelvalve pädevuse andmise alust selleks pole vaja teha, kuna seaduse tasandil on tsiviilnõuete järelvalve õigus juba TRAM-ile sätestatud.

---

<sup>18</sup> <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:ET:PDF>

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

#### 3.1. Eelnõu sisu

**Eelnõu § 1 punktid 1–3.** Eelnõuga muudetakse LennS-i § 2 pealkirja, kuna paragrahvi sisu arvestades on asjakohasem see reguleerida kohaldamisalana (HÕNTE § 8). Eelnõuga muudetakse §-i 2 lõiget 2<sup>1</sup> ja täiendatakse uue lõikega 2<sup>2</sup>.

Eelnõu kohaselt muudetakse §-i 2 lõiget 2<sup>1</sup> ja eemaldatakse sätte sõnastusest viide paragrahvile 42<sup>6</sup>. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punktides 4–6 tehtavate muudatustega, mille kohaselt tunnistatakse kehtetuks LennS-i § 42<sup>6</sup> lõiked 1–3 ning muudetakse paragrahvi pealkirja. Arvestades, et eelnõu § 1 punktides 4–6 esitatud uues sõnastuses kohaldatakse eristaatuse kasutamise ja eelisõiguse andmisel rahvusvaheliselt kokkulepitud põhimõtteid, on põhjendatud vastava viite eemaldamine.

Muudatuse kohaselt väljendab lisatav lõige 2<sup>2</sup> liikmesriigi otsust kohaldada PPA riiklike õhusõidukite käitamisel alusmääruse III peatüki I ja II jagu. Tegemist on põhimõttelise otsusega kohaldada EL-i õigust ja tsiviillennunduse nõudeid nimetatud ulatuses PPA riiklike õhusõidukite käitamiseks, mis rahvusvahelise õiguse kohaselt riiklikele õhusõidukitele ei kohaldu. Sätte eesmärk on vältida samaväärsete riigisiseste nõuete väljatöötamist ning võimaldada PPA riiklike õhusõidukite lennukõlblikkuse vastastikune tunnustamine, pilootide lendamise jätkamine, pädevuste hoidmine ja koolitamine tsiviilloomal alusel ning tagada lennumeeskondadele lennundusmeditsiini nõuete kohaldamine.

EASA alusmääruse III peatüki I ja II jagu sisaldavad nõudeid ka muudele tegevustele, mida täna PPA ei kasuta, kuid säte võimaldab vajaduse korral asuda kohaldama jagude ulatuses ka teisi tegevusi. I ja II jao ulatus on praktikas laiem, kui PPA tegevused, seega nendes osades, milliseid tegevusi PPA ei tee, nõudeid kohaldama ei pea. Samas säilib võimalus nende rakendamiseks tulevikus, näiteks II jaos sätestatakse nõuded õhusõiduki meeskonnale, nõuded nende tervisele ja tervisetõenditele, aga ka lennumeeskondade koolitusorganisatsioonidele (nii ATO kui ka DTO) ja lennutreeningseadmetele. Hetkel ei ole PPA-l oma lennumeeskondade koolitusorganisatsiooni, aga selle vajaduse tekkimisel võib peale *opt-in* i selle sertifitseerimist taotleda.

Oluline on, et olenemata õigusest kohaldada EASA alusmäärust PPA riiklike õhusõidukite suhtes, ei muutu PPA riiklikud õhusõidukid tsiviilõhusõidukiteks ning nende käitamisel tuleb jätkuvalt lähtuda rahvusvahelistest nõuetest ja kohustustest riiklikele õhusõidukitele.

I ja II jao *opt-in* i järel kohaldatakse otsekohalduvaid EL-i õigusakte ning järelevalve õigus ja pädevus TRAM-ile on tagatud koosmõjus tehtava riigi otsuse, LennS-i § 7 lõike 10 ja § 60<sup>1</sup> lõigetega 1 ja 2 ning eraldi volituste andmist sätestada pole vaja.

Muudatus ei sisalda riigi otsust lennutegevuse (III jago) ega mehitamata õhusõidukite (VII jago) osas EASA alusmääruse kohaldamist ning eeldab nende osas siseriiklike nõuete kehtestamist ning järelevalveasutuse määramist. PPA lennutegevuse osas nähakse ette lahendus eelnõu § 1 punktis 7.

PPA riiklike mehitamata õhusõidukite (VII jago) käitamisele EASA alusmäärust ei kohaldata, sest PPA on avaldanud soovi kehtestada siseriiklikud nõuded ja reguleerida järelevalve tegemine muul moel. Samas, tuleb silmas pidada, et küsimus on kohaldatav tänaste EL-i

määruste valguses ilmselt ainult avatud ja erikategooria ulatuses, sest sertifitseeritud kategooria mehitamata õhusõidukeid tuleb hakata sertifitseerima I jao kohaselt ning teatud osas käitama III jao kohaselt. Seega VII jao kohase sertifitseeritava kategooria mehitamata õhusõidukite käitamiseks tsiviilnõuete kohaselt õiguslikku ootust PPA-l tekkida ei saa, samuti ei ole TRAM-il õigust sellistele PPA riiklikele mehitamata õhusõidukitele lube välja anda ega järelevalvet teha. Selline olukord tuleb tulevikus lahendada kas eraldi VII jao kohaldamisotsusega või kehtestada samaväärsetele ohutusstandarditele vastavad nõuded siseriiklikult (I, II, III ja VII jao ulatuses).

**Eelnõu § 1 punktid 4–6.** Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks LennS-i § 42<sup>6</sup> lõiked 1–3 ning muudetakse lõikeid 4 ja 5 ning paragrahvi pealkirja.

2005. a lisati LennS-i operatiiv-teenistusliku lennutegevuse säte (lõige 1), mille toonaseks eesmärgiks oli tagada mingilgi viisil järelevalve PPA lennutegevuse üle, peamiselt pannes toonasele Lennuametile ülesandeks kooskõlastada PPA lennutegevuse käsiraamat ning seeläbi täita murdosa tavapärasest järelevalve ulatusest. Kuna seletuskiri sätte sisulisemaid tagamaid ja rakendamise juhiseid ei ava, võib eeldada, et sellega püüti maandada nõuete puudumise tõttu riski, et PPA lennutegevuses ei tagata tsiviillennunduses kehtivaid ohutusstandardeid.

Olenemata sellest ei taganud § 42<sup>6</sup> lõike 1 sõnastus (eeldatavat) eesmärki, sest riiklike õhusõidukite käitamiseks vajalikud nõuded jäid kehtestamata. Ilma riiklike õhusõidukeid käitavate ametkondade ja vastutavate ministeeriumite ettepanekuteta ei saanud sisulisi nõudeid kehtestada, kuna arvestama peab riikliku õhusõiduki valitsemisala valikut (kas EASA alusmääruse või siseriiklike samaväärsete nõuete otsus) ja riiklike õhusõidukite käitamise eripära. Ilma volitusnormita nõuete kehtestamiseks ja sätte täpsustuseta on see omandanud aja jooksul teise tähenduse ja erinevaid tõlgendusi, mis võivad kujutada praktikasse rakendamisel ohtu lennutegevusele. Lisaks ei saa TRAM-i inspektorid võtta vastutust lennutegevuse käsiraamatu heakskiitmisel, kui heakskiit ei põhine kokkulepitud nõuetel.

Lisaks on lõike 1 sõnastus eksitav, st seda on ebaõigesti tõlgendatud kopteri kiirabilendude tegemisel. Sätte jätkuvalt valesti tõlgendamine võib otseselt mõjutada lennuohutust, sest sätte tõlgendamisel tekkisid versioonid, kus operatiiv-teenistuslik lennutegevus aeti segamini operatiivteenistuslike lennureeglitega (*Operational Air Traffic, OAT*). Chicago konventsioonile (ja selle II lisale, lennureglid) põhinedes on riigid olnud kohustatud oma õhuruumis kehtestama lennureeglid, mida on kohustatud üldises lennuliikluses (*General Air Traffic, GAT*) järgima eranditult kõik õhusõidukid, olenemata sellest, kas need on riiklikud või tsiviilõhusõidukid. EL on kehtestanud ühised lennureeglid EK määrusega (EL) 923/2012 (*Standardised European Rules of the Air, SERA*). Nii Chicago konventsiooni II lisa kui ka SERA lennureeglid on GAT reeglid. Kõik lennud riiklike õhusõidukitega, mis tehakse operatsioonilisest vajadusest ja täites spetsiifilisi ülesandeid lennu ajal ja lühiajaliselt, võidakse läbi viia riigis kehtestatud operatsiooniliste lennureeglite (OAT) alusel. See tähendab, et OAT kohastel lendudel ei järgita tavapäraseid SERA GAT reegleid, need erinevad tavapärasest lennuliiklusest, võivad olla käitatud ohutustaseme piiril või üle selle võrreldes tsiviilnõuetega, mis tähendab, et nende kehtestamisel peavad olema tagatud täiendavad ohutusmeetmed (sh tagatud ohutu eraldatus tsiviillennuliiklusest, võimaluse korral hajutus kuni õhuruumi piirangute kasutamiseni). Tsiviillennujuhtidel, kes lennujuhtimisteenuse piirkondades vastutavad lennujuhtimise eest, ei ole väljaõpet OAT lendude juhtimiseks, kuid neil peab olema võimalus juhtida tsiviillennuliiklus eemale.

Lõike 1 kehtetuks tunnistamine on põhjendatud peamiselt sellega, et eelnõus sätestatakse eraldi volitusnorm PPA lennutegevuse lubade ja käitamistingimuste kehtestamiseks (eelnõu § 1 punkt 7), mis täidab kunagi ilmselt eesmärgiks olnu ning sisustab puuduoleva. Samuti, kuna sättel ei ole vähimatki seost OAT reeglitega, kuid just sellele on mitmel korral tuginetud, hullemal juhul lennuplaanis selliselt viidatud. Lõike 1 kehtetuks tunnistamisega jääb paragrahv reguleerima üksnes eristaatusega lende, mille puhul tuleb eelkõige lähtuda EL-i nõuetest ning väljend „operatiiv-teenistuslik lennutegevus“ ei ole enam kasutusel.

Oluline on § 42<sup>6</sup> õigusselguse huvides pealkirjastada eristaatusega lennud, kuna just sellest mõttest kantuna on ülejäänud paragrahvi sätted kehtestatud ning eelkõige lennujuhtimises õhusõidukitele lennuliikluses eelise andmiseks. Eristaatusi on lisaks kehtivas LennS-is loetletule kasutusel veel ning neid kohaldatakse vaid Euroopa võrgustiku haldaja Eurocontrol'i käsiraamatute kohaselt. Seega tänane loetelu eristaatustest on ajale jalgu jäänud, kuid uuendamise asemel vajab selget viidet eristaatuse kasutamise nõuetele, mistõttu on põhjendatud tunnistada kehtetuks ka lõiked 2 ja 3.

Lisaks tuleb märkida, et eristaatuse kasutamine on eelkõige seotud lennu eesmärgiga, mitte käitajaga. Arvestada tuleb, et käsiraamatus toodud eristaatuse tingimusi arvesse võttes on käitajate arv piiratud ning eraldi ei ole mõistlik eristaatusega lendude käitajaid defineerida. Eristaatuse määramise põhimõtted on kehtestatud ICAO Doc 7030 „Täiendavad regionaalsed protseduurid“ ning Eurocontrol'i kehtestatud käsiraamatus toodud tingimustel. Nõuete täitmine on kohustuslik kõikidele eristaatuse kasutajatele. Eristaatusega lendude eelisjärjekorra määramisel tuleb lähtuda eelkõige rakendusmääruse (EL) 2017/373 ja võrgustiku haldaja sätestatud tingimustest ning siseriiklikult ei ole lubatud erinevates põhimõtetes kokku leppida. Eeltoodud põhjendustest tulenevalt on kohane muuta ka lõigete 4 ja 5 sõnastust.

Näiteks eelnõuga haakuva eristaatusega HOSP lennu puhul toob käsiraamat välja järgmist: „*Alamvälja STS/HOSP võib kasutada ainult nende lendude puhul, mida asjaomased meditsiiniuasutused on konkreetselt deklareerinud meditsiiniliseks lennuks. Rutiinsed positsioneerimislennud, nt tühjalt naasmine pärast evakueerimist või positsioneerimine kütuse saamiseks või positsioneerimine lennujaama patsiendi kättesaamiseks, millalgi pärast saabumist (st ei ole ajakriitiline), ei vasta STS/HOSP alamvälja kasutamise tingimustele.*“<sup>19</sup> Seega on mõistlik viidata lennuplaanides eristaatuse märkimise alusdokumentidele ning lähtuda võrgustiku haldaja nõuetest, kes ühtlasi haldab ka üle-euroopalist lennuplaanide esitamise süsteemi.

**Eelnõu § 1 punktiga 7** täiendatakse LennS-i §-ga 42<sup>14</sup>.

Uues paragrahvis sätestatakse PPA riiklike õhusõidukite käitamiseks lennutegevuse nõuded, mis põhinevad EASA alusmääruse III peatüki III jao nõuetele, ning antakse volitusnorm kliimaministrile kehtestada määrusega PPA riikliku õhusõiduki käitamise erisused. Muudatus on vajalik, kuna PPA lennutegevuse osas EASA alusmääruse kohaldamise otsust ei tehta, vaid reguleeritakse PPA lennutegevus siseriiklikult. Siiski tuleb ka siseriikliku regulatsiooni kehtestamisel lähtuda III peatüki III jaost ulatuses, mida on võimalik järgida ning kehtestada siis neist erisused osas, mida ei ole võimalik järgida.

---

<sup>19</sup> „IFPS User Manual“ Network Manager, Version MAINT-1 (17.10.2023), Lk 144 p 48 „The sub-field STS/HOSP may be used for those flights categorised as a medical flight specifically declared by the relevant medical authorities. Routine positioning flights e.g. returning empty after an evacuation or positioning for fuel or positioning to an airport to collect a patient sometime after arrival (i.e. not time critical) shall not qualify for use of the sub-field STS/HOSP.“

Võttes aluseks EL-i Iirimaa juhitud rakkerühma töö tulemusi (vt eelnõu punkt 3.2) ning teiste liikmesriikide kogemusi, ei ole otstarbekas III jagu kohaldada PPA lennutegevuse suhtes, sest kõigi eelduste kohaselt oleks siis EASA alusmääruses sätestatud protsessi kohaselt vaja kehtestada teadmata hulk erandeid (hinnanguliselt ca 45).

Volitusnormi alusel kehtestatavate nõuete aluseks peab olema eelkõige rakendusmäärus (EL) 965/2012, et tagada tsiviilnõuetele samaväärne ohutustase. PPA on oma lennutegevuses lähtunud juba nimetatud määrusest, mistõttu neile ei teki niivõrd suurt täiendavat koormust, kui ühelt süsteemilt teisele üle minnes, vaid nad saavad suures osas jätkata senist praktikat. Olulisem küsimus on tuvastada need nõuded, mida ei ole võimalik PPA lennutegevuses kohaldada rakendusmäärusele tuginedes ja mille osas on vaja kehtestada teistsugused käitamistingimused, seda eelkõige otsingu- ja päästetööde lendude (SAR), aga ka tuletõrjelendude tarvis. Seetõttu ei ole eelnõuga võimalik esitada veel volitusnormi alusel antava rakendusakti kavandit, sest selleks on vaja PPA lennutegevuse nõuetele vastavuse hindamise tulemust, mis peaks valmima 2023. aasta lõpuks.

Võttes arvesse, et SAR lennud loetakse Chicago konventsiooni kohaselt lennutöödeks, EASA alusmääruse kohaselt võiks seda võrrelda SPO-ga (EL-is erilennu luba, *Specialised Operations Authorisation, SPO*), tuleks PPA-l kindlasti saada sellekohane siseriiklik luba. Seejuures tuleb arvestada, et kui tulevaste nõuete mittetäitmise tuvastamisel on puudus nii tõsine, et võib mõjutada lennuohust, peab järelevalveametil jääma õigus luba peatada või kehtetuks tunnistada. Isegi, kui tegemist on elutähtsa teenusega või teenusega, mis on rahvusvaheliselt nõutav, ei saa riik lubada olukorda, kus lennuohutus ei ole tagatud, kuid lennud jätkuvad. Seega tuleks riigile omaste ülesannete täitmiseks omada erilennuloa väärset luba ning kui kiirabilennud kuuluvad riigi ülesannete hulka ning PPA lennusalk on oma põhiülesandena (mitte teenust osutavana) kohustuslik reageerima ning transportima abivajajad, tuleb kehtestada sobiv loa liik ning viidata sellekohastele nõuetele lennutegevust reguleerivas rakendusmääruses.

Lõige 1 kehtestab PPA riiklike õhusõidukite lennutegevuse põhialused, mis lähtuvad tsiviillennunduse lennutegevuse nõuetest, mis on kehtestatud EK rakendusmäärusega (EL) 965/2012 (AirOPS). Võttes aluseks rakkerühma ja Madalmaade analüüsi (vt punkt 3.2) on kõige mõistlikum kohaldada AirOPS-i kolme lisa. PPA lennusalga lennutegevust iseloomustavad peamiselt erilennud (SPO-osa, ICAO ekvivalent *lennutööd*), enamasti erilubade (osa-SPA) kohustusega lendudel, nt SAR ja tuletõrjelennud. Eelnõus sätestatakse ka kopteri kiirabilennud PPA lennusalga põhiülesandeks (eeldab tsiviillennunduses samuti eriluba, osa-SPA), mistõttu on mõistlik ja otstarbekas lugeda kiirabilennud PPA lennutegevuses ka erilendude kohasteks lendudeks (osa-SPA). Oluline on arvestada, et erilendude hulka arvestatavad lennud on riskantsed ning kõikidele PPA lennusalga erilendudele tuleb kohaldada osa-SPO kõrge riskitasemega lendude sätteid (sh kiirabilendudele). Seega, tuleb PPA-l saada ka osa-SPO kohane erilendude luba (tegevusluba), mida eelnõu sätetes ka ette nähakse.

Muule lennutegevusele tuleb kohaldada keerukate mootorõhusõidukite mitteärilise lennutegevuse sätteid (osa-NCC). Kuna EASA alusmääruse III peatüki III jao kohaldamisotsust ei ole mõistlik teha, võetakse käitamise aluseks nimetatud osad AirOPS-ist ning kehtestatakse kliimaministri määrusega käitamistingimused osades, milles ei ole võimalik tsiviilnõudeid kohaldada. Lõikega 2 antakse eeltoodust tulenevalt volitusnormiga kehtestada määrusega lennutegevuses käitatavad lennud, millele tuleb kohaldada osa-SPO kõrge riskitasemega erilendude põhimõtteid ning erisused käitamiseks.

**Eelnõu § 1 punktiga 8** täiendatakse LennS-i § 60<sup>1</sup> lõiget 2 punktiga 15 ja nähakse ette TRAM-ile järelevalve pädevus PPA lennutegevuse üle.

Pädevuse andmisega täpsustatakse ka järelevalve tegemise aluseid, st TRAM teeb järelevalvet samadel põhimõtetel, mis on kehtestatud EASA alusmääruses ja AirOPS määruses, et tagada samaväärne järelevalve nii I ja II jao järelevalves kui ka võrreldes teiste järelevalve subjektidega. Muudatus on seotud eelnõu § 1 punkti 7 muudatusega, milles nähakse ette lennutegevuse käitamise nõuete kehtestamine, mistõttu on vaja reguleerida ka kõnealuste nõuete üle järelevalvet tegev organ.

Eestis ei ole taasiseseisvumisest alates olnud võimekust moodustada mitut erinevat lennunduse järelevalveametit. Eesti väiksuse juures ei ole see ka otstarbekas. Lennuohutuse vaates ei ole mõistlik hoida käigus mitmeid paralleelseid süsteeme ja õigusraamistikke, tekitada lennundustegevuses erinevat järelevalve praktikat ja kvaliteeditaset, milles osalejad ei pruugi süsteemide vahel orienteeruda, ning süsteemide võimalike vastukäivustega nõuetes võib ohutus olla kompromiteeritud ja tagajärjed fataalsed.

Muudatuse sätestamisel on võetud arvesse Siseministeeriumi valitsemisala soovi, et PPA riiklike õhusõidukite lennutegevuse järelevalveorganiks saaks TRAM, kuna Siseministeeriumi enda valitsemisalas oleks vajaliku kompetentsi ja personali mehitatuse tagamine eelnõukohase seaduse jõustumise järel vahendite puudumise tõttu välistatud ning see poleks ka riigi väiksust arvestades otstarbekas.

Märkida tuleb, et LennS-i § 60<sup>1</sup> lõike 2 punktis 13 sätestatud järelevalve otsingu- ja päästetööde korraldamise üle ei anna õigust TRAM-ile järelevalve tegemiseks otsingu- ja päästetööde lennutegevuse üle. Punkt 13 põhineb Chicago konventsiooni 12. lisal ning kohustab TRAM-i järelevalveks üksnes korraldamise üle, mis ei kuulu aga PPA lennusalga ülesandeks eelnõu kontekstis ehk SAR korraldamine 12. lisa mõistes ei tähenda järelevalvet SAR lennutegevuse üle.

**Eelnõu § 1 punktiga 9** täiendatakse LennS-i § 60<sup>2</sup> lõikes 1 viidatud korrakaitseaduse (edaspidi *KorS*) erimeetmete loetelu, lisades sinna ka viite *KorS*-i §-le 52 (vallasasja hoiulevõtmine).

Muudatuse on tinginud praktiline vajadus, kuna sagenenud on rikkumiste arv mehitamata õhusõidukite käitamisel ning on tekkinud vajadus võtta mehitamata õhusõidukeid hoiule. Peamiselt tekivad sellised olukorrad, kui PPA on reageerinud väljakutsele või tuvastanud muul viisil mehitamata õhusõiduki käitamise ebaõigel viisil või on see alla kukkunud. Kui juhtum leiab aset TRAM-i töövälisel ajal või kui TRAM-il puudub operatiivne reageerimise võimekus, võtab PPA mehitamata õhusõiduki hoiule ning toimetab selle TRAM-ile.

TRAM (ega ka teised LennS-is nimetatud järelevalveasutused) ei saa järelevalvemenetluses *KorS*-i erimeetme puudumise tõttu mehitamata õhusõidukit hoiule võtta. See võib aga kaasa tuua olukorra, kui isik, kelle mehitamata õhusõiduk on hoiule vaja võtta, on selle hoiule võtmise aluse puudumise tõttu tagasi saanud ning ta jätkab mehitamata õhusõiduki käitamist ja rikub uuesti nõudeid.

## **Eelnõu §-ga 2 täiendatakse TTKS-i §-ga 16<sup>1</sup>.**

Muudatusega likvideeritakse vastuolu EASA alusmäärusega ning tehakse riigis vajalik otsus, et kopteri kiirabilende saaks teostada PPA kopteriga. Kiirabilendude teostamine on üldjuhul äriline lennutransport tsiviillennunduses, millele kohaldatakse EASA alusmääruses ja selle alusel antud rakendusmäärustega kehtestatud tsiviillennunduse nõudeid ning sellist teenust võib osutada vaid lennuettevõtja sertifikaadi (*Air Operator Certificate, AOC*) alusel. Käesoleval juhul ei teosta aga riigis kopteri kiirabilende lennuettevõtja, vaid seda teostab riigiasutusena PPA lennusalk. PPA valduses olevad õhusõidukid on riiklikud õhusõidukid, mida on lubatud käitada vaid riiklike ülesannete täitmiseks. EASA alusmääruse järgi peab riikliku lennunduse tegevus olema täidetav avaliku võimu volitusi omava organi poolt või tema nimel avalikes huvides, liikmesriigi kontrolli all, vastutusel ja ülesandel. Seega, et kiirabilende võiks teha PPA kopteriga, tuleb see tegevus võtta riigi enda ülesandeks ning eelnõu vastavate TTKS-i sätetega seda tehakse. Ühtlasi sätestatakse, et seda millistele nõuetele vastavalt kiirabilende PPA kopterid teostada võivad, reguleerib lennundusseadus.

Samuti on vaja reguleerida riikliku ülesandega seotud kulude katmine. Kui on tarvis transportida abivajajat, meditsiinilisi seadmeid (veri, doonororganid või muud) tervishoiutöötajaid või kiirabibrigaadi PPA kopteriga, siis kaetakse kulud Tervisekassa eelarvest ning vastav õiguslik alus kulude katmiseks nähakse ette § 16<sup>1</sup> lõikes 3.

Rõhutada tuleb, et PPA täidab kiirabiteenusest vaid transpordi ülesannet riikliku õhusõidukiga, st muus osas kiirabiteenust või tervishoiuteenust ei osuta. PPA üksnes lennutab patsienti, ravimeid, meditsiiniseadmeid, kiirabibrigaadi, tervishoiutöötajaid jms. PPA-l endal ei ole kiirabivarustust ega tervishoiutöötajaid. Silmas tuleb pidada, et lennutatavad tervishoiutöötajad, kes pardale võetakse, eelkõige tehnilise meeskonnana, peavad olema saanud vastava lennundusala väljaõppe PPA lennusalga kehtestatud nõuete kohaselt.

Seega riiklik ülesanne on ainult see ülesanne, mille eesmärk on toetada tervishoiuteenuse osutamist, kui on vaja transportida õhusõidukiga tervishoiutöötajaid, meditsiiniseadmeid, verd, elundeid, ravimeid, patsiente ja teisi asjaomaseid isikuid. Sättes tuuakse välja, et PPA teostab kiirabilende vaid siis kui haiglavõrgu kavasa nimetatud piirkondlik haigla ei saa või ei saa õigel ajal ilma selleta vajalikku tervishoiuteenust pakkuda või see oleks oluliselt raskendatud. Selline tingimus on vajalik, kuna peab olema selge, millal riik sekkub enda pädevuse ja vahenditega tsiviilõiguslikesse suhetesse.

Kui on nn plaaniline lend ja teada, et peab lendama, siis peab tervishoiuteenuse osutaja tellima lennu lennuettevõtjatelt. Kiirabilennu vajadust hindab piirkondlik haigla. Piirkondlikke haiglaid on Eestis kolm – SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla, SA Tartu Ülikooli Kliinikum ning SA Tallinna Lastehaigla.<sup>20</sup> Piirkondlikud haiglad kuuluvad Eesti haiglavõrgu arengukava haiglate hulka.

Seni tegi PPA lennusalk koostööd lepingute alusel SA Tallinna Lastehaigla ja SA Põhja-Eesti Regionaalhaiglaga ning üksikutel juhtudel toetades kiirabi sündmuskohal. Erakorraline õhutransport on põhjendatud valdavalt juhul, kui patsient peab saama kiiret abi kõrgeima etapi haiglas, milleks on piirkondlik haigla oma terviseseisundi raskuse tõttu, või kui piirkondlik haigla toetab muud tervishoiuteenuste osutajat (teine haigla või kiirabiasutus) oma

---

<sup>20</sup> [Haiglavõrgu arengukava–Riigi Teataja](#)

võimekusega, milleks on erikompetentsiga arstimeeskond või erivarustus. Senise praktika kohaselt kiirabilende ei teostata teiste haiglate vahel piirkondlikke haiglaid kaasamata.

Ka edaspidi jääb abivajajat, kiirabibrigaadi liikmeid ja varustust läbi õhu transportima PPA, sest Eestis ei ole paremat ja rahaliselt mõistlikumat alternatiivi selleks kui tegemist on ettenägematu olukorraga. Eesti on väike riik, kus on mõistlik eriotstarbeliste ressursside nagu õhusõidukite riskasutamine<sup>21</sup>. Kiirabi on elutähtis teenus ning avalik ülesanne, kõigi elanike hüvanguks ning kõikide abivajajate aitamiseks. Vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 28 lõikele 1 (igäühel on õigus tervise kaitsele) on riigil kohustus tagada juurdepääs tervishoiuteenustele. Avalikeks ülesanneteks PPA valduses oleva riikliku kopteri kasutamine mitmel otstarbel on ratsionaalne ja kuluefektiivne, kuid eeldab selgete õiguslike aluste loomist, kuna riiklike õhusõidukite kasutamine on piiratud EL-i alusmääruse ja Chicago konventsiooni kohaselt PPA riiklike ülesannetega. Senine koostööpraktika PPA-ga on sujunud, PPA koptereid on kaasatud meditsiinilisteks lendudeks keskmiselt 240 lennutunni mahus aastas. Regulatsiooni kohaselt jääb kehtima senine praktika – kiirabibrigaad osutab vältimatut meditsiinilist abi patsiendile, aga PPA tagab ettenägematus olukorras õhutranspordi kopteriga.

Üks võimalus oleks, et Eesti hangiks lennuettevõtja, kes osutaks kiirabilendude teenust ning kiirabibrigaad lendaks näiteks eraõigusliku juriidilise isiku kaudu, kuid sellel puuduvad eelised. Sotsiaalministeeriumile teadaolevalt ei ole Eestis ühtegi sellist teenusepakkujat, kes suudaks pakkuda sarnast teenust sarnase hinna eest. Eestis on ravikindlustuse eelarve kasin ning ei ole mõistlik ühe teenuse pärast miinust suurendada. Järgnevalt on välja toodud PPA senise praktika ja erasektorile delegeeritud kiirabilendude eeliste ja puuduste võrdlus.

|         | PPA   | Erasektor  |
|---------|---|--|
| Eelised | <p>Tegemist on pikaajase koostööpartneriga, kelle tööga oleme väga rahul.</p> <p>PPA on riiklik asutus, nende kopterid on juba olemas, on juba korraldatud ja puudub oht, et koostööpartner lõpetab oma tegevuse majanduslikel põhjustel. Riik ei saa lubada olukorda, kui ettenägematu abi osutamine muutub võimatuks transpordi puudumise tõttu.</p> <p>PPA kopterite kasutamine on ratsionaalne kogu riigi vaates.</p> | <p>Erapakkujalt võib nõuda olemasolevate riigisiseste ja rahvusvaheliste nõuete täitmist.</p> <p>Teenuse osutamise delegeerimine erasektorile tekitab osapooltele rahulolu seoses võimalusega tulla turule ning potentsiaalselt tekitaks konkurentsi olukorra.</p> |

<sup>21</sup> [2020\\_Golubtsov \(AK vaba\).pdf \(sisekaitse.ee\)](#)

|            |   |  |
|------------|---|--|
| Puudused   | <p>Riikliku ülesande kehtestamine eeldab õigusruumi sisulisi muudatusi, et PPA kopterid vastaks kehtestatud nõuetele, millega kaasneb investeeringute vajadus (täpsed vajadused alles kaardistatakse).</p> <p>Multifunktsionaalsetel PPA kopteritel on ka muid ülesandeid lisaks meditsiinilistele lendudele, seega vältimatu abi vajadusel kopter võib olla hõivatud politsei ülesandega ja meditsiinilise transpordi osutamine toimub viivitusega. Samas on see risk väga väike ning võib juhtuda ka erasektorist teenuse pakkujal.</p> | <p>Esineb risk, et riigis ei ole ühtegi teenusepakkuja nii algselt regulatsiooni kehtestamisel kui ka tulevikus (nt teenusepakkuja võib lõpetada äritegevuse). Hetkel ei ole riigis ühtegi pakkuja, kellel on juba olemas meditsiinilisteks lendudeks sobiv kopter.</p> <p>Tulenevalt EL-i regulatsioonidest on PPA-l keelatud osutada ärilist lennutransporti st kiirabilende teenusena. Järelikult PPA ressurss jääb alakasutatuks, mis on ebaratsionaalne kogu riigi vaates.</p> <p>Erapakkuja ootus on kõikide kulude katmine ja tulu saamine. Arvestades, et ühiskond ootab head kättesaadavust, ei saa erapakkuja tegeleda muu tegevusega lisaks meditsiinilistele lendudele ehk SoM haldusala asutused maksavad operaatorile 100% kuludest. Arvestades, et lisavõimaluste loomisel PPA Lennusalga püsikulud jäävad samaks, on tegemist ebaefektiivsete lisa kuludega.</p> |
| Sarnasused | <p>Mõlema lahendustee korral on meditsiinilise lennuga seotud maismaa kiirabimeeskond. Meditsiinilise lennu sisuline korraldus, teenuse kvaliteet ja kättesaadavus on eeldatavasti sarnased. Mõlema lahendustee korral teenuse eeldatav aastakulu lähtudes 2023. aasta hindadest ületab 2 mln eurot.</p>  |  |

PPA poolt kopteriga teostatavate kiirabilendude aastane kulu on seni olnud Tervisekassale ca 850 000 eurot, sest PPA arvestab ainult vahetult lennuga seotud kulud (kütus, õli, kuluvahendid jms). Riikliku ülesande kehtestamine eeldab aga kõikide kulude katmist proportsionaalselt kopteri kasutamisele (personali kulud, navigeerimise teenus, hooldustasud jms). Muudatuse jõustumise järel suureneb Tervisekassa kaetav kulu ca 1,2 mln eurot aastas. Täpsem kulude arvestus esitatakse eelnõu punktis 7.2.

Muudatuse jõustumise järel tuleb piirhinda kehtestavates rakendusaktides vastavad muudatused ette näha ja tagada PPA-le vajalik lennutunni hind (uus lennutunni hind 8535 eurot) kehtestatava riikliku ülesande täitmiseks. Piirhinda reguleerivad Vabariigi Valitsuse 15. juuni 2023. a määrus nr 56 „Tervisekassa tervishoiuteenuste loetelu“ ning tervise- ja tööministri 20. detsembri 2018. a määrus nr 72 „Kiirabi ja meditsiinilise kaugkonsultatsiooni teenuse eest tasumise tingimused ja kord“. Ühtlasi tuleb rakendusaktide tasandil näha ette riikliku ülesande rahastamise tehniline pool st milline on PPA aruandluse kohustus vastava rahastuse saamiseks. Tehnilise poole ettenägemine on vajalik, kuna eelnõu muudatuste jõustumise järgselt ei tohi kiirabilendude teostamine toimuda teenusena (st lepingute ja igakuiste arvete alusel).

Muudatuste tulemusel tuleb täiendada ka siseministri 17. juuli 2014.a määrust nr 33 „Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus“, kuna põhimääruse kohaselt kaetakse PPA kulud riigieelarvest. Muudatuse järel hakkab PPA-le aga kopteri kiirabilendude eest tasuma Tervisekassa, mistõttu on vaja põhimääruse vastavat sätet täiendada.

### 3.2. Teiste riikide praktika

Eelnõu muudatuste koostamisel lähtuti peamiselt Iirimaa, Saksamaa ja Madalmaade praktikast ja konsultatsioonidest nende asjatundjatega. Iirimaal on hetkel tsiviillennunduse pädev asutus lahendamas EASA alusmääruse kohaldamise küsimust otsingu- ja päästetööde (SAR) lendudele. Täpsustuseks, otsingu- ja päästetöid võib teha nii avalik-õiguslik kui ka eraõiguslik juriidiline isik (mitte füüsiline isik), kuid olenemata tema õiguslikust staatusest on otsingu- ja päästetööd alati riiklik ülesanne ja seetõttu ei tehta seda tsiviillennunduses. Kui SAR-i teeb eraõiguslik juriidiline isik, muutub tema õhusõiduk automaatselt riiklikuks õhusõidukiks olenemata tema registris olevast tsiviilõhusõiduki staatusest ja ta kaotab kõik tsiviilõhusõidukile kohalduvad õigused ja kaitsed. Sama kehtib kõigi teiste riiklike ülesannete täitmisel, näiteks kui transporditakse (loa alusel) sõjalisi objekte tsiviilregistris oleval õhusõidukil. Lennu ajal on õhusõiduk riiklik õhusõiduk ning sel ajal ei ole tsiviillennunduse pädeval asutusel järelevalve pädevust.

Iirimaa EASA alusmääruse kohaldamise vajaduse tingisid kaks lennuõnnetust<sup>22</sup>, kus SAR lennul olnud kopterid kukkusid alla ning meeskonnad hukkusid. Mõlema lennuõnnetuse uurimise raportid nägid ette vastavalt 25 ja 42 ohutusalast soovitusi, millest viimases olid mh soovitused hinnata uuesti lennutegevuse nõuded SAR lendude jaoks (käitamistingimused, lennureeglid) ning kaaluda EL-i õiguse kohaldamise võimalikkust SAR lendudele<sup>23</sup>. Soovituste tulemusel koostati üle-euroopaline rakkerühm, kuhu mh kuulusid Iirimaa, Luksemburg, Slovakkia, Prantsusmaa, Rootsi, Madalmaade, Portugali, EASA ja Eurocontrol'i esindajad. Aasta pikkuse töö tulemusel leiti, et EASA alusmääruse *opt-in* on võimalik, kuid keeruline on eelkõige lennutegevusega (III jagu) ja selleks on vaja kehtestada peale *opt-in*'i kohaldamist EASA alusmääruse kohased erandid (ca 15 lennureeglitest ja ca 30 lennutegevuses). Iga kehtestatav erand eeldab riskianalüüsi ja riskide maandamise meetmete kehtestamist ning EASA ja EK heakskiitu.

EASA on mitteametlikult avaldanud ka arvamust, et *opt-in*'i rakendamise eesmärk on siiski kehtivate nõuete kasutamine, mitte kehtivate nõuete kasutamine erakordselt suure hulga eranditega, millega kaoks *opt-in*'i mõte. Erandite puhul kehtib põhimõte, et erand on eelkõige ajutise iseloomuga ning erakorralise olukorra vältimiseks või sellest väljumiseks. Rakkerühm tõi välja, et SAR lendude tegemiseks vajaliku õiguse saamiseks on vaja lähtuda kas tegevusloa (lennuettevõtja sertifikaat (*Air Operator Certificate, AOC*) ja/või lennutööde loa (EL-is erilennu luba, *Specialised Operations Authorisation, SPO*) väljaandmise nõuetest. Tänaseni Iirimaa otsust teinud ei ole.

Ka Madalmaades tekkis vajadus ohutustaseme tõstmiseks peale lennuohutusjuhtumeid SAR lendudel. Sarnaselt Iirimaale lõpetati riiklik SAR lendude tegemine ja piirivalve toetamine ning

<sup>22</sup> 01. juuli 1999 Eurocopter AS365Fi Dauphin, Air Corps (Iiri õhujõud) No. 248, riiklik õhusõiduk, kaptenil riiklik piloodiluba. 4-liikmeline meeskond, kõik hukkusid, kopter hävis täielikult. Peale seda loobusid Iiri õhujõud (*Air Corps*) SAR lendudest, piirivalve hakkas teenust sisse ostma. 14. märts 2017 Sikorsky S-92A, EI-ICR. Käitaja oli CHC Ireland DAC, kes oli eraettevõtte, omas nii tsiviillennunduse nõuete kohast lennuettevõtja sertifikaati HEMS (kopteri kiirabilendude) eriloaga kui ka riiklikku SAR luba, mõlemad välja andnud Iiri lennuamet.

<sup>23</sup> ehk ainult SAR lendude, olenemata käitajast, alusmääruse *opt-in*'i III jao kohaldamise võimalikkust

SAR lende hakati kasutama teenusena. Alates 2022. aastast kohaldatakse Madalmaades *opt-in*'i piirivalve ja SAR lendude suhtes, kaasa arvatud mehitamata õhusõidukite käitamisel. Samas on eelkirjeldatud suur erandite vajadus lennutegevuses viinud selleni, et Madalmaad kaaluvad esimesel võimalusel kehtestada nimetatud ulatuses lennutegevusele siseriiklikud nõuded.

Saksamaal on politseiteenistuses kohaldatud juba enne EASA alusmääruse *opt-in*'i võimaluse tekkimist õhusõidukite käitamisel I ja II jao nõudeid siseriiklikult ning politsei õhusõidukid registreeritakse tsiviilõhusõidukite registrisse. Kui EASA alusmääruse vastuvõtmisel avanes võimalus otse EASA alusmääruse ja selle rakendusaktide nõudeid kohaldada, teavitas Saksamaa EK-d ja EASA-t alusmääruse I ja II jao kohaldamisest. Lennutegevust reguleeritakse siseriiklikult, kuid samuti lennundusseaduse abil ning pädevaks asutuseks on samuti tsiviillennunduse pädev asutus ehk lennuamet.

#### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõuga ei kasutata uusi termineid.

#### **5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele**

Eelnõul on puutumus järgmiste aktidega:

- 1) Euroopa Liidu toimimise leping;
- 2) EASA alusmäärus;
- 3) Chicago konventsioon.

TFEU artikli 100 lõike 2 alusel on Euroopa Parlamendil ja nõukogul transpordisektoris õigus otsustada lennunduse transpordi küsimuste reguleerimine ja ulatus. Arvestades volituse ulatust on Euroopa Parlamendil ja nõukogul õigus reguleerida valdkonda lennuohutuse küsimustest laiemalt. Seetõttu on eelnõu peamiseks alusdokumendiks nimetatud TFEU artikli alusel antud EASA alusmäärus. Määrus baseerub paljuski 1944. aasta rahvusvahelisel tsiviillennunduse Chicago konventsioonil, arvestades siiski, et Chicago konventsiooni osalisriigid peavad tagama nii Chicago konventsiooni ja selle lisade kohaldamise kui ka EASA alusmääruse ja selle rakendusaktide kohaldamise samaaegselt.

Chicago konventsiooni jõustumisega, tekkis vajadus sõjalennunduse kiire arengu järel reguleerida ja tagada lennuohutus tsiviillennunduses, eristada tsiviilõhusõidukeid riiklikest õhusõidukitest ning tagada tsiviilõhusõidukite kaitse ja puutumatus rahvusvaheliselt tunnustatud viisil. Seetõttu loodi Chicago konventsiooni artikliga 3<sup>24</sup> tänaseni kehtiv eristus riiklike ja tsiviilõhusõidukite vahel.

EASA alusmääruse 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

---

<sup>24</sup> Chicago konventsiooni 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 erikokkuleppest tuleneva või muu loata ning järgimata loa sätteid.
- d) Kehtestades eeskirju riiklike õhusõidukite kohta, kohustub osalisriik osutama vajalikku tähelepanu tsiviilõhusõidukite lennuohutusele.

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.

EASA alusmääruse artikli 2 lõige 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.

### **5.1. Euroopa Komisjoni teavitamine**

EASA alusmääruse artikli 2 lõike 6 kohaselt võib liikmesriik teha EASA alusmääruse kohaldamisotsuse. Kõnealuses otsuses määratud kuupäevast alates kohaldatakse asjaomaste tegevuste, töötajate ja organisatsioonide suhtes ainult asjaomase jao või asjaomaste jagude sätteid ning käesoleva määruse neid sätteid, mis on seotud kõnealuse jao või kõnealuste jagude kohaldamisega.

Asjaomane liikmesriik teatab oma otsusest viivitamata EK-le ja ametile ning esitab neile kogu vajaliku teabe, eeskätt:

- a) asjaomane jagu või asjaomased jaod;
- b) asjaomased tegevused, töötajad ja organisatsioonid;
- c) otsuse põhjused ning
- d) otsuse kohaldamise alguskuupäev.

Kui EK leiab pärast ametiga konsulteerimist, et sätestatud tingimus ei ole täidetud, võtab EK vastu rakendusakti, mis sisaldab sellekohast otsust. Pärast rakendusakti asjaomasele liikmesriigile teatavakstegemist võtab kõnealune liikmesriik viivitamata vastu kohaldamisotsuse muutmise või kehtetuks tunnistamise otsuse ning teavitab sellest EK-i ja ametit. Liikmesriik võib kohaldamisotsust igal ajal muuta või selle kehtetuks tunnistada. Sel juhul teavitab liikmesriik sellest viivitamatult EK-i ja ametit. Amet lisab kõik EK ja liikmesriikide otsused, millest teda on käesoleva lõike kohaselt teavitatud, artiklis 74 osutatud andmekogusse. EK, amet ja asjaomase liikmesriigi pädevad asutused teevad kohaldamisel koostööd.

EASA alusmäärusest tulenevalt edastab TRAM eelnõu jõustumise järel vajaliku teabe EK-le (sh PPA vastavushindamise ning TRAM-i hinnangu sellele).

## **6. Seaduse mõjud**

Eelnõu punktides 1–3 nimetatud muudatustel on sotsiaalne mõju ning mõju siseturvalisusele ja riigivalitsemisele. Punktis 4 nimetatud muudatusel on sotsiaalne mõju ning mõju riigivalitsemisele. Punktis 5 nimetatud muudatusel on mõju siseturvalisusele.

- 1) PPA riiklike õhusõidukite käitamisel lennutegevuses kehtestatakse EASA alusmääruse III peatüki III jaoga samaväärsed nõuded siseriiklikult;

- 2) PPA riiklike õhusõidukite käitamisel kohaldatakse EASA alusmääruse III peatüki I ja II jaos sätestatud nõudeid;
- 3) TRAM-i järelevalvepädevus

Muudatustega luuakse ühtne tõlgendus ja õigusraamistik PPA riiklike õhusõidukite (v.a mehitamata õhusõidukite) käitamisele, hooldusele ja pilootide kvalifikatsioonile, mistõttu mõjude hindamisel tuleb neid käsitleda terviklahendusena. Kahe viimase puhul kohaldatakse EL-is kehtivaid tsiviillennunduse norme, mida ilma kohaldamisotsuseta ei või riiklike õhusõidukite osas kohaldada. Lennutegevuse siseriiklikult reguleerimine parandab lennuohutuse taset ning tagab lennunduses väga olulise põhimõtte järgimise – õhuruumis kehtivad reeglid on ühetaolised ning aitavad vältida parimal võimalikul moel paralleelsete süsteemide rakendamisel esinevat ohtu ja teadmatust milliseid nõudeid kohaldada tuleb. Muudatustega likvideeritakse olukord, kus PPA lennutegevusele ei kehtinud riigis ükski lennutegevuse õigusraamistik ning lähtuda tuli tsiviillennutegevuse nõuetest mitteametlikult ning parimatest praktikatest lähtuvalt. See pani PPA piloodid olukorda, kus tegelikkuses puudus õigusselgus ning puudus ka järelevalve PPA lennutegevuse üle.

Tänapäevani ei ole kahtluse alla seatud otseselt seniste lendude ohutust, kuid nõuete puudumisel puudus ka järelevalve ning piisav informatsioon seisukoha võtmiseks ja hinnangu andmiseks. Tõsisemaid lennundusalaseid juhtumeid ei ole esinenud ning eelnõu reguleerimise eesmärk on eelkõige ennetada riskide realiseerumist ning tagada võimalikult selge raamistik PPA lennusalga teenistujatele. PPA piloodid ja õhusõidukite (jätkuva) lennukõlblikkuse eest vastutavad isikud on tsiviillennunduse pädevuste ning kvalifikatsiooniga, tunnevad olenemata õigusaktides sätestamata nõuetest õhusõidukite käitamist väga hästi ja tagavad ohutu lennutegevuse äärmiselt keerulises õiguslikus situatsioonis.

**Mõju siseturvalisusele:** elanike turvalisus ja õnnetuste ennetamine

**Sihtrühm:** PPA lennusalga (ca 75 teenistujat), kogu Eesti elanikkond

**Olulisus:** Eelnõu sisaldab riigi otsust kohaldada PPA riiklike õhusõidukite käitamisele EL-i tsiviillennunduse nõudeid õhusõidukite lennukõlblikkuse ja õhusõiduki meeskondade suhtes. See tähendab, et neil õhusõidukitel on EL-i lennukõlblikkuse sertifikaadid (*Certificate of Airworthiness, CofA*) ja jätkuva lennukõlblikkuse kontrolli sertifikaadid (*Airworthiness Review Certificate, ARC*), mille olemasolu tagab CofA jätkuva kehtivuse ning neid õhusõidukeid hooldatakse ja nende jätkuv lennukõlblikkus tagatakse vastavalt Euroopas vastastikku tunnustatavatele hooldusorganisatsioonidele (*Maintenance Organisation Certificate*) ja jätkuvat lennukõlblikkust korraldava organisatsiooni (*Continuing Airworthiness Management Organisation, CAMO*) sertifikaatidele. Seega õhusõidukite lennukõlblikkus tagatakse lennunduses kõrgeima tasemega nõuetele vastavuse kaudu. Samamoodi kohalduvad nõuded pilootide lubade suhtes (sh järjepidev kvalifikatsiooni hoidmine ning kõrgetasemeline tervisekontroll ja tervisetõendid), mis tagavad nii piloodiloo kehtivuse, kui ka järjepideva kontrolli pilootide üle.

Tänapäevani järgiti samu nõudeid parimal võimalikul moel, kuid selleks puudus õiguslik alus. PPA lennusalga puudutab muudatus ca 75 lennusalga teenistujat. Muudatuse mõju PPA lennusalga tegevusele ei ole suur, kuna eelnõu koostamise aluseks on PPA poolt teostatud nõuete vastavushindamine, milles amet on hinnanud enda võimekust vastavaid nõudeid täitma. Õigusselguse loomise tulemusel kuulub PPA lennusalga TRAM-is läbiviidavate EASA auditite kaudu ka EL-i järelevalve alla ning seetõttu tagatakse EASA alusmääruse kahe jao ulatuses teataval määral topelt kontroll. EASA auditite käigus on EASA-l õigus kontrollida TRAM-i

EASA alusmääruse kohase järelvalve all olevaid isikuid, st EASA võib TRAM-i auditi käigus minna kontrollima ka PPA tegevust EASA alusmääruse kohaldamisalasse jääva tegevuse ulatuses (sh tõstatada puuduseid, mis kuuluvad TRAM-i järelvalvel PPA poolt kõrvaldamisele). PPA riiklike õhusõidukite lennutegevuse käitamise nõuete kehtestamisega võtab riik endale ülesandeks tagada PPA riiklike õhusõidukitega tehtavate lendude ohutuseks vajalike nõuete olemasolu.

Muudatustega tagatakse lennuohutus õhusõiduki meeskonnale, õhusõidukis viibivatele isikutele ning kaudselt kogu elanikkonnale, kuna õhusõidukite käitamine õhuruumis toimub ka tiheasustuse piirkondades. Kogu elanikkonnale avaldub mõju kaudselt, st et ka seni tehtud PPA lendude korral on ohutustase teadaolevalt tagatud. Mõju on positiivne nii rahvusvaheliselt kokkulepitud nõuete järgimise kaudu ning eelkõige seetõttu, et muudatuse tulemusel saavad jätkuda elanikkonda enim puudutavad lennud abi osutamiseks. Ebasoovitavate mõjude risk on väike, kuna muudatuste näol on tegemist positiivselt avalduva mõjuga. Eelnevat arvestades võib mõju hinnata oluliseks, kuna kui vastavaid nõudeid ei kehtestata, ei ole võimalik ka lende teha.

**Mõju riigivalitsemisele:** mõju riigieelarvele ja töökoormusele.

**Sihtrühm:** TRAM (ca 5 teenistujat), PPA lennusalk (ca 75 teenistujat)

**Olulisus:** EASA alusmääruse kohase otsusega kaasneb TRAM-ile vastavas osas järelvalve kohustus. Lisaks tuleb ka TRAM-ile juurde PPA riiklike õhusõidukite lennutegevuse järelvalve kohustus. Sellega TRAM-i töökoormus kasvab ning kasvab vajadus ka lisatööjõu järele. Muudatuse jõustumisel tekivad selged kohustused järelvalve tegemiseks ka näiteks lennukontrollide tegemisel, mis tähendab, et järelvalve maht ning kvalifitseeritud inspektorite vajadus kasvab. Olemasoleva personaliga ei ole võimalik lisanduvat kahte ülesannet täita, kuna juba praegu on EK algatanud Eesti suhtes rikkumismenetluse lennuohutusnõuete mittetäitmise tõttu, millest üks puudus põhines kvalifitseeritud personali tagamata jätmisel. TRAM-il on vaja kahe uue ülesande täitmiseks kaht ametikohta (lennukõlblikkuse inspektor ja lennutegevuse inspektor). TRAM-is tegelevad lennundusjärelvalvega ca 33 teenistujat, kuid otseselt puudutaksid muudatused ca 5 teenistujat. Kuna seadusemuudatuse jõustumise järel on koheselt vajalik tagada järelvalvepädevus ning kahte uut ametikohta veel täidetud ei ole, tuleb olemasolevatel järelvalveinspektoritel võimalikult lühiajaliselt oma pädevuse piires eelnõuga kaasnevaid ülesandeid teostada.

Nii EASA alusmääruse III peatüki I ja II jao kui ka lennutegevuse üle järelvalvet tegevate inspektorite kvalifikatsiooninõuded on ranged ning eeldavad inspektoritelt samaväärseid pädevusi ja kvalifikatsiooni, kui seda on järelvalve subjekti tegevused. Näiteks hooldusorganisatsiooni üle järelvalvet tegeva inspektori kvalifikatsioon peab vastama samale tasemele ehk tal peaks olema I jao rakendusmääruse tehniku luba (osa -66), lennutegevuse inspektoril piloodiluba samaväärselt õhusõiduki piloodiga. Veelgi enam, lennuki piloot/inspektor ei või teha (operatsioonilise) lennutegevuse üle järelvalvet, kui käitatakse kopterit. Seega, tuleb lähtuda iga järelvalve kohustuse lisandumisel ka sellest, milline on järele valvatava organisatsiooni keerukus ning kasutatavad õhusõidukid. PPA lennusalk käitab nii koptereid kui ka lennukeid, mis tähendab, et TRAM peab käitamise järelvalves tagama vähemalt kahe inspektori olemasolu (kopteri ja lennuki), et inspektorid oleksid võimelised tundma vastavate tüüpide lennukite ja kopterite käitamise eripära. Vastasel juhul ei suudeta tagada piisavat järelvalvet pelgalt kvalifikatsiooni puudumise tõttu. Täpsem kulude osa esitatakse punktis 7.1

Muudatustega tagatakse, et nõuete järgimise üle on tagatud järelevalve. Ebasoovitavate mõjude risk on väike st kui järelevalve tegemiseks vajaliku lisapersonaliga seotud kulud kaetakse. Ebasoovitavate mõjude risk kujuneb suureks, kui järelevalve tegemiseks vajalikku rahastust ei tagata. Juhul, kui tööjõukulude katteks rahastust ette ei nähta, ei ole võimalik järelevalvet TRAM-l teha, mistõttu tuleb lahendusena leida mõni teine asutus (nt lennutegevust puudutavas osas Siseministeeriumi valitsemisala). Kui lisa ametikohti TRAM-ile ei tagata, tuleb muudatused järelevalve osas eelnõust välja jätta. Muudatused toovad kaasa töökoormuse kasvu. PPA lennusalgalet kaasneb töökoormuse kasv kehtestavate nõuete ühekordses tutvumises ja edaspidi nende kohases järgmises. Külla aga TRAM-ile on töökoormuse näol tegemist jätkuva sagedusega, mida maandatakse siis uute ametikohtade loomisega, mille järgselt muutub mõju ulatus ka väikseks.

#### **4) Kopteri kiirabilennud võetakse riigi ülesandeks ning määratakse nende täitjaks PPA**

Muudatusega võetakse kopteri kiirabilennud riigi enda ülesandeks ning määratakse nende täitjaks PPA.

#### **Sotsiaalne mõju (sh demograafiline)**

Sihtrühm: kogu Eesti elanikkond.

Olulisus: Muudatuste tulemusel avaldub kaudne mõju potentsiaalselt kogu elanikkonnale, kuna igaüks võib mingil hetkel vajada meditsiinilist abi ja kriitilises seisus või ligipääsmatus asukohas olles lennutransporti. Statistikaameti andmetel on Eesti rahvaarv 2023. aasta 1. jaanuari seisuga 1 365 884. Täpsemalt aga moodustavad sihtrühma väike osa kogu elanikkonnast, kuna SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla (PERH) kiirabikeskuse andmete kohaselt teevad nad aastas keskmiselt 90-120 lendu.

Muudatustest otseselt mõjutatud sihtrühma võib seega pidada väikeseks, kaudselt on aga mõjutatud terve elanikkond. Kaudselt avaldavad muudatused positiivset mõju kogu elanikkonnale, kes kõik võivad mingil eluetapil sattuda kriitilisse tervislikku seisu või asuda kohas, kuhu maismaatranspordiga juurdepääs on raskendatud. Kitsamalt on aga muudatustest otse mõjutatud väike osa elanikkonnast. PERH-i andmetel teevad nad aastas ca 100 lendu, millest kuni kümnendik on merepääste operatsioonid ja ülejäänud meditsiinilennud (aegkriitilise terviseseisundi puhul). Kiirabilende tehaksegi enamasti saartelt maismaal asuvatesse kõrgema etapi haiglatesse ning mõningatel juhtudel transporditakse haiged ka välismaale, (nt Soome), kuna Eestis ravivõimalused puuduvad.

Täpsustuseks tuleb mainida, et hetkel on PPA-l kolm lepingut kiirabilendude tegemiseks: SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla, SA Tallinna Lastehaigla ning kolmepoolne leping Terviseameti ja Häirekeskusega. Kuna Häirekeskus saadab kopterit meditsiinilistel näidustustel välja harva ning ka Lastehaigla puhul on tegemist üksikute lendudega välismaale, siis suurem osa lendudest tehakse PERH-i algatusel. Edaspidi määrab eelnõu kohaselt kiirabilennu vajaduse üks kolmest Eesti piirkondlikust haiglast: SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla, SA Tartu Ülikooli Kliinikum ning SA Tallinna Lastehaigla.

Kopteri kasutusvõimaluse puudumise korral jääksid aegkriitiliste patoloogiatega inimesed abita või lükkuks ravi edasi paarist tunnist, suurematel saartel elavate inimeste puhul kuni mõne päevani. Kopteri puudumisel jääksid tegemata ka merepääste operatsioonid. Mõju ulatust võib

seega hinnata suureks. Kuna kopterit kasutatakse meditsiinilistel puhkudel enamasti aegkriitiliste patsientide ja mereoperatsioonide puhul, mis on ebaregulaarselt juhtuvad sündmused, võib mõju avaldumise sagedust hinnata keskmiseks.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike, kuna muudatused avalduvad positiivse mõjuga. PPA-le riikliku ülesande määramine hoiab ära olukorra, kus õigusraumi lünga tõttu ei ole PPA-l õigust enam alates järgmisest aastast meditsiinilistel põhjustel lennutransporti pakkuda. Sellisel juhul jääksid teatud inimesed elanikkonnast abita, kuna nende asukoht on muud moodi ligipääsmatu või tegemist on aegkriitilise tervisliku seisundiga, mis vajab kiiret abi või transporti kõrgema etapi meditsiinasutusse. Lennutranspordi puudumine võib seega mõne inimese jaoks lõppeda surmaga või prognoosi halvenemisega, mida oleks saanud ära hoida lennutransporti kasutades. Eelnevat arvestades võib mõju hinnata oluliseks.

**Mõju riigivalitsemisele:** mõju riigiasutuste korraldusele

**Sihtrühm:** PPA (ca 75 teenistujat)

**Olulisus:** Muudatus tulemusel PPA lennusalga korraldus ei muutu, eesmärk on tagada senise praktika jätkumine. Mõju ulatus on seega väike. PPA kopter on kaasatud kiirabilendudeks keskmiselt 240 lennutunni mahus aastas. Enamik kiirabilende on senini toimunud PERH-i lepingu<sup>25</sup> alusel. Mõju avaldumise sagedust võib pidada ebaregulaarseks, kuna meditsiinilistel puhkudel kasutatakse PPA kopterit erandlikel juhtudel, kui abivajajad on kriitilises seisus, maismaatransport pole võimalik või halvendab patsiendi seisundit.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike, kuna tegemist on positiivset laadi muudatustega. Kui muudatusi sisse ei viida, tekib risk, et PPA kopterit kiirabilendude transpordiks kasutada ei saa. Kokkuvõttes võib mõju pidada väheoluliseks, kuid positiivseks, kuna selle eesmärk on senise praktika jätkamine.

Muudatustega ei kaasne mõju ettevõtetele ega halduskoormust kodanikele. Mõju kaasneb TRAM-ile järelevalvepädevuse lisandumisega, mida on hinnatud juba eelnõu mõjude punktides 1–3.

## **5) KorS-i erimeede mehitamata õhusõidukite hoiulevõtmiseks**

**Mõju siseturvalisusele.** Õnnetuste ennetamine

**Sihtrühm:** TRAM, Kaitsevägi

**Olulisus:** Erimeetme kasutamisel on tegemist olulise riivega ning see peab olema põhjendatud, protokollitud ja rakendatud õiguslikel alustel. Täna puudub igasugune võimalus TRAM-il (või mõnel teisel LennS-i alusel riikliku järelevalvet teostaval asutusel) aga erimeedet kasutada. TRAM-i praktikas on mitmeid juhtumeid, kus erimeedet oleks olnud vaja kasutada, tihti juba seetõttu, et PPA on esmase reageerimise tulemusel mehitamata õhusõiduki TRAM-ile edastanud. TRAM-il peab olema võimalus seda ka õiguspäraselt hoiule võtta. Samuti on võimalik, et hoiule võtmise meedet on vaja kohaldada muudes lennunduse valdkondade järelevalvete puhul, kuid eelkõige on see oluline täna mehitamata õhusõidukite järelevalves.

---

<sup>25</sup> Eelnõu järgselt on PPA-l keelatud jätkata kopteri kiirabilende teostamist lepingute alusel st teenusena.

LennS-i täiendamine hoiulevõtmise erimeetme kohaldamise õigusega tagab kohase mehitamata õhusõidukite järelevalve. Praktikast on tihti PPA esimesena reageerinud mehitamata õhusõidukiga toime pandud rikkumisele või selle alla kukkumisele. See tähendab, et PPA edastab menetlemiseks hoiule võetud mehitamata õhusõiduki TRAM-ile, kuid TRAM ei saa ilma erimeetmeta mehitamata õhusõidukit hoiule võtta.

Muudatustega tagatakse, et mehitamata õhusõidukite järelevalve menetlus on kohane ning selle menetluse käigus on võimalik kohaldada vajalikke meetmeid. Ebasoovitavate mõjude risk on väike, kuna muudatused avaldavad positiivset mõju.

## **7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

### **7.1. Transpordiamet**

Eelnõu rakendamisega kaasnevad TRAM-ile kulud seoses kahe ametikoha vajadusega. Muudatused näevad ette, et PPA riiklikud õhusõidukid hakkavad järgima EASA alusmääruse nõudeid, mis omakorda tähendab, et selle otsusega allub PPA TRAM-i järelevalvele. Sellega kaasneb TRAM-ile ühe lennukõlblikkuse inspektori ametikoht. TRAM hakkab eelnõu järgselt tegema ka järelevalvet PPA lennutegevuse üle. Selleks vajab TRAM ühte lennutegevuse inspektori ametikohta.

Kulude arvestamise aluseks on põhimõte, et üks vastava valdkonna inspektor saab korraga maksimaalselt hallata kahte lennuettevõtet. PPA lisandumisega tekib vajadus 0,5FTE lennutegevuse inspektori ja 0,5FTE lennukõlblikkuse inspektori ametikoha järele. TRAM-i inspektorite ressurss on mõlemas valdkonnas juba täna väiksem, kui töökoormus ette näeb ning uusi püsivaid ülesandeid olemasolevatele inspektoritele juurde lisada ei ole võimalik. Nagu eelnõu mõjude osas kirjeldatud, siis juba hetkel on EK algatanud Eesti suhtes rikkumismenetluse lennuohutusnõuete mittetäitmise tõttu, millest üks puudus põhines kvalifitseeritud personali tagamata jätmisel. Seega olemasoleva personaliga ei ole uute ülesannetega arvestatud, mis tähendab, et on vältimatu vajadus kahe uue ametikoha järele.

Seega lennutegevuse inspektori ametikoha palgakulu on aastas 67 436 eurot ning lennukõlblikkuse inspektoril 52 182 eurot. Lennukõlblikkuse inspektori koolituskulude maksumus kokku on 38 681 eurot ning lennutegevuse inspektoril kokku 31 700 eurot. Arvestuses on eeldatud, et tööle värvatav on läbinud üldise lennundusalase väljaõppe ning inspektoritele vajamineva koolituse peab läbima täies ulatuses. Täies ulatuses koolituse läbimine võtab aega kaks aastat. Sõltumata töökoormusest tuleb inspektoritel läbida väljaõpe täies mahus. Mõlemad inspektorid peavad regulaarselt läbima täiendkoolitusi. Koolitustsükkel on enamasti kolm aastat ning nõutavate täienduskoolituste maksumus lennukõlblikkuse inspektoril on 28 802 eurot ja lennutegevuse inspektoril 26 700 eurot. Lennutegevuse inspektoril lisandub veel täiendava kuluna iga-aastane tüübipädevuse koolitus maksumusega 5000 eurot. Täpsema täiendõpete programmi koostamisel jagatakse koolitused pikema perioodi peale kui üks aasta. Seega võivad kulud aastate lõikes muutuda. Tegelik lõppsumma selgub pärast koolitushangete tegemist.

Kahe ametikoha tööjõukulu on seega kokku aastas 119 618 eurot. Mõlema ametikoha koolituskulud kokku on 70 381 eurot. 2024. aasta kulud kaetakse Kliimaministeeriumi eelarvest. Pärast 2024. aastat taotletakse kulude katmist riigieelarve protsessi raames, mille katteallikaks on järelevalvetasud. Transpordiamet koostöös Kliimaministeeriumiga on ette

valmistamas ameti lennundusvaldkonna rahastusmodeli muutust lisades senisele riigieelarvepõhisele ning riigilõivudele järelevalvetasu. Sektoripõhise rahastamismudeli ettepanekud viiakse valitsuskabinetti 2024 esimesel poolaastal ning see eeldab ka seadusemuudatust, mille kavandatav jõustumisaeg on 2025. aastal.

## 7.2. Tervisekassa

Eelnõu rakendamise kaasnivad kulud Tervisekassa eelarvele. Alates 1. juulist 2023 hüvitab Tervisekassa ühe lennutunni eest 3720 eurot. Muudatuste tagajärjel on lennutunni hinnaks ca 8500 eurot.

Hinnatõus on seotud sellega, et praeguse praktika kohaselt arvestab PPA üksnes vahetult lennuga seotud kuludega (näiteks kütus ja lennupõhised kuluvahendid). Seaduse rakendamisel rakendatakse edaspidi hinnamudel, mis hõlmab kõikide õhutranspordiga seotud kulude proportsionaalselt kasutusele, sh navigeerimiskulud, personali kulud jmt. Arvestades aastast keskmist lennutundide arvu (ca 240) lisandub Tervisekassale tema seni hüvitatud ca 850 000 eurole veel 1,2 mln eurot 2024. aastal. Edaspidi vaadatakse lennuhind regulaarselt üle, võttes arvesse kütusehinna ja muude kulude muutumist.

Riikliku ülesande kehtestamine eeldab kõikide kulude katmist proportsionaalselt kopteri kasutamisele. Kui kiirabilennud võtavad ca 27% kogu lennusalga töömahust sarnaselt senise praktikaga, on lendudega seotud kulud tulevikus esialgsel hinnangul ca 2 mln eurot aastas.

PPA poolt senini arvatud kiirabilennu tunnihind ei sisaldanud täisomahinda. See tunnihind kattis vaid lendudega otseselt seotud kulud ehk nn muutuvkulud (kütus, õlid ja spetsiaalsed vedelikud) ning lennuga kaasnivad lisakulud (nt stardi-, maandumis-, parkimistasu, navigatsioonitasu jne), kuid alates 2018. a on hakatud tunnihinnas arvestama proportsionaalselt kiirabilendude osakaalule ka püsikulud (s.o õhusõidukite kindlustus, pikaajalised hoolduskulud, varuosad, amortisatsioon, meeskonna ja mehaanikutega seotud kulud (tööjõukulu, koolitused, lähetused, eri- ja vormiriietuse kulu, side-, tervishoiu, inventari- jm administreerimiskulud). Samuti on tunnihinda arvatud Tallinnas ja Kuressaares asuva hoone kulud ning lennusalga kasutusel olevate maismaasõidukite ülalpidamiskulud.

PPA lennutunni omahinna arvutuses on arvesse võetud kõik lennusalga toimimisega otseselt seotud kulukomponendid. Omahinda ei ole arvestatud kaudseid kulusid (nt tugiteenuste, juhtimise kulud) ning ka käibemaksukulud, kuna alates 2020. aastast ei arvestata riigiasutustel käibemaksu eelarve piirsummas, vaid arvestuslikuna (eelarveliigil 10).

Omahinnas sisalduvad kulud jagunevad:

- 1) kulud, mis on otseses sõltuvuses lendamisega (nn muutuvkulud);
- 2) kulud, mis peavad olema tagatud ka siis, kui õhusõidukid on valmisolekus (nn püsikulud).

PPA hinnangul ei ole senini kehtinud hinnametoodika alusel lendude osutamine 100% eelarvega kaetud ning igal aastal peab PPA taotlema lisavahendeid kopterite suurte hoolduste puudujäägi ja lennukõlblikkuse tagamiseks, sh looma VO15 võimekust, mille kvaliteetne mõju on tulevikus ka kiirabilendudele. PPA on senini omatuludest katnud lennuga seotud otsesed muutuvkulud, kuid juba 2018.a meditsiinilendudele kehtestatud tunnihinnas hakati arvesse võtma ka osaliselt püsikulud (so lennusalga töötajate palgakulud, töötajatega seotud maj.kulud, lähetused, koolitused jm), kuna riigieelarvest ei ole saanud piisavalt täiendavaid vahendeid, et katta

hinnatõusust tulenevat kulutuste kasvu. Seoses kopterite vananemisega on kasvanud ka kopterite suurhooldustega seotud investeeringute kulud ning suure hüppe on teinud õhusõidukite varuosade hinnatõus. PPA baaseelarves on püsivalt kopterite suurhooldusteks ja varuosadeks 1,3 mln, kuid viimaste aastate tegelik vajadus on olnud ca 1 -1,5 mln suurem. Siseministeerium on iga-aastaselt taotlenud riigieelarvest lisavahendeid, et hoida lennuteenust jätkusuutlikuna, kuid neid taotlusi ei ole rahuldatud. Arvestada tuleb, et ka kiirabilennud mõjutavad hoolduste tsüklit, mistõttu on kohane ka kiriabilendude puhul vastavate kulude arvestamine proportsionaalselt kiriabilendude mahule. Rõhutada tuleb, et kiirabilendude omahinnas on arvestatud vaid 27% püsikuludest (st kiirabilendude maht kogu PPA lennusalga lendudest).

PPA hinnangul on kiirabilendude riikliku ülesande täitmisega kaasnevad kulud lennutunni maksumusega **8 535 eurot**.

PPA kopteri tegevust tervishoiuteenuste osutamisel hakkab rahastama Tervisekassa enda eelarvest, mis moodustub sotsiaalmaksu laekumistest ning riigieelarve eraldistest. Tänane igakuine arvete süsteem asendub iga-aastase ühe summa tasumisega. Tunnihind kiirabilendude teostamisel jääb kehtima, kuid täpsem iga-aastane tasumine lepatakse kokku rakendusaktide tasandil, mis reguleerivad piirhindade kehtestamist. Ka seadusemuudatuse jõustumise järel võetakse PPA-le kiirabilendude eest tasumisel arvesse sooritatud lennutundide mahtu ja lennutunni hind. Tervisekassa tasub otse PPA-le avaliku ülesande täitmise eest. Tervisekassa on avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb seaduste alusel ning täidab seadustest tulenevaid ülesandeid (tervisekassa seaduse § 2 lõige 1).

Eeltoodu põhjal tuleb piirhinda kehtestavates rakendusaktides vastavad muudatused ette näha ja tagada PPA-le vajalik lennutunni hind (uus lennutunni hind 8535 eurot) riikliku ülesande täitmiseks. Piirhinda reguleerivad Vabariigi Valitsuse 15. juuni 2023. a määrus nr 56 „Tervisekassa tervishoiuteenuste loetelu“ ning tervise- ja tööministri 20. detsembri 2018. a määrus nr 72 „Kiirabi ja meditsiinilise kaugkonsultatsiooni teenuse eest tasumise tingimused ja kord“. Ühtlasi tuleb rakendusaktide tasandil näha ette riikliku ülesande rahastamise tehniline pool st milline on PPA aruandluse kohustus vastava rahastuse saamiseks. Tehnilise poole ettenägemine on vajalik, kuna eelnõu muudatuste jõustumise järel ei tohi kiirabilendude teostamine toimuda teenusena (st lepingute ja igakuiste arvete alusel).

## **8. Rakendusaktid**

Seaduse rakendamiseks peab kehtestama uued rakendusaktid või kehtivate rakendusaktide uued terviktekstid:

### **1. Eelnõu jõustumisel tuleb muuta järgmisi Vabariigi Valitsuse määruseid:**

- 1) Vabariigi Valitsuse 20. juuni 2000. a määrus nr 194 „Tsiviilõhusõidukite riikliku registri asutamine ja registri pidamise põhimäärus“;
- 2) Vabariigi Valitsuse 15. juuni 2023. a määrus nr 56 „Tervisekassa tervishoiuteenuste loetelu

### **2. Kehtestada tuleb järgmised ministri määrused:**

- 1) kliimaministri määrus „Politsei- ja Piirivalveameti valduses oleva riikliku õhusõiduki lennutegevuse load ja käitamisnõuded“ lennundusseaduse 42<sup>14</sup> lõike 2 alusel.

Rakendusakti kavandit seletuskirjale ei esitata, kuna PPA lennutegevuse nõuete kaardistus valmib 2023. aasta lõpuks.

### **3. Muuta tuleb järgmisi ministrite määrusi:**

- 1) majandus- ja taristuministri 26. märtsi 2015.a määrus nr 24 „Riigisisised lennureeglid ja erandid ning erisused komisjoni rakendusmääruses (EL) nr 923/2012 sätestatud lennureeglitest“;
- 2) tervise- ja tööministri 20. detsembri 2018.a määrus nr 72 „Kiirabi ja meditsiinilise kaugkonsultatsiooni teenuse eest tasumise tingimused ja kord“;
- 3) siseministri 17. juuli 2014.a määrus nr 33 „Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus“.

### **4. Kehtetuks tunnistatavad või muudetavad haldusaktid ja lepingud:**

Täiendavalt tuleb märkida, et muudatuste jõustumise järel on osapooltel kohustus likvideerida kõikides muudes haldusaktides ning sõlmitud teenuse osutamise lepingutes vastuolud kehtestatud muudatustega. Eelkõige puudutab see PPA peadirektori 6.06.2022 käskkirja nr 1.1-1/52, millega on kehtestatud riiklike õhusõidukitega osutatavad tellimuselennud. Samuti teenuse osutamise eesmärgil sõlmitud lepingud (SOM valitsemisalas ja SIM valitsemisalas). PPA peadirektori käskkiri tuleb kehtetuks tunnistada, kuna PPA-l on keelatud osutada riiklike õhusõidukitega (sh kopter ja lennuk) teenust st tellimuselende. PPA riiklike õhusõidukitega on lubatud teostada vaid riiklikke ülesandeid, mis omakorda saavad olla sätestatud vaid seadustes.

Sõlmitud lepingud tuleb lõpetada või muuta osas, mis puudutab PPA riiklike õhusõidukitega (sh kopter ja lennuk) teenuse osutamist ja sellest saadavat tasu. PPA riiklike õhusõidukitega võib teostada vaid riiklikke ülesandeid, igasugune teenuse osutamine on keelatud ning nimetatud osas tuleb asjasse puutuvaid dokumente muuta ning viia need vastavusse seaduse jõustumisel tekkiva olukorraga, kus PPA kopteriga täidetakse riiklikku ülesannet kiirabilendude teostamiseks ning nende lendudega seotud kulud kaetakse Tervisekassa eelarvest.

- 1) PPA peadirektori 6.06.2022 käskkiri nr 1.1-1/52;
- 2) 7.mail 2001. a sõlmitud leping Mustamäe haigla ja Piirivalve Lennusalga vahel;
- 3) 21. juulil 2015. a sõlmitud leping Häirekeskuse, Terviseameti ja Politsei ja Piirivalveameti vahel;
- 4) 19.septembril 2013. a sõlmitud leping Tallinna Lastehaigla ja Politsei- ja Piirivalveameti vahel.

### **9. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub järgmisel päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. Seaduse kiireloomuliselt jõustumise aeg on tingitud vajadusest tagada võimalikult kiirelt eelnõuga tehtavate muudatuse jõustumine, võttes arvesse muudatuste põhjendatult kiireloomulise menetlemise põhjuseid.

## **10. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitati koostöölastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [23-1462/01](#). Eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks Tervisekassale.

Kuna eelnõu on kiireloomuline ning EIS-i koostöölastuse tähtaeg oli lühike, edastati eelnõu asjaosalistele ka mitteametlikult koostöölastamiseks. Saabunud ettepanekutega arvestati eelnõu EIS-i saatmisel. EIS-i koostöölastamise tähtaja jooksul märkuseid ei laekunud.

---

Algatab Vabariigi Valitsus 20. novembril 2023. a

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik