Sisekaitseakadeemia

Politsei- ja piirivalvekolledž

Reigo Loginov

KRIISIREGULEERIMISMEESKONNA VAJADUS JA VÕIMALUSED PREFEKTUURI OPERATIIVJUHTIMISSÜSTEEMIS

Lõputöö

Juhendaja:

Pille Vennikas, MPA

Tallinn 2011

ANNOTATSIOON

Kolledž: Sisekaitseakadeemia Politsei ja piirivalvekolledž	Kuu ja aasta Juuni 2011
Töö pealkiri: Kriisireguleerimismeeskonna vajadus ja võimalused prefektuuri operatiivjuhtimissüsteemis	
Töö autor: Reigo Loginov allkiri:	
Lühikokkuvõte: Töö on 68 lehel eesti keeles. Töö vormistamisel on aluseks võetud "Kirjalike üliõpilastööde vormistamise juhend", kinnitatud rektori 01.11.2010 käskkirjaga nr 363. Töö uurimisobjektiks on kriisireguleerimismeeskondade (KRM) olemus prefektuurides, uurimisaineks kriisireguleerimismeeskondade vajadus ja võimalused. Uurimistöö eesmärk on anda ülevaade prefektuuride kriisireguleerimisalase töö regulatsioonist, töökorraldusest ning kohast operatiivjuhtimissüsteemis, väljaõppe korraldusest ja võimalustest, prefektuurides KRM-ide vajalikkusest ja nende panusest prefektuuri eesmärkide täitmisel tervikuna ning leitud vajakajäämiste põhjal teha ettepanekuid kriisireguleerimisalase töö tõhustamiseks. Võrdlusena annab autor lühiülevaate Päästeameti operatiivjuhtimise süsteemist. Autor on püstitanud järgmised hüpoteesid: 1) prefektuuride kriisireguleerimisalane töö ei ole üleriigiliselt ühtselt reglementeeritud, 2) prefektuuride arusaam KRM-ide loomise vajadusest ja ülesannetest on erinev, 3) politseiametnike kriisireguleerimisalane väljaõpe prefektuuriti on ebaühtlane ja ebapiisav. Autor kasutas kvalitatiivset andmekogumismeetodit ja küsitles Põhja Prefektuuri KRM-i liikmeid, juhtimiskeskuse korrapidajaid, välijuhte ning teiste prefektuuride ja Politsei- ja Piirivalveameti vastava valdkonna juhte. Kokku tehti 18 kvalitatiivset poolstruktureeritud intervjuud. Uurimismeetodiks on ka ametkondliku statistika, dokumentide ja teadusallikate võrdlus ja analüüs. Andmeanalüüsimeetodina kasutati kvalitatiivset tekstianalüüsi. Töö tulemusena kaardistas autor järeldused ja ettepanekud kriisireguleerimisalase töö ning väljaõppe tõhustamise vajalikkusest, et tagada ametnike oskuslik ja efektiivne tegevus sündmuste lahendamisel koostöös teiste operatiivstruktuuridega. Töö praktilise väärtusena saab töös toodud autori ettepanekuid igapäevaselt rakendada prefektuuride kriisireguleerimisalases töös. Autor omab praktilist töökogemust politseisüsteemis alates 1992. aastast, Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo kriisireguleerimisteenistuse vanemana alates 2010. aasta jaanuarist. Töö autor on prefektuuri KRM liige alates 2008. aastast ning selle juht alates 2010. aastast. Töö autor on pidevas puutumuses prefektuuri kriisireguleerimisalase tööga, teenistuseks vajalike juhendmaterjalide koostamisega, õppepäevade ja koostööõppuste läbiviimisega jms.	
Võtmesõnad: kriis, kriisireguleerimine, politsei, kriisireguleerimismeeskond, operatiivjuhtimine, väljaõpe.	
Keywords: crisis, crisis management, police, crisis management team, operative management, training.	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia	
Kaitsmisele lubatud: allkiri:	
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Pille Vennikas allkiri:	

SISUKORD

ANNOTATSIOON 2
SISSEJUHATUS 5
1. KRIIS JA KRIISIJUHTIMINE 7
1.1. Õiguslik regulatsioon 7
1.2. Riiklik kriisireguleerimise süsteem 12
1.3. Politsei- ja piirivalveameti õigusaktid 17
2. PÕHJA PREFEKTUURI JA PÄÄSTEAMETI OPERATIIVJUHTIMISSÜSTEEMIDE VÕRDLUS 21
2.1. Kriisireguleerimismeeskonna töökorraldus, koosseis 21
2.2. Prefektuuri operatiivjuhtimissüsteem 24
2.3. Koostöö ja infovahetus koostööpartneritega 26
2.4. Ametnike kriisireguleerimisalase väljaõppe korraldus 27
2.5. Päästeameti operatiivjuhtimise süsteem Põhja-Eesti Päästekeskuse näitel 30
3. EMPIIRILINE UURING – KRIISIREGULEERIMISMEESKONDADE VAJADUS JA VÕIMALUSED PREFEKTUURIDES 34
3.1. Küsitluse metoodika 34
3.2. Ülevaade kriisireguleerimisalasest tööst teiste prefektuuride näitel 34
3.2.1. Küsitluse eesmärk ja valimi analüüs 34
3.2.2. Küsitluse tulemuste analüüs 35
3.2.3. Järeldused ja ettepanekud 36
3.3. Kriisireguleerimisalase väljaõppe tase ja kriisireguleerimismeeskondade vajadus prefektuurides 37
3.3.1. Küsitluse eesmärk ja valimi analüüs 37
3.3.2. Küsitluse tulemuste analüüs 38
3.3.3. Järeldused ja ettepanekud 41

KOKKUVÕTE 43
SUMMARY 46
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU 48
LISAD 51
Lisa 1. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) vastutus hädaolukorra riskianalüüside ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisel 51
Lisa 2. Eesti kriisireguleerimise süsteemi astmed 52
Lisa 3. Põhja Prefektuuri operatiivalluvuse skeem 53
Lisa 4. Päästeameti struktuur 54
Lisa 5. Päästekeskuste tegevuspiirkonnad 55
Lisa 6. Päästeameti ja Põhja Prefektuuri juhtimistasandite võrdlev skeem 56
Lisa 7. Ida, Lõuna ja Lääne Prefektuuride kriisireguleerimisteenistuste vanemate küsitlusleht 57
Lisa 8. Politsei- ja Piirivalveameti kriisireguleerimisbüroo juhi küsitlusleht 59
Lisa 9. Ida Prefektuuri operatiivalluvuse skeem 61
Lisa 10. Lääne ja Lõuna Prefektuuride operatiivalluvuse skeem 62
Lisa 11. Põhja Prefektuuri juhtimiskeskuse korrapidaja küsitlusleht 63
Lisa 12. Põhja Prefektuuri välijuhtide küsitlusleht 65
Lisa 13. Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskonna liikmete küsitlusleht 67

SISSEJUHATUS

Läbi aegade on inimkonda ohustanud erinevad riskifaktorid nagu ulatuslikud tulekahjud, nakkushaiguste levik, katastroofilised loodusõnnetused jm. Majanduse ja tehnoloogia kiire areng ning inimese mõtlematu ja ükskõikne tegevus on kaasa toonud ühiskonnale ebasoovitavate sündmuste pideva suurenemise. Lisaks sellele muutuvad areneva maailma riskid ja haavatavus järjest enam rahvusvahelisemaks. Tänases innovaatilises maailmas on lisaks eelnimetatutele olulisteks märksõnadeks terrorism, elutähtsate süsteemide suurenev haavatavus ja sellega suurenev kriiside oht.

Erinevad maailmajaod ja riigid seisavad silmitsi laiaulatuslike veeuputuste ja tulekahjudega, joogivee ja toidu puudusega, maavärinate ja tornaadodega. Suurlinnade teke ning elanikkonna liikumine traditsiooniliselt kõrge riskiga piirkonda, suurendab ühiskonna ning elutähtsate süsteemide haavatavust õnnetuste osas. Harvad ei ole juhud, kui suure rahvastikuga piirkonnas puututakse kokku uute nakkushaiguste vormidega, mille levikukiirus ja ravitamatus meid kohutab.

Nende riskide maandamiseks panustavad riigid järjest enam ennetavate meetmete väljatöötamisse ja rakendamisse. Et olla parimal võimalikul moel valmis kriisiolukordadeks, töötavad riigid välja õiguslikke regulatsioone, milles käsitletakse valmisoleku planeerimist, kriisist või hädaolukorrast teavitamist, sellele reageerimist ja sündmuse tagajärgede likvideerimist. Kriisisituatsioonideks valmisoleku tõstmiseks ja eduka lahendamise tagamiseks analüüsitakse järjepidevalt maailmas toimuvat ning koostatakse kogutud informatsiooni alusel riskianalüüse.

Euroopa Liidus tehakse aktiivset koostööd sisejulgeoleku alal, mille eesmärk on võidelda kodanike elu, turvalisust ja heaolu vahetult mõjutavate peamiste ja muude ohtudega, sealhulgas terrorismi, loodusõnnetuste ja inimeste põhjustatud katastroofidega, nagu metsatulekahjud, maavärinad, üleujutused ja tormid. Et tagada liikmesriigi enda ning läbi selle kogu liidu võrdväärne valmisolek ja võimekus kriiside lahendamiseks, kujundatakse ühtne strateegia ning koostatakse vastavad programmid.

Siinkohal ei ole erandiks ka Eesti, kellel on omal hädaolukordadeks valmisoleku süsteem alates loodusõnnetustest, katastroofidest jm kuni sõjaolukorrani välja. Riigi üheks ülesandeks on olla valmis ja õigeaegselt reageerida kriisi- ja hädaolukordadele, mis võivad ohustada Eesti riigi

julgeolekut, inimeste elu ja tervist, kahjustada oluliselt keskkonda või tekitada ulatuslikku majanduslikku kahju. Oluline on tagada elanike turvalisus ning kaitse nende turvalisust ohustavate riskide eest.

Nimetatud süsteem sätestab kriisireguleerimise, sealhulgas kriisideks valmistumise ja kriisisituatsioonide lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikud alused. Süsteem määrab riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste ja isikute pädevused ning volitused, avalikkuse teavitamise kohustuse, Kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamise häda- ja kriisiolukordades jne.

Töö uurimisobjektiks on kriisireguleerimismeeskondade (KRM) olemus prefektuurides, uurimisaineks kriisireguleerimismeeskondade vajadus ja võimalused. Oma töös kirjeldab autor Siseministeeriumi allasutuste, täpsemalt Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) kriisireguleerimise süsteemi. Käesoleva uurimistöö teema on aktuaalne, kuna täna ei ole politsei kriisireguleerimise süsteemi ühtsetel alustel reglementeeritud. Samas oli PPA 2010. aasta tegevuskava üheks eesmärgiks luua kõikides prefektuurides kriisireguleerimismeeskonnad, mida aga tänaseni loodud ei ole. Erandiks siinkohal on Põhja Prefektuur, kes lõi vastava meeskonna reaalsest vajadusest lähtuvalt juba 2004. aastal. Lisaks eelnevale on politseiametnike kriisireguleerimisalane väljaõpe prefektuuriti ebaühtlane ja pealiskaudne. Sellest tulenevalt ei ole PPA regionaalsete allüksuste võimekus kriisireguleerimises võrdsel tasemel, mis seab ohtu võimekuse olla võrdväärne partner teistele koostööpartneritele erinevate olukordade lahendamisel ning ka võimekuse pakkuda kriisiolukorras head, ühtlast teenust ja tagada elanikkonnale kvaliteetset abi. Kuna varem sellist uuringut tehtud pole, on teema uudne.

Eeltoodust tulenevalt on autor püstitanud järgmised hüpoteesid:

1) prefektuuride kriisireguleerimisalane töö ei ole ülevabariiklikult ühtselt reglementeeritud;

2) prefektuuride arusaam kriisireguleerimismeeskondade loomise vajadusest ja ülesannetest on erinev;

3) politseiametnike kriisireguleerimisalane väljaõpe prefektuuriti on ebaühtlane ja ebapiisav.

Töö on jaotatud kolme peatükki. Esimeses peatükis käsitletakse kriisi ja kriisijuhtimise mõistet ja eesmärki üldiselt. Teises peatükis võrreldakse Põhja Prefektuuri ja Päästeameti operatiivjuhtimissüsteeme. Kolmandas peatükis analüüsitakse kriisireguleerimismeeskondade vajadust ja võimalusi prefektuurides.

1. KRIIS JA KRIISIJUHTIMINE

1.1. Õiguslik regulatsioon

Eesti Vabariigi kriisireguleerimise raamseaduseks on hädaolukorra seadus (HOS)[1], milline sätestab:

- kriisireguleerimise, sealhulgas hädaolukorraks valmistumise ja hädaolukorra lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikud alused;
- eriolukorra väljakuulutamist, lahendamist ja lõpetamist ning kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamist hädaolukorra lahendamisel, päästetöö tegemisel ja turvalisuse tagamisel.[2]

Seadusest tulenevalt peetakse hädaolukorraks sündmust või sündmuste ahelat, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus.[3]

Samas mõtestatakse lahti ka kriisireguleerimise mõiste. Seaduse kohaselt on kriisireguleerimine meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist, hädaolukorra lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist.[4]

Seega, nii nagu maailma kriisireguleerimise erialases kirjanduses, toetab ka hädaolukorra seadus kriisireguleerimises nelja faasi. Nendeks faasideks on:

1) hädaolukorra ennetamine ehk analüüsimine ja ennetustöö;
2) hädaolukorraks valmistumine ehk planeerimine ning jõudude ja muude ressursside ettevalmistamine;
3) hädaolukorra lahendamine ehk reageerimine sündmusele;
4) tagajärgede leevendamine ehk pöördumine normaalse olukorda tagasi.

[1] Riigikogu 15.06.2009 seadus, RT I 2009, 39, 262
[2] HOS § 1 lg 1 (seaduse reguleerimisala)
[3] HOS § 2 lg 1 (hädaolukord ja kriisireguleerimine)
[4] HOS § 2 lg 2 (hädaolukord ja kriisireguleerimine)

Hädaolukorra seadus reguleerib kriisireguleerimise läbi kolme tasandi: riik, regioon ja kohalik omavalitsus. Igale tasandile on määratud oma funktsioon riigi kriisireguleerimise süsteemis.[5]

Olulist rolli kriisireguleerimises omab ka erakorralise seisukorra seadus (ErSS)[6], mis sätestab Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohu kõrvaldamiseks:

- erakorralise seisukorra väljakuulutamise aluse, tingimused ja korra ning erakorralist seisukorda korraldavate asutuste pädevuse;
- erakorralise seisukorra ajal rakendatavad abinõud ning isikute õigused, kohustused ja vastutuse erakorralise seisukorra ajal.[7]

Lisaks eelnimetatud seadustele on hädaolukordade lahendamise aluseks ka valdkondlikud õigusaktid nagu päästeseadus, politsei ja piirivalve seadus, loomatauditõrje seadus, kiirgusseadus jne, kus sätestatud pädevused ja volitused peavad toimima ka hädaolukorras. Juhul, kui valdkondlikes õigusaktides sätestatud pädevustest ja volitustest ei piisa hädaolukorra lahendamiseks, võib Vabariigi Valitsus kuulutada välja eriolukorra ning volitada eriolukorra juhti ja eriolukorra tööde juhte rakendama eriolukorra meetmeid.[8]

Kuna tavasündmuste, hädaolukordade ja eriolukordade lahendamine on üldjuhul tihedalt seotud päästetöödega, siis tuleb nimetatud sündmuste lahendamisel lähtuda ka päästeseaduse[9] ning selle alamaktide regulatsioonist.

Päästeseaduse põhiülesandeks on sätestada päästeasutuste ülesanded ja korraldus ning päästetegevuses vabatahtlikkuse alusel osalevate vabatahtlike päästjate kohustused ja õigused. Seaduse eesmärgiks on tagada operatiivne ning professionaalne riiklik ja omaalgatuslik süsteem ennetamaks inimesi, vara ja keskkonda ohustavaid õnnetusi ning leevendada või kõrvaldada päästesündmuse tagajärgi.[10]

Et tagada päästesündmuste operatiivne, professionaalne ja tulemuslik lahendamine, on seadusega sätestatud päästetöö ja demineerimistöö juhi mõiste ning nende õigused. Päästeseaduse § 6 kohaselt

[5] HOS §-d 3-5 (§ 3 – Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon; § 4 – Regionaalne kriisikomisjon; § 5 – Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon)
[6] Riigikogu 10.01.1996 seadus, RT I 1996, 8, 165
[7] ErSS § 1 (seaduse eesmärk)
[8] HOS § 13 (eriolukorra väljakuulutamise alus ja tingimused)
[9] Riigikogu 05.05.2010 seadus, RT I 2010, 24, 115
[10] Päästeseaduse § 2 (Päästeasutuse tegevuse põhialused)

päästetööd juhib päästetöö juht, kes on päästeametnik ning demineerimistööd juhib demineerimistöö juht, kes on päästeametnik. Päästetöö juhile ja demineerimistöö juhile alluvad kõik päästesündmusel osalevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ning eraõiguslikud juriidilised isikud. Päästetöö juhil või demineerimistöö juhil on õigus anda päästetööl või demineerimistööl korraldusi teistele riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning eraõiguslikele juriidilistele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi.

Päästeseaduse alamaktidest puudutab riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusi enim Vabariigi Valitsuse määrus päästesündmusel osalevate riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste ning isikute koostöö kord (edaspidi koostöö kord)[11]. Määruse § 1 kohaselt kehtestatakse aktiga päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ning päästesündmuse tagajärgede likvideerimisel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord. See reguleerib asutuste ning isikute koos tegutsemist sellisel päästesündmusel, mida juhib päästetöö või demineerimistöö juht ning mille lahendamiseks on vajalik teistele asutustele ja isikutele pandud ülesannete täitmine või kus päästeasutus vajab lisaressursse või -kompetentse talle pandud ülesannete täitmiseks.

Politsei- ja Piirivalveameti allasutusi puudutavad kõige otsesemalt koostöö korra §-d 3 (asutuste ning isikute kaasamine päästesündmuse lahendamisele), 4 (asutuste ning isikute ülesanded päästesündmuse lahendamisel) ja 5 (asutuste ning isikute koostöö päästesündmuse lahendamise juhtimisel). Politseiasutuste jaoks on olulised ka §-d 8 (asutuste ning isikute koostöö avalikkuse teavitamisel), 9 (asutuste ning isikute koostöö uurimistoimingute tegemisel), 10 (asutuste ning isikute koostöö päästesündmuse lõppemisel) ja 11 (asutuste ning isikute koostöö sündmuskoha valve tagamisel päästesündmuse lõppemisel).

Koostöö korra §-de 3 ja 4 kohaselt otsustab asutuste ja isikute päästesündmusele kaasamise vajaduse päästetöö juht, kelle seaduslikke korraldusi peavad päästesündmuse lahendamisele kaasatud täitma. Koostöö korra § 4 sätestab päästeasutuse, politseiasutuse[12] ja kiirabiteenuse osutaja ning isikute ülesanded päästesündmuse lahendamisel.

---

[11] Vabariigi Valitsuse 06.01.2011 määrus nr 5; RT I 14.01.2011, 5

[12] Lg 4: avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, väljaselgitamine ja tõrjumine ning avaliku korra rikkumise kõrvaldamine päästesündmusel; päästesündmusest mõjutatud inimeste üle arvestuse pidamise korraldamine; liikluse reguleerimine; sündmuskohal oleva ja sündmusega seotud inimeste vara kaitsmine; hoiatusalal inimeste teavitamise, hoiatamise ning evakueerimise läbiviimisel osalemine; raadioside pidamise korraldamine oma valdkonnas; mittekannatanute ja evakueeritute kogunemispunkti ning hukkunute ja varade kogumispunkti tegevuse tagamine; juurdesõidutee, tehnika kogunemispunkti, kontrollpunkti, väljasõidutee, transpordivahetuspunkti ja helikopteri maandumispunkti tegevuse tagamine.

Koostöö korra § 5 sätestab politseiasutuse kohustuse päästetööde juhi korraldusel määrata oma esindaja päästesündmuse lahendamise juhtimisgruppi (sündmuskoha staabi eelne juhtimisstruktuur), sündmuskoha staapi, regionaalsesse staapi ja üleriigilisse staapi. Lisaks määrab see juhtimistasandite koosseisu, mille kohaselt peab vajadusel päästetöö juhi korraldusel teiste asutuste esindajate kõrval prefektuuri esindaja olema juhtimisgrupis, sündmuskoha staabis ja regionaalses staabis. Üleriigilise staabi koosseisu kuulub Politsei- ja Piirivalveameti esindaja.

Koostöö operatiivse ja professionaalse toimimise seisukohast peab töö autor olulisemaks koostöö korra § 5 lõigetes 9 ja 10 toodud juhtimistasanditel osalevate asutuste esindajatele esitatud pädevuse ning reageerimise aja nõuded:

- juhtimisgrupi liige – pädevus juhtida päästesündmuse lahendamisele kaasatud oma asutuse ressursse, reageerimise aeg kuni 1 tund;
- sündmuskoha staabi liige – pädevus juhtida päästesündmuse lahendamisele kaasatud oma asutuse ressursse ning pädevus päästesündmuse lahendamist juhtiva päästeasutuse tegevuspiirkonnas paiknevate oma asutuse ressursside kaasamiseks või kaasamise vahendamiseks, reageerimise aeg kuni 1 tund;
- regionaalse staabi liige – pädevus juhtida päästesündmuse lahendamist juhtiva päästeasutuse tegevuspiirkonnas paiknevaid oma asutuse ressursse ning pädevus oma asutuse üleriigiliste ressursside kaasamiseks või kaasamise vahendamiseks, reageerimise aeg kuni 2 tundi;
- üleriigilise staabi liige – pädevus juhtida kogu riigis paiknevaid oma asutuse ressursse, reageerimise aeg kuni 3 tundi.

Et kõik päästesündmusel osalejad mõistaksid üheselt päästesündmuse lahendamise käigus kasutatavaid termineid, on koostöö korra §-s 13 defineeritud juhtimisse kaasatud isikute, inimeste ohutuse ning päästetööde turvalise läbiviimise tagamiseks vajalike alade, päästesündmusest mõjutatud inimeste ja varaga seotud alade ning päästesündmusel kasutatava tehnikaga seotud teede ja punktide määratlemisel kasutatavaid mõisteid.[13]

Koostöö korra §-s 13 käsitletavaid mõisteid on kasutatud juba varem metoodilistes juhendites, mis olid soovitusliku iseloomuga ja milledel puudus seaduse jõud. Ehk siis 2000. aastal

[13] Nii on näiteks vastutav politseiametnik see politseiametnik staabis või juhtimisgrupis, kes vastutab päästesündmuse lahendamisel politseilise tegevuse juhtimise eest ning sündmuskoha politseinik see politseiametnik, kes korraldab sündmuskohal politseilist tegevust jne. Vajalike alade määratlemiseks on keeluala - eluohtlik ala, kus viibivale inimesele antakse korraldus alalt väljumiseks ning kuhu sisenemine on keelatud ja hoiatusala - ala, kus viibivat inimest teavitatakse ja hoiatatakse päästesündmuse mõjudest ning kust ta vajaduse korral evakueeritakse jne.

operatiivteenistuste koostööl valmis metoodiline juhend „Katastroofimeditsiini metoodika. Koostöö ja valmioleku plaan“, mille 2008. aasta versioonis „Suurõnnetuste tagajärgede likvideerimise metoodika“ on defineeritud ja kasutatud pea kõiki kehtiva koostöö korra mõisteid.[14]

Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö korra efektiivsemaks ja üheselt arusaadavaks selgitamiseks kinnitas PPA peadirektor koostöö korraga seotud rakendused politseiasutustele.[15] Nimetatud juhend mõtestab lahti koostöö korras politseid puudutavad ülesanded ja kohustuse.

Politseitöö raamseaduseks Eesti Vabariigis on politsei ja piirivalve seadus (PPVS)[16], mis sätestab politsei ülesanded, õigused, korralduse ja politseiteenistuse õiguslikud alused. Lisaks määratletakse selle seadusega järelevalve meetmed, vahetu sund, politsei andmekogud, politseiteenistus jne. Politsei kriisireguleerimise alase töö seisukohast on antud seaduse regulatsioon väga pinnapealne. Sealt võib leida vaid mõned sätted, mida võib siduda kriisireguleerimisega. Nii on näiteks PPVS §-s 3 teiste ülesannete seas politsei ülesanne:

- avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine, kui see ülesanne ei ole muu seadusega antud muu haldusorgani pädevusse või kui pädev haldusorgan ei saa õigeaegselt seda ülesannet täita (lg 1 p 1);
- otsingu- ja päästetööde tegemine ning merereostuse avastamise ning likvideerimise korraldamine sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis, Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel (lg 1 p 4);
- otsingutööde tegemine maismaal lennuõnnetuse korral (lg 1 p 5).

Sama seaduse § 32^1 sätestab veekahuri kasutamise, mis võib leida rakendust hädaolukordade või erakorralise seisukorra lahendamisel ning läbi selle olla seotud kriisireguleerimisega.[17]

Politsei tööd reguleerivad ka valdkondlikud põhimäärused, mis sätestavad asutuste ja struktuuriüksuste staatuse, tegevusvaldkonnad ja põhiülesanded. Põhimäärused on prefektuuriti oma sisult sarnased ning käsitlevad asutuse kriisireguleerimise alast tööd väga pealiskaudselt. Politsei- ja Piirivalveameti põhimääruse[18] § 16 punktis 6 sätestatakse, et korrakaitsepolitsei põhiülesannete

[14] http://www.tems.ee/school/pdf/Suuronnetuste_tagajargede_likvideerimise_metoodika_2008.pdf; (03.03.2011)
[15] PPA peadirektori 15.02.2011 käskkiri nr 8144
[16] Riigikogu 06.05.2009 seadus, RT I 2009, 26, 159
[17] Sätestatu põhjal võib politsei kasutada kõrgendatud ohu tõrjumiseks veekahurit rahvahulga vastu, kui ohu tõrjumine muu vahetu sunni vahendiga, välja arvatud tulirelvaga, ei ole võimalik või ei ole õigel ajal võimalik ning arvestusega, et veekahuri kasutamisel tehakse kõik võimalik, et sellega ei seataks ohtu muud kaalukat hüvet.
[18] Siseministri 30.09.2009 määrus nr 44; RTL 2009, 77, 1132

hulka kuulub kriisireguleerimisalase tegevuse korraldamine ja koordineerimine. Sama määruse § 17 punkt 9 kohaselt kuulub otsingu- ja päästetööde, merereostuse likvideerimise korraldamine ja juhtimine aga piirivalveosakonna põhiülesannete hulka.

Sarnaselt Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärusega on sätestatud kriisireguleerimise alane töö kõigi prefektuuride põhimäärustes[19], kus kriisireguleerimise alase tegevuse korraldamine ja koordineerimine on korrakaitsebüroo põhiülesanne (§ 11). Otsingu- ja päästetööde tegemine, merereostuse avastamine ning likvideerimise korraldamine sise- ja territoriaalmeres ning majandusvööndis on piirivalvebüroo põhiülesanne (§ 12). Erandiks siin on Lõuna Prefektuur, kellel on sise- ja territoriaalmeri ning majandusvöönd asendatud Peipsi, Lämmi ja Pihkva järvedega.

Kõik nimetatud aktid on koostatud eesmärgiga tagada toimiv riik, ennetada ja kaitsta inimesi, vara ja keskkonda õnnetuste eest ning et hädaolukordade lahendamisel toimitaks operatiivselt, koordineeritult ja professionaalselt optimaalse ressursiga. See omakorda loob võimaluse olla võrdväärne partner Euroopa Liidu ja ka teistele riikidele sisejulgeoleku ning kriisireguleerimise alal.

1.2. Riiklik kriisireguleerimise süsteem

Kriisireguleerimise valdkonna üleriigilist koostööd koordineerib Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon (edaspidi komisjon).[20] Komisjon koosneb erinevate ministeeriumite ja nende allasutuste ametnikest ning komisjoni tööd juhib siseminister või tema äraolekul Siseministeeriumi kantsler. Komisjoni töövormiks on korralised istungid, mida peetakse vastavalt kinnitatud tööplaanile, kuid mitte harvemini, kui kord kvartalis.[21]

Tulenevalt õigusaktidest on komisjoni tööülesanneteks:

- üleriigilise kriisireguleerimise korralduse jälgimine ja analüüsimine, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse toimimise tagamine, hädaolukordade tekkimise tõenäosuse analüüsimine, riskianalüüside ning eriolukorra väljakuulutamise või lõpetamise vajaduse kohta arvamuste andmine jne.[22]

[19] Siseministri 30.09.2009 määrused nr 40, 41, 42, 43
[20] HOS § 3
[21] Vabariigi Valitsuse 02.10.2011 määrusega nr 312 kinnitatud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimäärus ja koosseis; RT I 2001, 80, 484
[22] HOS § 3

- seoses Eesti põhiseaduslikku korda ähvardava ohuga riikliku poliitika ja tegevuskavade väljatöötamine ohu prognoosimiseks, ennetamiseks ja kõrvaldamiseks, arvamuse andmine ohueelse seisundi, tekkinud ohu iseloomu, ulatuse ja kõrvaldamise ning erakorralise seisukorra väljakuulutamise vajaduse ning abinõude rakendamise kohta.[23]

- oma pädevusse kuuluvates kriisireguleerimisalastes küsimustes valitsusasutuste tegevuse koordineerimine, antud küsimustes ettepanekute tegemine.[24]

Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna juhataja Lauri Lugna on öelnud järgmist: „Oluline on silmas pidada, et kriisikomisjoni ülesandeks ei ole hädaolukorra lahendamise juhtimine. Selle eest on vastutav hädaolukorra lahendamise eest vastutav asutus. Näiteks epideemia hädaolukorra lahendamist juhib Terviseamet ja ulatusliku metsatulekahju lahendamist Päästeamet.“[25]

Regionaalsel tasandil on kriisireguleerimise alaseks institutsiooniks regionaalne kriisikomisjon[26], milliseid on vabariigis neli. See on päästekeskuse piirkonnas siseministri poolt moodustatud alaliselt tegutsev regionaalne kriisikomisjon. Komisjoni esimeheks on päästekeskuse direktor, aseesimeheks prefektuuri prefekt ning komisjoni koosseisu kuuluvad riigiasutuste regionaalsed esindajad.

Näiteid regionaalse kriisikomisjoni töökorraldusest toob töö autor Põhja-Eesti regionaalsest kriisikomisjonist.[27] Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon on moodustatud kriisireguleerimisalase tegevuse koordineerimiseks Põhja-Eesti Päästekeskuse tegevuspiirkonnas (§ 1). Sinna kuuluvad lisaks Põhja-Eesti Päästekeskuse direktorile ja Põhja Prefektuuri prefektile Harju maavanem, Kaitseliidu ja Kaitseväe esindajad, Kaitsepolitseiameti esindaja, Keskkonnaameti esindaja, Keskkonnainspektsiooni Põhja regiooni juhataja, Maanteeameti Põhja regiooni direktor, Terviseameti esindaja, Veterinaar- ja Toiduameti esindaja, Tallinna linnapea jne (§ 3). Komisjoni töövormiks on korralised istungid, mida peetakse vastavalt kinnitatud tööplaanile, kuid mitte harvemini, kui kord kvartalis.

Õigusaktides on sätestatud regionaalse kriisikomisjoni tööülesannetena:

---

[23] ErSS § 8
[24] Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimäärus ja koosseis § 2; RT I 2001, 80, 484
[25] Koort, E. ja Pardla, M., *Turvalisuspoliitika 2011*, (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2011), 105
[26] HOS § 4
[27] Siseministri 27.07.2009 määrus nr 31 Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni põhimäärus ja koosseis; RTL 2009, 63, 925.

- kriisireguleerimise korralduse jälgimine ja analüüsimine, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse toimimise tagamine regioonis, hädaolukordade tekkimise tõenäosuse analüüsimine ja pädevatele asutustele ettepanekute tegemine hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise, elanikkonna turvalisuse tagamise ja elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamise kohta regioonis, regionaalse kriisireguleerimisõppuse korraldamise otsustamine, vajaduse korral eriolukorra juhi abistamine eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise koordineerimisel ja eriolukorra juhi antud ülesannete täitmine.[28]

- komisjoni pädevusse kuuluvates kriisireguleerimisalastes küsimustes riigi ja kohalike omavalitsuste tegevuse koordineerimine, alaliste ja ajutiste töögruppide moodustamine ning nende töökorra kinnitamine.[29]

Lauri Lugna on kommenteerinud seda järgnevalt: „Seega sarnaselt Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile ei ole regionaalne kriisikomisjon hädaolukorra lahendamise juhtija, seda ülesannet täidab pädev asutus moodustades selleks hädaolukorra lahendamise staabid, kuhu kaasatakse teised asjassepuutuvad asutused.“[30]

Riigi kriisireguleerimise süsteemi kolmandaks institutsiooniks on alaliselt tegutsev kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon, mille moodustab valla- või linnavalitsus kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil. Kohaliku omavalitsuse üksus, milles elab alla 40 000 elaniku, võib moodustada ühise kriisikomisjoni ühe või mitme kohaliku omavalitsuse üksusega.[31]

Näiteid kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni tööst toob töö autor Tallinna kriisikomisjoni[32] töökorraldusest. Komisjoni töövormiks on istungid, mis toimuvad vastavalt kinnitatud tööplaanile, kuid vähemalt kaks korda aastas. Komisjoni erakorralised istungid kutsub kokku komisjoni esimees[33] või tema äraolekul komisjoni aseesimees vastavalt vajadusele.

Tulenevalt õigusaktidest on kohaliku omavalitsuse kriisikomisjonil järgmised tööülesanded:

---

[28] HOS § 4

[29] Siseministri 27.07.2009 määrus nr 31 Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni põhimäärus ja koosseis; RTL 2009, 63, 925.

[30] Koort, E. ja Pardla, M., *Turvalisuspoliitika 2011*, (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2011), 106

[31] HOS § 5

[32] Tallinna Linnavalitsuse 02.12.2009 määrus nr 88 Tallinna kriisikomisjoni moodustamine ja selle põhimäärus; https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=115888. (03.03.2011)

[33] Tallinna kriisikomisjoni esimeheks on linnapea ning aseesimeesteks on kriisireguleerimise valdkonda kureeriv abilinnapea ja Põhja-Eesti Päästekeskuse järelevalveteenistuse juht. Komisjoni koosseisu kuuluvad linnavalitsuse liikmed, linnasekretär, kaks linnavalitsuse nõunikku, Tallinna Kommunaalameti juhataja, Tallinna Munitsipaalpolitsei Ameti juhataja, linna avalike suhete direktor, Tallinna Kommunaalameti hooldusosakonna peaspetsialist ning Eesti Kaitsejõudude, Põhja Politseiprefektuuri, Põhja-Eesti Päästekeskuse ja Harju Maavalitsuse esindajad.

- kriisireguleerimise korralduse jälgimine ja analüüsimine, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise, elutähtsate teenuste toimepidevuse toimimise tagamine, hädaolukordade tekkimise tõenäosuse analüüsimine ja pädevatele asutustele ettepanekute tegemine hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise, elanikkonna turvalisuse tagamise ja elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamise kohta omavalitsusüksuses, vajaduse korral eriolukorra juhi abistamine eriolukorra väljakuulutamise põhjustanud hädaolukorra lahendamise koordineerimisel ja eriolukorra juhi antud ülesannete täitmine, vajaduse korral hädaolukorda lahendavate asutuste abistamine teabevahetuse korraldamisel ja hädaolukorra lahendamise koordineerimisel, kohaliku omavalitsuse kriisireguleerimisõppuse korraldamise otsustamine.[34]

- linna haldusterritooriumil kriisireguleerimisalaste tegevuste koordineerimine - hädaolukorra ennetamine, hädaolukorraks valmistumine, hädaolukorra lahendamine ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamine, hädaolukorraks tegevusvaru moodustamine, komisjoni hädaolukorras tegutsemise korra kinnitamine, alatiselt tegutseva kriisireguleerimismeeskonna moodustamine teabevahetuse ja ametkondade koostöö koordineerimiseks ning olukordade analüüsimiseks, komisjoni tegevuspiirkonda puudutava hädaolukorra riskianalüüsi ja hädaolukorra lahendamise plaani läbi vaatamine.[35]

Lauri Lugna on öelnud: „Kohaliku omavalitsuse kriisikomisjonide ülesandeks on sarnaselt valitsuse ja regionaalsele kriisikomisjonidele analüüsida hädaolukordadeks valmistumist, hädaolukordade lahendamist ja elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamist omavalitsusüksuse territooriumil.“[36]

Hinnates ning analüüsides kriisikomisjonide tööülesandeid ja koosseise, võib Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni pidada riikliku kriisireguleerimise süsteemi strateegiliseks tasandiks, regionaalset kriisikomisjoni operatiivtasandiks, kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni taktikaliseks tasandiks. Politsei- ja Piirivalveamet osaleb riiklikus kriisireguleerimise süsteemis hädaolukorra lahendamisel taktikalisel tasandil ja operatiivtasandil. Strateegilisel tasandil osaleb Siseministeerium.

Töö autor arvab, et kriisikomisjoni näol on tegemist võrgustikuga, kuna sinna on kaasatud palju osalejaid. Teoreetikute arvates on võrgustike rakendamisel ja juhtimisel rida erisusi, häid ja halbu külgi. Considine (2008) toob välja, et võrgustiku plussideks on probleemi lahendamisel tekkiv sünergia, informaalne kommunikatsioon, avatus, paindlikkus ja kliendikeskne lähenemine ning

[34] HOS § 5
[35] Tallinna Linnavalitsuse 02.12.2009 määrus nr 88 Tallinna kriisikomisjoni moodustamine ja selle põhimäärus; https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=115888. (03.03.2011)
[36] Koort, E. ja Pardla, M., *Turvalisuspoliitika 2011*, (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2011), 106

ressursside mobiliseerimine.[37] Sarjanen ja Raivola (2000) väidavad, et võrgustiku tõhusat rakendamist takistab see, et tõsised probleemid kuhjuvad valdkonda, kus koostöö jaoks on kõige vähem ressursse ning võrgustiku tegevust võib pärssida ühiste reeglite puudumine ja see, et ametnikkond võib tihti vahetuda.[38] Klijni (2005) sõnul on võrgustiku juhtimise eripäraks see, et tegevusi juhtida ja koordineerida võib rohkem kui üks osaleja ning vastastikune mõju ja otsustamisõigus võib olla mitmel osalejal. Otsustamisõigus ja mõjuvõim sõltub osaleja käsutuses olevatest ressurssidest.[39] Töö autori arvates on seega võrgustikku teatud võitlusmoment võimu pärast ja konfliktsus olemuslikult n-ö sisse programmeeritud, mis teeb võrgustiku enda toimimise haavatavaks. Kriisisituatsioonis omab see erilist tähendust ja vajab võrgustiku juhtimisel eritähelepanu.

Hädaolukorra seaduse kohaselt on pädevad asutused kohustatud koostama riskianalüüse. Hädaolukorra riskianalüüs on dokument, milles kirjeldatakse üleriigilisel ning vajaduse korral regionaalsel ja kohaliku omavalitsuse tasandil hädaolukorda, hädaolukorda põhjustavaid ohtusid, hädaolukorra tõenäosust, hädaolukorra tagajärgi ja muud olulist hädaolukorraga seotut teavet.[40] Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhendi[41] lisa 5 järgi on Politsei- ja Piirivalveamet hädaolukorra riskianalüüsi koostav juhtiv asutus neljas hädaolukorras ning täiendavalt kaasatud mitmete teise ametkondade pädevusse kuuluvate riskianalüüside koostamisse.[42]

Lisaks riskianalüüsidele on pädevad asutused kohustatud koostama hädaolukorra lahendamise plaane. See on dokument, milles kirjeldatakse üleriigilisel ning vajadusel regionaalsel ja kohaliku omavalitsuse tasandil hädaolukorra lahendamise korraldust, hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri, osalevate asutuste või isikute ülesandeid ja nende teabevahetuse korraldust, avalikkuse hädaolukorrast teavitamise korraldust, rahvusvahelise koostöö korraldust hädaolukorra lahendamisel ja muid olulisi hädaolukorra lahendamisega seotud küsimusi.[43]

---

[37] Considine, M. 2008 *The Power of Partnership: States and Solidarities in the Global Era - The Theory and Practice of Local Governance and Economic Development* ed. By Considine, M. and Giguère,S. Palgrave macmillan

[38] Sarjanen, A., Raivola, P. 2000 Avastamisprotsentidest kohaliku turvastrateegiani. Raskuste ületamine projektidest argikoostööni - Lähipolitsei kui lähenemisviis. Toim. Kiehelä, H. ja Virta, S. Politseiõpik. Sisekaitseakadeemia. Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus lk 157 – 172

[39] Klijn, E.-H. 2005 *(first Publisher in paperback 2007) Networks and Interorganizational Management Challenging, Steering, Evaluation, and The Role of Public Actors in Public Management - Ferlie, E.; Lynn Jr, L. E.; Pollitt, C. The Oxford Handbook of Public Management. Oxford University Press*

[40] HOS § 6

[41] Siseministri 18.02.2010 määrus nr 5; RT I 2008, 8, 145

[42] Vt Lisa 1. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) vastutus hädaolukorra riskianalüüside ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisel

[43] HOS § 7

Vabariigi Valitsuse korraldusega on kinnitatud hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse lahendamise plaan ja määratakse pädev koostaja.[44] Siseministeerium on hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhtivaks asutuseks 13 korral ning Siseministeeriumi allasutustest on Politsei- ja Piirivalveamet juhtiv asutus nelja ning kaasatud viie teiste ametkondade pädevusse kuuluvate hädaolukorra plaani koostamisel, kas terviklikult või ühe konkreetse hädaolukorra lahendamise faasi osas.[45] Nende hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise juures on Politsei- ja Piirivalveamet pädevaks ametkonnaks, kes annab sisendeid Siseministeeriumile plaanide koostamisel.

Eesti kriisireguleerimise süsteemis kehtib detsentraliseerituse põhimõte, ehk teisisõnu lisaks Siseministeeriumile ja tema allasutustele omavad ka teised ministeeriumid ja nende allasutused ülesandeid erinevate hädaolukordade ennetamisel, nendeks valmistumisel ja nende lahendamisel. Samas kaasatakse politseid ulatuslikult ka teiste asutuste poolt juhitavate hädaolukordade lahendamisele, näiteks üleujutused tiheasustusalal, tulekahjud ja plahvatused, massilised mürgistused jne.

Tulenevalt sündmuse liigist võib Eesti kriisireguleerimise süsteemi pidada viie astmeliseks.[46]

1.3. Politsei- ja piirivalveameti õigusaktid

Lisaks siseministri määrusega kinnitatud Politsei- ja Piirivalveameti ning prefektuuride põhimäärustele on prefektuurid koostanud oma struktuuriüksuste põhimäärused. Struktuuriüksuste põhimäärused sätestavad prefektuuri büroode juhtimise, koosseisu, põhiülesanded ning nende ülesannete täitmiseks kavandatavad tegevused.

Nii on näiteks kõigi nelja prefektuuri korrakaitsebüroo põhimäärustes teiste põhiülesannete seas kriisireguleerimise alase tegevuse korraldamine ja koordineerimine. Kõigi prefektuuride korrakaitsebüroode koosseisu kuulub ka kriisireguleerimisteenistus. Teenistuse põhiülesanded ning nende täitmiseks kavandatud tegevused on ka kõigis neljas prefektuuris samad:

- põhiülesandeks: kriisireguleerimise alase tegevuse korraldamine ja koordineerimine

[44] Vabariigi Valitsuse 18.02.2010 korraldus nr 55. Nende hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse lahendamise plaan, ning hädaolukordade lahendamise plaani koostamiseks pädevate täidesaatva riigivõimu asutuste määramine. http://www.siseministeerium.ee/public/HO_nimekiri_-_lahendamise_plaanid.pdf; (03.03.2011)
[45] Vt Lisa 1. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) vastutus hädaolukorra riskianalüüside ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisel
[46] Vt Lisa 2. Eesti kriisireguleerimise süsteemi astmed

- ülesande täitmiseks: korraldab prefektuuri kriisireguleerimisalast tegevust ja kriisiolukordadele reageerimise valmisolekut; kogub ja peab andmestikku kriisialase ressursi ja nimistu kohta; koostab prefektuuri toimepidevuse plaani ja kriisialaseid kokkuvõtteid ning analüüse; teeb kriisialast koostööd teiste organisatsioonidega; koordineerib prefektuuri tegevusplaanide koostamist suure riskiastmega suurürituste jaoks; menetleb ja kooskõlastab avalike koosolekute ja avalike ürituste taotlusi ning korraldab ja koordineerib avalikel üritustel turvaettevõtete üle riikliku järelevalvet vastavalt kehtivale korrale. Erandiks on siin Põhja Prefektuur, kellel on lisaks – koordineerib prefektuuri kriisireguleerimismeeskonna tööd.[47]

Autori hinnangul on kirjeldatud korrakaitsebüroode põhimäärused ning nendes kajastatud kriisireguleerimise alane regulatsioon väga pealiskaudsed ning ei täpsusta konkreetseid tegevusjuhised kriisireguleerimises või prefektuuri vastavasisuliste tulemuste saavutamises.

„Politsei kriisireguleerimise arenguvisioon“[48] (edaspidi arenguvisioon) on töö autori hinnangul ainuke politsei kriisireguleerimise alase töö sisu ja arengusuundi kajastav dokument. Arenguvisioon on oma sisult tulevikku suunatud ning kirjeldab politsei tegevused ja meetmed kriisireguleerimisalase töö edendamisel, saavutamaks üleasutuseline ühtne tase antud valdkonnas. Nii sätestab arenguvisioon mõisted, õigusruumi ja üldised põhimõtted, meetmed politsei kriisireguleerimise arendamisel, koostöö.

Arenguvisioonis kajastatud mõistetest on lahti seletatud politsei kriisireguleerimine ja politsei kriisireguleerimismeeskond. Selle kohaselt on politsei kriisireguleerimine politsei meetmete süsteem, mis on ette valmistatud ja kasutusele võetud eesmärgiga tagada oluliselt ressursimahukamate sündmuste lahendamisel ja hädaolukorras ühiskonna turvalisus. Politsei kriisireguleerimismeeskond on arenguvisiooni kohaselt politsei kriisireguleerimise valmiduse ja tavapärasest ressursimahukamatele sündmustele operatiivse reageerimise tagamiseks igas politseiasutuses loodud üksus.[49]

Arenguvisiooni õigusruumi ja üldiste põhimõtete punktis sätestatakse politsei asukoht üleriigilises kriisireguleerimissüsteemis ning politsei kriisireguleerimise põhimõtted. Siin tähtsustatakse seda, et politsei tegevuste planeerimine ja sündmustele reageerimine peab toimuma alati ühtsetel alustel ning rakendada tuleb ühetaolist juhtimismudelit. Ära on märgitud ka politsei professionaalsus ja usaldatavus, innovaatilisus ning proaktiivsus. Lisaks rõhutakse antud punktides

[47] Põhja Prefektuuri prefekti 01.01.2010 käskkiri nr 6 Põhja Prefektuuri struktuuriüksuste põhimääruste kinnitamine lisa 1 punkt 8
[48] Politseipeadirektori 22.06.2009 käskkiri nr 186
[49] Politsei kriisireguleerimise arenguvisioon, peatükk 2

koostöövõimekusele ja reageerimise selgusele, arusaadavusele ja ühetaolisusele.[50] Autori hinnangul jääb see natuke pealiskaudseks, kuna ei sätestata millised on need ühtsed alused ja ühetaolisus. Ei ole kujundatud ühtset seisukohta ning igal asutusel jääb voli välja töötada oma ühetaolisus. Professionaalsuse all kajastatakse, et standarditele vastava planeerimise ja reageerimise, õppimise ja harjutamisega tagatakse politsei ühtne ja efektiivne rakendamine kriisiolukorras. Ka siin on käsitlus pealiskaudne, jättes kirjeldamata väljaõppe ja harjutamise sisu ning põhimõtted.

Arenguvisiooni 4 peatükis käsitletakse meetmeid politsei kriisireguleerimise arendamisel. Nendeks on arenguvisiooni kohaselt objektiivse ja süsteemse analüüsimetoodika loomine, kriisireguleerimise planeerimine, kriisireguleerimise alaste koolituspõhimõtete väljatöötamine ning politsei reageerimisvalmiduse tõstmine. Ka siin jäädakse pealiskaudseks, jättes näiteks kirjeldamata riskide analüüsimetoodika sisu ja põhimõtted.

Politsei reageerimisvalmiduse tõstmise all on autori hinnangul piisavalt täpselt ja arusaadavalt kirjeldatud politsei kriisireguleerimise alase tegevuse kolm etappi ning rakendatav juhtimismudel. Lahti on selgitatud planeerivas, reageerivas ja taastavas etapis teostatavad tegevused ning soovitud tulemus. Juhtimismudeli seisukohast on selgelt ja ühtselt sätestatud juhtimistasandid ning selles osalejad[51]:

- esimene tasand – asutuste- ja valdkondadeülene tasand (Politsei- ja Piirivalveamet);
- teine tasand – tegevuste juhtimine prefektuuris (prefekt või operatiivjuht);
- kolmas tasand – sündmuskohal tegevuste juhtimine (operatiiv- või välijuht);
- neljas tasand – sündmuskohal sektori, lõigu või tööliini juhtimine (välijuht või toimkonnavanem).

Koostöö peatükis on sätestatud, et metoodikate ja tegevusplaanide koostamisel ning uuendamisel teeb politsei aktiivset koostööd teiste üleriigilise kriisireguleerimissüsteemi osapooltega. Ära on reguleeritud koostöötasandid, kus Politsei- ja Piirivalveamet koordineerib erinevate asutuste ja prefektuur regionaalsel tasandil. Samas on sätestatud ka pealiskaudselt vabatahtlike kaasamine ja rahvusvaheline mõõde kriisireguleerimises.[52]

[50] Politsei kriisireguleerimise arenguvisioon, peatükk 3
[51] Samas, punkt 4.4
[52] Samas, peatükk 5

Autori hinnangul on politsei kriisireguleerimise arenguvisioon vajalik, kuid tänasel päeval juba uuendamist ja täpsustamist vajav kriisireguleerimisalane alusdokument. Nii on näiteks tänasel päeval Politsei- ja Piirivalveameti struktuuris kriisireguleerimise büroo ning prefektuuride struktuuris kriisireguleerimisteenistus, kellele on põhimäärustega pandud ülesandeks kriisireguleerimise alase töö korraldamine ja koordineerimine. Kui kehtiv arenguvisioon käsitleb vaid kriisireguleerimismeeskonna rolli kriisireguleerimises, siis tuleks selles kajastada ka struktuuriüksuste kriisireguleerimisteenistuste ja büroo roll ning ülesanded, tagamaks üleasutuseliselt ühtne arusaam ja tegevused.

Arenguvisiooni sisuliseks väljundiks peaks autori hinnangul olema politsei kriisireguleerimise tervikliku käsitluse loomine, hetkeseisu ja eesmärkide kaardistamine ning arenguprioriteetide defineerimine. Eesmärgid peavad toetama arenguvisiooni ning need tuleb väljendada soovitud tulemuste kujul, näiteks sarnaselt Stockholmi programmiga[53] kuni viieaastase perspektiiviga. Teisisõnu peaks esmalt arenguvisioonis olema kirjeldatud organisatsiooni kriisireguleerimise hetkeseis regiooniti – valmisolek ja vastava ettevalmistuse tase, puudujäägid jne. Edasi peaks määrama soovitud eesmärgid ning nende saavutamise prioriteetsuse. Nendest tulenevalt saab koostada rakendus- või tegevuskavad, milles kajastatakse üksikasjalikult tegevused, tegevuste järjekorra ning ressursid, millega eesmärke saavutada.

[53] Euroopa Ülemkogu tegevuskava aastateks 2010–2014 „Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel“, 03.03.2010, 5731/10

2. PÕHJA PREFEKTUURI JA PÄÄSTEAMETI OPERATIIVJUHTIMISSÜSTEEMIDE VÕRDLUS

2.1. Kriisireguleerimismeeskonna töökorraldus, koosseis

Üleasutuseliste õigusaktidele lisaks reguleerib Põhja Prefektuuris kriisireguleerimise alast tööd prefekti käskkiri kriisireguleerimismeeskonna töö korraldamisest[54]. Nimetatud käskkirjal on kolm lisa: esimene kajastab kriisireguleerimismeeskonna ülesanded; teine sisaldab operatiivjuhi tööjuhendit ning kolmas nimetab kriisireguleerimismeeskonna liikmed.

Käskkirja lisas 1 on reguleeritud kriisireguleerimismeeskonna tegevuse eesmärk, meeskonna struktuur ja ülesanded ning töö tasustamine. Nii on näiteks kriisireguleerimismeeskonna tegevuse eesmärkideks hädaolukordade ja suurõnnetuste ennetamine ning reageerimise planeerimine. Lisaks veel hädaolukorras ja suurõnnetustel politsei pädevuse piires kriiside lahendamise planeerimine, ressursside kasutamine ja ametkondadevahelise koostöö koordineerimine ning olukorra analüüsimine.[55]

Kriisireguleerimismeeskonna struktuuri kuuluvad prefekti käskkirjaga kinnitatud prefektuuri teenistujad. Meeskonna liikmetele, kes on prefekti käskkirjaga määratud operatiivjuhtideks, laienevad operatiivjuhi töökohustused, õigused ja vastutus prefekti poolt kinnitatud graafikuga määratud ajaks. Kriisireguleerimismeeskonna tööd juhib meeskonna juht. [56] Kriisireguleerimismeeskonna ülesannete osas eristatakse kahte tasandit: kriisireguleerimismeeskonna juhi ning kriisireguleerimismeeskonna liikme ülesanded.[57]

Nimetatud käskkirja lisa 2 reguleerib operatiivjuhi tööd. Seal on kajastatud operatiivjuhi tööaeg, kohustused ja õigused. Selle kohaselt algab operatiivjuhi valvekord esmaspäeval tööpäeva algusega ning lõpeb järgmise esmaspäeva tööpäeva algusega. Operatiivjuht peab valvesoleku ajal olema

[54] Põhja Prefektuuri prefekti 01.02.2010 käskkiri nr 16 Kriisireguleerimismeeskonna töö korraldamise kinnitamine
[55] Samas, lisa 1 punkt 1
[56] Samas, lisa 1 punktid 2-4
[57] Samas, lisa 1 punktid 5 ja 6. Näiteks meeskonna juhi ülesanneteks on meeskonna tegevuspõhimõtete ja vajalike normatiivaktide väljatöötamine, meeskonna isikkoosseisu kohta ettepanekute tegemine prefektile, liikmete koolituskava koostamine jne. Meeskonna liikmed töötavad välja meeskonna juhi poolt saadud korralduse alusel teenistusalaseid käskkirju, korraldusi ja juhendeid, kavandavad ja töötavad välja asutuse tegevusplaanid kriisisituatsioonide ja hädaolukordade ennetamiseks, reageerimiseks ja tagajärgede likvideerimiseks, täidavad teisi meeskonna juhi korraldusi ja ülesandeid jne.

kättesaadav ametitelefonil ning jõudma hiljemalt 1 (ühe) tunni jooksul sündmuskohale peale informatsiooni saamist. Operatiivjuhil on õigus võtta üle sündmuse lahendamine ning kasutada sündmuse lahendamisel läbirääkijaid.[58]

Eelpool kirjeldatud lisas on sätestatud ka operatiivjuhi kohustused. Nii on operatiivjuht kohustatud tundma operatiivolukorda prefektuuri teeninduspiirkonnas, informeerima sündmustest prefektuuri juhti, kontrollima vajadusel prefektuuri struktuuriüksuste ja toimkondade tegevust ning prefektuuri sisekorraeeskirjast kinnipidamist, esitama valveajal tehtust ettekande prefektuuri juhile jne.[59]

Operatiivjuhil on õigus kasutada teenistusülesannete täitmiseks teenistussõidukit, nõuda teenistujatelt vahejuhtumite kohta ettekandeid ja materjale, võtta üle ametkonna tegevuse juhtimine sündmuse lahendamiseks, vajadusel kutsuda häire korras teenistusse kuni 120 prefektuuri teenistujat kuni 48 tunni ületunnitöö teostamiseks, kasutada varalisi vahendeid erakorralise sündmuse lahendamise tagamiseks jne.[60]

Käesoleva käskkirja viimane lisa, ehk lisa 3, kinnitab Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskonna liikmed, kes jagunevad operatiivjuhtideks ja spetsialistideks. [61] Operatiivjuhtidele laienevad graafikuga kinnitatud valve ajaks operatiivjuhi töökohustused, õigused ja vastutus. [62]

Tulenevalt teenistuslikust vajadusest loodi 2004. aasta alguses toonase politseiprefekti käskkirjaga Põhja Politseiprefektuuris kriisireguleerimismeeskond, mida tänasel päeval tuuakse politsei kriisireguleerimise kompetentsi näidiseks ja eeskujuks teistele prefektuuridele.

„Põhjuseid, miks 2003. aastal hakkas küpsema mõte kriisireguleerimismeeskonna loomisest, oli peamiselt kolm. Esiteks ei olnud toonane politsei juhtkond rahul politseitöö kvaliteediga. Teiseks polnud politsei kriisiolukordades võrdväärne partner teistele operatiivteenistustele. Ja mis kõige olulisem – inimesed ei saanud politseilt parimat võimalikku abi.“[63]

---

[58] Põhja Prefektuuri prefekti 01.02.2010 käskkiri nr 16 Kriisireguleerimismeeskonna töö korraldamise kinnitamine, lisa 2 punktid 1.3, 1.4, 1.6
[59] Samas, lisa 2 peatükk 2
[60] Samas, lisa 2 peatükk 3
[61] Täna on kriisireguleerimismeeskonnas, oma põhitöö ülesannete kõrvalt, operatiivjuhtideks 11 ametnikku, kellest kolm on politseijaoskondade ja talituste juhid, kaks büroode juhid ja teenistuse vanemad ning üks kriisireguleerija. Valdkondlikult on esindatud nii korrakaitsepolitsei kui ka kriminaalpolitsei ametnikud. Spetsialiste on kriisireguleerimismeeskonnas kolm, kes toetavad meeskonda oma valdkondlike ja eriteadmistega. Nii näiteks kuuluvad spetsialistide hulka prefektuuri piirivalvebüroo esindaja ja prefektuuri läbirääkijate üksuse juht.
[62] Põhja Prefektuuri prefekti 01.02.2010 käskkiri nr 16 Kriisireguleerimismeeskonna töö korraldamise kinnitamine, lisa 1 punkt 3
[63] Moora, P. 2009. Kriisireguleerimismeeskond – Põhja prefektuuri kogemus. Politseileht, 36, 22

„Põhilise probleemina nägime sel ajal ebaselgust ja määratlematust – kes juhib politseitegevust sündmuskohal, kes oleks võrdväärne partner olukorra lahendamisel ning kelle poole ulatuslikuma probleemi korral operatiivselt saab pöörduda. Teisisõnu, kellele kiiresti helistada, kui on tekkinud probleem. Selleks konkretiseerisime juhtimistasandid prefektuuri ja õnnetuspiirkonna mõistes. Lõime operatiivjuhi institutsiooni, mis tähendas valves olevat ametnikku, kes allus otse prefektile ja omas õigust vajadusel suunata kogu prefektuuri jõudusid.“[64]

„Pidasime mõttekaks panustada mitte uue struktuuri loomisele, vaid rajasime selle pigem vabatahtlikkuse põhimõttel tegutsevale formeeringule. Tegime osakonnajuhtidele ja teistele kogenud ametnikele ettepaneku lüüa kaasa kriisireguleerimismeeskonna välja töötamisel ja arendamisel. Need, kes nõustusid jätkasid oma tavapärase tööga, kuid pühendusid nüüd lisaks ka uue süsteemi loomisele.“[65]

Nagu eelnevalt juba kirjeldatud, on Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskond struktuuriülene formeering, mille tegevuses osalevad ametnikud vabatahtlikkuse alusel. Kuni 2010. aastani oli see prefektuuri ainuke üksus, mille eesmärgiks oli kriisireguleerimisalase töö korraldamine. Alates 2010. aasta algusest on prefektuuride korrakaitsebüroode koosseisus kriisireguleerimisteenistus. Kuigi nii kriisireguleerimismeeskonna kui ka kriisireguleerimisteenistuse põhiülesanded on lähtuvalt õigusaktidest suhteliselt sarnased, on väljakujunenud kaks olulist liini. Kriisireguleerimisteenistusest on kujunenud kriisireguleerimise alase töö planeerimise, analüüsimise, tegevuste ettevalmistamise jne üksus ning kriisireguleerimismeeskonnast saanud reageeriv üksus, kes omavahel tihedalt seotud läbi ametnike ja otsustusprotsesside.

Kriisireguleerimismeeskonna töö võib jagada kolmeks. Esiteks igapäevane valmisolek operatiivjuhi tasandil, teiseks valmisolek tegutsemaks kriisireguleerimise meeskonnana. Kolmandana saab tuua kriisireguleerimisalase kompetentsikeskuse funktsiooni.

Kuigi kriisireguleerimismeeskonna tegevuse eesmärkideks on hädaolukordade ja suurõnnetuste ennetamine, nendele reageerimise planeerimine, reageerimine ja tagajärgede likvideerimine, rakendatakse kriisireguleerimismeeskonna liikmeid ka pikaajalistes ning ressursimahukates politseioperatsioonides. Alates kriisireguleerimismeeskonna loomisest on selle liikmed olnud kaasatud kõigis suuremates politseioperatsioonides, mis on seotud avaliku korra tagamisega suurüritustel, spordiüritustel ja riigivisiitidel. Siinkohal võib näidetena ära märkida Suurbritannia kuninganna ja Ameerika Ühendriikide presidendi visiidid, laulu- ja tantsupeod, 2007. aasta

[64] Moora, P. 2009. Kriisireguleerimismeeskond – Põhja prefektuuri kogemus. Politseileht, 36, 22
[65] Samas

aprillirahutused Tallinnas, NATO Tallinna kohtumine, politseilised tegevused Eesti liitumisel euroalaga.

Meeskonna liikmeid kaasatakse suuroperatsioonide ettevalmistamisse, kus igaühel on oma roll ja vastutusala. Nende juhtida on ka ettevalmistatud politseilised tegevused erinevatel juhtimistasanditel. Autori hinnangul annab suurürituste politseiliste tegevuste ettevalmistamine ja tegevuste juhtimine hindamatu kogemuse ning aitab kaasa kriisireguleerimismeeskonna liikmete valmisoleku ning professionaalsuse tõstmisele kriisisituatsioonide lahendamisel.

Autori hinnangul toetab Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskonna süsteem, selle liikmetele antud pädevus, väljaõpe ja kogemused kriisireguleerimisalast valmisolekut prefektuuris. Kriisireguleerimismeeskonda on koondunud kriisreguleerimise alane kompetents, mis on võimeline olema võrdväärne koostööpartner teistele operatiivteenistustele.

„Kriisireguleerimismeeskonna tugev pluss on see, et tegu on pädeva ja volitustega nõukoguga, mis tegutseb parimate võimaluste ja praktika välja töötamisega operatiivtasandile. Selline professionaalne juhtimine aitab leevendada kõigis siseriiklikus julgeoleku süsteemis esinevat mõningast ressursidefitsiiti – saab jõude operatiivselt ja sünkroniseeritult juhtida ning otsuseid vastu võtta pädevalt ja kiirelt.“[66]

2.2. Prefektuuri operatiivjuhtimissüsteem[67]

Operatiivjuht on prefektuuri kriisireguleerimismeeskonna liige, kes graafiku järgselt nädalase valveajaga tagab ööpäevase valmisoleku reageerimaks tavapärasest oluliselt ressursimahukamatele sündmustele või hädaolukordadele.[68] Valves oleva operatiivjuhi valveaeg algab esmaspäeval prefektuuri juhtkonna nõupidamisel ning lõppeb järgmise nädala esmaspäeval prefektuuri juhtkonna nõupidamisega.[69] Valveaja lõppedes annab operatiivjuht juhtkonna nõupidamisel ülevaate nädalase valveaja kohta ning koostab valveajal tehtud tööst kirjaliku ettekande.[70]

---

[66] Adlas, R. 2009. Kriisireguleerimismeeskond – Põhja prefektuuri kogemus. Politseileht, 36, 22
[67] Vt Lisa 3. Põhja Prefektuuri operatiivalluvuse skeem
[68] Kuna operatiivjuht peab vajadusel jõudma sündmuskohale ühe tunni jooksul peale informatsiooni saamist, siis on tal operatiivse ja kiire reageerimise tagamiseks õigus kasutada kogu valveaja vältel teenistussõidukit. Sündmuste efektiivse lahendamise tagamiseks on komplekteeritud tugevdatud plastikkohvrisse nn operatiivjuhi IT-kohver, milles on diktofon, sülearvuti, printer, skänner, data-projektor ning seadmed internetiühenduse loomiseks. Nimetatud kohvri sisu annab võimaluse luua mobiilne töökoht väljaspool politseiasutuse ruume.
[69] Põhja Prefektuuri prefekti 01.02.2010 käskkiri nr 16 Kriisireguleerimismeeskonna töö korraldamise kinnitamine lisa 2 punktid 1.1 ja 1.3.
[70] Samas, lisa 2 punkt 2.7

Oma valveaja jooksul puutub operatiivjuht enim kokku juhtimiskeskusega. Operatiivjuhi kooskõlastusel on juhtimiskeskusel õigus rakendada sündmuste lahendamiseks läbirääkijaid ning tellida tuukreid, helikopterit või mobiiltelefoni positsioneerimist kadunud isikute otsimisel. Lisaks sellele on operatiivjuht juhtimiskeskuse filtriks informatsiooni vahendamisel asutuse juhile, mis tagab asutuse juhi informeerituse operatiivolukorrast teenindataval territooriumil ning samas välistab viimase koormamist mitteolulise informatsiooniga.[71] Operatiivjuhi informeeritus regioonis toimuvast tagab võimaluse oskuslikult ja efektiivselt kaasata ning rakendada inim- ja materiaal-tehnilist ressurssi nii tava- kui ka hädaolukordade lahendamisel.

Vähemalt ühel päeval valveaja jooksul teostab operatiivjuht teenistuslikku järelvalvet prefektuuri allüksuste ning toimkondade üle.[72] Üldjuhul kontrollitakse territoriaalsete politseijaoskondade majasisest tööd, kinnipidamiskambrite tööd, arestimaja ja kainestusmaja ning regioonis töötavaid patrulltoimkondi.

Autori hinnangul on operatiivjuhile antud prefektuuri kriisireguleerimise alase reageerimisvõimekuse ning jätkusuutlikkuse tagamiseks kohati asutuse juhi volitused. Nii on näiteks operatiivjuhil õigus erakorraliste sündmuste eduka lahendamise eesmärgil kasutada volituse piires asutuse varalisi vahendeid ning kutsuda häirekorras teenistusse kuni 120 prefektuuri teenistujat ja rakendada neid kuni 48 tunniks ületunnitöö tegemisel.[73]

Alates kriisireguleerimismeeskonna loomisest on operatiivjuhid juhtinud politseilisi tegevusi vähemalt 179 prefektuuri teeninduspiirkonnas toimunud kriisisituatsiooni korral. Lisaks sellele on lugematu arv sündmuseid, kus operatiivjuht sündmuskohale jõudes ei ole politseiliste tegevuste juhtimist üle võtnud, vaid on olnud toeks välijuhile. Sündmusele saabunud operatiivjuhil ei ole kohustust juhtimise ülevõtmiseks. Tal on õigus võtta üle sündmuse lahendamise juhtimine, kui selle lahendamiseks on vajalik kaasata ressursse teistest struktuuriüksustest või asutustest.[74] Suurematest ja ressursimahukamatest sündmustest, kus Põhja Prefektuuri operatiivjuhid on politseilisi tegevusi juhtinud võib nimetada Tarmeli (2006) ja Mustika kaubanduskeskuse (2009) suurpõlengud Tallinnas, Newcastle linnuhaiguse puhang Loo linnufarmis (2007), Copterline helikopteri õnnetus (2005), väikelennuki (2003) ja kahe Poola kaubalennuki (2010) õnnetused lennujaama juures, Tuulemaa tänava pantvangisituatsioon (2007) ja maja õhkija sündmused.

---

[71] Põhja Prefektuuri prefekti 03.06.2010 käskkiri nr 85 Erakorralistest ja olulistest sündmustest esmase teavitamise korra kinnitamine punktid 5.3 ja 9
[72] Põhja Prefektuuri prefekti 01.02.2010 käskkiri nr 16 Kriisireguleerimismeeskonna töö korraldamise kinnitamine lisa 2 punktid 2.3 ja 2.5
[73] Samas, lisa 2 punktid 3.6 ja 3.7
[74] Samas, lisa 2 punkt 1.6

2.3. Koostöö ja infovahetus koostööpartneritega

Aktiivne ja sujuv koostöö partneritega on suurõnnetuste ennetamisel ning likvideerimisel võtmetähtsusega. Olulisemad institutsioonid siinjuures on päästeteenistus, kiirabi, politsei, kaitsejõud ja Kaitseliit ning kohalik omavalitsus. Koos planeeritavad ennetavad tegevused loovad töise õhkkonna inimeste vahel, kes peavad reageerima kriisiolukordades ning juhtima oma ametkonna tegevusi. Tähtis on omada tegevuskavasid, mis on erinevate osapoolte vahel kooskõlastatud ning kirjalikult fikseeritud.

Parima informatsioonivahetuse ja koostöö saavutamiseks on Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskonna liikmete vahel ära jaotatud vastutusalad koostööpartneritega suhtlemisel tavaolukorras. Nii näiteks vajadusel suhtleb ja vahetab üks meeskonna liige igapäevast informatsiooni Põhja-Eesti Päästekeskuse ja kiirabiteenuse pakkujatega, teine kaitseväe ja Kaitseliiduga, kolmas Eesti Jalgpalli Liidu ja AS Tallinna Lennujaamaga jne.

Viimastel aastatel on loodud väga tihe ja aktiivne koostöö ning infovahetus Haridus- ja teadusministeeriumi, Tallinna Haridusameti ning Harjumaa koolidega. Koostöö eesmärgiks on tõsta koolide teadlikust ning valmisolekut äkkrünnaku olukorras tegutsemiseks. Nii on näiteks alates 2010. aasta algusest 40 koolis koolitatud personali tegutsemaks äkkrünnaku olukorras ning juhendatud neid vastavate tegevuskavade koostamisel.

Lisaks on kriisireguleerimismeeskonna liikmed osalenud Tallinna Kiirabi välijuhtimissüsteemi väljatöötamise nõustamisel ning Eesti Panga ja Tallinna Sularahakeskuse kaitseplaanide koostamisel. Algfaasis on veel AS Tallinna Lennujaama ja turvaettevõttega Tallinna Lennujaama turvalisuse tagamise kontseptsiooni ning Eesti Jalgpalli Liidu, turvaettevõtja, päästeteenistuse ja kiirabiga jalgpalli võistluste turvalisuse tagamise kontseptsiooni koostamine.

Hea koostöö on ka Kaitseväe Luurepataljoniga, mille militaargeograafiagrupist saab kriisireguleerimismeeskond vajadusel suuroperatsioonide planeerimiseks ja läbiviimiseks vajaminevate topograafiliste kaartide tuge.

Aktiivseim ja tihedam koostöö on kohaliku omavalitsuse, Tallinna kiirabi ja Põhja-Eesti Päästekeskusega. Nii on näiteks prefektuuri kriisireguleerimismeeskonna juht Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni ja Tallinna linna kriisireguleerimismeeskonna politsei esindaja asendusliikmeks. Nimetatud institutsioonide kokkusaamised toimuvad regulaarselt, on informatsioonirohked ning koostööd arendavad. Põhja-Eesti Päästekeskuse ja Tallinna kiirabiga

tehakse tihedat koostööd ametkondade ametnike koolitamiseks ning ühisõppuste läbiviimiseks. Võimalusel toimuvad vähemalt ühel korral aastas ühised õppepäevad ja koosviibimised koostööpartnerite kriisireguleerimise alase valdkonna ametnikele.

Autori hinnangul toetab eelnevalt kirjeldatud koostöövorm ametkondade teadlikkust partneri võimekuse kohta ning tõhustab koostööpartnerite valmisolekut ühiselt kriisisituatsioonide lahendamiseks.

2.4. Ametnike kriisireguleerimisalase väljaõppe korraldus

Ühiskonna ootused, teadlikkus ja nõuded riigi sisejulgeolekule aina kasvavad. Iga professionaalselt lahendatud sündmuse või hädaolukorraga saab politsei juurde toetajaid, kasvab politsei maine. See omakorda eeldab tõhusat tööd professionaalse meeskonna kujundamisel, kitsaskohtade väljaselgitamisel ja nendele lahenduste leidmisel. Professionaalse meeskonna kujundamise üheks oluliseks aspektiks on kaasaegne ja toimiv koolitussüsteem, milline annab töötajale piisavad teadmised ja oskused tegutsemas ka kriisisituatsioonide lahendamisel. Harris toob välja, et efektiivne reageerimine kriisile nõuab oskuslikku sekkumist väljaõppinud personali poolt, kellel on vastav varustus ja kogemused tegelemaks ohtliku aeg-kriitilise situatsiooniga.[75]

Kriisisituatsioonide professionaalse ja koostöösuutliku lahendamise tagamiseks alustati 2004. aastal Põhja Politseiprefektuuri vastloodud kriisireguleerimismeeskonna, Tallinna Kiirabi ja Põhja-Eesti Päästekeskuse eestvedamisel regulaarsete koostöökoolituste[76] läbiviimist Tallinna ja hiljem ka Harjumaa operatiivteenistuste töötajatele. Toonane politsei juhtkond ja koostööpartnerid mõistsid, et parima tulemuse saavutamise võtmeks on koostöö.

„Enne kriisireguleerimismeeskonna loomist oli tihti probleeme, et politseinikud, meedikud ja päästjad töötasid igaüks oma nägemuse järgi. Kõik andsid küll endast parima sündmuse lahendamiseks, kuid töökorraldus ei soosinud ladusat koostööd. 2004. aastal alustasime

[75] Harris, S., *Disasters and dilemmas: Aid agency recruitment and HRD in post-tsunami Sri Lanka*. Human Resource Development International, 9 (2006), 291 – 298. Refereeritud: Germain, M-L. 2010. The Role of HRD in Crisis Situations: Lessons Learned From Hurricane Katrina. Advances in Developing Human Resources, 12 (5), 537

[76] Ühe koolitusprogrammi kestvus on kolm päeva ning sellel osalevad üheskoos kolme ametkonna ametnikud. Nimetatud koolituse käigus saavad operatiivteenistuste ametnikud ülevaate hädaolukordi reguleerivatest õigusaktidest, vastutuse ja kohustuste jagunemisest üksuste vahel, koostöö korraldusest jms. Koolitus kulmineerub maketiõppusega ning seejärel simuleeritud väliõppusega. Koolituse üheks peaeesmärgiks on tagada operatiivteenistuste koostöö hädaolukorras, ja seda eelkõige inimelude päästmisel ning edasistel tegevustel tavapärase elukorralduse tagamiseks.

koostöökursustel kõigepealt esmatasandist ehk sündmuskohal tekkivate nn hallide tsoonide küsimustest.“[77]

Läbiviidud kursused annavad positiivse tulemuse, mida kogeti juba 2004. ja 2005. aastal Tallinnas läbiviidud ühisoperatsioonide käigus. [78] Kursuste vajalikkust tõestas ka erinevate reaalsete õnnetuste analüüs[79], millest nähtus, et oluliselt oli paranenud koostöö ja juhtimine erinevate ametkondade vahel. Seda tajusid ning kinnitasid ka koostööpartnerid.

„Korraldatud koolituste tulemusena paranes oluliselt erinevates operatiivteenistustes ehk politseis, kiirabis ja päästes töötavate inimeste teadlikkus kolleegide tööspetsiifikast. Viimastel aastatel toimunud suurõnnetuste lahendamise edupandiks on kindlasti olnud koostöö sujumine sündmuskohal, kus ka keerukamad ja problemaatilisemad olukorrad on saanud head lahendused.“[80]

Sama kinnitab ka Tallinna Kiirabi peaarst. „Nüüd mõistavad luik, vähk ja haug üksteist poolelt sõnalt ja see maksab kriisisituatsioonis palju. Vahel ka kellegi elu.“[81]

Kuna operatiivteenistuste koostöökoolituse formaat ning tulemused õigustasid igati ametkondade ootusi, siis otsustati 2006. aastast paralleelselt käivitada ka operatiivteenistuste staabi koostöökoolitus. Kursuse sihtrühmaks on päästeteenistuse, politsei, kiirabi, demineerimiskeskuse, piirivalve, kaitseliidu ja kohaliku omavalitsuse päästetööde juhtimisse kaasatud vastutavad isikud. Kursuse eesmärgiks on anda teadmisi ulatuslike või pikaajaliste päästetööde juhtimise alustest, erinevate ametkondade ülesannetest ning koostööst sündmuskohal kõrgema taseme staabis. Kursusel osalemise eelduseks on eelkirjeldatud operatiivteenistuste koostöökursuse läbimine.

„Edasi järgnes kõrgema tasandi sünkroniseerimine, et koos staabis olukorra lahendamist juhtivad politsei, kiirabi ja päästetöötajad mõistaksid üksteist paremini. Näiteks võib tuua kasvõi aprillisündmused, mille toimumise ajaks olid erinevate tasandite võtmeisikud õppustel koos kriiside lahendamist kogenud ning mõistsid üksteist väga hästi.“[82]

Kuni 2010. aastani koolitati nimetatud kursustel põhiliselt Tallinna ja Harjumaa operatiivteenistuste ametnikke, kaasates teinekord ka paar teise regiooni ametnikku. Koostöökoolituste rahastajaks oli

[77] Adlas, R. 2009 Kriisireguleerimismeeskond – Põhja prefektuuri kogemus. Politseileht, 36, 22
[78] Näiteks laulu- ja tantsupidu 2004, Läänemeremaade peaministrite kohtumine Eestis 2004, Greenpeace 2006, Pronkssõdur, Tony Blair`i visiit 2005 jt
[79] Näiteks Pae tn pommiplahvatused 03.09.2004, 09.09.2005 ja 03.11.2005, Copterline õnnetus 2005, enesetapukatse Tuulemaa tänaval, Maardu kaubasadamas kütusetsisternide leke, rasked inimkannatanutega liiklusõnnetused jt
[80] Magnus, M. 2009. Kriisireguleerimismeeskond – Põhja prefektuuri kogemus. Politseileht, 36, 23
[81] Adlas, R. 2009. Kriisireguleerimismeeskond – Põhja prefektuuri kogemus. Politseileht, 36, 22
[82] Samas

Tallinna linnavalitsus. Nimetatud kahe koostöökoolituse politseipoolseteks lektoriteks ja õppuste instruktoriteks olid Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskonna liikmed.

Alates 2010. aastast on nimetatud koostöökoolituste eestvedajateks Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet ja Terviseamet. Koolitus on suunatud eeskätt Eesti teiste regioonide operatiivteenistuste ametnikele, kaasates vähesel määral ka Põhja regiooni ametnikke. Nimetatud koolitustel käivad lektoriteks ning õppuse instruktoriteks ka Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskonna liikmed.

Personaliarvestuse programmide Persona ja SAP andmetel on alates 2003. aastast (mil toimusid neli proovikoolitust) läbinud operatiivteenistuste koostöökoolituse 313 ja operatiivteenistuste staabi koostöökoolituse 62 Põhja Prefektuuri ametnikku. Sama perioodi jooksul on operatiivteenistuste koostöökoolituse läbinud Lõuna Prefektuurist 60, Ida Prefektuurist 66 ja Lääne Prefektuurist 52 ametnikku.

Tuginedes koolituste läbinud ametnike regiooniti ebaühtlasele arvule on autori hinnangul praegune kriisireguleerimisalane väljaõppesüsteem ebapiisav, et tagada ametkonna kõigi regioonide ametnike samaväärne ettevalmistus kriisisituatsioonide lahendamiseks. Et tõsta ja ühtsustada ametkonna kriisireguleerimise alast taset, tuleb kõigis regioonides soodustada ja toetada koostöökoolituste läbiviimist kõikidel tasanditel. Koostöökoolituste korraldamist soodustab see, et politseis väärtustatakse õppimist, kuna politsei on õppiv organisatsioon.[83] Viidatud dokumendis on selgitatud, et mõiste õppiv organisatsioon tähendab sellist organisatsiooni, kus õpivad nii inimesed üksikult kui allüksustena; õppimine on suunatud töösoorituse parandamisele; õppimine on väärtustatud ja hinnatud; organisatsiooni süsteemid ja struktuur toetavad ülaltoodut.

Samaaegselt jätkates eelpool kirjeldatud koolituste läbiviimisega, tuleb autori hinnangul alustada koostööd naaberriikide ja Euroopa Liidu liikmesriikidega, töötamaks välja ühtseid koolitusprogramme ning õppusi, millega toetataks liidus katastroofidele tõhusamat reageerimist. Drnevich, Ramanujam, Mehta ja Alok (2009) toovad välja, et looduskatastroofide ja terrorismi poolt põhjustatud mastaapsete kriiside hulk on kasvav. See ongi põhjus, mille pärast tuleb leida uusi vorme rahvusvahelisele koostööle ning selle käigus tehtud ühistele otsustele.[84] See võimaldaks Eesti ametnikel olla võrdväärne partner teiste riikide kriisireguleerimise valdkonna spetsialistidele.

[83] Siseministri 23.04.2002 käskkiri nr 167 Õppiva Politsei visioon.

[84] Drnevich, P., Ramanujam, R., Mehta, S., & Alok, C. (2009). Affiliation or situation: What drives strategic decision-making in crisis response? Journal of Managerial Issues, 21, 216-231. Refereeritud: Germain, M-L. 2010. The Role of HRD in Crisis Situations: Lessons Learned From Hurricane Katrina. Advances in Developing Human Resources, 12 (5), 537

Selline vajadus on väljatoodud ka Euroopa Komisjoni teatises[85] ja Stockholmi programmis[86]. Esimesed sammud selles suunas on juba tehtud. Et tõsta riiklike sisejulgeoleku instantside valmidust, võimekust ja koostööoskust tulla efektiivselt toime kriisijuhtimise ja terrorismiga seonduvate ohtudega nii siseriiklikul kui ka Euroopa Liidu tasandil, käivitati 2007. aastal Sisekaitseakadeemias Hollandi ja Saksamaa eeskujul ning Euroopa komisjoni rahastamisel virtuaalkeskkonna projekt *„Safe and Secure“*. Tegu on Hollandi firma poolt loodud virtuaalsimulatsiooni keskkonnaga, mis võimaldab täiendada politsei, pääste ja kiirabi eriala väljaõppe programme ning samas ka arendada keskastme ametnike oskusi efektiivsemaks toimetulekuks erinevates kriisiolukordades. Kolme aastaga on korraldatud koolitusi 1200 õppurile ja ametnikule.[87]

2.5. Päästeameti operatiivjuhtimise süsteem Põhja-Eesti Päästekeskuse näitel

Päästeteenistuse töökorraldust päästeala põhivaldkondades reguleerib päästeseadus, mitmed Vabariigi Valituse ja siseministri määrused ning Päästeameti peadirektori käskkirjad. Lisaks päästeseaduses sätestatud ülesannetele, täidavad päästeasutused ka hädaolukorra seaduses, kemikaaliseaduses, eriolukorra seaduses, rahuaja riigikaitse seaduses jne määratud ülesandeid. Päästeasutuste tegevus päästealal jaguneb kuude põhivaldkonda: päästetööd, hädaabikõnede menetlemine, demineerimine, tuleohutusjärelevalve, ennetustöö ja kriisireguleerimine.

Päästeseaduse[88] eesmärk on sätestada päästeasutuste korraldamist ning reguleerida päästeasutuse kohustused ja õigused ning päästeasutuse tegevuses vabatahtlikkuse alusel osalevate isikute õigused ja kohustused. Päästeseaduse näol on tegemist seadusega, kus sätestatakse riigi ülesanded päästeasutuse teenuse osutamisel ning kasutatavad meetmed ülesannete täitmise tagamiseks. Oluliseks osaks on siin õigusselguse tagamine päästeasutuse poolt isikute põhiõigusi riivava meetmete rakendamisel.

---

[85] Euroopa Komisjoni 05.03.2008 teatis IP-08-385 „ELi kooskõlastatud ja tugevam katastroofidele reageerimine nii kodu- kui ka välismaal“. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/385&format=HTML&aged=1&language=ET&guiLanguage=fr. (15.03.2011)

[86] Euroopa Ülemkogu tegevuskava aastateks 2010–2014 „Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel“, 03.03.2010, 5731/10 punkt 4.6

[87] Sisekaitseakadeemia Innovaatiliste haridustehnoloogiate keskus, http://www.sisekaitse.ee/virtuaalsimulatsioon, (21.03.2011)

[88] Riigikogu 05.05.2010 seadus, RT I 2010, 24, 115

Siseministri 04. jaanuari 2006 määrusega nr 3 „Päästeasutuste ümberkorraldamine“ sätestatakse Päästeameti neli regionaalset allasutust[89] ning siseministri 12. augusti 2010 määrusega nr 35 „Päästekeskuste tegevuspiirkonnad“[90] nende asutuste piirkondlikud vastutusalad. Nii on näiteks Harjumaal Päästeameti täidesaatvaks riigivõimu volitusi omavaks asutuseks Põhja-Eesti Päästekeskus.

Lisaks Päästeseadusele reguleerivad päästealast tööd valdkondlikud põhimäärused, mis sätestavad asutuste ja struktuuriüksuste staatuse, juhtimise, tegevusvaldkonnad ja põhiülesanded. Sarnaselt prefektuuride põhimäärustele on ka igal regionaalsel päästekeskusel oma põhimäärus. Päästekeskuste põhimäärused on oma sisult sarnased.

Nii on näiteks Põhja-Eesti Päästekeskus Siseministeeriumi valitsemisalas asuva Päästeameti kohalik täidesaatva riigivõimu volitusi omav asutus, mis täidab oma tegevuspiirkonnas seadusest ja teistest õigusaktidest tulenevaid ülesandeid, teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel, ulatuses ja korras.[91] Päästekeskuse tegevusvaldkonnaks on päästetöö, järelevalve, ennetustöö ja kriisireguleerimine.[92] Lisaks nimetatule sätestatakse põhimäärusega päästekeskuse juhtimine, struktuur ja struktuuriüksuste põhiülesanded.

Päästetööde valdkond tegeleb päästetööde tegemise ja juhtimisega. Päästetööde tegemine ja juhtimine on riigis ülesehitatud neljatasandiliselt[93]:

I tasand – komando. Komandod on põhilised päästeteenuse osutajad, kust saabub abi päästetööde tegemiseks, olgu selleks siis hoonete-, metsa-, pinnase-, transpordivahendite- või põlevvedelike tulekahjud, transpordiavariid, veeõnnetused, ohtlike ainete õnnetused, keskkonnaalased õnnetused, loomade päästmine jms.

II tasand – piirkondlikud operatiivkorrapidajad. Igas maakonnas on 24/7 valves üks piirkondlik operatiivkorrapidaja (v.a Harjumaal - 2 inimest). Operatiivkorrapidaja ülesandeks on päästetööde juhtimine, komandode üle teenistusliku järelevalve tegemine ning operatiivse valmisoleku tagamine oma piirkonnas. Korrapidajate ülesandeks on lahendada õnnetusi, mis ületavad esimese tasandi päästetööde juhi võimekust.

III tasand – regiooni vastutav korrapidaja. Igas regioonis on 24/7 valves regiooni vastutav korrapidaja ja tema abi. Regiooni vastutava korrapidaja ülesandeks on ühe päästekeskuse piires

[89] Vt Lisa 4. Päästeameti struktuur
[90] Vt Lisa 5. Päästekeskuste tegevuspiirkonnad
[91] Siseministri 21.12.2010 määrus nr 71 Põhja-Eesti Päästekeskuse põhimääruse § 1
[92] Samas § 6
[93] Siseministeeriumi pääste tegevuse tutvustamine; http://www.siseministeerium.ee/paastetood/. (15.03.2011)

üldise operatiivse valmisoleku tagamine, suurõnnetuste korral päästetööde koordineerimine või juhtimine, lisaressursside taotlemine Päästeametist ning kaasatavatelt teistel ametkondadelt.

IV tasand – Päästeameti operatiivkorrapidaja. Päästeametis on 24/7 valves Päästeameti operatiivkorraldaja ning tema abi. Päästeameti operatiivkorrapidaja ülesandeks on operatiivse valmisoleku tagamine riigis, suurõnnetuste korral, päästeressursi jagamine päästekeskuste vahel, suuremahulise abi taotlemine teistel ametkondadelt, osalemine kriisikommunikatsioonis, abi taotlemine välisriikidest ning selle abi vastuvõtmine, suuremahuliste päästetööde koordineerimine ning vajadusel juhtimine.

Põhja-Eesti Päästekeskuse põhimääruse [94] § 11 kohaselt on päästekeskuse koosseisus teiste struktuuriüksuste seas korrapidamisbüroo, Lääne-Harju päästeosakond ja Ida-Harju päästeosakond. Need on päästekeskuse struktuuriüksused, kellega politsei enim kokku puutub igapäevaste situatsioonide ning erakorraliste sündmuste lahendamisel.

Lääne-Harju päästeosakonna põhimääruse [95] kohaselt on päästeosakonna põhiülesandeks tegevuspiirkonnas päästetööde korraldamise, teostamine ja juhtimine komandode baasil koostöös korrapidamisbüroo ja teiste Päästekeskustega. Lääne-Harju päästeosakonna koosseisu kuuluvad Lilleküla, Nõmme, Kopli, Mustamäe, Keila, Paldiski ja Saku päästekomandod [96]. Samad põhiülesanded on ka Ida-Harju päästeosakonnal ja osakonna koosseisu kuuluvad Kesklinna, Pirita, Kose, Loksa, Muuga, Kehra ja Assaku päästekomandod[97]. Nimetatud üksused asuvad päästetööde tegemise ja juhtimise I tasandil.

Põhja-Eesti Päästekeskuse korrapidamisbüroo põhiülesanneteks on päästetööde juhtimise, korraldamise ja valveteenistuse operatiivse valmisoleku tagamine päästekeskuse tegevuspiirkonnas, komandodes teenistusliku järelevalve teostamine ning päästetööle reageerimine.[98] Büroo täidab oma ülesandeid koostöös päästekeskuse teiste struktuuriüksustega ja teeb koostööd teiste päästeasutuste, operatiivteenistuste ning muude ettevõtete ja organisatsioonidega.[99] Büroo koosseisu kuulub kaks korrapidamisgruppi: Lääne-Harju korrapidamisgrupp ja Ida-Harju korrapidamisgrupp[100]. Need on piirkondlikud operatiivkorrapidajad, kes asuvad päästetööde tegemise ja juhtimise II tasandil.

---

[94] Siseministri 21.12.2010 määrus nr 71

[95] Põhja-Eesti Päästekeskuse direktori 26. veebruari 2008 käskkiri nr 11 Põhja-Eesti Päästekeskuse struktuuriüksuste põhimäärused, lisa 6 punkt 2.1

[96] Samas, lisa 6 punkt 3.2

[97] Samas, lisa 5 punktid 2.1 ja 3.2

[98] Põhja-Eesti Päästekeskuse direktori 04. novembri 2010 käskkiri nr 56 Põhja-Eesti Päästekeskuse korrapidamisbüroo põhimäärus, punktid 2.1-2.3 ja 2.6

[99] Samas, punktid 1.8 ja 1.9

[100] Samas, punkt 1.10

Päästetööde tegemise ja juhtimise III tasandil on Põhja-Eesti Päästekeskuse regiooni vastutav korrapidaja. Sarnaselt Põhja Prefektuuri operatiivjuhile on regiooni vastutava korrapidaja institutsioon struktuuriväline. Teisisõnu kuuluvad regiooni vastutavateks korrapidajateks teenistujad, kes oma igapäevaseid tööülesandeid täidavad päästekeskuse erinevates struktuuriüksustes.

Regiooni vastutava korrapidaja tööd reguleerib „Põhja-Eesti Päästekeskuse regiooni korrapidamisgrupi tööjuhend“. [101] Juhend sätestab, et regiooni korrapidamisgrupi eesmärgiks on tagada päästekeskuse ööpäevaringne valmisolek häireteta päästetööde korraldamiseks ja juhtimiseks ning korrapidamisgrupile alluvad päästetööde korraldamisel päästekeskuse kõik osakonnad ja bürood. [102]

Põhja-Eesti Päästekeskuse regiooni vastutava korrapidaja töökorraldus sarnaneb paljuski Põhja Prefektuuri operatiivjuhi omaga. Näiteks on mõlema valmisolek tagatud koduse valve printsiibil ning mõlemal on kohustus olla valveaja jooksul kättesaadav ööpäevaringselt mobiiltelefonil; mõlema kasutuses on valveaja vältel teenistussõiduk ning sündmusele reageerimiseks on määratud reageerimisaeg; mõlema valveaja pikkus on üks nädal; mõlemal on juhtkonna informeerimise ja teenistusliku järelevalve teostamise kohustus jne.[103]

Lisaks kohustustele, on suuresti sarnased ka regiooni vastutava korrapidaja ja operatiivjuhi õigused. Mõlemal on õigus kutsuda ja rakendada tööle vabast ajast oma asutuse töötajaid, juhtida oma valdkonna tegevusi, kasutada asutuse rahalisi vahendeid jne.[104]

Lisaks eeltoodule sobituvad omavahel täielikult mõlema asutuse juhtimistasandid. Autori hinnangul on eriti oluline sündmuste lahendamisel, et koostööpooled oleksid võrdväärsed partnerid nii oma pädevuselt ja ettevalmistuselt. See loob osapoolte vahel usaldusväärse kontakti ning tagab sündmuste võimaliku parima lahendamise.[105]

[101] Põhja-Eesti Päästekeskuse direktori 29.12.2009 käskkirja nr 60 lisa
[102] Samas, punktid 1.3 ja 1.5
[103] Samas, punktid 1.7, 2.2, 2.6.1, 2.5.1, 7.2, 3.5.1 ja 5.1.10
[104] Samas, punktid 5.1.2, 5.1.8 ja 5.1.3
[105] Vt Lisa 6. Päästeameti ja Põhja Prefektuuri juhtimistasandite võrdlev skeem

3. EMPIIRILINE UURING – KRIISIREGULEERIMISMEESKONDADE VAJADUS JA VÕIMALUSED PREFEKTUURIDES

3.1. Küsitluse metoodika

Autor kasutas kvalitatiivset andmekogumismeetodit. Uurimismeetodiks on ka ametkondliku statistika, dokumentide ja teadusallikate võrdlus ning analüüs. Andmeanalüüsimeetodina kasutati kvalitatiivset tekstianalüüsi.

3.2. Ülevaade kriisireguleerimisalasest tööst teiste prefektuuride näitel

3.2.1. Küsitluse eesmärk ja valimi analüüs

Küsitluse eesmärk oli saada ülevaade Ida, Lääne ja Lõuna Prefektuuride kriisireguleerimisalase töö korraldusest, selle regulatsioonist ning töösse kaasatud ametnikest. Küsitlus viidi läbi 2011. aasta märtsikuus. Autor küsitles Lääne, Lõuna ja Ida Prefektuuride kriisireguleerimisteenistuste vanemaid [106] ning Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) kriisireguleerimisbüroo juhti [107] elektronposti ja telefoni teel.

Küsitletud neljast politseiametnikest omavad kolm politseilist väljaõpet, sh kolmel politseiametnikul on kõrgharidus. Küsitletud politseiametnikest üks omandab hetkel kõrgharidust.

Kõik kolm küsitletud kriisireguleerimisteenistuse vanemat on pika politseilise tööstaažiga ametnikku, kes töötanud politseis 18 – 19 aastat. Samas koordineerivad nimetatud ametnikud oma prefektuuris kriisireguleerimisalast tööd veel vähe aega. Nii on kaks vastanutest kriisireguleerimisteenistuse vanema ametikohal alates 2010. aasta algusest ning kolmas on nimetatud ametikohal neljandat kuud. Küsitletud PPA kriisireguleerimisbüroo juhil puudub

[106] Vt Lisa 7. Ida, Lõuna ja Lääne Prefektuuride kriisireguleerimisteenistuste vanemate küsitlusleht
[107] Vt Lisa 8. Politsei- ja Piirivalveameti kriisireguleerimisbüroo juhi küsitlusleht

politseiline haridus, kuid ta on omandanud kõrghariduse Sisekaitseakadeemias, pääste erialal. Politseiline teenistusstaaž on tal 1,5 aastat, enne seda staaž Põhja-Eesti Päästekeskuses 11 aastat.

3.2.2. Küsitluse tulemuste analüüs

Küsitletud kriisireguleerimisteenistuste vanemate vastustest saab välja lugeda, et kriisireguleerimisalases töös lähtutakse nende prefektuuris korrakaitsebüroo põhimääruses, tegevuskavas ja kriisireguleerimisteenistuse vanema ametijuhendis sätestatust. Üks vastanutest on nimetanud veel erinevaid juhendeid ning öelnud järgmist: „*Meil on olemas käitumisjuhised AMOK situatsiooni kohta (üle politseilised), isikuotsingute tegevusjuhis.*“ Vaid ühe vastanu öeldust saab välja lugeda, et kriisireguleerimisalane regulatsioon on ebapiisav: „*Nimetatud tööd reguleerib korrakaitsebüroo põhimäärus ja tegevuskava, kuid sellest kindlasti ei piisa.*“ Üks vastanutest on põhjendanud kriisireguleerimisalast tööd reguleerivate õigusaktide puudulikkust järgmiselt: „*Vanad senikehtinud prefektuuri õigusaktid on kehtetud ja kuna PPA on kehtestamas uut baasdokumentatsiooni, siis ei ole ka neid hakatud eelnevalt enam uuendama (vastutavate juhend, otsingute kord jms).*“ Ka PPA kriisireguleerimisbüroo juht nendib, et organisatsiooni kriisireguleerimisalane dokumentatsioon ja regulatsioon on ebapiisav ning selle täiustamisega PPAs tegeletakse. Dokumentatsiooni täiustamise kohta ütles ta järgmist: „*Hetkel on koostamisel alusdokumendid, mille alusel omakorda koostatakse detailsemad regulatsioonid võimalike olukordade lahendamiseks.*“

Kõik kolm kriisireguleerimisteenistuse vanemat peavad ebapiisavaks oma prefektuuris kriisireguleerimisalasesse töösse kaasatud ametnike arvu. Nii on nendes prefektuurides ainult üks ametnik – kriisireguleerimisteenistuse vanem, kes tegeleb vastava valdkonnaga. Ka on ebapiisav teiste ametnike kaasamine kriisireguleerimise valdkonna töös. Üks vastajatest kommenteeris seda järgnevalt: „*Valdkonna laiapinnalisema arendamise huvides peaks kaasarääkimine aktiivsem olema.*“

Kõik kolm kriisireguleerimisteenistuse vanemat on kirjeldanud oma prefektuuri reageerimisvõimet kriisisituatsioonidele sarnaseks. Selleks on graafikujärgsed jõud (patrullid, välijuhid, kriminaalpolitseinikud) ja prefektuuri vastutav. Kahes prefektuuris on lisaks prefektuuri vastutavale ka igas maakonnas vastutav. Üks vastanutest on öelnud järgmist: „*Reageerimisvõimekus on tagatud esmareageerijate töögraafikuga (korrakaitse kui ka krimka) ja nädalavahetusel lisaks maakondlikud ja prefektuuri vastutavad.*“ Kolmest vastanud kriisireguleerimisteenistuse vanemast kaks peavad oma prefektuuri reageerimisvõimekust kriisisituatsioonidele heaks ning piisav on ka

kriisisituatsioonides professionaalse tegutsemise tagamine sündmuskohal. Üks ametnikest ütles järgmist: „*Põhimõtteliselt on piisav, kuid probleemiks on üldine ressursi vähesus.*“ Teine ütles: „*Üldjuhul saab tehtud, sest ega neid juhtumeid väga palju ei ole.*“ Reageerimisvõimekust ja sündmuskohal professionaalse tegutsemise tagamise võimekust ebapiisavaks pidanud kriisireguleerimisteenistuse vanem kommenteeris teemat järgmiselt: „*Kindlasti ei ole piisav, vastutava põhiülesandeks on vaid tagada prefektuuri igapäevane tõrgeteta töö.*“ Ka PPA kriisireguleerimisbüroo juht peab organisatsiooni reageerimisvõimet kriisisündmustele ebapiisavaks. Siinkohal on ta öelnud järgmist: „*PPA (s.h prefektuurid) ametnike kriisireguleerimise alane valmisolek on hetkel kasin.*“ Seda täpsustades lisas ta järgmist: „*Probleemiks on erinevate asutuste ja nende senine panustamine kriisireguleerimissüsteemi toimimisse.*“

3.2.3. Järeldused ja ettepanekud

Analüüsides ja hinnates küsitletute vastuseid jõudis töö autor järeldusele, et prefektuuriti on kriisireguleerimisalase töö arusaam, vajadus ning sellesse panustamine väga erinev. Küsitluse tulemustest on näha, et politseis on nelja prefektuuri peale põhimõtteliselt kolm erinevat operatiivjuhtimisesüsteemi. Põhja ja Ida Prefektuuride operatiivjuhtimissüsteeme[108] võib tinglikult pidada sarnasteks, kuid süsteemis olevate operatiivjuhi ja prefektuuri vastutava roll on erinevad. Lääne ja Lõuna Prefektuuride operatiivjuhtimisesüsteem[109] on sarnased, mõlemas on lisaks prefektuuri vastutavale ka maakonna vastutavad.

Teised prefektuurid lähtuvad kriisireguleerimisalase töö korraldamisel peamiselt prefektuuri ja büroode põhimäärustes, ametijuhendites ning spetsiifilistes tööjuhendites (nt äkkrünnakud) sätestatust. Vaid Põhja Prefektuuris on reguleeritud prefekti käskkirjaga kriisireguleerimismeeskonna töö korraldamine. Asutused tunnevad puudust üle-eestilisest valdkonda reguleerivatest õigusaktidest, millele tuginedes saab välja töötada juba prefektuurisisesed piirkonna eripärasid arvestavad regulatsioonid.

Antud olukorra üheks soodustingimuseks võib autori hinnangul olla asjaolu, et prefektuurides küll määrati kriisireguleerimisteenistuste vanemad, kuid kogu asutusesisest kriisireguleerimisalast tööd peavad nad koordineerima üksi. Samuti ei ole teada, kas nende ametnike kriisireguleerimisalane väljaõpe ja teadmised üldiselt on piisavad, et kanda sedavõrd suurt vastutust asutuse kriisireguleerimisalase töö koordineerimisel. Seega oleks autori arvates koheselt

[108] Lisa 3. Põhja Prefektuuri operatiivalluvuse skeem; Lisa 9. Ida Prefektuuri operatiivalluvuse skeem
[109] Lisa 10. Lääne ja Lõuna Prefektuuride operatiivalluvuse skeem

kriisireguleerimisteenistuste loomisel ja nende vanemate määramisel pidanud alustama nende ametnike süsteemset ja läbimõeldud koolitamist, et tagada ühtne arusaam ja teadmised kehtivast õigusruumist, tegevusjuhistest, operatiivteenistuste koostööst jm. Samuti oleks pidanud koheselt alustama ülevabariigiliste õigusaktide väljatöötamisega, kaasates protsessi erinevate prefektuuride kriisireguleerimisteenistuste vanemaid.

Autori hinnangul ei ole ka reaalne, et prefektuurides suudaks kogu kriisireguleerimisalast tööd koordineerida ja arendada ühe ametnikuga teenistus, kriisireguleerimisteenistuse vanema näol. Prefektuuri kriisireguleerimisalase dokumentatsiooni, juhendmaterjalide, tegevuskavade, koolituskavade ja koolituste, õppuste ettevalmistamine ja läbiviimine jne on ilmselgelt ülejõu käiv töökohustuste kogum ühele ametnikule. Selle probleemi lahendamiseks teeb töö autor ettepaneku luua prefektuurides KRM-id, et nimetatud ülesanded kas või osaliselt liikmete vahel ära jaotuksid.

3.3. Kriisireguleerimisalase väljaõppe tase ja kriisireguleerimismeeskondade vajadus prefektuurides

3.3.1. Küsitluse eesmärk ja valimi analüüs

Küsitluse eesmärk oli saada ülevaade prefektuuride kriisireguleerimismeeskondade loomise vajadusest prefektuurides ning saada hinnang prefektuuride ametnike kriisireguleerimisalase ettevalmistuse kohta. Antud küsitlus oli eeltoodud küsitluse osa.

Autor küsitles Lääne, Lõuna ja Ida Prefektuuride kriisireguleerimisteenistuste vanemaid[110] ning Politsei – ja Piirivalveameti (edaspidi PPA) kriisireguleerimisbüroo juhti[111] elektronposti ja telefoni teel. Lisaks viis autor läbi vahetud intervjuud Põhja Prefektuuri juhtimiskeskuse korrapidajatega[112], territoriaalsete politseijaoskondade välijuhtidega[113] ning kriisireguleerimismeeskonna[114] (edaspidi KRM) liikmetega. Intervjueeritavate valikul on lähtutud põhimõttest, et küsitlusega oleksid hõlmatud kõigi prefektuuride ja PPA vastava valdkonna politseiametnikud; Põhja Prefektuuri korrakaitsebüroo juhtimiskeskuse kõik korrapidajad, igast territoriaalsest jaoskonnast üks välijuht ning pooled KRM operatiivjuhtidest. Intervjueeritavate ametnike valikul on lähtutud võimalusel, et esindatud oleks nii pikaajalise kui lühema teenistusstaažiga töötajad.

[110] Vt Lisa 7. Ida, Lõuna ja Lääne Prefektuuride kriisireguleerimisteenistuste vanemate küsitlusleht
[111] Vt Lisa 8. Politsei- ja Piirivalveameti kriisireguleerimisbüroo juhi küsitlusleht
[112] Vt Lisa 11. Põhja Prefektuuri juhtimiskeskuse korrapidaja küsitlusleht
[113] Vt Lisa 12. Põhja Prefektuuri välijuhtide küsitlusleht
[114] Vt Lisa 13. Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskonna liikmete küsitlusleht

Küsitletud politseiametnikest vaid ühel puudus politseiline väljaõpe, kolmeteistkümnel politseiametnikul on kõrgharidus ja ühel sotsiaalteaduste magistrikraad. Küsitletud politseiametnikest kaks omandab hetkel kõrgharidust.

Antud meetodi valik on põhjendatud vajadusega saada võimalikult objektiivseid ja põhjalikke andmeid ametnike arvamusest isikliku kogemuse põhjal organisatsiooni kriisireguleerimisalase väljaõppe taseme ja töökorralduse kohta ning samuti ülevaade nende nägemusest kriisireguleerimismeeskonna vajadusest prefektuurides.

3.3.2. Küsitluse tulemuste analüüs

Küsitletud Lõuna, Lääne ja Ida Prefektuuride kriisireguleerimisteenistuste vanemad peavad oma prefektuuri ametnike kriisireguleerimisalast väljaõpet ebapiisavaks. Rahuldavaks peetakse teadmisi suurõnnetustel üldiste tegevuste korraldamise kohta. Siinkohal on üks kriisireguleerimisteenistuse vanem öelnud: „*Meie regioonis ei ole ka niipalju sündmuseid, et ametnikud oma kogemustest õppida saaksid. Ühesõnaga on meie prefektuuri ametnike ettevalmistus ebapiisav.“* Lisaks peavad kõik kriisireguleerimisteenistuse vanemad enda kriisireguleerimisalast väljaõpet ebapiisavaks. Tajutakse süsteemsete lisakoolituste vajadust. Üks kriisireguleerimisteenistuse vanematest on siinkohal öelnud: „*Edukuse tagab pidev enese täiendamine.“* Väga oluliseks peetakse kriisireguleerimisalase väljaõppe juures operatiivteenistuste koostöökoolitust. Selle kohta on üks kriisireguleerimisteenistuse vanem lausunud järgmiselt: *„Koostöökoolitust võib pidada kõigi teiste koolituste aluseks.“*

Kõik viis küsitletud Põhja Prefektuuri KRM liiget peavad oma prefektuuri ametnike kriisireguleerimisalase väljaõppe taset heaks, kuid samas peavad vajalikuks pidevate koolituste jätkamist. Üks KRM liikmetest on öelnud: „*Kindlasti on Põhja Prefektuuri ametnikud paremini ettevalmistatud, kui seda ametnikud teistes prefektuurides, kuna Põhja Prefektuuris on vastava valdkonnaga nüüd juba mitmeid aastaid süsteemselt tegeletud, samuti on olnud ka rohkem põhjust teiste ametkondadega koostöös kriisilaadseid situatsioone lahendada.“* Teine KRM liige on avaldanud arvamust jätkuva väljaõppe vajaduse kohta: „*Ametnike ettevalmistus peab olema jätkuv ja süsteemne.“* Ettevalmistuse kõrge taseme põhjusteks peetakse operatiivteenistuste koostöökoolituse läbinud ametnike suurt arvu ja reaalsetest situatsioonidest omandatud kogemusi. Üks KRM liige on öelnud järgmist: „*Tugevaks pooleks pean kogemusi, need tulenevad regiooni eripärast.“* Neli KRM liiget ning kõik viis küsitletud välijuhti peavad prefektuuri KRM liikmete kriisireguleerimisalast ettevalmistustaset heaks ning üks KRM liige väga heaks. Üks välijuht on

kommenteerinud seda järgnevalt: „*Nende täpseid koolitusi ma ei tea, aga nii õppustel ja ka reaalsetel sündmustel on näha, et tegu on pädevate ametnikega.“* Kõik vastanud KRM liikmed rõhutavad oma vastustes enesetäiendamise jätkamise vajadust ning neli vastajat peavad esmatähtsaks enese täiendamist piirivalvevaldkonna kriisisituatsioonide lahendamisel (merepääste ja –reostus). Üks KRM liige on öelnud järgmist: „*Uue asutuse valguses vajaksin õpet, mis seotud laeva õnnetustega, merereostuse ja merepäästega. Ehk siis piirivalve valdkonnast mere teemalised – mere õigused, illegaalid, kus kohast algab reostuse tõrjumise piirid piirivalvel, kus päästel.“*

PPA kriisireguleerimisbüroo juht peab kogu organisatsiooni kriisireguleerimisalast ettevalmistust kasinaks, kuna valdkondlikust kriisireguleerimisest ei ole senini üheselt arusaadud. Siinkohal on ta öelnud järgmist: „*Arvestades PPA vastutusalasse jäävaid võimalikke kriisisituatsioone, mida tuleb ametnikel juhtida või kaudselt juhtimises ja situatsioonide lahendamises koostööpartnerina osaleda, on tänane ettevalmistus kindlasti puudulik.“*

Kõik küsitletud Põhja Prefektuuri korrapidajad, välijuhid ja KRM liikmed peavad KRM-i kui kriisireguleerimise institutsiooni vajalikuks. Oluliseks peetakse, et kriisisituatsioonide lahendamiseks on prefektuuris loodud vastava väljaõppe ja pädevusega ametnikest koosnev üksus. Üks korrapidaja on öelnud: „*Vastava pädevusega ja ettevalmistusega ametnikud oskavad paremini erakorralisi olukordi ja sündmuseid lahendada.“* Tähtsustatakse ka KRM-i rolli koostööpartneritega koostöö loomisel ning prefektuuri ametnike kriisireguleerimisalase väljaõppe läbiviimisel. Üks välijuht on öelnud antud teemal järgmist: „*KRM Põhja Prefektuuris on moodustatud pikema perspektiiviga, et oleks võimekus prognoosida, koolitada, ette valmistada plaanid ja tegevused, inimesed ja varustus erinevateks ohuolukordadeks n.ö kohalikul tasemel, pannes ülesande konkreetsele meeskonnale, tehes sellest nende põhitöö ja vastutusala.“* Oluliseks peetakse ka prefektuuri töökindlust erinevate kriisisituatsioonide ajal, milles nähakse KRM-i suurt rolli. KRM liikmed on öelnud järgmist: „*Tegemist on täna organisatsioonis kiiremini areneva ja täiustuva struktuuriga, mis tagab keerulisemates olukordades ja kriisisituatsioonides organisatsiooni suurema töökindluse.“* Teine on öelnud: *„Asutuse juhile annab see suure kindluse, kui temale pandud kriisireguleerimisalaste ülesannete täitmist teostab selleks koolitatud ja pädevusega meeskond.“* Oma vastustes rõhutakse ka sellele, et terves organisatsioonis peab olema ühestel alustel toimiv kriisireguleerimissüsteem, kus arvestataks ka regiooni eripära. Üks KRM liige on vastanud järgmist: *„Põhimõtted peavad olema üle Eesti samad. Kui Tallinna ametnik läheb Tartusse tööle on süsteem sama mis Tallinnas, ainult et sündmused juhtuvad teistel aadressidel.“* Teine KRM liige: *„Nagu näitab maailma praktika, juhtuvad äkkrünnakud väikelinnades mitte suurlinnades. Seal vahemaad suuremad, reageerimine aegavõtvam ja reageeriv*

ressurss väiksem. Kui lahendamisse on kaasatud erinevad ametkonnad ei saa, et juhib välijuht või jälitusametnik. Tegevusi peab juhtima pädevustega ametnik." Üks KRM liige tõstatas oma vastuses suure probleemi regioonide kriisireguleerimisalast valmisolekut silmas pidades: „*Näen ühte probleemi, kui täna oleks sündmus, mis laieneb üle prefektuuri piiri teise regiooni. Kes siis on teisest prefektuurist Põhja Prefektuuri operatiivjuhile partneriks? Kas nemad saaksid vastu panna sama pädevusega ametniku, et kõik sujuks ladusalt?"*

Kõik kolm küsitletud teiste prefektuuride kriisireguleerimisteenistuse vanemat on teadlikud Põhja Prefektuuri KRM-i ja operatiivjuhtimissüsteemi olemusest. Nendest üks on selgel seisukohal, et ka teised kolm prefektuuri peaksid Põhja Prefektuuri eeskujul looma oma asutuses KRM-id. Nimetatud kriisireguleerimisteenistuse vanem ütles järgmist: „*Kindlasti on vajalik see süsteem paika panna ja just mitte ainult sündmuste lugemiseks, vaid tõepoolest kriisisituatsioonide lahendamiseks, milleks aeg näitab, et peab valmis olema … Ollakse valmis seda moodustama, kuid kuidas - veel on väike teadmatus. Tugevat tõuget on vaja ametist."* Teiste kahe prefektuuri esindajate vastustest saab välja lugeda pigem seda, et nemad ei pea vajalikuks KRM-i loomist ja on rahul kehtiva süsteemiga. Nii näiteks põhjendab üks kriisireguleerimisteenistuse vanem KRM-i mitte loomise vajadust oma regioonis: „*Ei ole vajadust olnud, kuna meie enda süsteem töötab tõrgeteta."*

PPA kriisireguleerimisbüroo juht möönab KRM-ide vajalikkust, sest nende loomisega koondatakse kriisireguleerimisalane kompetents, mille toimimise läbi tagatakse valmisolek ja ühtne operatiivjuhtimine. Lisaks tagatakse ka kriisireguleerimisalane koordineerimine ehk toetamine erinevate planeerimatute sündmuste tekkimisel. Samas näeb ta KRM-i vajadust ka PPA tasandil. Selle kohta ütles ta järgmist: „*Oluline on siinjuures ka see, et KRM ja operatiivjuhtimissüsteem ei jääks ainult prefektuuride tasandile vaid funktsioonid oleks kaetud ja toimivad ka PPA ehk ameti tasandil."* Tema hinnangul ei ole teised prefektuurid KRM loonud, kuna neil puudub arusaam funktsiooni vajalikkusest ning osalt on probleem kriisireguleerimise tervikpildi nägemusega. Lisaks toob ta välja ka uue ameti sisekliima. Selle kohta ütles ta järgmist: „*Põhjuseks on kindlasti ka erinevate valdkondade (ametite) ühendamises, kus omavaheline integreerimine ei ole õnnestunud. Kohati on aduda ka vastasseisu erinevate valdkondade vahel."*

PPA kriisireguleerimisbüroo juht on oma vastustes andnud kõrge hinnangu Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskonnale ja prefektuuri operatiivjuhtimissüsteemile. Selle kinnituseks on ta öelnud järgmist: „*Arvestades tänast olukorda võib Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskonna ja operatiivjuhtimist hinnata heaks."* Tema hinnangul on Põhja Prefektuuris tagatud läbi KRM-il

põhineva operatiivjuhtimissüsteemi valmisolek kriisisituatsioonidele esmaseks reageerimiseks ja juhtimiseks. Samas leiab ta, et arenemise ja omavahelise koostöö arenguruumi veel on. Seda kirjeldas ta järgmiselt: „*Täiendavalt tuleb tegeleda valdkondlike teadmiste arendamistega ja omavahelise koostöö koordineerimisega ning põhimõtete kinnitamisega erinevate planeerimatute olukordade lahendamisel ehk sündmuste lahendamine ja koordineerimine.*“

3.3.3. Järeldused ja ettepanekud

Küsitletute ja intervjueeritute vastustest järeldab töö autor, et nii nagu kriisireguleerimisalase töö arusaam on prefektuuriti erinev, on see erinev ka KRM-ide loomise vajadusest. Siin võib põhjuseks pidada organisatsiooni kriisireguleerimisalase tervikpildi puudumist. Puuduvad valdkonda arendavad ja eesmärke kajastavad õigusaktid. Ebapiisavaks võib pidada ka parima praktika jagamist ja edasiviimist teiste asutusteni.

Põhja Prefektuuri ametnikud, kes on aastaid oma igapäevatöös ning erakorraliste sündmuste lahendamisel kokku puutunud KRM-i ja operatiivjuhtidega, teavad ja tajuvad nende institutsioonide vajalikkust prefektuurile seatud ülesannete tulemuslikul täitmisel. Seevastu teised prefektuurid on harjunud oma sissejuurdunud töökorraldusega ning ebapiisava dokumentatsiooni ja parima praktika informatsiooni puudumisega ei oska hinnata KRM-ide vajadust.

Eeltoodut arvesse võttes tuleb autori hinnangul korrastada esmalt PPA kriisireguleerimisalane dokumentatsioon. Kaasajastamist vajab Politsei kriisireguleerimise arenguvisioon[115]. Nimetatud dokument peaks kajastama politsei kriisireguleerimise tervikliku käsitluse. Kaardistatud peaks olema hetkeseis ja defineeritud eesmärkide arenguprioriteet.

KRM-i loomiste soodustamiseks tuleks koostada üksikasjalikud juhendmaterjalid, mis juhendaksid asutusi erinevatel etappidel. Nimetatud dokument võiks kajastada KRM liikmete värbamise ning kandidaatide väljaõppe põhimõtted, KRM-i ja operatiivjuhtide kaasamise alused ning kohustuse, KRM liikmete ja operatiivjuhtide ülesanded ning õigused jne. Kindlasti tuleb enne KRM-ide loomist tegeleda kandidaatide süsteemse väljaõppega. Enam tuleks jagada ka valdkonna parimat praktikat ja ausalt kajastada valdkonda puudutavaid kitsaskohti ning möödalaskmisi erinevate sündmuste lahendamisel.

[115] Politsei kriisireguleerimise arenguvisioon. Politseipeadirektori 22.06.2009 käskkiri nr 186.

Erinevaks peetakse ka regioonide ametnike kriisireguleerimisalast väljaõppe taset. Põhja Prefektuuris, kus alates 2003. aastast on tegeletud regulaarselt ametnike kriisireguleerimisalase ettevalmistusega, peetakse ametnike väljaõppe taset heaks. Oluliseks peetakse siin ka regiooni eripärast tulenevat kogemustest õppimist. Teiste prefektuuride kriisireguleerimise valdkonna ametnikud peavad oma asutuste ametnike kriisialast väljaõpet ebapiisavaks. Samas rõhutatakse ka kriisisündmuste vähesust või puudumist.

Alates 2010. aastast alustati operatiivteenistuste koostöökoolituste regulaarset läbiviimist teistele prefektuuridele, jättes tahaplaanile Põhja Prefektuuri ametnikud. Autor leiab, et regioonide kriisialase väljaõppe tõhustamiseks ja ühtlustamiseks tuleb välja koolitada regioonide edasikoolitajad, kes tegeleksid prefektuuris ametnike koolitamisega. Nii saaksid asutused ise oma ametnike professionaalsust tõsta ning seda kiiremini, kui keskselt korraldatud koolitused seda võimaldavad. Näiteks Põhja Prefektuuris alustati käesoleval aastal ametnike teadmiste ja kogemuste tõstmise ning kinnistamise eesmärgil maketiharjutuste läbiviimist, kus mängitakse läbi reaalselt toimunud sündmustele tuginedes kõik politseiliste tegevuste tagamiseks vajalikud etapid. Siinkohal on prefektuuri ametnikud näidanud üles omapoolset aktiivsust ja soovi ennast arendada erinevate harjutuste ja õppuste kaudu. Maketiharjutuste läbiviijateks ning tegevuste hindajateks on prefektuuri KRM-i liikmed. Nimetatud harjutuste eesmärgiks, lisaks teadmiste arendamisele, on ka esmatasandi reageerijate ja operatiivjuhi vahelise kontakti loomine, mis annab hea aluse tõhusaks koostööks reaalsel sündmusel.

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö erinevates peatükkides käsitletu põhjal on ilmnenud vältimatu vajadus oluliselt arendada ja tõhustada politsei kriisireguleerimisalast väljaõpet ning kaasajastada ja täiustada kriisireguleerimisalast regulatsiooni, et pakkuda kogukonnale kvaliteetset teenust ning olla võrdväärne koostööpartner teistele operatiivteenistustele kõikjal Eestis. Siinkohal ei piisa praegu teistes prefektuurides väljakujunenud olukorrast, kus asutustes reguleerib kriisireguleerimisalast tööd vaid üks ametnik. Samuti ei taga teistes prefektuurides kehtiv vastutavate süsteem kriisisituatsioonidele operatiivset ja professionaalsel tasemel reageerimist. Uurimistöö tulemustest järeldub ka, et politsei kriisireguleerimisalane valmisolek väljaõpetatud ametnike näol on regiooniti erinev ja ebapiisav. Küsitletute ja intervjueeritute vastustest nähtub, et regioonis, kus vastavasisulise väljaõppega on tegeletud aastaid, peetakse ametnike ettevalmistust ja väljaõpet paremaks. Suurt rolli ametnike ettevalmistuses mängib ka reaalsetest sündmustest kogemuste omandamine.

Käesoleva uurimistöö teema on aktuaalne, kuna täna ei ole politsei kriisireguleerimise süsteemi ühtsetel alustel reglementeeritud. Samas oli PPA 2010. aasta tegevuskava üheks eesmärgiks luua kõikides prefektuurides kriisireguleerimismeeskonnad, mida aga tänaseni loodud ei ole (v.a Põhja Prefektuur). Kuna varem sellist uuringut tehtud pole, on teema uudne.

Käesoleva töö sissejuhatuses püstitas autor kolm järgmist hüpoteesi:

1) prefektuuride kriisireguleerimisalane töö ei ole ülevabariiklikult ühtselt reglementeeritud;

2) prefektuuride arusaam kriisireguleerimismeeskondade loomise vajadusest ja ülesannetest on erinev;

3) politseiametnike kriisireguleerimisalane väljaõpe prefektuuriti on ebaühtlane ja ebapiisav.

Töö tulemusena jõudis autor järeldusele, et sissejuhatuses püstitatud hüpoteesid leidsid kinnitust.

Autor on töös peamiste järeldustena välja toonud järgmist:

- Prefektuuriti on kriisireguleerimisalase töö arusaam, vajadus ning sellesse panustamine väga erinev.

- Organisatsioonis ei ole välja kujundatud ühtset seisukohta ja arusaama, kuidas peab olema tagatud kriisireguleerimisalane töö regioonides, mistõttu jääb igale asutusele voli käituda oma äranägemise järgi.
- Kriisireguleerimisalase väljaõppe läbinud ametnike arv regiooniti on väga erinev. Ametnikud vajavad pidevat ja süsteemset täiendkoolitust.
- Kirjeldamata on kriisireguleerimisalase väljaõppe ja harjutamise sisu ning põhimõtted.
- Parima praktika jagamine ja edasiviimine teiste asutusteni on ebapiisav.
- Kriisireguleerimise arenguvisioon vajab kaasajastamist ning täiustamist.
- Kirjeldamata on riskide analüüsimetoodika sisu ja põhimõtted.

Eelnimetatud probleemide lahendamiseks, pakub autor välja järgmised lahendused:

- Sarnaselt riiklikule kriisireguleerimise süsteemile, tuleb välja töötada selge ja üheselt mõistetav üleasutuseline kriisireguleerimisalane regulatsioon, kaasates protsessi erinevate prefektuuride kriisireguleerimisteenistuste vanemaid. Väljatöötatud õigusaktidele ja juhenditele tuginedes saab välja töötada juba prefektuurisisesed piirkonna eripärasid arvestavad regulatsioonid.
- Tuleb välja töötada koolitusprogramm ja –kava prefektuuride kriisireguleerimisteenistuste vanemate ja kriisireguleerimismeeskondade süsteemseks ja läbimõeldud koolitamiseks, et tagada ühtne arusaam ja teadmised kehtivast õigusruumist, tegevusjuhistest, operatiivteenistuste koostööst jm
- Kriisireguleerimise arenguvisioon tuleb kaasajastada. Visiooni sisuliseks väljundiks peaks olema politsei kriisireguleerimise tervikliku käsitluse loomine, hetkeseisu ja eesmärkide kaardistamine ning arenguprioriteetide defineerimine. Eesmärgid peavad toetama arenguvisiooni ning need tuleb väljendada soovitud tulemuste kujul, näiteks kuni viieaastase perspektiiviga.
- Igas prefektuuris tuleb luua kriisireguleerimismeeskond, et tagada asutuste valmisolek erinevate kriisisituatsioonide professionaalseks lahendamiseks ning võimekus olla võrdväärne koostööpartner teistele operatiivteenistustele ja koostööpartneritele. KRM-i loomiste soodustamiseks tuleks koostada üksikasjalikud juhendmaterjalid, mis juhendaksid asutusi erinevatel etappidel.

- Ametkonna kriisireguleerimise alase taseme tõstmiseks ja ühtlustamiseks tuleb soodustada ja toetada koostöökoolituste läbiviimist kõikidel tasanditel. Regioonides tuleb luua esmatasandi reageerijate kriisireguleerimisalase koolituse võimekus, selleks tuleb välja koolitada regioonide edasikoolitajad.

- Tuleb tõhustada valdkonna parima praktika jagamist prefektuuride vahel ning samuti kajastada esinenud kitsaskohti ja möödalaskmisi erinevate sündmuste lahendamisel.

- Tuleb arendada koostööd naaberriikide ja Euroopa Liidu liikmesriikidega, et tõhustada koostööd ülepiiriliste katastroofidele reageerimisel. Tuleb välja töötada ühtseid käitumisjuhiseid, koolitusprogramme, läbi viia koolitusharjutusi ja õppuseid jne.

Käesoleva lõputöö järeldusi ja ettepanekuid saab kasutada organisatsiooni kriisireguleerimisalase väljaõppe ja töö tõhustamiseks ning edasi arendamiseks.

Töö edasiarendusena pakub autor välja Sisekaitseakadeemia Politsei- ja piirivalvekolledži lõputöö teema, mis käsitleks kriisireguleerimismeeskondade võimekust piirivalve ning kodakondsus ja migratsiooni valdkondade kriisisündmuste lahendamisel.

SUMMARY

Heading of the present final paper is „Needs and Options of the Crisis Management Team in the Operative Management System of the Prefecture“. The work is prepared on 68 pages, in the Estonian language.

Research object of this work is the essence of the crisis management teams in prefectures, study object are needs and possibilities of the crisis regulation teams.

The aim of the research work is to give an overview of the regulation, work arrangements and place in the operative management system of the work related to crisis regulation of the prefectures, of arrangements and possibilities of practical training, necessity for crisis management teams in prefectures and their contribution to meeting the objectives of the prefecture as a whole and on the basis of identified deficiencies – to submit proposals for enhancement of the work related to crisis regulation. For comparison, the author provides a short overview of the operative management system of the Rescue Board.

The author has posed the following hypotheses: 1) work related to crisis regulation is not nationally univocally regulated in the prefectures, 2) understanding of prefectures about necessity and tasks of launching the crisis management teams is different, 3) practical training of the police officials related to crisis regulation is uneven and insufficient by prefectures.

The author used qualitative data gathering method and questioned members of the crisis regulation team of the North Prefecture, duty officers of the Control and Command Centre, field managers and heads of relevant fields of other prefectures of the Police and Border Guard Board. Total 18 qualitative half-structured interviews were conducted. The study method is also comparison and analysis of the departmental statistics, documents and scientific sources. As data analysis method, qualitative text analysis was used.

As a result of the work, the author mapped the conclusions and proposals regarding necessity of work and practical training related to crisis regulation, in order to secure skilful and effective activities of the officials by solving the events together with other operative structures. As practical value of the work, proposals brought forth in this thesis can be used in crisis regulation related daily work of the prefectures.

The author has the practical work experience in the police system starting from 1992, as head of the Crisis Regulation Service starting from January 2010. The author is member of the crisis management team starting from 2008 and its head starting from 2010. He is in constant touch with the crisis regulation-related work, preparation of necessary guidance materials, conducting of trainings and cooperation exercises of the prefectures, etc.

.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Considine, M. *The Power of Partnership: States and Solidarities in the Global Era - The Theory and Practice of Local Governance and Economic Development* ed. By Considine, M. and Giguère, S. (Palgrave Macmillan, 2008)

Drnevich, P., Ramanujam, R., Mehta, S., & Alok, C. (2009). *Affiliation or situation: What drives strategic decision-making in crisis response?* Journal of Managerial Issues, 21, 216-231. Välja otsitud Sage andmebaasist 20.03.2011.

ELi kooskõlastatud ja tugevam katastroofidele reageerimine nii kodu- kui ka välismaal. Euroopa Komisjoni 05.03.2008 teatis IP-08-385. http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/385&format=HTML&aged=1&language=ET&guiLanguage=fr. (15.03.2011)

Erakorralise seisukorra seadus. Riigikogu 10.01.1996 seadus, RT I 1996, 8, 165

Erakorralistest ja olulistest sündmustest esmase teavitamise korra kinnitamine. Põhja Prefektuuri prefekti 03.06.2010 käskkiri nr 85

Germain, M-L. 2010. *The Role of HRD in Crisis Situations: Lessons Learned From Hurricane Katrina.* Advances in Developing Human Resources, 12 (5), 536–551. Välja otsitud Sage andmebaasist 20.03.2011.

Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhend. Siseministri 18.02.2010 määrus nr 5; RT I 2008, 8, 145

Hädaolukorra seadus. Riigikogu 15.06.2009 seadus, RT I 2009, 39, 262

Ida Prefektuuri põhimäärus. Siseministri 30.09.2009 määrus nr 41; RTL 2009, 77, 1129

Klijn, E.-H. *Networks and Interorganizational Management Challenging, Steering, Evaluation, and The Role of Public Actors in Public Management* - Ferlie, E.; Lynn Jr, L. E.; Pollitt, C. The Oxford Handbook of Public Management. (Oxford University Press, 2005, first Publisher in paperback 2007)

Koort, E. ja Pardla, M., *Turvalisuspoliitika 2011*, (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2011)

Kriisireguleerimismeeskonna töö korraldamise kinnitamine. Põhja Prefektuuri prefekti 01.02.2010 käskkiri nr 16

Lõuna Prefektuuri põhimäärus. Siseministri 30.09.2009 määrus nr 43; RTL 2009, 77, 1131

Lääne Prefektuuri põhimäärus. Siseministri 30.09.2009 määrus nr 40; RTL 2009, 77, 1128

Nende hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse lahendamise plaan, ning hädaolukordade lahendamise plaani koostamiseks pädevate täidesaatva riigivõimu asutuste määramine. Vabariigi Valitsuse 18.02.2010 korraldus nr 55; http://www.siseministeerium.ee/public/HO_nimekiri_-_lahendamise_plaanid.pdf. (03.03.2011)

Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. Siseministri 30.09.2009 määrus nr 44; RTL 2009, 77, 1132

Politsei ja piirivalve seadus. Riigikogu 06.05.2009 seadus, RT I 2009, 26, 159

Politsei kriisireguleerimise arenguvisioon. Politseipeadirektori 22.06.2009 käskkiri nr 186

Puusepp, H. 2009. Kriisireguleerimismeeskond – Põhja prefektuuri kogemus. Politseileht, 36, 22-23

Põhja-Eesti Päästekeskuse põhimäärus. Siseministri 21. detsembri 2010 määrus nr 71; RT I, 29.12.2010, 149

Põhja-Eesti Päästekeskuse korrapidamisbüroo põhimäärus. Põhja-Eesti Päästekeskuse direktori 04. novembri 2010 käskkiri nr 56

Põhja-Eesti Päästekeskuse regiooni korrapidamisgrupi tööjuhend. Põhja-Eesti Päästekeskuse direktori 29. Detsembri 2009 käskkirja nr 60.

Põhja-Eesti Päästekeskuse struktuuriüksuste põhimäärused. Põhja-Eesti Päästekeskuse direktori 26. veebruari 2008 käskkiri nr 11.

Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni põhimäärus ja koosseis. Siseministri 27.07.2009 määrus nr 31; RTL 2009, 63, 925

Põhja Prefektuuri põhimäärus. Siseministri 30.09.2009 määrus nr 42; RTL 2009, 77, 1130

Põhja Prefektuuri struktuuriüksuste põhimääruste kinnitamine. Põhja Prefektuuri prefekti 01.01.2010 käskkiri nr 6

Päästeasutuste ümberkorraldamine. Siseministri 04.01.2006 määrus nr 3; RTL 2006, 4, 76

Päästekeskuste tegevuspiirkonnad. Siseministri 12.08.2010 määrus nr 35; RT I 2010, 57, 381

Päästeseadus. Riigikogu 05.05.2010 seadus, RT I 2010, 24, 115

Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste ning isikute koostöö kord. Vabariigi Valitsuse 06.01.2011 määrus nr 5; RT I 14.01.2011, 5

Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohalike omavalitsuste asutuste ning isikute koostöö kord ning sellega seotud rakendused politseiasutustele. PPA peadirektori 15.02.2011 käskkiri nr 8144

Sarjanen, A., Raivola, P. *Avastamisprotsentidest kohaliku turvastrateegiani. Raskuste ületamine projektidest argikoostööni - Lähipolitsei kui lähenemisviis.* Toim. Kiehelä, H. ja Virta, S. Politseiõpik. (Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2000)

Sisekaitseakadeemia Innovaatiliste haridustehnoloogiate keskus, http://www.sisekaitse.ee/virtuaalsimulatsioon, (21.03.2011)

Siseministeeriumi pääste tegevuse tutvustamine. http://www.siseministeerium.ee/paastetood/. (15.03.2011)

Suurõnnetuste tagajärgede likvideerimise metoodika. http://www.tems.ee/school/pdf/Suuronnetuste_tagajargede_likvideerimise_metoodika_2008.pdf. (03.03.2011)

Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. Euroopa Ülemkogu tegevuskava aastateks 2010 – 2014, 03.03.2010, 5731/10

Sõjaaja riigikaitse seadus. Riigikogu 28.09.1994 seadus; RT I 1994, 69, 1194

Tallinna kriisikomisjoni moodustamine ja selle põhimäärus. Tallinna Linnavalitsuse 02.12.2009 määrus nr 88; https://oigusaktid.tallinn.ee/?id=3001&aktid=115888. (03.03.2011)

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimäärus ja koosseis. Vabariigi Valitsuse 02.10.2011 määrus nr 312; RT I 2001, 80, 484

Õppiva Politsei visiooni kinnitamine. Siseministri 23. aprilli 2002 käskkiri nr 167

LISAD

Lisa 1. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) vastutus hädaolukorra riskianalüüside ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisel

Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) vastutus hädaolukorra riskianalüüside ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisel				
Hädaolukord	PPA hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtiv asutus	PPA kaasatud hädaolukordade riskianalüüside koostamisse	PPA hädaolukorra lahendamise plaanide koostamist juhtiv asutus	PPA kaasatud hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisel
massiline korratus	●		●	
pantvangi võtmine	●		●	
ulatuslik merereostus	●		●	
ulatuslik tulekahju või plahvatus tööstus- või laohoonetes		●		
paljude inimeste tervisekahjustused või hukkumine jää tekkimisel või lagunemisel	●		●	
tulekahju, plahvatus või varing, mille tagajärjel saab vigastada palju inimesi		●		
ulatuslik rannikureostus		●		●
paljude kannatanutega õnnetus maanteel		●		●
paljude kannatanutega reisilaeva õnnetus		●		●
paljude kannatanutega õhusõiduki õnnetus		●		●
pantvangi võtmine terrorismiga seonduvalt		●		
massiline mürgistus		●		
massiline põgenike saabumine riiki		●		●
ulatuslik küberrünnak		●		

Allikas: töö autor

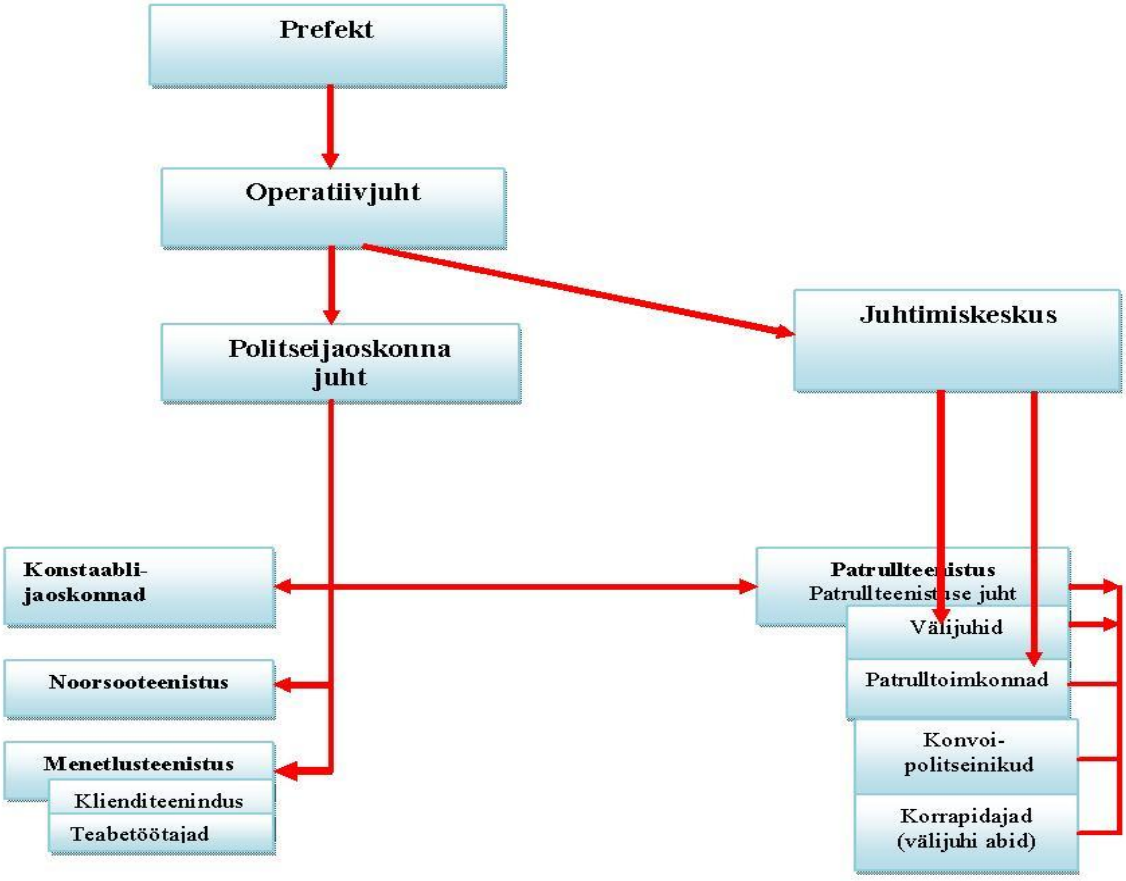
Lisa 2. Eesti kriisireguleerimise süsteemi astmed

I ASTE	tavasündmus	sündmus, olukord või õnnetus, mille lahendamisega tegelevad selleks seadustega määratud asutused oma igapäevaste ülesannete raames. Oma igapäevases töös teevad erinevad asutused aktiivset koostööd. Näiteks liiklusõnnetuse puhul on lisaks politseinikele ülesanded ka päästeametnikel ja tervishoiutöötajatel. Erinevate ametkondade samaaegne tegevus laabub üldjuhul ladusalt, põhinedes lisaks töökorraldust reguleerivatele õigusaktidele ka väljakujunenud töörütmil ja varasemal praktikal.
II ASTE	hädaolukord	sündmus, kus reageerivate ametkondade tavapärastest inim- ja tehnilistest ressurssidest ei piisa tagajärgede kiireks likvideerimiseks või olukorra raskenemise ärahoidmiseks. Hädaolukorda eristab tavaolukorrast suurenenud vajadus ühtse koordinatsioonitegevuse järele ning täiendavate ressursside kaasamise vajadus.[116]
III ASTE	eriolukord	eriolukord on hädaolukorra eriliik. Seaduse kohaselt kuulutab eriolukorra riigis või selle osas välja Vabariigi Valitsus loodusõnnetuse ja katastroofi korral või nakkushaiguse leviku tõkestamiseks tingimusel, et viivitamatult on vaja rakendada ulatuslikke abinõusid, sealhulgas päästetöid. Siinkohal annab politsei eriolukorra juhile, eriolukorra tööde juhile või muule pädevale ametiisikule meetmete tagamiseks halduskoostöö seaduses sätestatud korras ametiabi sunni rakendamisega.[117]
IV ASTE	erakorraline seisukord	sündmus, mida reguleerib erakorralise seisukorra seadus[118]. Seaduse kohaselt kuulutab erakorralise seisukorra välja Vabariigi Valitsuse või Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu, kui ohus on põhiseaduslik kord.
V ASTE	sõjaseisukord	tinglikult võib V astmeks nimetada sõjaseisukorra, mida reguleerib sõjaaja riigikaitse seadus[119]. Sõjaseisukord on Riigikogu või Vabariigi Presidendi poolt väljakuulutatud riigi eriõiguslik kord, mis lõpeb Vabariigi Presidendi ettepanekul Riigikogu poolt sõjaseisukorra lõppenuks kuulutamisega. Ka sõjaajal on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus, st politsei kindlustab avaliku korra ka sõjaajal.

Allikas: töö autor

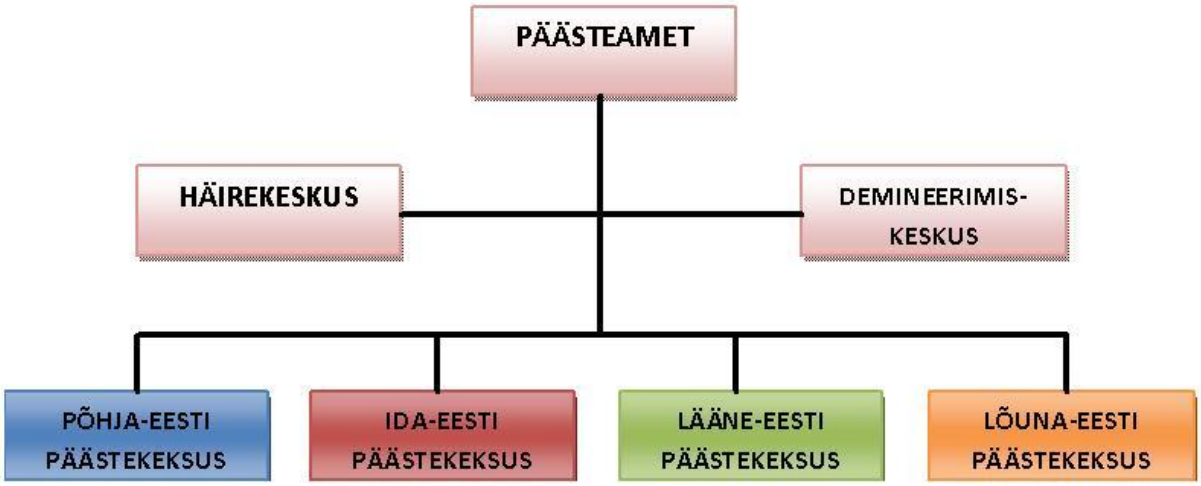
[116] HOS § 2
[117] HOS 2. jagu
[118] ErSS § 2
[119] Riigikogu 28.09.1994 seadus; RT I 1994, 69, 1194

Lisa 3. Põhja Prefektuuri operatiivalluvuse skeem



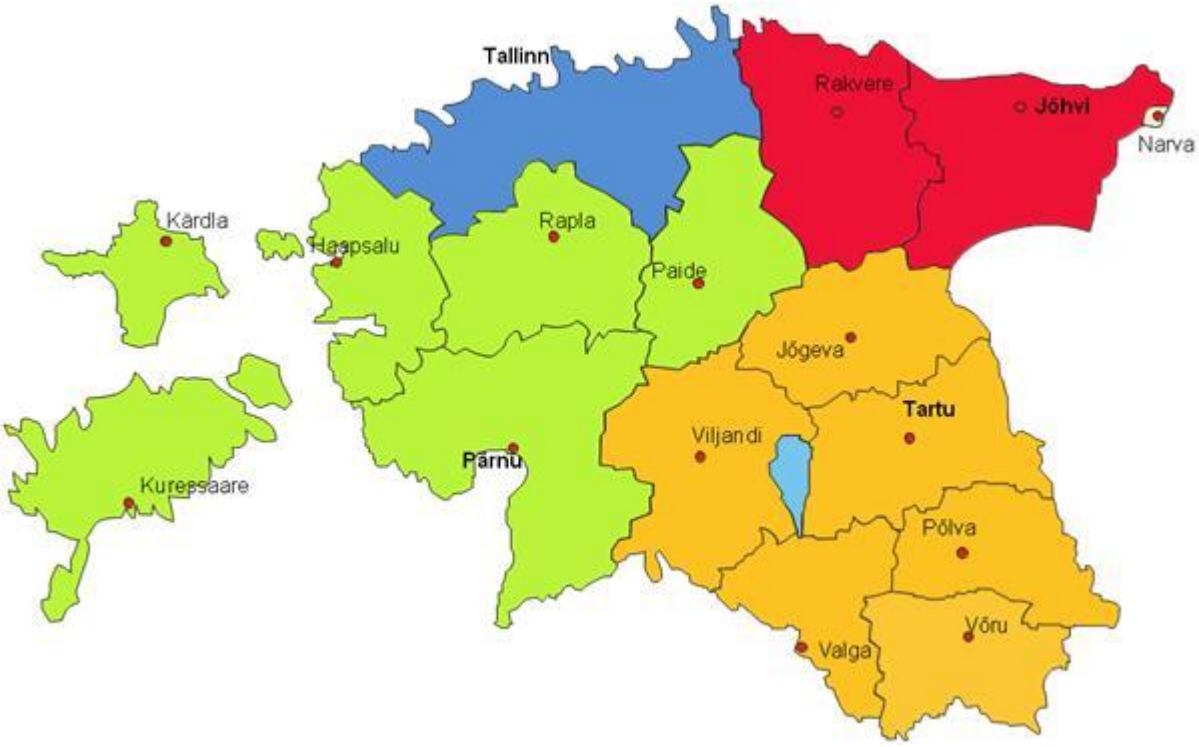
Allikas: töö autor

Lisa 4. Päästeameti struktuur



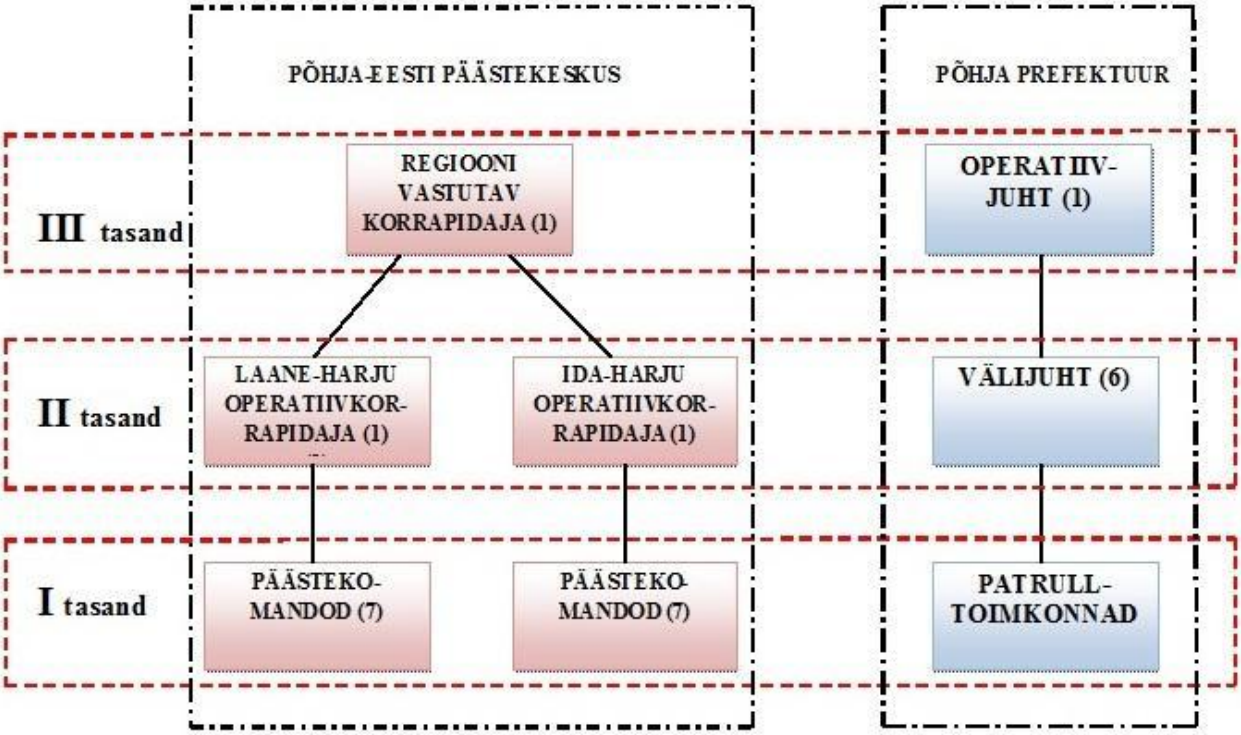
Allikas: töö autor

Lisa 5. Päästekeskuste tegevuspiirkonnad



Allikas: kriisireguleerimisbüroo juhtivkorrakaitseametnik Priit Saar

Lisa 6. Päästeameti ja Põhja Prefektuuri juhtimistasandite võrdlev skeem



Allikas: töö autor

Lisa 7. Ida, Lõuna ja Lääne Prefektuuride kriisireguleerimisteenistuste vanemate küsitlusleht

Hea kolleeg!

Käesoleva intervjuu eesmärgiks on saada ülevaade Teie hinnangust politseiorganisatsiooni kriisireguleerimisalasest regulatsioonist, kriisireguleerimismeeskondade vajalikkusest ja kriisireguleerimisalase väljaõppe tasemest.

Teie ütlused on soovi korral anonüümsed ja uuringutulemusi kasutatakse üldistatuna teaduslikel eesmärkidel Sisekaitseakadeemia Politsei- ja Piirivalvekolledži lõputöös „Kriisireguleerimismeeskonna vajadus ja võimalused prefektuuri operatiivjuhtimissüsteemis“.

Reigo Loginov,

Sisekaitseakadeemia Politsei- ja piirivalvekolledž tudeng

1. Milline on Teie tööstaaž politseis?
2. Milline kriisireguleerimise valdkonnas?
3. Milline on Teie haridus?
4. Millist ja millises mahus kriisireguleerimise alast väljaõpet olete saanud?
5. Kas see on Teie arvates piisav kriisisituatsioonide edukaks lahendamiseks?
6. Millist kriisireguleerimise alast väljaõpet veel vajaksite?
7. Milliseks hindate oma prefektuuri ametnike ettevalmistust kriisireguleerimise alal? Kas see on piisav kriisisituatsioonide edukaks lahendamiseks?
8. Milliste õigusaktidega on Teie prefektuuris sätestatud kriisireguleerimisalane töö ja kas see on piisav?

9. Mitu ametnikku Teie prefektuuris on kriisireguleerimisalasesse töösse kaasatud ja kas see on Teie arvates piisav valdkonna töö koordineerimiseks?

10. Kuidas on Teie prefektuuris tagatud ööpäevane reageerimisvõimekus ressursimahukatele sündmustele või kriisisituatsioonidele?

11. Kas see on piisav, et tagada professionaalne tegutsemine sündmuskohal?

12. Kas ja milliste kriisisituatsioonide lahendamisel olete tundnud, et Teie ametnike ettevalmistus, teadmised ja pädevused ei ole piisavad nimetatud situatsioonide edukaks lahendamiseks?

13. Kuidas on Teie prefektuuris reguleeritud igapäevane teenistuslik järelevalve teenistuste ja patrulltoimkondade üle?

14. Mida Te arvate Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskonnast ja operatiivjuhtimisest? Palun kirjeldage.

15. Palun kirjeldage, kas sarnaselt Põhja Prefektuurile, oleks vaja ja võimalik luua Teie prefektuuris kriisireguleerimismeeskond ja operatiivjuhtimissüsteem?

16. Miks ei ole seni loodud?

17. Kas soovite midagi lisada, täiendada või soovitada eelpool räägitu suhtes?

Tänan!

Lisa 8. Politsei- ja Piirivalveameti kriisireguleerimisbüroo juhi küsitlusleht

Hea kolleeg!

Käesoleva intervjuu eesmärgiks on saada ülevaade Teie hinnangust politseiorganisatsiooni kriisireguleerimisalasest regulatsioonist, kriisireguleerimismeeskondade vajalikkusest ja kriisireguleerimisalase väljaõppe tasemest.

Teie ütlused on soovi korral anonüümsed ja uuringutulemusi kasutatakse üldistatuna teaduslikel eesmärkidel Sisekaitseakadeemia Politsei- ja Piirivalvekolledži lõputöös „Kriisireguleerimismeeskonna vajadus ja võimalused prefektuuri operatiivjuhtimissüsteemis“.

Reigo Loginov,

Sisekaitseakadeemia Politsei- ja piirivalvekolledž tudeng

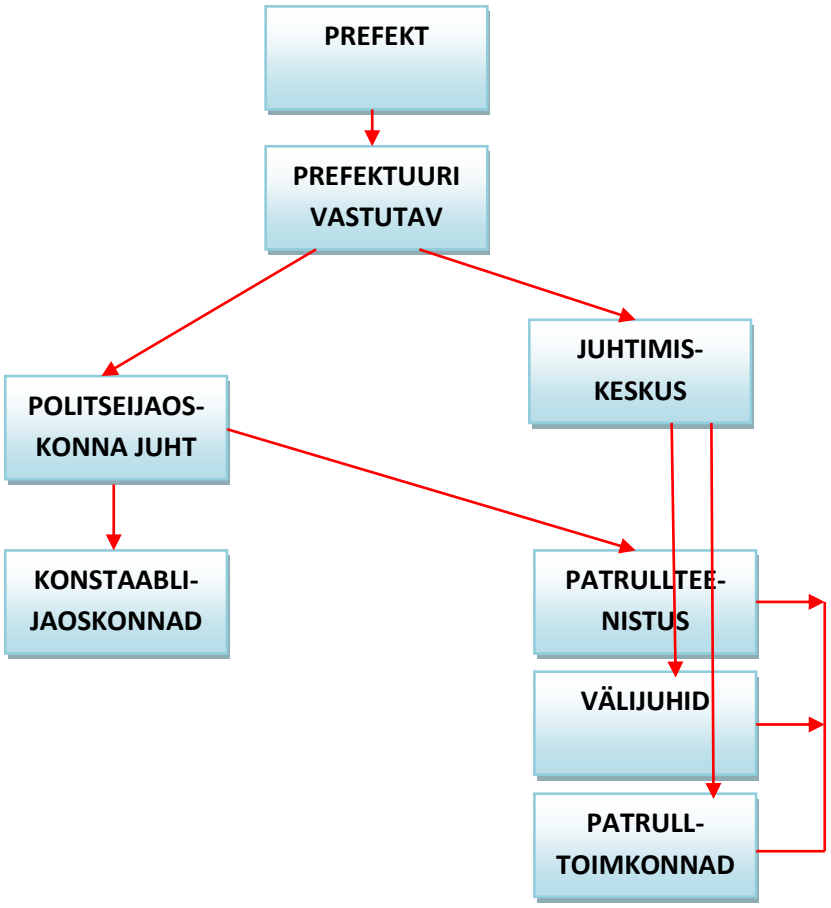
1. Milline on Teie staaž politseis?
2. Milline on Teie staaž kriisireguleerimise alal?
3. Milline on Teie haridus?
4. Milliseks hindate organisatsiooni ametnike ettevalmistust kriisireguleerimise alal?
5. Kas Te kirjeldaksite, milline on organisatsiooni kriisireguleerimisalase väljaõppe hetkeseis ja mida tuleks muuta?
6. Palun kirjeldage, milline on organisatsiooni kriisireguleerimisalane regulatsioon?
7. Palun kirjeldage, millised on operatiivjuhtimissüsteemide kitsaskohad regioonides?
8. Milliseks hindate Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskonda (edaspidi KRM) ja operatiivjuhtimissüsteemi?
9. Palun andke omapoolne hinnang, miks teistes regioonides ei ole loodud KRM?
10. Kas ja kuidas peaksid teised regioonid KRM looma?

11. Palun kirjeldage, miks on KRM ja operatiivjuhtimissüsteem vajalik?

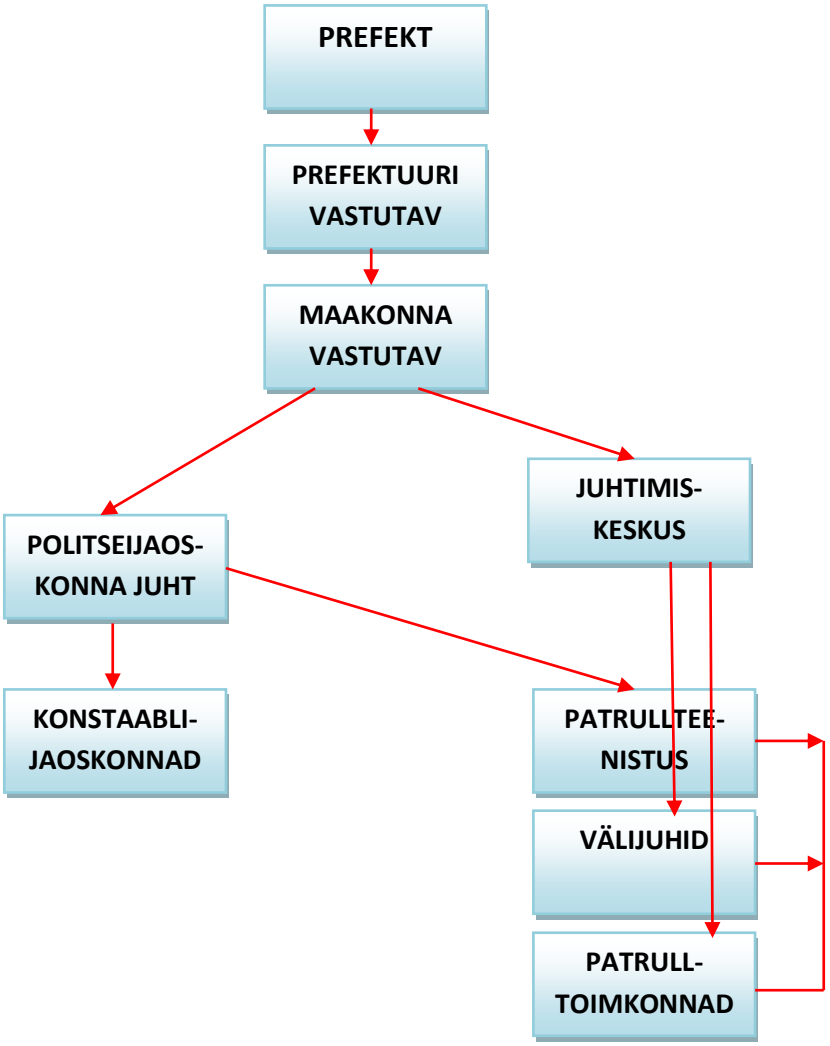
12. Kas soovite midagi lisada, täiendada või soovitada eelpool räägitu suhtes?

Tänan!

Lisa 9. Ida Prefektuuri operatiivalluvuse skeem



Lisa 10. Lääne ja Lõuna Prefektuuride operatiivalluvuse skeem



Allikas: töö autor

Lisa 11. Põhja Prefektuuri juhtimiskeskuse korrapidaja küsitlusleht

Hea kolleeg!

Käesoleva intervjuu eesmärgiks on saada ülevaade Teie hinnangust politseiorganisatsiooni kriisireguleerimisalasest regulatsioonist, kriisireguleerimismeeskondade vajalikkusest ja kriisireguleerimisalase väljaõppe tasemest.

Teie ütlused on soovi korral anonüümsed ja uuringutulemusi kasutatakse üldistatuna teaduslikel eesmärkidel Sisekaitseakadeemia Politsei- ja Piirivalvekolledži lõputöös „Kriisireguleerimismeeskonna vajadus ja võimalused prefektuuri operatiivjuhtimissüsteemis“.

Reigo Loginov,

Sisekaitseakadeemia Politsei- ja piirivalvekolledž tudeng

1. Milline on Teie tööstaaž politseis, milline korrapidajana?
2. Milline on Teie haridus?
3. Kas olete saanud kriisireguleerimise alast väljaõpet? Millal ja kus?
4. Millises mahus ja kas see on Teie arvates piisav kriisisituatsioonide edukaks lahendamiseks?
5. Palun kirjeldage, millised on kriisireguleerimismeeskonna (edaspidi KRM) ja operatiivjuhi ülesanded Põhja Prefektuuris?
6. Kas Te kirjeldaksite, millised on operatiivjuhti õigused ja võimalused kriisisituatsioonides prefektuuri ressursside kasutamisel?
7. Kas oma igapäevatöös olete kokkupuutunud KRM-i või operatiivjuhiga? Millises olukorras ja kuidas?
8. Milliste kriisisituatsioonide, ressursimahukate või keeruliste situatsioonide lahendamisega olete kokkupuutunud oma töös?

9. Kas igapäevaste ülesannete või kriisisituatsioonide lahendamisel olete tundnud, et sündmust lahendava välijuhi ettevalmistus, teadmised ja pädevused ei ole piisavad nimetatud situatsioonide edukaks lahendamiseks ning vaja on kellegi abi?

10. Millist abi vajatakse? Kas seda saaks anda operatiivjuht?

11. Palun kirjeldage, kas kriisisituatsioonide lahendamisel on sündmuskohal vajatud ja saadud abi operatiivjuhilt, kas tema poolt juhtimise ülevõtmisega või asjaliku juhendamise näol?

12. Kas Teie arvates peaks operatiivjuht reageerima rohkematele sündmustele, kui tänane kord ette näeb? Loetlege millistele.

13. Kas ja millisel määral Teie arvates distsiplineerib teenistuses olevaid töötajaid teadmine, et teenistusliku järelevalve kohustus on ka operatiivjuhil?

14. Kas teenistuses olles on Teid ja Teie juhitud toimkonda kontrollinud operatiivjuht? Milline oli kontrolli tulemus ja milline on selle kasu Teile, kui vahetuse juhile?

15. Palun kirjeldage, kas KRM ja operatiivjuhtimissüsteem on vajalik?

16. Kas soovite midagi lisada, täiendada või soovitada eelpool räägitu suhtes?

Tänan!

Lisa 12. Põhja Prefektuuri välijuhtide küsitlusleht

Hea kolleeg!

Käesoleva intervjuu eesmärgiks on saada ülevaade Teie hinnangust politseiorganisatsiooni kriisireguleerimisalasest regulatsioonist, kriisireguleerimismeeskondade vajalikkusest ja kriisireguleerimisalase väljaõppe tasemest.

Teie ütlused on soovi korral anonüümsed ja uuringutulemusi kasutatakse üldistatuna teaduslikel eesmärkidel Sisekaitseakadeemia Politsei- ja Piirivalvekolledži lõputöös „Kriisireguleerimismeeskonna vajadus ja võimalused prefektuuri operatiivjuhtimissüsteemis“.

Reigo Loginov,

Sisekaitseakadeemia Politsei- ja piirivalvekolledž tudeng

1. Milline on Teie tööstaaž politseis, milline välijuhina?
2. Milline on Teie haridus?
3. Kas olete saanud kriisireguleerimise alast väljaõpet? Millal ja kus?
4. Millises mahus ja kas see on Teie arvates piisav kriisisituatsioonide edukaks lahendamiseks?
5. Kas Te teate, mis on kriisireguleerimismeeskond (edaspidi KRM) ja operatiivjuht Põhja Prefektuuris? Mis on nende ülesanded? Palun kirjeldage.
6. Kas Te kirjeldaksite, milline on operatiivjuhtide ettevalmistus ja pädevus kriisisituatsioonide edukaks lahendamiseks ning õigused ja võimalused kriisisituatsioonides prefektuuri ressursside kasutamisel?
7. Kas oma igapäevatöös olete kokkupuutunud KRM-i või operatiivjuhiga? Millises olukorras ja kuidas?

8. Milliste kriisisituatsioonide, ressursimahukate või keeruliste situatsioonide lahendamisega olete kokkupuutunud oma töös?

9. Kas kriisisituatsioonide lahendamisel olete tundnud, et Teie ettevalmistus, teadmised ja pädevused ei ole piisavad nimetatud situatsioonide edukaks lahendamiseks ning vajate kellegi abi?

10. Millest tundsite enim puudust? Kas seda saaks korvata operatiivjuht?

11. Kas kriisisituatsioonide lahendamisel olete vajanud ja saanud abi operatiivjuhilt, kas tema poolt juhtimise ülevõtmisega või asjaliku juhendamise näol?

12. Kas Teie arvates peaks operatiivjuht reageerima rohkematele sündmustele, kui tänane kord ette näeb? Loetlege millistele.

13. Kas Teie arvates distsiplineerib teenistuses olevaid töötajaid teadmine, et teenistusliku järelevalve kohustus on ka operatiivjuhil? Kas see kergendab Teie, kui juhi tööd?

14. Kas teenistuses olles on Teid või Teie juhitud toimkondi kontrollinud operatiivjuht? Milline oli kontrolli tulemus, milline on selle kasu Teile ja prefektuurile?

15. Palun kirjeldage, kas KRM ja operatiivjuhtimissüsteem on vajalik?

16. Kas soovite midagi lisada, täiendada või soovitada eelpool räägitu suhtes?

Tänan!

Lisa 13. Põhja Prefektuuri kriisireguleerimismeeskonna liikmete küsitlusleht

Hea kolleeg!

Käesoleva intervjuu eesmärgiks on saada ülevaade Teie hinnangust politseiorganisatsiooni kriisireguleerimisalasest regulatsioonist, kriisireguleerimismeeskondade vajalikkusest ja kriisireguleerimisalase väljaõppe tasemest.

Teie ütlused on soovi korral anonüümsed ja uuringutulemusi kasutatakse üldistatuna teaduslikel eesmärkidel Sisekaitseakadeemia Politsei- ja Piirivalvekolledži lõputöös „Kriisireguleerimismeeskonna vajadus ja võimalused prefektuuri operatiivjuhtimissüsteemis“.

Reigo Loginov,

Sisekaitseakadeemia Politsei- ja piirivalvekolledž tudeng

1. Milline on Teie tööstaaž politseis, milline KRM liikmena?
2. Milline on Teie haridus?
3. Kas olete saanud kriisireguleerimise alast väljaõpet? Millises mahus ja kas see on Teie arvates piisav kriisisituatsioonide edukaks lahendamiseks?
4. Millist kriisireguleerimise alast väljaõpet veel vajaksite?
5. Milliseks hindate Põhja Prefektuuri ametnike ettevalmistust kriisireguleerimise alal? Kas see on piisav kriisisituatsioonide edukaks lahendamiseks?
6. Milliseks hindate KRM liikmete ettevalmistust kriisireguleerimise valdkonnas?
7. Kas operatiivjuhile antud pädevus ja õigused on Teie arvates piisavad igapäevaste ja erakorraliste olukordade lahendamiseks? Kas ja mida peaks muutma?
8. Kas kriisisituatsioonide lahendamisel olete tundnud, et Teie ettevalmistus, teadmised ja pädevused ei ole piisavad nimetatud situatsioonide edukaks lahendamiseks ning vajate kellegi abi? Kellelt palute abi?

9. Kas Teie arvates peaks operatiivjuht reageerima rohkematele sündmustele, kui tänane kord ette näeb? Loetlege millistele.

10. Kas Teie arvates distsiplineerib teenistuses olevaid töötajaid teadmine, et teenistusliku järelevalve kohustus on ka operatiivjuhil? Kas see kergendab Teie, kui juhi tööd?

11. Palun kirjeldage, kas KRM ja operatiivjuhtimissüsteem on vajalik?

12. Palun kirjeldage, kas ja kuidas peaksid teised prefektuurid looma KRM?

13. Kas soovite midagi lisada, täiendada või soovitada eelpool räägitu suhtes?

Tänan!