

## **Tuleohutuse seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus**

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüs
- III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

### **I Probleem, sihtrühm ja eesmärk**

#### **1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus**

##### **Olemasolev olukord**

Kehtiv tuleohutuse seadus (edaspidi *TuOS*) jätab kohalikule omavalitsusele (edaspidi *KOV*) kaalutusõiguse, kas kaasata Päästeamet (edaspidi *PÄA*) ehitus- ja kasutusloa või ehitus- ja kasutusteatise menetlusse, kui tegemist on üksikelamu, suvila, aiamaja või elamu teenindamiseks vajaliku abihoonega. Maa- ja Ruumiameti andmetel kaasatakse PÄA nimetatud menetlustesse pea kolmandikul juhtudest, Tallinna piirkonnas veelgi enam. See aga pikendab asjaosaliste jaoks menetlusaegu, lastes PÄAl hõlpsasti tuvastatavate tuleohutusnõuete täitmises nõ topelt veenduda. Nimetatud hoonete tuleohutusnõuete puhul hinnatakse nõuete täitmist peaaesjalikult dokumentide alusel, sest neile kehtivad tuleohutusnõuded on lihtsad ja selged. Seega saab menetlusdokumentide alusel KOV ka ise veenduda nõuete täitmises (70% KOVe ka seda teeb). Hetkel toimub osaliselt kattuv kontrollimenetlus, mis suurendab menetlusosaliste aja- ja ressursikulu ning avaliku sektori halduskoormust.

Kehtiv seadus näeb ette, et teatud tuleohutusteenuseid võib osutada üksnes pädev isik, kellel on selleks vastavad teadmised ja oskused, kuid kehtiv õigusraamistik ei võimalda piisaval määral tugineda kutsepädevusega isikute asjatundlikule otsusele, mis viib PÄA poolt dubleerivate kontrollitegevusteni olukordades, kus nõuetele vastavust hindavad juba pädevad isikud. Vajalik on selgemalt sõnastada, et kutsepädevusega isiku poolt tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumise korral peab isik need puudused kõrvaldama, mitte jääma ootama PÄA sekkumist.

Nimetatud asjaoludele on viidatud ka Vabariigi Valitsuse tegevusplaanis, kus on välja toodud, et:

- 1) korrastame tuleohutusvaldkonna ja üksikelamu, suvila, aiamaja ja nende juurde kuuluvate abihoonete rajamiseks või renoveerimiseks vajalike dokumentide kooskõlastamise õigusruumi, sh kaotame ajakohatud nõuded,
- 2) samas suurendame usaldusväärsust pädevate isikute tegevuse suhtes ning vähendame dubleerimist, töötades välja vajalikud õigusmuudatused.

Seega saab muudatuste vajadused kokku võtta järgmiselt: **sätestame selgema rollijaotuse ja pädevused tuleohutusnõuete kontrollis. Selleks:**

- 1) suunama KOVe iseseisvalt hindama tuleohutusnõuete täitmist üksikelamu, suvila, aiamaja või elamu teenindamiseks vajaliku abihooone ehitus- ja kasutusloa ning ehitus- ja kasutusteatisel menetlustes ning
- 2) sätestame selgemalt isiku kohustuse kutsepädevusega isiku poolt tuvastatud tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamiseks ja anname tuleohutusülevaatuse aktile ning korstnapühkija, pottsepa ning tuleohutuseksperdi hinnangule õigusliku jõu, et andmed, mis kantakse registrisse on isikule tuleohutuse tagamisel täitmiseks. Selliselt oleksid aktid ja otsused selgelt õiguslikud hinnangud tuleohutuse ja küttesüsteemi tehnilise korrasoleku ja ohutuse kohta, millest isik peab tuleohutuse tagamisel lähtuma.

### **Probleemi 1.1. taust**

Kehtivas TuOSis on KOVile antud võimalus väljastada eelnimetatud hoonetele lube ja teatise ilma PÄA kooskõlastuseta, kuid kõik KOVid ei ole praeguseks seda võimalust asunud kasutama. Eesmärgiga lihtsustada ja kiirendada menetlusi, luuakse õigusselgus tuleohutusnõuete osas, millele vastavust KOVil hinnata tuleb ja välistatakse PÄA kooskõlastus üksikelamule, suvilale, aiamajale või elamu teenindamiseks vajalikule abihooonele ehitus- ja kasutuslubade või ehitus- ja kasutusteatisel menetlemisel. Kui nimetatud hoonetele ei pea enam PÄA kooskõlastust võtma, siis tagab see menetluste kiirenemise ilma tuleohutuse taseme languseta, sest tegemist on väikeste hoonetega, millele on kehtestatud lihtsad tuleohutusnõuded.

Leedus on sarnane kehtiv süsteem, kus riik sekkub vaid teatud suurusest hoonete ehitus- ja kasutuslubade menetlusse. Tuleohutusnõuete jätkuvas täitmisel veendutakse PÄA järelevalvetoimingute kaudu.

### **Probleemi 1.2 taust**

Kui kutsepädevusega isik tuvastab tuleohutusnõuete rikkumised, peab PÄA alustama rikkumise kõrvaldamiseks riikliku järelevalve menetluse, kuigi isikul on juba akti või otsuse saamisel teada, et tema seade ei ole tehniliselt korras ega ohutu või esinevad muud tuleohutusnõuete rikkumised. Seega isiku jaoks ei muutu tuleohutuse tagamisel midagi, kuna isiku kohustus on tagada tuleohutus ja tuleohutusnõuete rikkumised kõrvaldada.

Nii näiteks hindavad küttesüsteemi tuleohutust korstnapühkijad, pottsepad ja tuleohutuseksperdid ning kui nad on tuvastanud küttesüsteemi nõuetele mittevastavuse, siis peab PÄA pöörduma isiku poole tuleohutusnõuete rikkumise kõrvaldamiseks. Menetluslikult on selles kontekstis tegemist dubleeriva ja ebaproportsionaalselt ajamahuka ressursse kulutava menetlusega, eriti olukorras, kus põhimõtteline rikkumine on juba tuvastatud kutsepädevusega isiku poolt. PÄA sekkuks järelevalve menetluse käigus sellistel puhkudel, kui isik jätkab tuleohutusnõuete rikkumist.

Probleemi lahendamiseks on vaja tagada, et korstnapühkija, pottsepa ja tuleohutuseksperdi hinnangul oleks õiguslik tähendus ja inimesel oleks selge kohustus tuleohutuse tagamiseks tuvastatud puudus kõrvaldada. Sellisel juhul saab inimene tugineda korstnapühkija, pottsepa või tuleohutuseksperdi hinnangule ning PÄA ei pea sama faktilist olukorda uuesti tõendama või tuvastama ning viima selleks läbi menetluse.

Tuleohutusülevaatuse tegemisel peab samuti olema selgemalt sätestatud, et kui tuleohutusülevaatuse tegija on tuvastanud tuleohutusnõude rikkumise või puuduse, tuleb objekti omanikul see rikkumine või puudus kõrvaldada. Hetkel on selline tegevus küll üldiselt kirjeldatud siseministri 16.02.2021 määruses nr 7 „Tuleohutusülevaatuse toimingud, tuleohutusülevaatuse tegemise erisused, tuleohutusülevaatuse akti sisu ja teabevahetuse kord“, kuid täpsem oleks, kui need asjaolud on sätestatud TuOSis.

Kui kutsepädevusega isik on tuvastanud tuleohutusnõuete täitmises puudused, siis tuleks need puudused ilma PÄA kohese sekkumiseta kõrvaldada, kuna isiku üldine kohustus on järgida tuleohutusnõudeid ja tagada tuleohutus. PÄA jääks tegema üldist tuleohutusjärelvalvet vastavalt ohuprognoosidele ning sekkub vaid äärmisel vajadusel.

Muudatuse rakendamiseks on vajalik sätestada seaduses, et kui kutsepädevusega isiku poolt on tuvastatud kas objekti tuleohutusnõuete rikkumine või küttesüsteemi nõuetele mitte vastavus ja sellest on ka isikut teavitatud, siis tuleb isikul tuleohutusnõudeid täita ja puudused kõrvaldada.

Eeltoodud muudatused vähendavad dubleerivat bürokraatiat, parandavad menetluskiirust ja järelvalve efektiivsust, kuid seejuures ei vähenda üldist tuleohutust, kuna isikul lasub endiselt kohustus järgida tuleohutusnõudeid. Luuakse selgem vastutusjaotus, mis võimaldab PÄAl suunata järelvalve ressursse ka teiste riskidega tegelemiseks. Suurendatakse usaldusväärsust pädevate isikute tegevuse suhtes tuleohutuse tagamisel ning ehitiste omanikel tekib selgem arusaam, mida ja mis hetkest teha tuleb. Tuvastatud ohtlike küttesüsteemide korrastamine ja puuduste kõrvaldamine ei jää pelgalt soovituslikuks, vaid muutuvad õiguslikult siduvate kohustuste objektiks ning ei ole enam võimalik eirata erasektori poolt tuvastatud puuduseid.

## 2. Sihtrühm

Sihtrühmad peale PÄA, keda probleemid mõjutavad on eelkõige KOVid, tuleohutusteenuse osutajad, korstnapühkijad, pottsepad ja tavakodanikud.

## 3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

**Eesmärk 3.1:** KOVidele iseseisvaks tuleohutusnõuete täitmise kontrollimiseks sätestatakse selgemad tuleohutuse põhimõtted, mida üksikelu, suvila, aiamaja või elamu teenindamiseks vajaliku abihoone ehitus- ja kasutusloa või ehitus- ja kasutusteate menetluses hinnata. KOVid hakkavad ilma PÄA kooskõlastuseta nimetatud menetlusi tegema, mis omakorda kiirendab lubade väljastamist ja teatiste menetlemist.

**Eesmärk 3.2:** Kutsepädevusega isikute poolt tuleohutusnõuetele mittevastavuse tuvastamisel on õiguslik tähendus ja isikul kohustus puudused kõrvaldada, mis vähendab PÄA poolset bürokraatiat ja isikul tekib selgus, et kutsepädevusega isiku poolt antud akt või otsus on õiguslik hinnang tuleohutuse kohta (nt küttesüsteemi tehnilise korrasoleku kohta), millest tal tuleb tuleohutuse tagamisel juhendada.

## II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

## 4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

**Vabariigi Valitsuse seaduse § 66 lõige 1** sätestab, et Siseministeeriumi valitsemisalas on riigi sisejulgeoleku, avaliku korra, piirivalve, **pääste**, hädaabiteadete ning kodakondsuse ja rändega seotud **tegevuste korraldamine**, kodanikuühiskonna arengu kavandamine ja koordineerimine, rahvastiku toimingutega ja usuliste ühendustega seotud küsimused ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

**Vabariigi Valitsuse otsused** majanduse elavdamiseks ja **bürokraatia vähendamiseks**, kus mh soovitakse päästeinfosüsteemi osaks oleva ohutusportaali muudatusi, mis hõlbustaksid andmete esitamist <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/otsused-majanduse-elavdamiseks>

**TuOS** sätestab füüsiliste ja juriidiliste isikute ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja organite kohustused, õigused ja vastutuse tuleohutuse tagamisel ning riikliku järelevalve teostamise.

**Siseturvalisuse arengukava 2020-2030** näeb tule, gaasi-, elektri- ja kemikaaliohu ning õnnetuste tagajärgede ennetamiseks jätkuvat asutuste ja erasektori koostööd ennetuse ja järelevalve osas, mille üks väljund on ka selgemad nõuded, mida järgida.

**Päästeameti strateegia aastani 2030** seab üheks Päästeameti järgmise perioodi sihiks ohutuskultuuri edendamise tulemusel turvalise elukeskkonna loomise, mille üheks osaks on tuleohutusnõuete asjakohasuse ning piisavuse hindamine ning ohutusjärelevalve tegevustesse erasektori teenusepakkujate kaasamise.

## 5. Tehtud uuringud

Tuleohutusülevaatus teenuse uuring, Civitta 2024  
<https://www.rescue.ee/files/Materjalid/2024-12-24-kokkuvote-tuleohutusuelevaatus-teenuse-arendusuuring.pdf?87f378b772>

## 6. Kaasatud osapooled

Eelnõu koostamisel tehakse koostööd PÄAga, KOVidega (ELVLi kaudu), MTÜga Eesti Pottsepad ja MTÜga Eesti Korstnapühkijate Koda, MTÜga Tuleohutuseksperide Liit ning MTÜga Eesti Tuleohutusspetsialistid.

## III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

### 7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

• Ettevõtjate ja KOVi tõhusam teavitamine	JAH
• Rahastuse suurendamine	EI
• Senise regulatsiooni parem rakendamine	EI
• Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI

### 7.1 Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

PÄA suhtleb pidevalt ka KOVidega, et selgitada eramute ja abihoonete tuleohutusnõudeid eesmärgiga aidata KOVidel ilma PÄA koostööstajast väljastada ehitus- ja kasutuslubasid ning -teatisi. Koostatud on mitmeid juhendeid, aga see kõik on olnud mõnes osas ebapiisav ja takerdunud kas mitmeti tõlgendamise või siis regulatsiooni puudumise taha. Seega pelgalt KOVide tõhusama teavitamisega eesmärke ei saavutata.

Kutsepädevusega isikute otsustele, hinnangutele, aktidele jm ei saa ilma õigust muutmata õiguslikku sisu anda. Eesmärk ei ole suurendada riiklikku kontrolli, vaid muuta kutsepädevusega isiku hinnang sisuliselt siduvaks ning vältida ressursside kulutamist korduvate menetlustoimingute peale ning riik sekkuks nii vähe kui võimalik.

Rahastuse suurendamist, senise regulatsiooni paremat rakendamist ning olemasoleva olukorra säilitamist VTK koostamise käigus ei kaalutud põhjusel, et need tegevused ei aita kaasa probleemide lahendamisele. Kui regulatsioonis on puudu nõuded, siis nende tegevustega nõudeid ei saa kehtestada.

## **7.2 Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusest**

Nõuete puudumine või ebaselge tõlgendamine ei taga eesmärkide saavutamist. Arusaadav ja ajakohane regulatsioon toetab ohutuskultuuri edendamist ja turvalisema elukeskkonna tagamist suuremate tuleõnnetuste vältimiseks ning kaasnevate kahjude vähendamiseks.

## **IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused**

### **8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida (koos põhjendusega)**

- 1) Soome ehitus- ja (tule)ohutusnõuded:  
<https://ym.fi/en/the-national-building-code-of-finland>
- 2) Korstnapühkimine ja küttesüsteemidest põhjustatud tulekahjud:  
[https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/913/2012\\_Meister.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/913/2012_Meister.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- 3) Müüritisega korstnate tuleohutuse kontrollitavuse tagamine viimistlusel Eesti Vabariigi, Saksamaa Liitvabariigi ja Soome Vabariigi näitel:  
[https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/2765/L%c3%b5put%c3%b6%c3%b6\\_Hiie.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/2765/L%c3%b5put%c3%b6%c3%b6_Hiie.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- 4) Läti tuleohutusnõuded:  
<https://likumi.lv/ta/en/en/id/281646-fire-safety-regulations>
- 5) Soome nõuetest võrdlus: Sunnivahendite rakendamise tõhusus tuleohutusjärelvalves majutusasutuste näitel:  
<https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/3630/Diits%2c%20Taive.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

## **9. Regulatiivsete võimaluste kirjeldus**

Regulatiivsete meetmete osas näeme järgmiseid võimalusi:

**9.1** KOVidele antakse selgemad suunised üksikelamu, suvila, aiamaja või elamu teenindamiseks vajaliku abihoone tuleohutusnõuetest, mida lubade ja teatiste menetluses hinnata. PÄAga nimetatud menetlusi enam ei koostöölata.

**9.2** Kutsepädevusega isikute tuleohutusnõuetele mittevastavuse tuvastamine on inimesele õiguslikult siduv ja annab selge suunise puuduste kõrvaldamiseks.

## **10. Regulaatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid**

Kavandatavad muudatused pole puutumuses rahvusvahelise õiguse ja Euroopa Liidu õiguse normidega.

### **V. Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus**

Mõjude täpsem hindamine viiakse läbi sõltuvalt valitud lahendusest võimaliku eelnõu koostamise raames.

## **11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud**

### **11.1. Kavandatav muudatus 1: selgem rollijaotus ja pädevus**

#### **11.1.1. Muudatusega kaasnev mõju KOV-idele**

Pigem on mõju neile KOVdele, kes pole siiani TuOSis antud võimalust kasutanud (kõigist nimetatud menetlustest juba 70% tehakse ilma PÄA kooskõlastuseta). Aga kuna vähendatakse bürokraatiat ja dubleerivaid tegevusi ning lühendatakse teatud ehitistega seotud menetluste aegu, siis ei saa pidada seda ülemäära koormavaks ning pigem positiivseks tavakodanikele.

#### **11.1.2. Mõju PÄAle**

PÄAle omab mõju ühe kolmandiku üksikelamu, suvila, aiamaja või elamu teenindamiseks vajaliku abihoone lubade ja teatiste menetluse kooskõlastamise kohustuse kadumine. Ressurssi saab vajadusel kasutada varjenditega seonduvas tegevuses.

#### **11.1.3 Mõju tavakodanikule**

Väheneb menetluste aeg ja bürokraatia.

### **11.2. Kavandatav muudatus 2: pädeva isiku otsusele õigusliku tähenduse andmine**

#### **11.2.1 Muudatusega kaasnev mõju korstnapühkijale, pottsepale, tuleohutuseksperdile ja tuleohutusspetsialistile**

Põhimõtteliselt ei muutu korstnapühkijate, pottseppade, tuleohutusspetsialistide ja tuleohutusekspertide tegevuses midagi, sest juba praegu annavad nad inimesele teada, kui tuvastavad tuleohutusnõuete rikkumise või puuduse ning kannavad need andmed päästeinfosüsteemi.

#### **11.2.2 Muudatusega kaasnev mõju tavakodanikule**

Muudatuse järgselt saab selgemaks, et kutsepädevusega isikute poolt tuvastatud puudused on kõrvaldamiseks ja näiteks et küttesüsteemi ei tohi kasutada enne, kui see on tehniliselt korras ja ohutu. Väheneb bürokraatia, sest puuduste kõrvaldamise indikatsioon tuleb ühest kohast.

## **12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või inimeste halduskoormusele**

Muudatusega 11.1 lüheneb inimeste jaoks üksikelamu, suvila, aiamaja või elamu teenindamiseks vajaliku abihoone lubade ja teatiste menetluse aeg, sest jääb ära

kooskõlastusring PÄAga. Samas võib KOV soovida kutsepädevusega isiku teadmiste kaasamist (nt küttesüsteemide paigaldamise või ehitamisega seonduvalt), aga et seda tehakse juba ka praegu, ei saa seda mõju hinnata oluliseks.

Muudatusega 11.2 väheneb inimeste jaoks halduskoormus, sest kutsepädevusega isiku poolt tuvastatud tuleohutuslaste puuduste kõrvaldamisel saab lähtuda pädeva isiku suunistest.

### 13. Muudatuste rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Järelevalvekohustuste muutmisel arvestatakse juba olemasolevate tööjõuressurssidega ja täiendavaid tööjõukulusid ette ei nähta. Samas võib arvestada asjakohaste nõustamiste ja/või juhendmaterjalide koostamise mahu ajutise suurenemisega PÄA jaoks.

### 14. Edasine mõjude analüüs

## VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

Tuleohutuseaduse eelnõusse viiakse vajalikud muudatused sisse.

15. Valitavad lahendused			
TuOSi muudatused			
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus	EI	15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	JAH
15.3 Selgitus	Kavandatavad muudatused ei muuda olemasoleva seaduse struktuuri ja põhimõtet.		
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid			
Puuduvad			
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse			
VTK edastatakse teadmiseks Riigikogule, kooskõlastamiseks Kliimaministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, Justiits- ja Digiministeeriumile ja arvamuse avaldamiseks Päästeametile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, MTÜle Eesti Tuleohutusspetsialistid, Eesti Tuleohutuseksperptide Liidule, MTÜle Korstnapühkijate Koda ja MTÜle Eesti Pottsepad.			
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg			
Mõjude hindamine viiakse läbi eelnõu koostamise raames.			
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)		Eelnõu õiguslikke valikuid kajastavat kontseptsiooni ei koostata.	
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg		2026 II poolaasta	
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg		2027	
22. Vastutava ametniku nimi ja kontaktandmed		Mari Tikan, mari.tikan@siseministeerium.ee	