

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Tauno Suurkivi

PÄÄSTEAMETI ÜLESANDED RIIKLIKUS
KRIISIREGULEERIMISE SÜSTEEMIS

Magistritöö

Juhendaja:

Lauri Tabur, MA

Kaasjuhendaja:

Priit Saar, MA

Tallinn 2013

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Sisejulgeoleku instituut	Kuu ja aasta: Mai 2013
Töö pealkiri eesti keeles: Päästeameti ülesanded riiklikus kriisireguleerimise süsteemis Töö pealkiri võõrkeeles: Tasks of the Estonian Rescue Board in national crisis management system	
Töö autor: Tauno Suurkivi	Olen nõus oma magistritöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.
Allkiri:	
Lühikokkuvõte: Magistritöö teemaks on „Päästeameti ülesanded riiklikus kriisireguleerimise süsteemis“. Töö on eesti keeles, eesti- ja inglise keelse kokkuvõttega. Töö koos lisadega on 106 leheküljel, millest 75 lehekülge moodustab põhiosa. Töö koostamisel on kasutatud 68 erinevat eesti- ja inglise keelset allikat, sh 48 teadusallikat ning 20 õigusakti, Päästeameti sisest akti ja muud dokumenti. Töö sisaldab 2 joonist, 3 tabelit ja 3 lisa. Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada Päästeameti tänased kriisireguleerimise alased ülesanded ning koostada ettepanekud uuteks kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks. Magistritöö näol on tegemist empiirilise uurimusega, uurimisstrateegiaks on võrdlev juhtumiuuring. Magistritöö uurimisülesanneteks on Päästeameti tänaste kriisireguleerimise alaste ülesannete selgitamine, kriisireguleerimise teoreetiliste uurimuste analüüsimine, Eesti kriisireguleerimise tippeksperide seisukohtade ja välisriikide kriisireguleerimise alase parima praktika selgitamine ning nende Päästeameti tänaste kriisireguleerimise alaste ülesannetega võrdlemine ning võrdlusest tulenevatele erinevustele analüütilise hinnangu andmise järel ettepanekute sõnastamine Päästeameti uuteks kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks. Magistritöö käigus läbi viidud uurimuse tulemusena tehakse Päästeametile ettepanekud seitsmeks uueks kriisireguleerimise alaseks ülesandeks. Kõik magistritöös toodud ettepanekud on praktikas rakendatavad, kuna ühegi ettepaneku juurutamiseks ei ole vaja muuta kehtivaid õigusnorme ning ülesannete täitmisele asumine on saavutatav Päästeameti sisese töökorralduse täpsustamise ning kriisireguleerimise valdkonnale võetavate ülesannete parema süstematiseerimise teel.	
Võtmesõnad: kriisireguleerimine, elanikkonnakaitse, keskne kriisireguleerimise asutus, kriiside ennetamine, kriisideks valmistumine, kriiside lahendamine, kriiside leevendamine	
Võõrkeelsed võtmesõnad: crisis management, civil protection, central crisis management authority, crisis mitigation, crisis preparedness, crisis response, crisis recovery	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud Sisejulgeoleku instituudi juhataja kt: Annika Talmar-Pere Allkiri:	
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Lauri Tabur Allkiri: Kaasjuhendaja: Priit Saar Allkiri:	

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISUKORD	3
MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU.....	4
SISSEJUHATUS	5
1. KRIISIREGULEERIMISE TEOREETILISED ALUSED	8
1.1. Kriisireguleerimise uurimise kujunemislugu	8
1.2. Teoreetilised seisukohad kriisireguleerimise ülesannetest.....	12
1.3. 9/11 sündmuste mõju kriisireguleerimise teooriale	24
2. PÄÄSTEAMETI TÄNASED KRIISIREGULEERIMISE ALASED ÜLESANDED JA VÄLISRIIKIDE PRAKTIKA	28
2.1. Uurimuse meetodika ja valim	28
2.2. Õigusaktide ja Päästeameti siseste aktide ülevaade	31
2.3. Ankeetküsitluse tulemused kriisireguleerimise alaste ülesannete kohta.....	37
2.4. Eesti kriisireguleerimise ala tippeksperptidega läbi viidud intervjuude kokkuvõte	40
2.5. Välisriikide kriisireguleerimise praktika uuringu tulemused.....	45
3. UURIMISTULEMUSTE ARUTELU JA RAKENDUSLIKUD ETTEPANEKUD ...	50
3.1. Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete analüüs	50
3.2. Järeldused ja ettepanekud Päästeameti kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks	62
KOKKUVÕTE	72
SUMMARY	76
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	77
TABELITE JA JOONISTE LOETELU	84
LISA 1. Päästeametile kriisireguleerimise alaseid ülesandeid panevad õigusaktid	85
LISA 2. Päästeameti kriisireguleerimise ala töötajate seas läbi viidud ankeetküsitlus	89
LISA 3. Eesti kriisireguleerimise tippeksperptidega läbi viidud ekspertintervjuud.....	106

MÕISTETE JA LÜHENDITE LOETELU

9/11 –11. septembril 2001 aastal toimunud terrorirünnakud Maailma Kaubanduskeskuse (*World Trade Centre*) kaksiktornidele, New-York`is, Ameerika Ühendriikides

HOS – Hädaolukorra seadus

KRB – Päästeameti päästkeskuse kriisireguleerimise büroo

KRO – Päästeameti kriisireguleerimise osakond

KRO põhimäärus – Päästeameti peadirektori 27.08.2012 käskkiri nr 393 „Päästeameti kriisireguleerimise osakonna põhimääruse kinnitamine“

Lg – lõige

Lk – lehekülg

Nt – näiteks

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

Pt – punkt

PÄA – Päästeamet

PÄA põhimäärus – Siseministri 27.12.2011 määrus nr 31 „Päästeameti põhimäärus“

PäästeS – Päästeseadus

PÄA teenistujate koosseis – Päästeameti peadirektori 28.02.2013 käskkiri nr 92 „Päästeameti teenistujate koosseisu kinnitamine“

PÄA teenused – Päästeameti peadirektori 09.03.2012 käskkiri nr 106 „Päästeameti teenused“

Sh – sealhulgas

Vt – vaata

SISSEJUHATUS

Vastavalt Hädaolukorra seadusele (edaspidi HOS) on kriisireguleerimine meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist, hädaolukorra lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist.

Kriisireguleerimine on Eestis detsentraalne süsteem, kus iga ministeerium vastutab kriisireguleerimise ala korraldamise eest oma valitsemisalas. Kriisireguleerimise alaseks keskseks koordineerivaks ministeeriumiks on Siseministeerium ning keskseks ametiks Päästeamet. Ehkki õigusruumis puudub ühemõtteline viide Päästeameti kriisireguleerimise alasele ametite tasandi kesksele rollile, on selleks siiski olemas kaudsed alused, milleks on Vabariigi Valitsuse 02.10.2001 määrus nr 312 „Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimäärus ja koosseis“, mis nimetab Päästeameti peadirektori koos Politsei- ja Piirivalveameti peadirektoriga ühena kahest ameti juhust Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni koosseisu, HOS, mille alusel nimetatakse regionaalse kriisikomisjoni juhiks päästekeskuse juht ning pannakse kohalikule omavalitsusele kohustus oma kriisikomisjoni põhimääruse eelnõu ja kriisikomisjoni koosseis Päästeametiga kooskõlastada ning siseministri 27.12.2011 määrus nr 31 „Päästeameti põhimäärus“ (edaspidi PÄA põhimäärus), millega pannakse Päästeametile kohustus hädaolukorraks valmistumiseks ja selle lahendamise tagamiseks ning kriisireguleerimise alase tegevuse korraldamiseks ja koordineerimiseks ning elukeskkonna turvalisuse ja ohutegurite analüüsimiseks. Nii käesolevas lõigus, kui edaspidises töös kasutatakse õigusaktide 09.05.2013 seisuga kehtivaid redaktsioone.

Tulenevalt kriisireguleerimise ala noorusest, vähesest akadeemilisest läbiuuritusest ning erinevate riikide erinevast halduskorraldusest ja riskipildist, on kriisireguleerimine maailmas väga erinevalt käsitletud. Eelmisel kümnendil toimunud kriisid (9/11 sündmused Ameerika Ühendriikides aastal 2001, maavärin epitsentriga Indoneesias ja sellele järgnenud tsunami Kagu-Aasias aastal 2004, terroristlikud pommiplahvatused Madridis ja Londonis aastatel 2004 ja 2005, aga ka Fukushima tuumakatastroof Jaapanis aastal 2011) muudavad ohupildi maailmas väga dünaamiliseks ning iga sündmuse järel luuakse uusi käsitlusi riikide kriisireguleerimise alastest vajadustest. Eesti on olukorras, kus kriisid on suhteliselt harvaesinevad, ent viimasest kahest aastakümnest tuleb ka siin esile tõsta mitu kurba näidet (parvlaev Estonia katastroof Läänemeres aastal 1994, Kurkse tragöödia

kaitseväelastega Kurkse väina ületamisel aastal 1997, Copterline'i kopteriõnnetus Soome lahel aastal 2005 ning Haapsalu lastekodu põleng aastal 2011), kus hukkus 10 või enam inimest.

Probleemid, millega kriisireguleerimine erinevates riikides tegeleb, on paljudel puhkudel erinevad ning sellest tulenevalt on riigiti erinevad ka kriisireguleerimise valdkondade ülesehitused. Universaalseid kriisireguleerimise riikliku korralduse süsteeme maailmas olemas ei ole ning igal riigil tuleb leida oma halduskorraldusele sobiv ja riskikeskkonda arvestav unikaalne lahendus. Eestis puudub uurimustele tuginev, oma halduskorraldust ja riskikeskkonda arvestav kriisireguleerimise riikliku korralduse mudel ning selgelt sõnastatud Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete loetelu kriisireguleerimise riikliku korralduse mudeli sees. Käesoleva uurimuse käigus õnnestus magistritöö autoril Eestist leida vaid kaks kriisireguleerimise alast magistritööd:

1. Teearu, J., (2008). Kriisireguleerimise raamistikus hädaolukordade juhtimissüsteemi suunavate strateegiade täiendamine. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool. Humanitaarteaduskond. Humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut.
2. Tross, J., (2008). Siirdeperiood kriisireguleerimises vaadatuna läbi Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni tegevuse 1992-2002. Magistritöö. Tallinna Tehnikaülikool, Humanitaarteaduskond, Humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut.

Tulenevalt eeltoodust, ning faktist, et kriisireguleerimise valdkond on vahetus kokkupuutes põhiseaduslike väärtustega inimese elu (PS § 16), tervise (PS § 28) ja omandi (PS § 32) kaitsest, ei saa me endale nii olulises riigielu aluskomponendis selgusetust lubada ning on vajalik selgitada kriisireguleerimise ala ametite tasandi keskse asutuse – Päästeameti – tänased kriisireguleerimise alased ülesanded Eesti kriisireguleerimise maastikul ning koostada ettepanekud uuteks kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks tulevikus.

Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada Päästeameti tänased kriisireguleerimise alased ülesanded ning koostada ettepanekud uuteks kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks.

Magistritöös ei ole eesmärgiks anda hinnangut Päästeameti tänaste kriisireguleerimise alaste ülesannete täitmise kvaliteedile või nende kaudu saavutatavale mõjule ühiskonna turvalisuse seisukohalt. Samuti ei ole eesmärgiks tuua ettepanekutena esile suletud ja lõplikku loetelu Päästeameti kriisireguleerimise alastest ülesannetest.

Magistritöö eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised **uurimisülesanded**:

1. Selgitada Päästeameti tänased kriisireguleerimise alased ülesanded, et luua baas millelt teha rakendustettepanekuid uuteks ülesanneteks;
2. Analüüsida kriisireguleerimise teoreetilisi uurimusi ning selgitada Eesti kriisireguleerimise tippeksperptide seisukohad ja välisriikide kriisireguleerimise alane parim praktika, et saada sisendeid Päästeameti uute kriisireguleerimise alaste ülesannete määratlemiseks;
3. Võrrelda Päästeameti tänaseid kriisireguleerimise alaseid ülesandeid teoreetiliste uurimuste, Eesti kriisireguleerimise tippeksperptide seisukohtade ning välisriikide kriisireguleerimise parima praktikaga, et leida võimalikud mahajäämused;
4. Sõnastada ettepanekud Päästeameti uuteks kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks.

Magistritöös on tegu **empiirilise uurimusega** ning uurimisstrateegiaks on **võrdlev juhtumiuuring** (*comparative case study*). Olukorras, kus teoreetilised käsitlused riiklikest kriisireguleerimise süsteemidest või kriisireguleerimise alal tegutsevate asutuste ülesannetest praktiliselt puuduvad, kriisireguleerimise valdkonna teoreetiline raamistik uurib peamiselt kriisireguleerimises kasutatavat terminoloogiat või juhtumiuuringutena konkreetseid kriise, võimaldab võrdlev juhtumiuuring magistritöö autori hinnangul kõige paremini saavutada magistritöö eesmärk. Andmekogumise meetoditena kasutatakse dokumentide analüüsi, ankeetküsitlust ja ekspertintervjuusid, andmeanalüüsiks kasutatakse kvalitatiivset kontentanalüüsi. Täpsem uurimuse selgitus on esitatud alapeatükis 2.1.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses, teoreetilises peatükis, analüüsitakse kriisireguleerimise teoreetilisi käsitlusi maailmas. **Teises, empiirilises peatükis**, selgitatakse Päästeameti tänased kriisireguleerimise ala ülesanded õigusaktides ja Päästeameti sisestes dokumentides, Eesti kriisireguleerimise ala tippeksperptide seisukohad Päästeameti kriisireguleerimise alastest ülesannetest ning võrdlusriikide kriisireguleerimise alane parim praktika. **Kolmandas, analüüsi ja rakenduslike ettepanekute peatükis**, võrreldakse Päästeameti tänaseid kriisireguleerimise alaseid ülesandeid teoreetiliste uurimuste, Eesti kriisireguleerimise tippeksperptide seisukohtade ning välisriikide kriisireguleerimise alase parima praktikaga ning leitakse erinevused. Läbi erinevustele analüütilise hinnangu andmise tehakse kolmandas peatükis Päästeametile rakendustettepanekud uuteks kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks.

1. KRIISIREGULEERIMISE TEOREETILISED ALUSED

1.1. Kriisireguleerimise uurimise kujunemislugu

Teoreetiliste aluste peatüki esimeses alapeatükis tuuakse esile inimese ajalooline kokkupuude kriisidega, kriisireguleerimise valdkonna aja jooksul teaduspõhisemaks muutumine ning kriisireguleerimise kujunemine sotsiaalteaduste iseseisvaks uurimisharuks.

Quarantelli (2000) toob esile, et inimkond on kriisidega, eeskätt looduslikest teguritest põhjustatutega, kokku puutunud juba varasest kujunemisest saadik. Äikesest põhjustatud metsatulekahjud, tormidest ja uputustest hävitatud laagripaigad ja muud õnnetused ei olnud võõrad juba meie ammustele esiisadele. Ka Gunn (1992) on märkinud, et abi andmine õnnetuste korral on sama vana, kui inimkond ise. Sama kaua, kui inimestel on olnud refleksid kaitstuse järele, on neil olnud ka püüd lähedaste hädasolijate abistamisele. Üheks esimeseks märgiks teiste inimeste abistamisest on tema hinnangul jahil või lahingus haavata saanud kaaslaste haavade ravimine.

Kriisidel on olnud oluline roll isegi maailma ajaloo kujunemisel. Coppola (2007) on Faganile (1999) viidates esile tõstnud, et paljude teoreetikute hinnangul on mitmed ajaloo suurimad tsivilisatsioonid, sealhulgas maiad ja vanad egiptlased olnud põlvili surutud mitte välise vaenlase, vaid üleujutuste, epideemiate, maavärinate ja teiste kriisi ulatusega loodusõnnetuste mõjul. Olulisimate viimase 1000 aasta loodusõnnetustena, mis on suhteliselt usaldusväärsetel dokumenteeritud, toob Coppola (2007) esile 1201. aasta Vahemere maavärina, mis tabas Egiptust ja Süüriat ning tappis 1,1 miljonit inimest, Shaanzi maavärina Hiinas 1556. aastal, mis tappis 830 000 inimest, Calcutta taifuuni Indias 1737. aastal, mille tagajärjel hukkus 300 000 inimest. Eshghi ja Larson (2008) on välja toonud, et kogu inimkonna ajaloo vältel usutakse kriiside läbi hukkunute hulgaks üle 1 miljardi inimese ning kriisidest otseselt mõjutatud inimeste arv ületab hinnanguliselt tänase maailma elanike arvu.

Tulenevalt statistiliste andmete usaldusväärsest tõusust on Eshghi ja Larson (2008) oma uurimuses võtnud kokku maailma kriiside ajaloo viimasel sajandil, täpsemalt perioodil 1900-2005. Toetudes andmetele, mis pärinevad rahvusvahelisest kriiside andmebaasist *The International Disaster Database* (www.em-dat.net), on nad näidanud kriiside sagenemist

maailma ajaloo nimetatud perioodil. Lisaks sellele leidsid nad, et eelmise sajandi esimese poole kriisid moodustasid vaid 6% kogu vastava perioodi kriisidest, samas kui 62% viimase 105 aasta kriisidest on juhtunud viimase 15 aasta jooksul, perioodil 1990-2005. Seega on kriisidena klassifitseeritavate sündmuste sagedus nii pika- kui lühiajalises perspektiivis mõõdetuna ajas üha sagedev. Viimase 105 aasta jooksul on maailmas keskmiselt igas tunnis kriisides hukkunud 87 inimest ning 7137 inimest on saanud tunda kriiside kahjustavaid mõjusid. Kõige sagedasemad kriisid perioodil 1900-2005 on maailmas olnud transpordiõnnetused (3790), uputused (2857), tornaadod (2709), tsunamid (1061) tööstusõnnetused (1035) ja epideemiad (997) (Eshghi ja Larson 2008).

The International Disaster Database, mis peab ülemaailmset arvestust looduslike või tehnoloogiliste kriiside üle (ei kajasta andmeid sõdadest ja muudest inimkonfliktidest), koondab ülevaadet õnnetustest, kus on üle 10 hukkunu või üle 100 õnnetusest otseselt mõjutatud inimese või riigi valitsus on õnnetuse lahendamiseks kuulutanud välja eriolukorra (*state of emergency*) või palunud rahvusvahelist abi. Kriisideks klassifitseeritavate õnnetuste kasvu on Eshghi ja Larson`i (2008) hinnangul esile kutsunud peamiselt rahvastiku arvu oluline suurenemine (1900. aastal oli maailmas 1,6 miljardit inimest, nüüdseks juba üle 7 miljardi), kliimamuutused (millele viitab meteoroloogiliste kriiside, tsunamide ja taifuunide sagenemine), aga ka tehnoloogiline areng, millega oleme suutelised koguma andmeid rohkema arvu kriiside kohta.

Kriise on Quarantelli (2000) väitel ajalooliselt käsitletud kui jumala karistust inimestele nende pattude eest. McEntire (2001) on esile tõstnud, et 21. sajandil ei võeta kriise enam jumala tahtena või inimkonnaga kaasaskäiva paratamatusena. Tema hinnangul on kriisid kaasaegse käsitluse kohaselt alati inimeste tegude tagajärg, olgu need teod tahtlikud või mittetahtlikud, teadlikud või mitteteadlikud. Ulatusliku maavärina või muu loodusõnnetuse (nt torm, üleujutus), muudavad kriisiks vaid nende kahjulikud mõjud inimestele. Seoses inimkomponendi vältimatusega kriisi tunnustes, tuleb kriise nii Quarantelli (2000) kui McEntire (2001) hinnangul pidada sotsiaalseteks nähtusteks.

Arusaam kriisidest, kui sotsiaalsetest nähtustest ja mitte inimesest sõltumatust jumala tahtest, on loonud eeldused inimeste kollektiivseteks pingutusteks kriisivaldkonnaga tegelemiseks. Kriisireguleerimise ajalooline areng tõstatab Quarantelli (2000) väitel inimeste ette põhimõttelise teoreetilise küsimuse – kuidas inimesed, veel täpsemalt terviklikud ühiskonnad, saavad ennast kollektiivselt paremini organiseerida, et kriise

ennetada, neile vastu seista ning vähendada kriiside mõju inimeste elule, tervisele ja varale? Eeltoodud küsimuse püstitamine avas ajaloos tee kriiside ja kriisireguleerimise teaduslikuks uurimiseks.

Esimeseks kriisireguleerimise valdkonnas teaduslikke meetodeid kasutavaks uurijaks ja sellealaseks pioneeriks peab Scanlon (1988) kanadalast Samuel Henry Prince`i. Prince`i poolt teaduslike meetoditega uuritud kriisiks oli 6. detsembril 1917 toimunud õnnetus Kanadas, kus Prantsuse päritolu laev „Mont Blanc“, lastiks laskemoon, Nova Scotia linna sadamas toimunud õnnetuses plahvatas, tappes 1963 ja vigastades 9000 inimest, mis moodustas kokku 22% tollasest linna rahvastikust. Prince`i vastav juhtumiuuring (*case study*) „*Catastrophe and Social Change*“ valmis kolm aastat pärast õnnetust – 1920. aastal. Juba Prince (1920) nägi kriisis sotsiaalset tähendust, kui ta tõdes, et kriisireguleerimine on muuhulgas kogukonna käitumisharjumuste loomise viis uues situatsioonis, kui vana situatsioon on muutunud.

Järgmiste oluliste uurimuslike nurgakividena on Scanlon (1998) oma eessõnas Quarantelli 1998. aastal koostatud teadusartiklite kogumikule „*What is a Disaster? Perspectives on the question.*“ näidanud Mathewson`i 1957. aasta uurimuslikku artiklit „*Convergence Behavior in Disasters*“, Baker`i ja Chapman`i 1962. aasta uurimuslikku artiklit „*Man and Society in Disaster*“, Barton`i 1969. aasta monograafiat „*Communities in Disaster*“ ja Dynes`i 1970. aasta monograafiat „*Organized Behavior in Disasters*“. Ka kõik eeltoodud uurimused käsitlevad Scanlon`i (1998) hinnangul kriise sotsiaalsete nähtustena, toetades sellega Quarantelli (2000) ja McEntire (2001, 2004) hilisemaid järeldusi, ning on selgelt nähtav, et kriisireguleerimine on juba enne 1970. aastaid eristumas, kui sotsiaalteaduse haru. Gunn`i (1992) hinnangul on kriiside ja kriisireguleerimise uurimine nüüdseks muutunud arenevaks teaduseks. Teadusliku lähenemise kaudu on isealgatuslikust abiandmisest välja kujunenud kontseptualiseeritud, organiseeritud ja tehniliselt toetatud praktiline tegevus – kriisireguleerimine.

Teoreetiline käsitlus vajab aga standardiseeritud lähenemisi ja kokkulepitud mõistete kasutamist. Rahvusvahelises kriisireguleerimise alases teoreetilisest kirjandusest leidub alates 1970-ndatest aastatest väga palju definitsioone mõistetele „*disaster*“, „*catastrophe*“, „*crises*“, „*emergency*“, ent üldaktsepteeritavaid definitsioone ei ole seni välja kujunenud. Rosenthal (2003) toob isegi esile, et seoses meedia ja tema poolt kasutatavate võtete mõju olulise kasvuga tänapäeva ühiskonnas, vastab olukord kriisi tunnustele koos sellest

tulenevate tagajärgedega siis, kui rahvusvaheline meedia seda selliselt nimetab. Eeltoodust tulenevalt on ka käesolevas töös mõistete „suurõnnetus“, „katastroof“, „kriis“, „hädaolukord“ defineerimisest ja nendevaheliste eraldusjoonte leidmisest loobutud ning kasutatud läbivalt mõistet „kriis“.

Kriisid ja kriisireguleerimine on tänase päevani keeruline uurimisvaldkond. Rosenthal (2003) on kirjeldanud takistusi kriisireguleerimise uurimisel. Tema hinnangul on kriisid oma olemuselt ajaliselt ja sündmuste kulult planeerimatud, struktureerimatud, ootamatud ja ainukordsed ning ei sobi sellega hästi teadusmaailma. Prantsusmaal kuulutati kriisireguleerimine väga pikal ajal Descartian'i loogikaga mittekohalduvaks ja seetõttu ka mitte sobivaks sotsiaalteaduste uurimisobjektina. Kuni 1990-ndate aastate keskpaigani oli Rosenthali (2003) hinnangul kriisireguleerimise uurimine maailmas suhteliselt tagaplaanil, kuna lääne ühiskond elas pika-ajalises majandusliku heaolu tõusu ja sotsiaalse stabiilsuse seisundis. Kuni Nõukogude Liidu kokkuvarisemiseni 1990-ndatel aastatel ning Lahesõjani (*the Gulf War*) aastatel 1990-1991, peeti kriise vaid ajutisteks väikesteks kõrvalekalleteks normaalsusest ja peamiseks tegutsemismotiiviks oli kiiresti „tagasi normaalsusesse“ (*back to normal*). Pärast nimetatud sündmuseid muutus mõiste „kriis“ lääne ühiskonnas igapäevaseks.

Teise olulise selgituse kriiside uurimise kasvuks annab Rosenthali (2003) hinnangul „haavatavuse paradoks“ (*vulnerability paradox*). Ehkki erialakirjandus annab haavatavuse paradoksile erinevaid tähendusi, nimetab Rosenthal (2003) haavatavuse paradoksiks olukorda, kus era- ja avalike kaupade ja teenuste pakkumine on viidud ühiskonnas sellise efektiivse perfektsuseni, et iga väike väline sekkumine või kõrvalekalle ületab kiiresti ühiskonna kriitilise taluvuse piiri. Vahe kriisi ja igapäevase sotsiaalse ja poliitilise elu vahel on vähenenud ning selline seisund on eemaldanud kriisireguleerimise tema perifeerselt positsioonilt sotsiaalteadustes.

Kriisireguleerimise uurimise eripäradest toob Mikusova (2012) välja, et kriiside interdistsiplinaarse iseloomu tõttu on teadlaste positsioon sellel alal keeruline. Väga sageli ei ole traditsioonilised uurimismeetodid kriiside uurimisele kohandatavad. Peamiseks teoreetikute kasutatavaks uurimismeetodiks on siiaamaani juhtumiuuring (*case study*) millega uuritakse konkreetseid juba varem toimunud suurõnnetusi. Mikusova (2012) hinnangul on teaduslik kriisireguleerimine veel praegugi algusjärgus, mille peamiseks põhjusteks on raskused kriiside standardiseerimisel ja omavahelisel võrdlemisel. Nagu ka

Rosenthal (2003), tõstab Mikusova (2012) esile, et teaduslikku lähenemist raskendab kriiside ootamatu toimumine nii ajas kui ruumis, aga ka harva esinevus. Kriisiga seotud nähtused toimuvad kiiresti ja on oma olemuselt kordumatud. Teaduslike eksperimentide läbiviimine või kriiside reaalne taasesitamine ei ole sotsiaalse ja rahalise hinna tõttu võimalik ning seetõttu ei ole kriiside paremaks lahendamiseks toodud ettepanekud usaldusväärselt valideeritavad. Geale (2012) tõstab keerukusena esile ka kriiside uurimise eetilise poole. Kriiside uurijatel on eetiline dilemma, kuidas tasakaalustada kriitilist uurimisvajadust eetilise kohustusega austada ja kaitsta uurimisobjektide huve situatsioonides, kus inimesed on õnnetuse tingimustes erakordses pingeseisundis. Tema hinnangul ei saa uurimise huvid eetilistel põhjustel kunagi seista eespool kannatanute huvidest.

Teoreetiliste aluste peatüki esimese alapeatüki kokkuvõttena toob magistritöö autor esile Eshghi ja Larson'i (2008) tõestuse, et kriisid on maailmas sagenenud ning eriti sagedaseks on kriisid muutunud viimase 15 aasta jooksul. Samuti on oluline esile tõsta Rosenthali (2003) hinnangut „haavatavuse paradoksist“, mis näitab, et tänapäeva moodsad ühiskonnad, vaatamata oma kaupade- ja teenuste efektiivsele pakkumisele ja sellest tulenevale heaolu ja haavamatuse illusioonile, muutuvad ajas tegelikkuses üha haavatavamateks. Eeltooduga tuleb kriisireguleerimise riiklikus korralduses ilmselgelt arvestada, samas kui loodav haavamatuse illusioon muudab ühiskonna huvi ja sellekohase surve poliitika kujundajatele väiksemaks.

1.2. Teoreetilised seisukohad kriisireguleerimise ülesannetest

Teoreetilise aluste peatüki teises alapeatükis analüüsitakse kriisireguleerimise valdkonnas täna kehtivate teoreetiliste seisukohtadeni jõudmist.

Dynes (1975) on leidnud, et kuna kriisireguleerimise alane tegevus on suunatud inimestele ja nende kooslustele, tuleb kriisireguleerimise riikliku korralduse ülesehitamiseks mõista kõigepealt ühiskonda, mille huvides kriisireguleerimine tegutseb. Ta jagab ühiskonnad kolme tüüpi, tuues välja, et Tüüp I ühiskondades on sotsiaalne struktuur keskendunud klannile, seal on väike arv inimesi ja tegeletakse peamiselt toidu varumisega. Tüüp II ühiskonda iseloomustab suurem populatsioon, suunatus põllumajanduslikule tegevusele ja vähesele hulgale tööstusele ning sotsiaalne struktuur on keskendunud perekondadele ja

küladele. Nendele vastandub Dynes'i (1975) käsitluses Tüüp III ühiskond ühiskonnakorralduse urbaniseerumisega ja tööstusliku baasi olulisusega. Ta toob esile, et Tüüp III ühiskondades, kuhu kuulub kogu arenenud maailm, on kriisireguleerimise väljakutseks peamiselt see, kuidas panna kompleksed sotsiaalsed struktuurid ja standardrutiinide efektiivsele täitmisele suunatud asutused hakkama saama kriisiga kaasnevate mittestandardsete olukordadega.

Whitaker (1978) on esimesena näidanud kaasaegset kriisireguleerimise ala riikliku korraldust, kui neljal faasil põhinevat süsteemi, mille osadeks on kriiside ennetamine (*mitigation*), kriisideks valmistumine (*preparedness*), kriiside lahendamine (*response*) ja kriiside tagajärgede leevendamine (*recovery*). Ehkki algselt ei olnud tegu teadusliku allikaga, vaid Whitaker'i juhitud uurimisgrupi raportiga võimalikust riiklikust kriisireguleerimise ala korraldusest, on nimetatud nelikjaotus kriisireguleerimise teoorias laialdaselt omaks võetud ning sellele on tuginetud nii artiklites kui raamatutes, sealhulgas oma kaasaegsetes monograafiates Coppola (2007), Lindell, Prater ja Perry (2007), Schwab, Eschelbach ja Brower (2007) ning artiklis Kusumasari, Alam ja Siddiqui (2010). Sama on kinnitanud Dynes (2006), kes märgib, et kriisireguleerimise riikliku korralduse jaotus nelja faasi on kaasajal muutunud tavapäraseks ja enesestmõistetavaks.

Mõisteid „ennetamine“, „valmistumine“, „lahendamine“ ja „tagajärgede leevendamine“ on hiljem defineerinud erinevad teoreetikud. Schwab, Eschelbach ja Brower (2007) on eeltoodud mõisteid avanud järgmiselt. Ennetamiseks loevad nad tegevusi, mille eesmärgiks on kriisi ärahoidmine, selle esinemise tõenäosuse vähendamine või ennetav kahjude vähendamine ärahoidmatute kriiside korral. McEntire ja Myers (2004) on varem märkinud, et ennetusega eeldatakse, et õnnetus on ära hoitav või selle tagajärjed on oluliselt vähendatavad. Valmistumise eesmärgiks on Schwab, Eschelbach ja Brower'i (2007) järgi kriisi kiire lahendamise võime tagamine, mille hulgas võib tegevuste näidetena esile tuua lahendamise protseduuride arendamist, hoiatussüsteemide kasutuselevõtmist, evakuatsiooni planeerimist ja päästeoperatsioonide harjutamist. McEntire ja Myers (2004) on varem märkinud, et valmistumisega eeldatakse, et õnnetus tõenäoliselt siiski toimub ning ta ei ole ärahoitav. Lahendamiseks on Schwab, Eschelbach ja Brower'i (2007) järgi tegevused, mille eesmärgiks on kriisiaegne või vahetult selle järgne kriisi ohvrite abistamine ja nende esmaste vajaduste rahuldamine. Siia hulka loevad nad päästepersonali- ja ressursi mobiliseerimist, ajakriitilisi tegevusi, nagu otsingu- ja päästetööd, evakueerimine, erakorralise meditsiiniabi andmine, ajutiste elupaikade loomine ning

kriitilise taristu toime taastamine. Tagajärgede leevendamiseks on Schwab, Eschelbach ja Brower'i (2007) järgi tegevused, mis algavad vahetult pärast kriisi lahendamist ning mille eesmärgiks on ühiskonna normaalse seisundi kiire taastamine. Siin nimetavad autorid näiteks teedevõrgu ja muu avaliku taristu taastamist, elektrienergia, veevarustuse ja muude avalike teenuste kättesaadavuse taastamist ning ühiskonnale oluliste asutuste tegevuse taastamist.

McEntire (2011) käsitluses on kriiside tekkeks vajalikud vähemalt kaks tegurit – oht ja selle ulatus ning ühiskonna haavatavus konkreetse ohu seisukohalt. Tema hinnangul on kriiside teke märksa enam seotud ühiskonna haavatavuse kui ähvardava ohu suurusega. Ta viitab, et kuitahes suur oht üksi ei suuda kriisi tekitada ilma, et ta ei puutuks kokku inimeste või nende poolt loodud taristuga. Maavärina tagajärjed on palju vähem seotud selle magnituudiga ning rohkem selle tekkekohaga inimasustuse suhtes. Samale viitavad ka Schwab, Eschelbach ja Brower (2007), öeldes, et kuitahes tugev orkaan avamerel või tema maabumine inimtühjale saarele või rannikule ei ole kriis. Nad piltlikustavad, et kriisid paiknevad inimkeskkonna ja loodusõnnetuste ristteel. Ka Kusumasari, Alam ja Siddiqui (2010) edastavad, et kriisid on normaalse inimühiskonna eksisteerimise osa ning kirjeldavad kriise kui ühiskondade sotsiaalse ja majandusliku ülesehituse ning ühiskonna kriisidele reageerimise tagajärgi.

O'Brien ja Read (2005) tõstavad esile, et loodusõnnetuste sagedus on Euroopas viimastel aastakümnetel oluliselt tõusnud, millest enamuse võib kirjutada kliimamuutuste arvele. See toob kaasa etteennustamatuid ilmatikunähtuseid, sealhulgas tõusev merepinna tase, uued senitundmatud taudid, muudatused põllumajanduses ning ka kõrgematest õhutemperatuuridest tingitud mõjud inimestele. Praktilise näitena võib siin esile tõsta 2005. aastal Põhja-Euroopat tabanud tsüklonit Gudrun, mis oli Eriksson'i (2009) väitel suurim torm Rootsis usaldusväärset jälgitava ilmastikuajaloo jooksul. Sama tsüklon põhjustas ka Eestis jaanuaritormiks nimetatud kriisi, mille käigus tõusis Päästeameti Lääne päästkeskuse andmetel Pärnu lahe vesi tipp-hetkel 9. jaanuaril 2005, 295 cm üle normaalse taseme (Kroonlinna null), tormis kannatas 775 maja, see sundis evakueerima 300 inimest (Eesti ajaloo suurim rahuaegne evakuaatioonioperatsioon), 11 inimest viidi haiglasse ja 1 inimene hukkus. O'Brien ja Read (2005) sõnul on ka palju muid maailmas registreeritud trende, mis meie ühiskondi mõjutavad, ent mille tagajärgi me kriisireguleerimise seisukohalt veel ei tea – geneetiliselt muundatud organismide kasutuselevõtt toiduainetetööstuses, narkootikumide levik, inimeste geograafiline

ümberpaiknemine, muutuv demograafiline situatsioon, ekstremistilike liikumiste esiletõus, uudsete tehnoloogiate kasutuselevõtt.

Ka Boin (2009) järeldas, et moodsas ühiskonnas on „traditsiooniliste kriiside“ esinemissagedus jäänud väga harvaks ja lääne ühiskondades elatakse täna turvalisemalt kui eales varem. Ta toob välja, et kaasaegsete kriiside vorm ja dünaamika ning nende põhjused on muutumises ning erinevalt otsestest inimkahjustest, puutume täna pigem kokku ohuga kriitilisele taristule ja elutähtsate teenuste osutamisele. Vaatamata sellele, et meil on praeguseks olemas suur valik kriiside ennetamise ja nende lahendamise plaane, ei sobi need uute kriiside lahendamiseks, mis muutuvad üha komplekssemateks ja vastastikku sidusamateks. Tänapäevaste kriiside laiaulatuslikkusest ja valdkondadeülesusest tulenevalt on neile keeruline määrata „omanikku“.

Eeltoodust tulenevalt peab McEntire (2011) oluliseks, et kuna me ei suuda kontrollida loodusjõude, ega ka ülemaailmseid paratamatuid trende, on vajalik teha kõik ühiskonna haavatavuse vähendamiseks. Ta peab sealjuures kõige olulisemaks samme riskide vähendamiseks ja ühiskonna vastupanuvõime suurendamiseks, et võimalike kriiside korral oleks kahjud minimaalsed. Ta toob esile, et ühiskonna arengu loomulikeks osadeks peavad saama uute riskide tekke ärahoidmine, vanade riskide vähendamine ja ühiskonna turvakultuuri arendamine. Ühiskonna haavatavuse küsimusi on samal ajal uurinud Paton ja Johnston (2001), kes toovad haavatavuse vähendamise kolme peamise võimalusena esile elanikkonna riskiteadlikumaks muutmise, haavatavuse analüüsivõimekuse suurendamise ja kogukonna iseseisva vastupanuvõime suurendamise.

Ka Larsson ja Enander (1997) on uurinud inimeste individuaalse valmisoleku tähtsust kriisideks valmistumisel ning näevad selle olulise tõusu viimastel aastakümnetel. Inimeste ja riigi koostöö seisukohalt tõstavad nad oma uurimuses esile kolm olulisimat aspekti – inimesed on ühelt poolt riigi poolt edastatava riskikommunikatsiooni vastuvõtjad ja tarbijad, teiselt poolt etendavad inimesed olulist osa kriiside ennetamisel ja nendeks valmistumisel ning kolmandaks tõstetakse esile, et ühiskonnad, kus inimesed on koolitatud ning tunnevad ennast osana kriiside ennetamisest ja valmisoleku kavandamisest, on kriiside poolt märksa vähem haavatavad. Samas nähakse 1995. aasta märtsis Rootsis SIFO (Rootsi suurim avaliku arvamuse uurimise instituut) poolt korraldatud küsitluse tulemusena, et 15 eri valmisolekut hindavas kriteeriumis oli inimeste keskmine valmisoleku protsent kriisideks vaid 39,07%. Seega peavad Larsson ja Enander (1997)

peamiseks lahendamist vajavaks küsimuseks lääne ühiskonna kriiside poolt haavatavuse vähendamisel, kuidas motiveerida inimesi kriiside ennetamisest ja nendeks valmistumisest osa võtma ning mitte jätma seda vaid riigiasutuste hooleks. Ka Kapucu (2008) on järeldanud, viidates 2006. aasta Valge Maja raportile 2005. aastal toimunud orkaanide Katrina ja Rita kohta, et enamik kriisiohtlikes piirkondades elavaid inimesi küll teadvustab kriisideks valmistumise vajalikkust, ent väga vähesed seda ka tegelikult teevad. Samuti viitas ta olukorrale, et riigiasutustel on väga vähe informatsiooni kodumajapidamiste tegelikust valmisolekust kriisiolukordadeks. Ameerika Ühendriikides on küll vastavaid üksikuid uurimusi läbi viidud, kus hinnatakse erinevaid kodumajapidamise valmisoleku aspekte (nt kriisiolukorra-alase väljaõppe olemasolu, esma-abi andmise oskuste valdamist, esma-abi vahendite ning toidu- ja veetagavara olemasolu kodus), ent laialdasteks üldistusteks ei ole need uurimused piisavad. Eestis vastavaid uurimusi elanikkonna hulgas läbi viidud ei ole.

McEntire (2011) leiab, et tegelemine ohtude väljaselgitamisega, riskipõhise ruumilise planeerimisega ning kriisideks ressursilise planeerimisega, on märksa efektiivsemad kriisireguleerimise alased meetmed, kui reageerimine juba toimuva kriisi korral. Seda järeldust on varem esile toonud Gunn (1992), rõhutades, et mida rohkem on kriisireguleerimise alale tekkinud teaduslikku lähenemist, seda enam on mõistetud, et tõeliseks kriisireguleerimiseks on just kriiside ennetamine ja nendeks valmisolek, mitte reageerimine juba tekkinud kriisile.

Ühiskonna füüsilise haavatavuse peamiseks teguriteks peab McEntire (2011) inimasustuse paiknemist, ehitiste ehituskvaliteeti ja konstruktsioonide püsivust ning ühiskonna tehnoloogilist sõltuvust, samas kui sotsiaalse haavatavuse teguritena käsitleb ta eelkõige inimeste suhtumist ohtudesse ja ohukäitumist. Ta rõhutab ka poliitika, demograafilise struktuuri ning majanduslike tingimuste olulisust ühiskonna haavatavuse seisukohalt. Haavatavuse peamiseks mõjutajaks peab ta siiski varanduslikku kihistumist ning vaesust, mis omab olulist mõju mitmetele tema poolt loetletud ühiskonna füüsilise ja sotsiaalse haavatavuse teguritele. Näiteks on McEntire (2004) juba varem esile toonud, et kriisid on väga tugevalt seotud inimeste varandusliku staatusega. Väheste majanduslike võimalustega inimesed elavad suurema tõenäosusega ohtlikes piirkondades ja ebaturvalistes ehitistes ning töötavad ohtlikel elualadel. Väheste majanduslike võimalustega inimestel on vähem võimalusi kriiside mõjude vähendamiseks. Samuti on neil vähem haridust ning nende jaoks on tervishoiuteenused raskemini kättesaadavad. Väiksemad, ent haavatavamad ühiskonna

grupid, esindavad ühiskonnas vähemust, nende mõju poliitikale on väiksem ja seeläbi ka nende huvid halvemini kaitstud. Haavatavamateks ühiskonna liikmeteks tuleb pidada ka muukeelseid ja sisserännanuid. Clerveaux, Spence ja Katada (2010) on uurinud riskiteadlikkuse suurendamise võimalikkust multikultuursetes ja paljurahvuselistes ühiskondades. Peamiste takistustena muukeelsete inimesteni jõudmises näevad nad keeleoskuse puudumist, teiste meediakanalite kasutamist, kohalike kultuuriliste nüansside mittetundmist ja riski-info levitamise vähest kuluefektiivsust. Peamise võimalusena riski-info vahendamiseks toovad autorid laste kasutamist, kelle sulandumine põliskultuuri ja keelekeskkonda on parem.

Kriisidele valmisoleku planeerimise kaasaegseid seisukohti uurinud Hemond ja Robert (2012) toovad esile, et kriisid on nii kvantitatiivselt kui kvalitatiivselt erinevad igapäevastest väiksematest õnnetustest ja seetõttu peab ka nendeks planeerimine olema üles ehitatud teisiti. Nad peavad tähtsaks planeerimisprotsessi ennast, mitte kirjaliku dokumendi valmimist ja olemasolu. Alexander (2005) peab oluliseks erinevate planeerimisdokumentide ühetaolisust, arusaadavat keelekasutust, ühtselt kasutatavaid termineid, kehtiva õigusruumi arvestamist, teemaspetsiifilisust, fookuseeritust inimeste päästmisele ja vajaminevate ressursside kõige kriitilisemates suundades kasutamisele. Tulenevalt kriiside erinevustest tavapära õnnetustest, on oluline ka dokumendi vastavus tegelikult juhtuda võivate kriisidega ning tegelike ressurssidega. Samuti peab Alexander (2005) oluliseks keskendumist juhtimisprotsessile, erinevate osapoolte täpsete vastutuste määramisele ning kõigi osapoolte, sealhulgas erasektori ja kolmanda sektori arvestamisele kriisi lahendamisele kaasatutena. Eeltoodu viib järelduseni, et kriiside lahendamise planeerimisel on väga määravaks asutustevaheline hea koostöö ja tegevuste koordineeritus.

Schneider (2002) tõstab esile, et riskide maandamine, ühiskonna jätkusuutlikkus, ruumiline planeerimistegevus ja kriisireguleerimine on kontseptuaalselt omavahel seotud valdkonnad. Ühiskonna väljakutseks on ehitada nende valdkondade vahele praktiline kokkupuutepunkt, et tegutseda süstemaatiliselt eesmärgi nimel, milleks on jätkusuutlik ühiskondlik areng. Suurimaks väljakutseks on kriisireguleerimise paigutamine ühiskondliku arengu ja kogukonna planeerimise keskpunkti.

Ruumilise planeerimise ja selles riskidega arvestamises on suur osatähtsus kohalikel omavalitsustel. Stevens (1998) tõdeb, et ehkki erinevates maades ja kultuurides on

kohalike omavalitsuste roll erinev, on kriisireguleerimise seisukohalt võimalik teha teatud üldistusi kohalike omavalitsuste ülesannetest. Eeskätt peab ta silmas kohaliku omavalitsuse rolli oma piirkonna riskide identifitseerijana, kohaliku elanikkonna riskidest informeerijana, kohalike kontaktide haldajana ja kohaliku omavalitsuse kriisivalmiduse loojana. Ka McEntire ja Myers (2004) on uurinud omavalitsuste võimekust kriisideks valmistuda. Nad peavad oluliseks kriitilise taristu kaitset, sealhulgas loetlevad nad kaheksa olulisema elemendina kommunikatsioonivõrgu-, elektrivõrgu-, transpordivõrgu-, vedelkütustega varustuse-, majanduse ja rahanduse-, veevõrgu-, alarmteenistuste- ja valitsuse toimimist. Lisaks toovad nad oluliste valmisoleku elementidena esile operatsiooniplaanide-, hädaolukorrast teavitussüsteemide-, ressursiplaanide- ja vastastikuse abistamise lepingute olemasolu ning õppuste ja avalikkuse harimise süsteemi olemasolu. Siinjuures on oluline kriitiliselt esile tõsta, et seoses omavalitsuste mastaapide ja ülesannete erinevustega ei ole Ameerika Ühendriikide teoreetilised käsitletud omavalitsuste kriisireguleerimise alastest ülesannetest ilma täiendava analüüsita Eesti oludele otse kohaldatavad. Ameerika Ühendriikide omavalitsused on mastaabilt võrreldavad Eesti kogu riigiga, või on isegi suuremad, ning seetõttu saab sealseid uurimusi kohalike omavalitsuste ülesannetest laiendada meil pigem riiklikele ülesannetele kriisireguleerimises.

Simpson (2008) on uurinud linnade ja omavalitsuste kriisiks valmisoleku hindamist. Vaatamata tema loodud mudeli otsekohaldamatusele Eesti konteksti, koorub siit välja oluline kriisireguleerimise alase keskse asutuse roll – töötada välja Eesti olusid arvestav kriisideks valmisoleku hindamise mudel, mida omavalitsused ja riik saaksid kasutada kriisivalmiduse hindamiseks. Samuti looks selline mudel Eestis arusaama kriisiks valmisoleku olulistest elementidest. Simpsoni (2008) poolt hinnatavas mudelis on oluliste elementidena käsitletud päästeteenistuse-, kiirabiteenistuse- ja politseiteenistuse valmisolekut, planeerimises kriisidega arvestamise taseme-, kriiside lahendamise üksuste- ja selleks kohandatud ruumide olemasolu, kriisiõppuste läbiviimise sageduse, vabatahtluse taseme kriisireguleerimise alal, õnnetuste tõenäosuse taseme, hoiatussüsteemide olemasolu, evakuaatsioonisüsteemi olemasolu ning kriiside rahastamissüsteemi ning raha olemasolu. Linnade ja valdade vastutusest kriisireguleerimises on tuua hea näide Rootsist, kus Eriksson'i (2009) andmetel nõutakse omavalitsuselt riski ja haavatavuse analüüsi esitamist valimiste järgselt, see tähendab iga nelja aasta tagant, eesmärgiga tagada valitsejate pidev teadlikkus ja arusaam kriisireguleerimise olulisusest ning selle seostest

kogukonna ruumilise planeerimisega. Vaatamata oluliselt arenenud planeerimisele, teeb Eriksson (2009) Gudrun'i tormi alusel uurimust tehes järelduse, et on veel väga palju ära teha, et planeerimisfaasis rakendatu ja saadud kogemused ka reaalse kriisi lahendamisel kasutusele võetaks.

Erinevate asutuste koordineerimise küsimusi kriisi lahendamisel on uurinud Granot (1997), kes toob esile, et asutuste professionaalne tase oma ülesannete täitmiseks on enamikel juhtudel väga kõrge, ent erinev töökultuur, erinevad töövõtted ja ka erinev bürokraatiamehhanism tekitavad olulisi asutustevahelisi erinevusi. Bürokratlikud ja standardiseeritud töövõtted on efektiivsed ja vajalikud standardsituatsioonides, ent erinevate bürokraatiate kokkupuutekoht ebastandardsetes kriisisituatsioonides on konfliktne. Lisaks võistlevad asutused kriisi lahendamise käigus avalikkuse tähelepanu ja ressursside eest, mis muudab nende tegevuse koordineerimise äärmiselt keerukaks. Vaatamata raskustele tuleb koostöö ja koordineerituse suunas järjekindlalt tegutseda, kuna see toob kaasa kõigi summaarse panuse suurenemise, efektiivsuse tõusu ja kahjude vähenemise kriisi käigus. Avalike asutuste puhul tuleb maksimaalses ulatuses kasutada seaduslikku jõudu koostöö parandamiseks. Viimast väidet toetavad ka Berlin ja Carlström (2011), kes viisid Rootsis 2007-2008 läbi uurimuse pääste-, politsei- ja kiirabivaldkonna koostööst sündmuskohal, küsitledes kokku 80 vastava ala ametnikku. Rootsis näeb seadus ette nimetatud asutuste koostöö sündmuskohal, ent ei pane ühelegi osapoolle õigust teise osapoolte tegevuse juhtimiseks. Vaatamata kõigi osapoolte kinnitustele, et koostöö on vajalik ning et see viib sündmuskoha tegevustes paremate tulemusteni, esinevad tegelikkuses sündmuste aegses koostöös siiski olulised puudujäägid ning osapooled on reaalsuses huvitatud eeskätt oma ülesannete kvaliteetsest täitmisest.

Nylén (1996), kes on uurinud kriisijuhtimise küsimusi, loetleb operatiivjuhtimise oluliste elementidena formaalse vastutuse-, otsuste vastuvõtmise õiguste ja kohustuste- ning ressursi allutamise õiguste olemasolu ning ka kompetentsi tahta võtta vastutust, seada eesmärgid, prioritseerida ülesandeid, määratleda tegevussuundi, luua tegevusjaotust, hinnata olukordi, tagada kriisikommunikatsioon, teostada juhtimist ja koordineerimist ning täita otsuste järelevalve kohustust. Eeltoodud loetelus pandud vastustuste ja ülesannete täitmise kompetents tuleb kriisi juhtima määratud asutustele ja isikutele tagada nii formaalsete (õigusaktid ja regulatsioonid) kui ka väljaõppeliste meetoditega (kriisijuhtide kompetents). Ka Baldwin (1994) rõhutab päästepersonali väljaõppe tähtsust kriiside lahendamisel. Eriti oluliseks peab ta väljaõppe seost vastavale kriisile koostatud

hädaolukorra lahendamise plaanile (*contingency plan*). Vastav plaan peab ära näitama hädaolukorra lahendamise struktuuri, samuti peab juba plaanis endas sisalduma väljaõppe vajadus konkreetse kriisi lahendamiseks. Eriti oluliseks peab Baldwin (1994) esimese sündmuskohal oleva või sinna jõudva ametniku kompetentsi kriisi äratundmisel, vajaliku ressursi alarmeerimisel ning õigete esmaste tegevusjuhiste andmisel. Kriisi äratundmise keerukust on rõhutanud ka Boin, 't Hart, Stern, ja Sundelius (2008), kes toovad esile, et kaasaegsete kriiside tekkemehhanism ei sarnane enam suurele paugule (*big bang*), vaid tihti on tegu areneva protsessiga, milles kriisi kiire äratundmine ja asjakohane tegutsemine on kriitilise tähtsusega kriisi edasise lahendamise kiiruse ja tagajärgede leevendamise seisukohalt.

Salmon, Stanton, Jenkins ja Walker'i (2011) järgi on kriiside riiklikul lahendamisel maailmas üldlevinuks saanud kolmetasandiline süsteem, mis on jagatud operatiivseks-, taktikaliseks- ja strateegiliseks tasandiks. Samu tasandeid on erinevates riikides (nt Ühendkuningriigis) nimetatud ka vastavalt pronks-, hõbe- ja kuld tasanditeks. Strateegilise, ehk üleriigilise tasandi juhtimisüksuse ülesanded kriiside lahendamisel on Salmon, Stanton, Jenkins ja Walker (2011) käsitluses määrata selged kriisi lahendamise strateegilised eesmärgid, vaadata neid regulaarselt üle ning tagada kõigi osapoolte teadlikkus nendest, luua kriisi lahendamise poliitika raamistik, prioriteerida taktikalise tasandi ressursivajadused ning jagada sinna ressursse, luua ja ellu viia meediaplaan, tagada avalikkuse informeerimine, olla planeerimisel kriisist ees ning valmistuda edu saavutamiseks kriisi leevendamise faasis.

Strateegilise tasandi juhtimisüksus tegutseb tavapäraselt selleks spetsiaalselt kohandatud ruumides. Perry (1995) on uurinud kriisiolukorra juhtimiskeskuseid, mille olemasolu on vältimatu eeltingimus kriiside reguleerimise faasis, olgu nad siis püsivalt selleks otstarbeks varustatud ruumid või siis kriisi olukorras selle lahendamiseks kohandatavad. Ta rõhutab, et juhtimiskeskuses ei tohi üksnes näha kohta või ruumi, vaid ka funktsiooni. Koha mõttes toob ta esile, et väga mitmetel asutustel toimib niikuinii oma juhtimiskeskus, kuid need on vaid ühe konkreetse organisatsiooni ülesannete täitmise juhtimiseks. Ta rõhutab, et kriisiolukorras peavad kõik asutuste juhtimiskeskused alluma ühele keskele koordineerivale keskele, mis on ühenduses teistega ja kust koordineeritakse kõikide teiste tegevust. Lisaks saavad sellise juhtimiskeskuse töösse kaasuda eksperdid vastavast valdkonnast või muud kõrgemalseisvad isikud. Kesket keskust peab juhtima üks konkreetne isik. Perry (1995) toob esile, et sellise keskuse kõrval on võimalik luua

nõuandev organ (*disaster management committee*), mis annab juhile eksperthinnanguid ja nõu erinevate kriisi lahendamise poliitikate ja strateegiade vastuvõtmiseks ja elluviimiseks. Funktsioonina on juhtimiskeskus Perry (1995) järel dustes vastutav hädaolukorra juhtimise, hädaolukorra lahendamise strateegia kujundamise, juhtimiskeskuste võrgu ülesannete täitmise üle järelevalve pidamise ning avalikkusele info jagamise eest. Perry (2003) ise toob varem esile seitse kriisi juhi peamist ülesannet, läbi mille tuleks koostada ka kriiside lahendamise plaanid: luua esmane sündmuse ülevaade ja tagada pidev situatsiooni ümbervaatamine; luua, säilitada ja kontrollida kommunikatsioone; identifitseerida operatsiooni strateegia, luua tegevusplaan ja nimetada vajalikud ressursid; kutsuda kohale vajalikud ressursid; luua kriisi lahendamise juhtimise struktuur; pidevalt ümber vaadata loodud kriisi lahendamise plaani paikapidavus; tagada pidev juhtimine.

Drabek ja McEntire (2003) viitavad probleemidele seoses kriisijuhtide kompetentsidega. Nad edastavad, et kuna paljud kriisireguleerimise (*civil protection*) juhid on välja kasvanud militaarse taustaga tsiviilkaitsest (*civil defense*), siis on neil väga raske omaks võtta tänapäeval levinud detsentraliseeritud kriisi lahendamise mudelit. Veelgi enam, Drabek ja McEntire (2003) lausa väidavad, et juhid ei tohiks püüelda „juhi ja kontrolli“ (*command and control*) lahenduste poole kriiside juhtimisel. Seda põhjusel, et kriis oma baasloomult on valdkondade ülene ning kaasaegses ühiskonnas nõuab see väga erinevate osapoolte kaasamist kriisi lahendamisele, kelle õigused ja kohustused pärinevad erinevatest allikatest ning kellele ülesannete kohustuslikuks panemiseks puuduvad ühel ametiisikul volitused. Sama on uurinud ka Dynes (2005), kelle väitel on aga koordineerimine sobivaks mudeliks kriiside ennetamise ja nendeks planeerimise faasis, ent see ei ole kuigi efektiivne kriisi akuutse lahendamise faasis ning seal peab juhtimise raskeskese liikuma ühe konkreetse juhtivasutuse või juhtimisüksuse suunas. Boin (2009) toob välja, et uueks kriisijuhtimise väljakutseks on valmidus juhtida ja koordineerida suurt lahendajate võrgustikku, olles seejuures paindlik ja valmis improviseerima. Kriisid toovad enamus kordadel esile unikaalseid lahendamist vajavaid probleeme ning tihti on kriisidel kas mitu või mitte ühtegi „omanikku“. Sellises olukorras ei tööta ühest kohast ülalt-alla juhitud struktuur. Efektiivne kriisi lahendamine sõltub varasematest koostööpartnerite kokkupuutepunktidest ja omavahelisest usaldusest.

Kriisireguleerimise koostööpartnerite võrgustikku on kaasajal ilmunud ka vabatahtlikud organisatsioonid. Kapucu (2007) on oma uurimuses esile tõstnud, et kriisijuhtimissüsteemi ülesehitamisel tuleb tänapäeval arvestada kolmanda sektori olemasoluga ning nende

initsiatiivi kriisi lahendamise ja leevendamise protsessis osaleda tuleb toetada organisatoorse küljega. Tema hinnangul on kriisijuhtide suureks väljakutseks põimida riiklik ja vabatahtlik süsteem ühtseks kriisi lahendavaks ja teineteist täiendavaks tervikuks. Juhtide peamine ülesanne on defineerida väga selged, kõigile üheselt arusaadavad, kriisi lahendamise eesmärgid. See tähendab, et iga süsteemi osa peab mõistma, milline on tema roll ja osa suures süsteemis ning eesmärgi täitmisel.

Kriisireguleerimise üldist riiklikku korraldust uurinud Kouzmin, Jarman ja Rosenthal (1995) tõstavad esile üheksa olulist soovitusi. Nad näevad vajadust luua kriisireguleerimise poliitika ja planeerimise üksus võimalikult lähedale valitsusele, luua riigis sõltumatu mõttekoda süvaanalüüside läbiviimiseks, luua riigis kriisijärgsete auditite tegemise sõltumatu süsteem, suurendada kodanike teadlikkust kriisireguleerimisest, arendada riigis välja kriisireguleerimise valdkonna ekspertide süsteem, luua rahvuslik kriisireguleerimise alane teadusõppeasutus, suurendada militaarosakonna kaasatust kriisireguleerimisesse, arendada esimese astme kriisi lahendamise struktuuride võimekust ja autonoomsust ning teha riigis regulaarseid kriisireguleerimisalaseid õiguskeskkonna revisjone.

Teoreetiliste aluste peatüki teise alapeatüki kokkuvõttena toob magistr töö autor erinevate autorite peamiste teoreetiliste seisukohtadena esile O'Brien ja Read'i (2005) ning Boin'i (2009) seisukohad, et Euroopas tuleb peamiselt arvestada kliimamuutustest ja tehnoloogilisest arengust tulenevate kriiside tõenäosuse kasvuga ning et tuleviku kriisid keskenduvad peamiselt kriitilisele taristule ja elutähtsate teenuste pakkumisele. Kriitiliselt olulise taristuna näevad McEntire ja Myers (2004) kommunikatsioonivõrgu-, elektrivõrgu-, transpordivõrgu-, vedelkütustega varustuse-, majanduse ja rahanduse-, veevõrgu-, alarmteenistuste- ja valitsuse toimimist.

Samuti on oluline sünteesida McEntire'i (2011), Paton ja Johnston'i (2001) ning Larsson ja Enander'i (1997) seisukohti, kus nad leiavad, et kuna me ei suuda kontrollida loodusjõude, ega ülemaailmseid paratamatuid trende, samuti ei suuda ette ennustada järgmise kriisi kohta, aega ja iseloomu, peab riiklik kriisireguleerimine tegelema ühiskonna haavatavuse vähendamise ja vastupanuvõime suurendamisega. Haavatavuse vähendamise kolmeks peamiseks võimaluseks on elanikkonna riskiteadlikumaks muutmine, haavatavuse analüüsivõimekuse suurendamine ja kogukonna iseseisva vastupanuvõime suurendamine. Ühiskonnad, kus inimesed on koolitatud ning on osa kriiside ennetamisest ja valmisoleku kavandamisest, on kriiside poolt märksa vähem haavatavad.

Tänapäeval laialdaselt kasutatava riikliku kriisireguleerimise süsteemi teoreetilise aluse panijana tuleb esile tõsta ka Whitaker'i (1978), kelle seisukoha järgi peab riikliku kriisireguleerimise ala korraldus olema ülesse ehitatud neljal faasil põhineva süsteemina, mille osadeks on kriiside ennetamine, kriisideks valmistumine, kriiside lahendamine ja kriiside tagajärgede leevendamine. Kriiside lahendamiseks peab Perry (1995) ning Salmon, Stanton, Jenkins ja Walker'i (2011) järgi riik ülesse ehitama kolmetasandilise juhtimise süsteemi – operatiivne, taktikaline ja strateegiline ning kriisi lahendamise tagamiseks peab riigis olemas olema juhtimiskeskuste süsteem. Kriiside lahendamise juures on oluline ära märkida ka Alexander'i (2005), Dynes'i (2006) ja Kapucu (2007) järelduse, et nende lahendamine ei toimu tänapäeval „ülalt-alla“ põhimõttel ning lahendamiseks valmistumisel peab riiklik kriisireguleerimine kaasaegses ühiskonnas arvestama kõigi ühiskonna osapooltega – riigisektor, erasektor, kolmas sektor. Ka Drabek ja McEntire (2003) ning Boin (2009) on asunud seisukohale, et kriisid toovad enamuse korral esile unikaalseid lahendamist vajavaid probleeme ning tihti on kriisidel kas mitu või mitte ühtegi „omanikku“ ning seetõttu ei tohiks püüelda „juhi ja kontrolli“ (*command and control*) lahenduste poole kriiside juhtimisel, kuna kriis oma baasloomult on valdkondade ülene ning kaasaegses ühiskonnas nõuab see väga erinevate osapoolte osalemist kriisi lahendamisel, kelle õigused ja kohustused pärinevad erinevatest allikatest.

Riikliku kriisireguleerimise süsteemi ülesehitamisel saab lähtuda Kouzmin, Jarman ja Rosenthal'i (1995) järeldustest, milles nad toovad esile, et riigis tuleb luua kriisireguleerimise poliitika ja planeerimise üksus võimalikult lähedale valitsusele, luua riigis sõltumatu mõttekoda süvaanalüüside läbiviimiseks, luua riigis kriisijärgsete auditite tegemise sõltumatu süsteem, suurendada kodanike teadlikkust kriisireguleerimisest, arendada riigis välja kriisireguleerimise valdkonna ekspertide süsteem, luua rahvuslik kriisireguleerimise alane teadusõppeasutus, suurendada militaarkomponendi kaasatust kriisireguleerimisse, arendada esimese astme kriisi lahendamise struktuuride võimekust ja autonoomsust ning teha riigis regulaarseid kriisireguleerimisalaseid õiguskeskkonna revisjone. Olulisena tuleb esitada ka Simpson'i (2008) seisukohta riigi keskasutuse rollist kriisireguleerimises – töötada välja riigi olusid arvestav kriisideks valmisoleku hindamise mudel, mida omavalitsused ja riik saaksid kasutada kriisivalmiduse hindamiseks. Selline mudel loob arusaama ka kriisiks valmisoleku vajalikest elementidest.

1.3. 9/11 sündmuste mõju kriisireguleerimise teooriale

Teoreetiliste aluste peatüki kolmandas alapeatükis tuuakse esile peamised arengud kriisireguleerimise teoorias, mis leidsid aset pärast 9/11 sündmuseid Ameerika Ühendriikides.

Boin, Kofman-Bos ja Overdijk (2004) on jõudnud järeldusele, et teadlikkus kriisireguleerimise vajalikkusest on pärast 9/11 sündmuseid jõudnud kõigisse elusfääridesse ja ühiskonnakihtidesse. Suurem hulk rahva poolt reaalselt tajutavaid kriise on motiveerinud üha rohkemaid teadlasi, konsultante ja teisi isikuid liituma kriisireguleerimise alase tegevusega ja tegema uusi uurimusi. Ka oma hilisemas uurimuses on Boin (2009) esile tõstnud, et viimastel aastatel oleme olnud mitmete silmapaistvate kriiside ja suurõnnetuste tunnistajad: 9/11, Madrid ja London, Kagu-Aasia tsunami, Mumbai terrorirünnakud, finantskriisi puhkemine. Kriiside ja suurõnnetuste maailm on Boin'i (2009) hinnangul muutuses. Ka Alexander (2002) on uurinud muutuseid kriisireguleerimises pärast 9/11 sündmuseid. Ta järeldab, et kui varem hoiti Ameerika Ühendriikides kriisireguleerimine (*civil protection*) ja tsiviilkaitse (*civil defense*) lahus, siis need sündmused paljastasid, et kaasaegseimate kriiside lahendamine võib sisaldada nii kriisireguleerimise kui tsiviilkaitse komponente ning nende kahe valdkonna arengut ei saa enam vaadata eraldiseisvalt, vaid tuleks käsitleda kompleksse tervikuna. Samas on Alexander'i (2002) väitel paradoksaalne, et kaasaegses kriisireguleerimise mõtlemises domineerib terrorism, vaatamata faktile, et klassikalised loodus- ja tehnoloogilised kriisid toovad igal aastal kaasa märksa suuremate kahjudega tagajärgi. Seega hoiatab Alexander (2002) liigse kaldumise eest ühte äärmusesse, küll aga toetab kriisireguleerimise ja tsiviilkaitse märksa tõhusamat koostöö ja harmoniseerimise vajadust elanikkonna kaitsel. Liigne kaldumine autoritaarsesse (militaarsesse) kriiside lahendamisse, võib tema hinnangul viia kahe aastakümne jooksul raskesti üles ehitatud tsiviilkriiside koordineeritud lahendamise mehhanismide lõhkumiseni.

Kui Larsson ja Enander täheldasid juba 1997. aastal inimeste valmisoleku olulisust ühiskonna haavatavuse vähendamisel, siis Dynes (2006) on 9/11 sündmuste ja muude viimaste aastate kriiside varal tõestanud ühiskonnas olemasoleva sotsiaalse kapitali arengut kriisireguleerimise seisukohalt. Kui varasemalt käsitleti ühiskonna liikmeid kriisireguleerimise teoorias paanitseva ja päästmist vajava inimmassina, siis Dynes (2006) näitab, et inimesed on kujunenud oluliseks sotsiaalseks ressursiks kriiside lahendamisel. Ta

tõstab esile, et kui 9/11 sündmustel oli New York`is varisenud maailma kaubanduskeskuse (*World Trade Centre*) kaksiktornides kokku 17 400 inimest, siis 99% pääsenutest suutsid evakueeruda ise-enda ja lähedalolijate abiga ning päästjate abi oli vajalik vaid 1% evakueeritute jaoks. Lähtudes Dynes`i (2006) esile tõstetud teoreetilisest käsitlusest ning empiirilisest kogemusest nii Eesti kui välisriikide näitel, seisavad Tüüp III ühiskondade kriisireguleerimise struktuurid uue olukorra ees, milles sotsiaalne areng on viinud olukorrani, kus inimesed on probleemi tekitajateks olemise asemel muutunud probleemi lahenduseks.

Eeltoodud arengutega peab kaasas käima ka riiklike kriisireguleerimise asutuste tegevusmudel ning kriiside lahendamisel tuleb üha rohkem panustada olemasolevale sotsiaalsele kapitalile. Varasem eelduste pakett kriisis ühiskonna käitumisnormidest sisaldas Dynes`i (2006) väitel sotsiaalset kaost, inimeste ja sotsiaalsete struktuuride vähenenud võimet hakkama saada, nõudis vajadust tehnilike sotsiaalsete struktuuride loomiseks vähenenud võimekuse kompensatsiooniks, väljendas sügavat usaldamatust inimeste ja struktuuride võime suhtes võtta kriisiolukorras vastu intelligentseid otsuseid, paigutas otsustusvastutuse „ülalt-alla“ põhimõttel toimivale võimule ja kommunikatsioonikohustuse inimestele „õigetest“ otsustest teavitada ning lõi suletud süsteemi, eesmärgiga tsiviilühiskonna kriisiolukorrast väljatoomiseks. Uus käsitlus sisaldab juhi ja kontrolli (*command and control*) asemel probleemilahendamise kontseptsiooni, mis sisaldab eeldust, et kriis võib küll külvata teatud hulga segadust, kuid seda ei saa mingil juhul nimetada sotsiaalseks kaoseks. Kriisid ei vähenda üksikindiviidide ja sotsiaalsete struktuuride võimet hakkama saada, vaid tekitavad uusi ja ootamatuid lahendamist vajavaid probleeme. Parimaks probleemi lahendamise instrumendiks on olemasolev sotsiaalne struktuur. Uue, konkreetse kriisi spetsiifilise, kunstliku struktuuri loomine ei ole kas üldse võimalik või pole efektiivne, kriisi planeerimine peab olema üles ehitatud olemasolevate sotsiaalsete üksuste ärakasutamisele. Vastavaid sotsiaalseid üksuseid tuleb näha probleemi asemele lahendusena, otsuste vastuvõtmisel tuleb eelistada detsentraliseeritud autonoomset süsteemi tsentraliseeritud süsteemi asemel ning kriisi lahendamiseks tuleb luua avatud, paindlik ja iseseisvaid initsiatiive võttev süsteemide võrgustik, kelle ponnistusi tuleb koordineerida.

Dynes`i (2006) soovitusel uueks kriisideks valmistumise mudeliks, mis arvestaks ühiskonnas toimunud sotsiaalseid muutuseid, on arendada meetmeid tõstmaks kogukonna ühtsust ja kollektiivse reageerimise võimet, kaasata kogukond kriisideks valmistumisele,

sealhulgas luua arusaam kogukonna ressurssidest ja võimekustest iseseisvaks kriisireguleerimiseks, kasutada olemasolevaid käitumisvorme, sotsiaalseid üksuseid, juhtimisstruktuure ja käsuliine ning infovahendeid ja kanaleid kriisireguleerimise baasstruktuurina. Kriisiplaneerimise eesmärk peab olema võimalikult kiire normaalsuse taastamine ning taastamise faasi ei tohi näha kui massiivset ja juhitud sotsiaalse struktuuri muutmise viisi, vaid kui mõõdukate ja vältimatute muudatuste tegemise faasi, uuteks kriisideks paremaks valmisolekuks.

Ka Burke (2005) toob välja, et Ameerika Ühendriikide üldsus ei reageerinud 9/11 sündmustele paanikaga, vaid vastupidi – efektiivse ja kohanduva tegutsemisega. Pärast 9/11 sündmuseid oli täheldatav kuus olulist uut trendi inimeste suhestumises kriisiga – õnnetuses osalenute hirm, aga mitte paanika, teiste isikute kasvanud altruism õnnetusse sattunute abistamiseks, šokk ja psühholoogiline sõltuvus, kriisi lahtirullumine meedia otseülekanadena kohe ja kõigile, kuritegevuse vähenemine ning kriisi tagajärgede (surnud, vigastatud, materiaalne kahju) esialgne ülehindamine. Sama on uurinud ka Drabek ja McEntire (2003), kes tõstavad esile, et vastavat müüti paanitsevatest inimestest toidab ajakirjandus siiani, ehkki uurimused tõestavad hoopis vastupidist. Näiteks just kriisist mõjutatud inimesed, organisatsioonid ja kogukonnad on esimesed, kes organiseeruvad ja ennast ise abistama asuvad.

Teoreetiliste aluste peatüki kolmanda alapeatüki kokkuvõttena toob magistritöö autor erinevate autorite peamiste teoreetiliste seisukohtadena esile Dynes`i (2006) ning Clerveaux, Spence ja Katada (2010) seisukohti, et riiklik kriisireguleerimine peab tänapäeval arvestama ühiskonnas toimunud sotsiaalsete muutustega ning arendama meetmeid tõstmaks kogukonna ühtsust ja kollektiivse reageerimise võimet, kaasama kogukonnad kriisideks valmistumisele, kasutama olemasolevaid käitumisvorme, sotsiaalseid üksuseid, juhtimisstruktuure ja käsuliine ning infovahendeid ja kanaleid kriisireguleerimise baasstruktuurina ning peavad oluliseks adekvaatne riskiinfo viimist kõikide sotsiaalsete- ja rahvusgruppideni. Samuti on oluline Alexander`i (2002) järeldus, et kui enne 9/11 sündmuseid hoiti Ameerika Ühendriikides kriisireguleerimine (*civil protection*) ja tsiviilkaitse (*civil defense*) lahus, siis nüüd paljastus, et kaasaegseimate kriiside lahendamine võib sisaldada nii kriisireguleerimise kui tsiviilkaitse komponente ning nende kahe valdkonna arengut ei saa enam vaadata eraldiseisvalt, vaid tuleks tulevikus käsitleda kompleksse tervikuna. Dynes`i (2006) soovitusel uueks kriisideks valmistumise mudeliks, mis arvestaks ühiskonnas toimunud sotsiaalseid muutuseid, on

arendada meetmeid tõstmaks kogukonna ühtsust ja kollektiivse reageerimise võimet, kaasata kogukond kriisideks valmistumisele, sealhulgas luua arusaam kogukonna ressursidest ja võimekustest iseseisvaks kriisireguleerimiseks, kasutada olemasolevaid käitumisvorme, sotsiaalseid üksuseid, juhtimisstruktuure ja käsuliine ning infovahendeid ja kanaleid kriisireguleerimise baasstruktuurina. Kriisiplaneerimise eesmärk peab olema võimalikult kiire normaalsuse taastamine ning taastamise faasi ei tohi näha kui massiivset ja juhitud sotsiaalse struktuuri muutmise viisi, vaid kui mõõdukate ja vältimatute muudatuste tegemise faasi, uuteks kriisideks paremaks valmisolekuks.

2. PÄÄSTEAMETI TÄNASED KRIISIREGULEERIMISE ALASED ÜLESANDED JA VÄLISRIIKIDE PRAKTIKA

2.1. Uurimuse metoodika ja valim

Magistritöö näol on tegemist **empiirilise uurimusega** ning uurimisstrateegiaks on **võrdlev juhtumiuuring** (*comparative case study*). Olukorras, kus teoreetilised käsitlused riiklikest kriisireguleerimise süsteemidest või kriisireguleerimise alal tegutsevate asutuste kriisireguleerimise alastest ülesannetest praktiliselt puuduvad, kriisireguleerimise valdkonna teoreetiline raamistik uurib peamiselt kriisireguleerimises kasutatavat terminoloogiat või juhtumiuuringutena konkreetseid kriise, tuli teema uurimiseks valida mitmetasandiline uuringudisain, kus kombineeriti erinevaid andmekogumise ja andmeanalüüsi meetodeid. Selliselt jõuti võrdleva juhtumiuuringu kasutamiseni, mis autori hinnangul võimaldab kõige täpsemalt saavutada magistritöö eesmärk. Uurimisstrateegia valiku ja elluviimise teoreetilise alusena tugines magistritöö autor Robert K. Yin`i monograafiale „*Applications of case study research*“. Yin`i (1993) alusel sobib juhtumiuuring olukorda, kus uurija sooviks on käsitleda teemat laiemalt, mitte kitsalt ning tugineda erinevatele, mitte ühele tõendusallikale. Juhtumiuuringus kasutatakse kombineeritult nii kvalitatiivseid kui kvantitatiivseid andmekogumise meetodeid ning uuring võib Yin`i käsitluses sisaldada nii küsitluste, eksperimentide kui dokumentide analüüsise kasutamist. Uurija peab juhtumiuuringus suutma erinevaid andmete kogumise ja analüüsi meetodeid omavahel kombineerida. Juhtumiuuringu läbiviimisel peab uurija püstitama uurimisküsimused, valima juhtumid, juhtumite andmete kogumise ja analüüsi meetodid, andmete kogumise ette valmistama, andmed koguma ja töötleva, andmeid analüüsima ja hindama ning koostama analüüsist ja hindamisest tuleneva kokkuvõtte.

Eeltoodud teoreetilisest alusest tulenevalt on käesolev uurimus jaotatud neljaks etapiks. Esimeses etapis toimub Päästeameti täna täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete määratlemine, teises etapis toimub sisendite kogumine Päästeameti täna täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannetega võrdlemiseks, kolmandas etapis toimub Päästeameti täna täidetavate ülesannete teoreetiliste aluste, tippeksperptide seisukohtade ja välisriikide praktikaga võrdlemine ja analüüsimine ning neljandas etapis esitatakse uurimuse käigus läbi viidud andmetele ja nende analüüsile tuginevad ettepanekud

Päästeameti kriisireguleerimise alasteks uuteks ülesanneteks. Kasutatav uurimuslik lähenemine on illustreeritult esitatud joonisel 1.



Joonis 1. Magistritöö koostamisel kasutatava uurimuse ülesehitus. Magistritöö autori koostatud joonis

Uurimuse esimeses etapis (baas) määratletakse võrreldav baasjuhtum, milleks on Päästeameti täna täidetavad kriisireguleerimise alased ülesanded. Baasjuhtumi väljaselgitamise eesmärgiks oli luua uurimise baastase, millega võrreldes teha ettepanekuid Päästeameti uuteks kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks. Päästeameti täna täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete selgitamiseks kasutati uurimuses kombineeritult kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid. Kvalitatiivse meetodina kasutati dokumentide analüüsi, mille eesmärgiks oli välja selgitada Päästeametile pandud kriisireguleerimise alased ülesanded õigusaktides ja Päästeameti sisestes aktides. Kvantitatiivse meetodina kasutati struktureeritud ankeetküsitlust Päästeameti kriisireguleerimise valdkonna töötajate seas, mille eesmärgiks oli võrrelda Päästeameti kriisireguleerimise valdkonna töötajate igapäevaselt täidetavate tööülesannete ja Päästeametile õigusaktidega ja Päästeameti siseste aktidega pandud kriisireguleerimise alaste ülesannete tegelikku vastavust. Ankeetküsitlus oli esinduslik, kuna kaasas kõik Päästeametis kriisireguleerimise alaseid ülesandeid täitvad ametnikud ning 31 ankeedist tagastati täielikult või osaliselt täidetuna 29 ankeeti. Kuna ankeetküsitluse eesmärgiks oli õigusaktide ja Päästeameti siseste aktidega pandud ülesannete ametnike poolt reaalse täitmise kontroll, ei võetud küsitluse tulemusi eraldiseisvana aluseks Päästeametile kriisireguleerimise alaste uute ülesannete ettepanekute tegemisel.

Uurimuse teises etapis (sisend) määratletakse võrdlusraamistik, millega esimeses etapis selgitatud baasjuhtumit võrrelda. Võrdlusraamistiku väljaselgitamiseks ja analüüsimiseks uuriti kriisireguleerimise teoreetilisi aluseid maailmas, Eesti kriisireguleerimise ala tippeksperptide seisukohti ning selgitati kriisireguleerimise ala ülesehitus eeskujuks võetavates välisriikides. Kogutud andmete analüüsimiseks kasutatakse kvalitatiivset kontentanalüüsi.

Uurimusele kriisireguleerimise alase teoreetilise aluse koostamisel töötas magistr töö autor läbi 115 erinevat kriisireguleerimise alast teadusartiklit ja monograafiat, millest uurimuses kasutati 48. Uurimuses võeti kasutusele teoreetilised allikad, mille eesmärgiks oli kriisireguleerimise alaste ülesannete ja eesmärkide laiemat käsitlemist uurimine ühiskonnas. Uurimuses ei kasutatud teoreetilisi allikaid, mille eesmärgiks oli kriisireguleerimise alase terminoloogia teoreetiline käsitlemine või toimunud kriiside juhtumiuuringud.

Ekspertintervjuud viidi läbi poolstruktureeritud intervjuudena, mis valiti andmekogumise meetodina, et selgitada Eesti kriisireguleerimise ala tippeksperptide iseseisvad nägemused Eesti kriisireguleerimise probleemidest ja vajalikest tulevikusuundumustest. Fookusgrupi intervjuu läbiviimisel oleks ekspertide nägemused olnud teiste ekspertide nägemustest mõjutatud, arvamuste varieeruvus oleks vähenenud ning magistr töö autori hinnangul ei oleks see võrdlevas juhtumiuuringus andnud parimat tulemust magistr töö eesmärgi seisukohalt. Intervjueeritavateks valis magistr töö autor järgmised isikud:

1. Mati Raidma, Riigikogu liige, Riigikaitse komisjoni esimees, Päästeameti peadirektor aastatel 2000 – 2006
2. Hannes Kont, Siseministeriumi päästepoliitika asekancler
3. Alo Tammsalu, Päästeameti peadirektori asetäitja ennetuse alal
4. Jaan Tross, Päästeameti kriisireguleerimise osakonna juhataja

Intervjueeritavate valikul sai otsustavaks isikute töötamine kriisireguleerimise valdkonnaga seotud strateegilisel positsioonil. Samuti oli oluline intervjuude kokkuvõttes saavutatav tasakaalustatus Siseministeriumi, Päästeameti ja teistel positsioonidel paiknevate isikute seisukohtade vahel. Intervjuude läbiviimise perioodil töötas Siseministeriumis üks intervjueeritav, Päästeametis kaks intervjueeritavat ning teistel positsioonidel, ent varem Päästeameti kriisireguleerimise valdkonnaga seotud olnuna, üks intervjueeritav. Ekspertide esitatud seisukohti ei seosta magistr töö autor töös ekspertide nimedega, vaid kasutab

umbisikulist vormi. Intervjuude helisalvestised ja transkriptsioonidokumendid on magistritöö autori käes ning ei ole käesoleva magistritöö osad.

Välismaise parima praktika väljaselgitamiseks valis magistritöö autor võrdlusriikideks Rootsi Kuningriigi (edaspidi Rootsi), Hollandi Kuningriigi (edaspidi Holland) ja Soome Vabariigi (edaspidi Soome). Rootsi ja Holland valiti võrdlusriikideks tulenevalt nende riikide tugevast kriisireguleerimise valdkonna teoreetilisest taustsüsteemist. Väga palju Euroopast pärinevatest kriisireguleerimise ala uurimustest tuleb just Rootsist ja Hollandist, mis loob aluse ootusele, et nimetatud riikide kriisireguleerimise süsteemide ülesehitamisel on ära kasutatud teaduslikku lähenemist ning need on seetõttu sobivaks võrdlusmaterjaliks Eesti kriisireguleerimise süsteemile. Rootsi ja Hollandi võrdlusriigiks valimise tingis ka magistritöö autori erialase praktika aegne (läbitud 13.04.2012 – 25.04.2012) intervjuu Jaan Tross'iga, kes on olnud Eesti kriisireguleerimise süsteemi ülesehitamise juures erinevatel ametikohtadel alates 1990. aastate algusest ning kes andis sellekohase soovitusel. Magistritöö autori valikul valiti võrdlusriigiks ka Soome, tulenevalt tema kultuurilisest sarnasusest Eestiga, samuti see, et Soome ja Eesti on omavahel geograafilisest lähedusest tingitult sarnase riskipildiga. Hollandi valiku tingis ka magistritöö autori täiendav soov, vaadata kriisireguleerimise süsteemide ülesehituses kaugemale traditsioonilisest põhjamaade vaatenurgast. Ülevaateid koostades tugines magistritöö autor asjakohaste asutuste ametlikel veebilehtedel kättesaadavatele avalikele dokumentidele.

Uurimuse kolmandas etapis (analüüs) selgitatakse erinevused esimeses etapis kogutud Päästeameti täna täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete (baas) ja teises etapis kogutud kriisireguleerimise teoreetiliste aluste, Eesti kriisireguleerimise ala tippekspertide seisukohtade ning välisriikide parima praktika vahel (sisend). Erinevustele antakse analüütiline hinnang, selgitamaks, millised ettepanekud omavad kõige laiemat toetust teooria, tippekspertide seisukohtade ja välisriikide praktika näol.

Uurimuse neljandas etapis (väljund) tehakse kolmandas etapis läbi viidud analüüsi põhjal ettepanekud Päästeameti kriisireguleerimise alasteks uuteks ülesanneteks.

2.2. Õigusaktide ja Päästeameti siseste aktide ülevaade

Empiirilise osa teises alapeatükis koostatakse ülevaade Päästeameti kriisireguleerimise alastest ülesannetest, nagu need on kehtestatud õigusaktides ja Päästeameti sisestes aktides.

Õigusaktidena käsitletakse magistritöös seaduseid ning Vabariigi Valitsuse ja ministrite määruseid ja korraldusi. Päästeameti siseste aktidena käsitletakse magistritöös Päästeameti peadirektori käskkirjaga kinnitatud kordasid ja juhendeid.

Õigusaktidega Päästeametile pandud kriisireguleerimise alaseid ülesandeid kaardistades selgub, et HOS erinevatest paragrahvidest tulenevalt on Päästeametile kokku loetletud kümme kriisireguleerimise alast ülesannet. Loetletud ülesannetest viis sisaldavad hädaolukorra ennetamist ja selleks valmistumist ning viis hädaolukorra lahendamist ja selle leevendamist. Esile toodud jaotus on mõneti tinglik, kuna näiteks HOS § 3 lg 4 tulenev Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni töös osalemise ülesanne sisaldab endas nii hädaolukorra ennetamise, selleks valmistumise, selle lahendamise kui ka selle leevendamise komponente, ent üldistusena on siinjuures oluline see, et kõik teoorias loetletud kriisireguleerimise riikliku korralduse faasid on HOS-ist tulenevalt Päästeameti ülesannetes kaetud. Märkiliselt olulisena tuleb esile tõsta HOS § 4 lg 3 järgset Päästeameti kohustust regionaalse kriisikomisjoni juhtimiseks ning HOS § 5 lg 5 järgset kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni põhimääruse eelnõu ja kriisikomisjoni koosseisu kooskõlastamise kohustust, kuna läbi eeltoodud paragrahvide viidatakse Päästeametile, kui kriisireguleerimise juhtasutusele regioonis.

Läbi regionaalse kriisikomisjoni juhtimise ülesande paneb HOS § 4 lg 2 Päästeametile täiendavalt üheksa kriisireguleerimise alast ülesannet, mis samuti katavad kriisireguleerimise kõik neli faasi. Ka siin tuleb esile tõsta Päästeameti kohustust jälgida ja analüüsida kriisireguleerimise korraldust, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise toimimist regioonis, analüüsida hädaolukordade tekkimise tõenäosust regioonis ning õigust teha Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile ettepanekuid hädaolukordadeks valmistumise, hädaolukordade lahendamise, elanikkonna turvalisuse tagamise ja elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamise kohta regioonis. Nimetatud kohustused viitavad samuti Päästeametile kui kriisireguleerimise alasele juhtasutusele, ent seda nüüd juba nii regioonis, kui ka üleriigiliselt. Näitena võib tuua ka Päästeameti kohustuse avalikkuse teavitamiseks hädaolukorrast ning kuna seadus ei täpsusta, et tegu peaks olema Päästeameti vastutusallas oleva hädaolukorraga, lasub vastutus avalikkuse teavitamiseks mistahes hädaolukorras ka Päästeametil.

Lisaks viitab HOS § 34 lg 3 pt 2 Päästeametile, kui elutähtsa teenuse osutajale, mistõttu osaleb Päästeamet läbi päästetööteenuse osutamise ka elutähtsate teenuste toimepidevuse süsteemis, koos sellest tulenevate kohustuste ja vastutusega. Elutähtsa teenuse osutajana täidab Päästeamet HOS § 37 lg 3 alusel viit ülesannet, mis keskenduvad hädaolukordade ennetamisele ja nendeks valmistumisele, sealhulgas kohustusele päästetööteenuse riskianalüüsi ja toimepidevuse plaani koostamiseks. Probleemiks on siinjuures see, et Päästeameti poolt osutatavaid päästetööteenuseid on Päästeameti peadirektori 09.03.2012 käskkiri nr 106 „Päästeameti teenused“ (edaspidi PÄA teenused) alusel kokku 16: päästetöö baasteenus, tulekustutustöö teenus, metsatulekahju kustutustöö teenus, põlevvedelike kustutustöö teenus, keemiapääste teenus, saasteärastuse teenus, veepääste teenus, varingupääste teenus, nõõripääste teenus, loomapääste teenus, kõrgustest päästetöö teenus, päästetöö juhtimise teenus, logistika-transpordi teenus, logistika-sündmuskoha teenus, üleujutuste pumpamise teenus ja naftareostuskorje teenus. Probleemi olemus seisneb selles, et kuna õigus ei täpsusta, millised nimetatud teenustest on elutähtsad ja millised mitte, siis ei ole päris selge, kas Päästeamet omab kohustust riskianalüüsi ja toimepidevuse plaani koostamiseks kõigi loetelus leiduvate päästetööteenuste suhtes või vaid osade suhtes ning kui osade suhtes, siis ei ole selge, milliste suhtes ja kellel on vastava otsuse tegemise pädevus.

Päästeseaduse (edaspidi PäästeS) kokkupuude kriisireguleerimise valdkonnaga on tagasihoidlikum. Päästeameti, kui asutuse tegevust korraldava alusseadusena, viitab PäästeS § 2 lg 1 turvalise elukeskkonna kujundamisele ja hoidmisele, ohtude ennetamisele ning operatiivsele ja professionaalsele abistamisele, PäästeS § 5 lg 6 ka hädaolukorraks valmistumise ja selle lahendamise tagamisele ning muus osas keskendub PäästeS peamiselt kriiside lahendamise ja päästesündmustele reageerimise regulatsioonile.

PÄA põhimääruse § 14 lõike 1 punkti 3 alusel on üheks Päästeameti struktuuriüksuseks kriisireguleerimise osakond (edaspidi KRO). PÄA põhimääruse § 17 punktide 1-6 alusel on KRO kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks kriisireguleerimise valdkonna tegevuste ja teenuste juhtimine, arendamine ning kontroll, kriisireguleerimise tegevuste korraldamine ja koordineerimine, kemikaaliohutuse tagamise korraldamine ja koordineerimine kemikaaliseaduses sätestatud ulatuses, riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse ja töötlemise koordineerimine, Eesti seisukohtade väljatöötamisel ja kaitsmisel osalemine rahvusvahelise (EL, NATO, ÜRO) elanikkonnakaitse poliitika kujundamisel ning Eesti Päästemeeskonna tegevuse juhtimine ja arendamine. Eeltoodud loeteluga on Päästeameti

kriisireguleerimise valdkonnale lisandunud neli ülesannet, millele HOS ega PäästeS ei viita. Nendeks lisandunud ülesanneteks on kemikaaliohutuse tagamise korraldamine ja koordineerimine, riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse ja töötlemise koordineerimine, Eesti seisukohtade väljatöötamisel ja kaitsmisel osalemine rahvusvahelise (EL, NATO, ÜRO) elanikkonnakaitse poliitika kujundamisel ning Eesti Päästemeeskonna tegevuse juhtimine ja arendamine. Oluline on siinjuures märkida, et viimatiloetletud neli ülesannet ei liigitu teoreetilistest alustest tulenevalt kriisireguleerimise alaste ülesannete hulka.

PÄA põhimääruse § 14 lõike 1 punktide 12-15 alusel on Päästeameti struktuuriüksusteks Ida-, Lõuna-, Lääne- ja Põhja päästekeskus ning § 26 punktide 5, 6, 7 ja 9 alusel on päästekeskuste kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks vastavalt kriisireguleerimise alase tegevuse korraldamine, regionaalse kriisikomisjoni töö juhtimine ja korraldamine, järelevalve teostamine kemikaaliseaduses sätestatud nõuete täitmise üle ning päästekeskuse ülesannete täitmiseks vajaliku koostöö arendamine teiste riigiasutuste, kohalike omavalitsusüksuste, organisatsioonide ja ettevõtetega. Sellest loetelust nähtuvalt on ka päästekeskustele laiendatud üks kriisireguleerimise alane ülesanne, mis ei tulene ühestki kõrgemalseisvast õigusaktist ja selleks on kohustus järelevalve teostamiseks kemikaaliseaduses sätestatud nõuete täitmise üle.

Lisaks eeltoodud õigusaktidele annavad üksiksisendeid Päästeameti kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks ka muud õigusaktid, mis on esitatud Päästeameti veebilehel (<http://www.rescue.ee/oigusaktid/oigusaktid>) ning mis on toodud käesoleva magistr töö lisas 1. Nimetatud sisendeid ei ole käesolevas uurimuses kasutatud, kuna läbi viidud analüüsi tulemusena ei loo need olulist lisandväärtust magistr töö eesmärgi seisukohalt.

Päästeameti siseste aktidega Päästeametile pandud kriisireguleerimise alaseid ülesandeid kaardistades analüüsiti uurimuse käigus kõiki Päästeameti peadirektori poolt kinnitatud kordasid ja juhendeid, mis panevad Päästeametile kriisireguleerimise alaseid ülesandeid. Kaardistusest selgub, et ülesanded on PÄA teenused alusel jaotatud nelja Päästeameti kriisireguleerimise valdkonna teenuse vahel: hädaolukorraks valmistumise teenus, kemikaaliohutuse teenus, riskihalduse teenus ja rahvusvahelise kriisireguleerimise teenus. Hädaolukorraks valmistumise teenuse eesmärgiks on vastava teenuskaardi alusel tagada hädaolukorraks valmisolek päästealal ja elanikkonnakaitse korraldus läbi hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise, kriisistruktuuride ja töökeskkondade

ettevalmistamise, kriisireguleerimise alase koolituse, nõustamise ning regionaalse koordineerimise. Kemikaaliohutuse teenuse eesmärgiks on suurõnnetuse ohuga ja ohtlikes ettevõtetes õnnetuste ärahoidmine, õnnetuste tagajärgede leevendamine kemikaaliseaduse järelevalve kaudu ning keemiaõnnetustele reageerijate varustamine vajaliku infoga ohtlikest kemikaalidest ja objektidest. Riskihalduse teenuse eesmärgiks on tagada hädaolukordadeks valmisolek ja elanikkonnakaitse korraldus läbi hädaolukordade riskide hindamise, vastavate ennetus- ja leevendusmeetmete väljatöötamise, elanikkonna teadlikkuse tõstmise ja riskidega arvestamise. Rahvusvahelise kriisireguleerimise teenuse eesmärgiks on tagada rahvusvahelistest lepingutest ja vastastikuse solidaarsuse abi põhimõtetest tulenev Eesti päästealane valmisolek, kooskõlastatud seisukohad NATO ja ÜRO kriisireguleerimisalases koostöös ning osalemine EL-i ja Läänemere regiooni elanikkonnakaitse alaste seisukohtade väljatöötamises ning korraldada Eesti päästemeeskonna arendamist, väljaõpet ja valmisolekut.

Päästeameti peadirektori 27.08.2012 käskkirjaga nr 393 kinnitatud „Päästeameti kriisireguleerimise osakonna põhimääruse kinnitamine“ (edaspidi KRO põhimäärus) punktide 2.1.1-2.1.6 ja 2.2.1-2.2.17 alusel on KRO-le pandud 23 kriisireguleerimise alast ülesannet. KRO põhimääruse punkti 1.5 alusel on loodud ka KRO allstruktuurüksus – hädaolukorras valmisoleku talitus, mis punktide 2.3.1-2.3.4 alusel paneb talitusele veel täiendavalt neli kriisireguleerimise alast ülesannet. Eeltoodud ülesannete loetelu ei too Päästeametile enam juurde uusi kriisireguleerimise alaseid ülesandeid, vaid peamiselt täpsustavad PÄA põhimääruses KRO-le juba pandud ülesandeid.

Päästeameti peadirektori 03.07.2012 käskkirjaga nr 309 on kinnitatud „Päästeameti päästekeskuste põhimääruste ja osakonna põhimääruse vormi kinnitamine“ kinnitab punktide 1.1-1.4 alusel Päästeameti päästekeskuste põhimäärused. Nimetatud põhimäärused loovad punkti 1.7.3 alusel Päästeameti päästekeskuste struktuuris paiknevad kriisireguleerimise bürood (edaspidi KRB). KRB-de ülesanneteks on sama käskkirja punktide 2.4.1-2.4.4 alusel regionaalse kriisireguleerimise alase tegevuse korraldamine, regionaalse kriisikomisjoni töö juhtimine ja korraldamine, järelevalve teostamine kemikaaliseaduses sätestatud nõuete täitmise üle ning kohalike omavalitsusüksuste ja teiste asutuste nõustamine kriisireguleerimisalastes küsimustes.

Oluline on märkida erinevust KRO ja KRB ülesannete jaotuses. Kui KRO korraldab nelja kriisireguleerimise alase teenuse täitmisele lisaks ka riigisaladuse ja salastatud välisteabe

kaitset ning koostab ja ajakohastab riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitset korraldavaid juhendeid ja regulatsioone Päästeametis, siis KRB-d on peamiselt keskendunud hädaolukorraks valmistumise teenuse, kemikaaliohutuse teenuse ja riskihalduse teenuse osutamisele ning ei võta osa ei rahvusvahelise kriisireguleerimise teenusest ega riigisaladuse või salastatud välisteabega kokkupuudet omavatest küsimustest.

PÄA põhimäärusest tulenevalt on Päästeameti peadirektor loonud Päästeameti struktuuri, läbi mille viib Päästeamet ellu talle kriisireguleerimise alal pandud ülesandeid. Vastavalt Päästeameti peadirektori 28.02.2013 käskkirjale nr 92 „Päästeameti teenistujate koosseisu kinnitamine“ (edaspidi PÄA teenistujate koosseis) töötab KRO-s ja KRB-des kriisireguleerimise alaste ülesannete täitmisega kokku 33 ametnikku. Päästeameti kriisireguleerimise valdkonda juhib Päästeameti peadirektori asetäitja ennetuse alal. Nimetatud struktuur on esitatud joonisel 2.



Joonis 2. Päästeameti kriisireguleerimise valdkonna struktuur. PÄA põhimääruse ja PÄA teenistujate koosseisu alusel magistriröö autori koostatud joonis

Ametnike igapäevaste tööülesannete peamiseks allikaks on Päästeameti peadirektori 18.01.2012 käskkirjaga nr 19 „Ametijuhendite kinnitamine“, kinnitatud ametijuhendid. Uurimuse käigus analüüsiti kokku 27 Päästeameti kriisireguleerimise alal tegutseva ametniku ametijuhendit. Analüüsist jäeti välja kuue ametniku ametijuhend, kelle tööülesanded olid seotud riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse, kemikaaliohutuse teenuse või rahvusvahelise kriisireguleerimise teenusega. Ametijuhendite analüüs näitas, et ametijuhendid kajastasid kõiki õigusaktide ja Päästeameti siseste aktidega Päästeametile pandud kriisireguleerimise alaseid ülesandeid. Analüüs ei leidnud õigusaktidega või

Päästeameti siseste aktidega pandud ülesandeid, mis ei olnud ametijuhendites kajastatud. Ametijuhendid ei ole käesoleva magistritöö osad.

2.3. Ankeetküsitluse tulemused kriisireguleerimise alaste ülesannete kohta

Empiirilise osa kolmandas alapeatükis kaardistatakse Päästeameti kriisireguleerimise alal töötavate ametnike igapäevaselt täidetavad tööülesanded. Ülesannete kaardistamiseks viidi perioodil 23.02.2013 – 06.03.2013 Päästeameti kriisireguleerimise ala töötajate seas läbi ankeetküsitlus, mille eesmärgiks oli kaardistada ametnike reaalselt täidetavaid kriisireguleerimise alaseid ülesandeid, et kontrollida õigusaktide ja Päästeameti siseste aktidega pandud ülesannete reaalsel täitmisel ametnike poolt. Ankeetküsitluses kasutatud küsimustikku ning küsitluse tulemused on toodud magistritöö lisas 2.

Ankeetküsitluse küsimustiku koostamisel struktureeris magistritöö autor küsimused nelja peamisse sisublokki:

1. hädaolukordade ennetamine;
2. hädaolukordadeks valmistumine;
3. hädaolukordadele reageerimine ja leevendamine;
4. ettepanekute blokk Päästeameti kriisireguleerimise alasteks uuteks ülesanneteks.

Ankeetküsitluse küsimustiku koostamisel lähtuti nii õigusaktidest kui Päästeameti sisestest aktidest tulenevatest Päästeameti kriisireguleerimise alastest ülesannetest. Ankeedid saadeti välja 31 ametnikule. Küsitluse sihtgrupiks olid KRO ametnikud ning kõigi päästkeskuste juhid ja KRB ametnikud. Ankeetküsitlust ei saadetud kuuetele Päästeameti kriisireguleerimise alal töötavale ametnikule, tulenevalt nende ametijuhendite järgsetest ülesannetest, mis ei olnud seotud kriisireguleerimise alaste ülesannetega.

Ankeetküsitlusele vastanutest olid 13,8% KRO ning 86,2% Päästeameti päästkeskuste ametnikud. Asutuste või struktuuriüksuste juhtidena klassifitseerisid ennast 24,1% ning nõunike või spetsialistidena 75,9% vastanutest.

Hädaolukordade ennetamisega üle 10% oma tööaja mahust tegeles 76,2% ankeetküsitlusele vastanuid. Küsitluse tulemused kinnitasid, et ennetustöö alase nõustamise oli viimase aasta jooksul läbi viinud 61,9%, ennetustöö alase koolituse 52,4% ning ennetustöö alase ürituse või kampaania 42,9% ametnikest. Samas kodumajapidamiste

teadlikkuse mõõtmise kohta oma elukoha riskidest ja hädaolukorras tegutsemise valmidusest vastas jaatavalt vaid 4,8% ametnikest ning kohalike omavalitsuste piirkonna riskide ja hädaolukorras tegutsemise teadlikkuse mõõtmise kohta vaid 38,1% ametnikest. Peamiste hädaolukordade ennetustöö alaste tulemustena nägid ametnikud kohalike omavalitsuste ja regionaalsete riskianalüüside koostamist, Ida-Virumaa tööstusanalüüsi koostamist, Koidula piirijaama kemikaaliohtude analüüsi käivitamist, ohtlike ettevõtete kaardirakenduse loomist, kohalike omavalitsustega ennetusalase koostöö läbiviimist, riskianalüüsides arvestamist planeeringute menetlemisel ja kooskõlastamisel ning regionaalse kriisikomisjoni tegevuse kaudu sesoonsete või päevakohaste teemade käsitlemist ennetuse eesmärgil.

Hädaolukordadeks valmistumisega üle 10% oma tööaja mahust tegeles 73,7% ankeetküsitlusele vastanuid. Küsitluse tulemused kinnitasid, et hädaolukorra lahendamise plaani oli viimase aasta jooksul koostanud 68,4%, hädaolukorra lahendamise õppuse korraldamisel osalenud 68,4% ning hädaolukorraks valmisoleku kontrollil osalenud 63,2% ametnikest. Samas mõõdikute kasutamisest kodumajapidamiste hädaolukorras tegutsemiseks valmisoleku kohta vastab jaatavalt vaid 5,3% ametnikest ning kohalike omavalitsuste hädaolukorras tegutsemise teadlikkuse mõõtmise kohta vaid 26,3% ametnikest. Peamiste hädaolukordadeks valmistumise tulemustena nägid ametnikud ise kriisireguleerimise valdkonna ja päästetööde valdkonna tihedamat sidustamist kriisideks valmistumisel, regionaalsete hädaolukorra lahendamise plaanide ja õppuste korraldamist, kohalike omavalitsuste evakuatsiooniplaanide koostamist, kriiside lahendamisel kasutusele võetava tehnilise ressursi kataloogide koostamist ning kriisireguleerimise alase koostöö arendamist kaitseväge ja kaitseliiduga.

Hädaolukordade lahendamise ja nende tagajärgede leevendamisega üle 10% oma tööaja mahust tegeles 26,3 vastanuid. Hädaolukordade lahendamise ja leevendamise koordineerimiseks statsionaarse töökeskkonna kasutamise võimaluste kohta vastas jaatavalt 52,6%, selleks kohandatava keskkonna kohta 78,9% ning hädaolukordade lahendamise korra või juhendi olemasolu kohta 89,5% ametnikest. Kohalike omavalitsuste, kaitseväge, kaitseliidu või teiste asutuste kaasamise kohta hädaolukordade lahendamisele anti jaatav vastus 89,5%-94,7% ulatuses.

Ankeetküsitluse tulemusi kokkuvõtlikult analüüsides tuleb positiivsena esile tõsta, et kriisireguleerimise alaste ülesannete amplituuda – kriiside ennetamine, nendeks

valmistumine, nende lahendamine ja tagajärgede leevendamine on ametnike poolt realselt täidetavate tööülesannetega kaetud, mille selgitamine oli ankeetküsitluse peamine eesmärk. Tööaja mahu seisukohalt tuleb samuti positiivsena esile tõsta, et peamiselt tegelevad ametnikud hädaolukordade ennetamise ja nendeks valmistumise suunal. Ametnike tööaja kallutatus ennetuse ja valmistumise suunale on seletatav ka reaalsete kriiside vähesusega, mis ei võimalda ülesannete täitmist kriiside lahendamisel ja nende tagajärgede leevendamisel. Seetõttu oli siinjuures oluline hinnata ametnike ja asutuste valmisolekut kriisi lahendamisel osalemiseks. Selles osas tuleb positiivsena esile tuua, et hädaolukordade lahendamise ja leevendamise koordineerimiseks statsionaarse töökeskkonna kasutamise võimaluste kohta vastas jaatavalt 52,6%, selleks kohandatava keskkonna kohta 78,9% ning hädaolukordade lahendamise korra või juhendi olemasolu kohta 89,5% ametnikest. Kohalike omavalitsuste, kaitseväge, kaitseliidu või teiste asutuste kasutamise kohta hädaolukordade lahendamisele anti jaatav vastus 89,5%-94,7% ulatuses.

Negatiivselt poolelt tuleb ankeetküsitluse tulemusena esile tõsta, et teoreetilistest alustest tulenev peamine ühiskonna hädaolukorraks valmisoleku instrument – üksikisiku ja kogukonna valmisolek kriisideks – ei ole Päästeameti tähelepanu objekt. Kodumajapidamiste teadlikkuse mõõtmise kohta elukoha riskidest ja hädaolukorras tegutsemise valmidusest vastas jaatavalt vaid 1 ankeetküsitluses osalenud ametnik.

Ühtlasi viidati küsitluse vastustes 58,8% juhtudest, et on olemas õigusprobleeme ning 82,4% juhtudest, et on olemas töökorralduslikke probleeme mille lahendamine aitaks Päästeametil talle pandud kriisireguleerimise alaseid ülesandeid paremini täita. Peamiste õiguses lahendamist vajavate probleemidena toodi esile Päästeameti, kui kriisireguleerimise ala keskselt korraldava asutuse selgemat esiletoomist ja rollide täpsustamise vajadust, kriiside lahendamise selge juhtasutuse määratlemise vajadust, kohalike omavalitsuste ja eraettevõtete kriisireguleerimise alase rolli täpsustamise vajadust, järelevalve- ja sanktsiooniõiguse loomise vajadust asutuste suhtes, kes ei täida korrektselt oma kriisireguleerimise alaseid ülesandeid ning riskianalüüside koostamise eesmärgi ja oodatavate tulemuste selgema määratlemise vajadust. Samas tõsteti esile ka kehtiva õigusruumi korrektse täitmise vajadust. Peamiste töökorralduses lahendamist vajavate probleemidena toodi esile suurema koostöö vajadust nii teiste asutuste- kui päästeasutuse siseselt teiste struktuuriüksustega, suurema rolliselguse vajadust kolmnurgas Siseministerium – Päästeamet – Päästeameti päästekeskus, tulemuste mõõtmise süsteemi väljatöötamise vajadust, suurema tähelepanu pööramise vajadust siseriikliku

kriisireguleerimise korraldamisele, kriisireguleerijatele esitatavate kvalifikatsiooninõuete täpsustamise vajadust ning kriiside lahendamiseks statsionaarsete või selleks kohaldatavate ruumide olemasolu vajadust.

2.4. Eesti kriisireguleerimise ala tippekspertidega läbi viidud intervjuude kokkuvõte

Empiirilise osa neljandas alapeatükis selgitatakse Eesti kriisireguleerimise tippekspertide seisukohad Eesti kriisireguleerimise süsteemist ning Päästeameti ülesannetest. Poolstruktureeritud ekspertintervjuud viidi läbi perioodil 11.03.2013 – 22.03.2013. Intervjuuks ettevalmistatud küsimustik on toodud magistritöö lisa 3.

Ekspertide vastuste fokuseerimiseks struktureeris magistritöö autor intervjuu käigus esitatud küsimused järgnevasse blokkidesse:

1. ekspertide seisukohad kriisireguleerimise süsteemi hetke peamistest probleemkohtadest Eestis, nii laiemalt, kui Päästeameti ülesannete seisukohalt?
2. ekspertide ettepanekud Eesti kriisireguleerimise süsteemi laiemateks arenguteks?
3. ekspertide ettepanekud Päästeameti ülesanneteks Eesti kriisireguleerimise süsteemis?

Ekspertide esitatud seisukohti ei seosta magistritöö autor töös ekspertide nimedega, vaid kasutab umbisikulist vormi. Intervjuude helisalvestised ja transkriptsioonidokumendid on magistritöö autori käes ning ei ole käesoleva magistritöö osad.

Alapeatüki esimeses blokkis käsitletakse ekspertide seisukohti kriisireguleerimise süsteemi hetke peamistest probleemkohtadest Eestis. Kriisireguleerimise lugu sai Eestis alguse 1990. aastate alguses Päästeametis, kui sinna ühendati oma-aegne Tsiviilkaitseamet ja Tuletõrjeamet. Ekspertide hinnangul koondus sel ajal pea kogu riigi kriisireguleerimise alane kompetents Päästeametisse. Mõiste „tsiviilkaitse“ kaotati 1990. aastate keskel ning asendati mõistega „kriisireguleerimine“. Vaatamata soovile kujundada mõistest „kriisireguleerimine“ üldsusele vastuvõetavam sünonüüm nõukogudeaegsele mõistele „tsiviilkaitse“, tegeleme me ekspertide sõnul täna kriisireguleerimise raamistikus väga palju riigiasutuste tegevuse reglementeerimise suunal, ent märksa vähem elanikkonna suunal ning riigis on omavahel lahku kasvanud sõja-aegne elanikkonnakaitse (*civil defense*) ja rahuaegne elanikkonnakaitse (*civil protection*). Mõni ekspert hindas koguni, et

nõukogudeaegne tsiviilkaitse tegeles inimeste suunal märksa rohkem, kui me täna kriisireguleerimise raamistikus teeme. Näiteks konkureerivad erinevad elanikkonnakaitsega seotud julgeolekuvaldkonnad nii avalikus ruumis kui üldhariduskoolides omavahel, ent inimeste laiema riskiteadlikkuse arendamise ja teadmiste süsteemse elanikkonnani viimisega ei tegeleta. Ekspertid toovadki ühe peamise probleemina esile, et erinevalt arenenud lääneriikidest, ei õpeta me ühiskonda ja inimest juba maast-madalast, kuidas kriisidega iseseisvalt toime tulla.

Kaks eksperti on ühisel seisukohal, et mõiste „kriisireguleerimine“ ei sobi enam tänasesse konteksti. Kui täna sisustatakse mõistet „kriisireguleerimine“ elu, tervise, vara ja keskkonna kaitsmisega, siis see ei kata enam muutuvast maailmast kogu kaitstavate väärtuste spektrit – ühe eksperti nägemuses tuleb kriisireguleerimise eesmärkidele lisada nii avaliku korra kui ka riikluse kaitse komponendid. Kõige lähemal on kogu loetletud spektri katmisele eksperti hinnangul täna Eestis mõiste „laiapõhjaline riigikaitse“, ehkki ka selle mõiste käsitus on veel liiga kaldu riikluse kaitsele ning muud komponendid ei ole leidnud vajalikul määral tähelepanu. Mõistete ebaselgusest tingitult kasutab magistratõ autor käesolevas alapeatükis edaspidi läbivalt mõistet „elanikkonnakaitse“.

Elanikkonnakaitse alaste arengute suunamisel on Eestisse tekkinud kaks peamist vedajat: Kaitseministeerium riigikaitse valdkonnas ning Siseministeerium sisejulgeoleku valdkonnas. Sellega on tekkinud olukord, kus Eestil puudub terviklik nägemus elanikkonnakaitse korraldusest, milles oleks kajastatud nii riigi- kui elaniku vaade ning nii rahuaja- kui sõjaaja vaade. Ühe eksperti hinnangul on Eesti elanikkonnakaitse valdkonna jaoks fundamentaalseks probleemiks eksisteeriv valitsusmudel, kus teemad on vertikaalselt käsitletud ning üks ministeerium teisele korraldusi anda ei saa. Probleem puudutab nii laiemat pilti elanikkonnakaitse alaste tegevuste suunamisel ja korraldamisel, aga veelgi teravamalt avaldub see kriiside lahendamisel, kus puudub selgus, milline on riiklikul tasandil ametkondade piire ületav käsuõigus. Eestis on küll moodustatud siseministri juhtimisel töötav Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon, ent kui kriis väljub siseministri käsuaheelast ning paikneb näiteks majandus- ja kommunikatsiooniministri valitsusalas, siis püstitab ekspert küsimuse – milliselt ikkagi toimub kriisi lahendamine selle akuutses faasis? Kuna elanikkonnakaitse valdkonnaga tegeletakse valdavalt vertikaalselt, siis peamiseks süsteemseks probleemiks ongi ekspertide hinnangul Eestis see, et mõisteid sisustatakse erinevalt, elanikkonnakaitse valdkonna eesmärgid ja selle poolt kaetavat spektrit nähakse erinevalt ning puudub see asutus, kes saaks ministeeriumitele ette

kirjutada kohustusi elanikkonnakaitse alaste tegevuste läbiviimiseks – seda nii ennetuse, valmistumise, kriiside lahendamise kui ka tagajärgede leevendamise osas.

Ekspertide hinnangul ei ole käivitunud ka elanikkonnakaitse valdkonna akadeemiline areng. Eesti konteksti sobivaid sõltumatuid uurimusi praktiliselt ei tehta ning puudub õppeasutus, kes selle valdkonna akadeemilise arendamise enda peale võtaks. Ühe eksperdi hinnangul ei sobi selleks ei Sisekaitseakadeemia, Kaitseväge Ühendatud Õppeasutused ega Balti Kaitsekolledž, kuna nende vaated on valdavalt kitsamad, keskendudes esimesel puhul liigselt sisejulgeolekule ning teisel ja kolmandal puhul sõjalisele riigikaitsele ning eeltoodu ei sobitu enam elanikkonnakaitse tänapäeval vajalikku laiemasse käsitusse.

Ka Päästeameti ülesannete määratlemine riiklikus elanikkonnakaitse süsteemis sõltub ekspertide hinnangul vähem Päästeametist endast ja rohkem laiema elanikkonnakaitse pildi kujunemisest Eestis. Ühel meelel ollakse selles, et Päästeamet on täna tugevaim ameti tasandi asutus, kellel on pädevus ja kompetentsid tegeleda rahuaja elanikkonnakaitse küsimustega inimeste suunal ja regioonides. Päästeametil on olemas nii regionaalsed struktuuriüksused kui ka vajalik õigusbaas, mis ka täna ei takista selle ülesande täitmist, kui elanikkonnakaitstes oleks erinevate asutuste vastutus ja rollid selged ja ära jagatud.

Kokkuvõttes nendivad kõik eksperdid üksmeelselt, et kui 1990. aastate alguses ehitati elanikkonnakaitse valdkonda Eestis ülesse „parema äranägemise“ järgi ja entusiasmist, hiljem tehti seda nõuete täitmiseks EL-i ja NATO-ga liitumiseks, siis viimased 7-8 aastat eksisteerib elanikkonnakaitse valdkonna mõtte arengus teatud tardumus ning puudub institutsioon või asutus, kelle eestvedamisel anda valdkonna arengule uus vajalik tõuge.

Alapeatüki teises blokis käsitleb magistritöö autor ekspertide ettepanekuid Eesti kriisireguleerimise süsteemi arendamiseks. Üks ekspert tõi esile, et kõigepealt vajaks Eesti elanikkonnakaitse valdkond laiapõhjalist ja kirjapandud käsitlust tulevikusuundumuste kohta. Tulenevalt olukorrast, et elanikkonnakaitse valdkond on asutuste ülene, peab selline dokument valmima Riigikogu või Vabariigi Valitsuse tasemel. Kõikide ekspertide ühine seisukoht oli, et lisaks nimetatud dokumendi koostamisele, peab kogu kriisireguleerimise ala koordineerimine Eestis tipnema Riigikantselei juures, olles täitevvõimu tipule, peaministri institutsioonile, lähimal võimalikul positsioonil. Eeltoodu on oluline nii elanikkonnakaitse valdkonna üldisel korraldamisel, aga ka suuremate kriiside lahendamisel, kus käsuahelad jõuavad Eesti suguses väikeriigis tegelikkuses niikuinii peaministrini. Siinjuures on oluline Riigikantselei tänaste pädevuste suurendamine.

Elanikkonnakaitse alases arengus peab oluliselt tõusma kolme võtmeministeeriumi – Siseministeerium, Kaitseministeerium ning Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium – koostöö. Siseministeerium, kui sisejulgeoleku juhtasutus, Kaitseministeerium, kui sõjalise riigikaitse juhtasutus ning Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, kui paljude elutähtsate teenuste juhtasutus. Üks ekspert tõi horisontaalse koostöö näitena esile, et Kaitseministeerium peab partneritele selgitama riigikaitse küsimusi, nagu näiteks sõja pidamise viisi Eestis – eeltoodu oleks sisend Siseministeeriumile elanikkonnakaitseliste ülesannete täitmiseks sõja-ajal. Väga olulise tulevikuriskina näevad kõik eksperdid küberjulgeolekut ning siinjuures toodi olulisena esile Kaitseministeeriumi koostöö vajadust nii Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kui Siseministeeriumiga.

Üks ekspert toonitas, et kriisideks valmistumisel ja nende ennetamisel on äärmiselt oluliseks töö elanikkonnaga. Vastutus oma turvalisuse ees tuleb Eestis viia madalaimale võimalikule tasandile – kodaniku juurde, samuti tuleb inimesteni viia info riigi tegelikest võimekustest neid suure kriisi korral abistada. Täna elavad inimesed suuresti „turvalisuse illusioonis“ ning riigi võimekus suure kriisi korral elanikkonnale abi osutada on täna oluliselt väiksem, kui seda keskmisena usutakse olevat. Teine ekspert peab vajalikuks, et üldhariduskoolidesse tuleb sisse viia uute põhimõtetega kodanikuõpetuse koolitus, mis viiks laiapõhjalise riigikaitse ning pääste- ja politsei poolt pakutavad teemad ühte õppeainesse ning erinevad elanikkonnakaitse komponendid ei oleks koolides konkurendid.

Kriisireguleerimise valdkonna akadeemilise arendamise peab ühe eksperdi hinnangul enda kanda võtma mõni avalik-õiguslikest ülikoolidest, kuna ei Sisekaitseakadeemia ega Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused või Balti Kaitsekolledž ei sobi kitsama vaate tõttu kriisireguleerimist laiapõhjaliselt akadeemiliselt arendama.

Kokkuvõtvalt leidsid eksperdid ühiselt, et elanikkonnakaitse peab eksisteerima Riigikantseleist koordineeritud valdkonnana, seejuures peavad aga vastutused kriiside ennetamisel ja nendeks valmistumisel paiknema erinevates ministeeriumites. Ekspertide arvamused läksid lahku kriiside lahendamise korralduse küsimustes. Kui kolm eksperti toetasid kriiside lahendamise mudelit, kus asutuste tegevusi koordineeritakse, siis üks ekspert oli seisukohal, et suuremate kriiside lahendamiseks peab Eestis eksisteerima tsentraalne mudel, kus on selge keskne korraldus ja toimiv käsuliin, samuti sarnane loogika kriiside lahendamises osalevates struktuurides.

Alapeatüki kolmandas blokis toob magistritöö autor esile ekspertide seisukohad ja ettepanekud Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete arendamiseks. Üks ekspert on seisukohal, et Päästeameti kriisireguleerimise alased ülesanded peavad olema klassikalised, ka tänases õiguses kirjeldatud inimeste elu, tervise ja vara ning keskkonna kaitsmine õnnetuste korral. Laiapõhjalise riigikaitse uued komponendid – avalik kord ja riikluse kaitse, ei ole Päästeameti fookuses ning seetõttu saab Päästeameti ülesannetest endiselt rääkida kui kriisireguleerimise alastest ülesannetest. Päästeametis endas tuleb teise eksperdi hinnangul oluliselt rohkem lähendada kriisireguleerimise valdkonda ja päästetööde valdkonda, kellel on tegelikud ressursid ja teadmised suurte kriiside lahendamiseks. Samuti tuleb ekspertide arvamusel Päästeameti sisestes ülesannete jaotuses tagada kriisireguleerimise valdkonnale võimalus keskenduda oma põhiülesannete täitmisele ning vähendada tänaseid ülesandeid kemikaaliohutuse ja väliskoostöö osas.

Ekspertide hinnangul on oluline, et elanikkonnakaitse keskne poliitiline koordineerimine riigis peab Päästeametist välja liikuma ning vastutus erinevate kriiside ennetamise ja nendeks valmistumise ees peab jääma asjaomaste ministriumite valitsusala ülesandeks. Ekspertid leiavad, et Päästeameti kunagine ambitsioon muutuda keskseks elanikkonnakaitse alaseks juhtasutuseks, ei ole tänaseks kujunenud olukorras enam vajalik ega võimalik. Riigis tervikuna on ametite rollid vähenenud ning elanikkonnakaitse valdkond on arenemas laiemale kandepinnale, kui Päästeameti põhiülesanded.

Ühe eksperdi hinnangul on Päästeameti fookus seni olnud eeskätt suunatud näoga õnnetuste tekke suunale (elutähtsate teenuste korraldajad ja osutajad) ja kriiside lahendamise suunale (kriisikomisjonid, omavalitsuste nõustamine). Õnnetuses osaleva poole, ehk inimese teavitamise ja haavatavuse vähendamisega peab Päästeamet hakkama senisest tõsisemalt tööd tegema, samuti töö suurõnnetuse alaste riskide teadvustamiseks ja vajalike käitumisjuhiste õpetamine ohu korral tegutsemiseks. Päästeameti ennetustöö valdkond inimeste ohuteadlikkuse arendamisel peab laienema ka suurõnnetuste suunale. Päästeameti eestvedamisel tuleb luua erinevate valdkondade kriisireguleerimise alaseid koostööplatvorme ja seda nii üleriigilisel kui regionaalsel tasandil. Nimetatud platvormide olemasoluga tagatakse omavaheline riskiinfo vahetamine ja tegevuste koordineeritus info inimesteni viimisel ja kodanikukasvatuse arendamisel.

Päästeameti peamiseks kasutamist vajavaks tugevuseks kriisireguleerimises on regionaalsete üksuste olemasolu. Läbi selle leiavad kaks eksperti, et Päästeameti panus

regionaalse tasandi asutuste ja ettevõtete ning kohalike omavalitsuste kriisireguleerimise alase võimekuse väljaarendamisel peab olema senisest suurem. Kriiside lahendamise korral, saab Päästeamet pakkuda nii inimressursilisi, kui füüsilisi välijuhtimiskeskondi valdkondadele, kellel selleks endal võimekus puudub. Eeltooduga ei saa ekspertide hinnangul Päästeametile üle minna olukorra lahendamise vastutus.

2.5. Välisriikide kriisireguleerimise praktika uuringu tulemused

Empiirilise osa viiendas alapeatükis luuakse ülevaade kolme võrdlusriigi kriisireguleerimise ala ülesehitusest ja ülesannetest. Uurimisele täpsema fookuse andmiseks püstitas magistritöö autor järgmised küsimused:

1. milline on riigis kriisireguleerimise ala koordineeriv keskasutus?
2. milliseid ülesandeid kriisireguleerimise ala keskasutus riigi kriisireguleerimise maastikul täidab?
3. millised on riigis kriisireguleerimist elluviivad asutused?
4. millised on riigis kohalike omavalitsuste ülesanded kriisireguleerimises?
5. kas riigis on eksisteeriv rahuaegne mehhanism tsiviil-militaarkoostöökriisireguleerimises?
6. kuidas tegeletakse riigis kriisireguleerimise alal elanikkonna suunal?

Rootsis omab kriisireguleerimise alast poliitilist üldvastutust Kaitseministeerium (*Ministry of Defence*). Igapäevase kriisireguleerimise alase valitsusasutuste omavahelise koordineeritud tegevuse eest vastutab Rootsis aga Riigikantselei (*Swedish Government Offices*) juures asuv Kriisireguleerimise Koordineerimise Sekretariaat (*Crisis Management Coordination Secretariat*). Rootsi kriisireguleerimise süsteemi eesmärkideks rahuajal on kriiside riskide ja tagajärgede minimeerimine, kriisideks sotsiaalse valmisoleku arendamine ja toetamine ning kriisireguleerimise alase tegevuse erinevate sektorite vaheline koordineerimine. (Rootsi...13.03.2013.)

Rootsi kriisireguleerimise süsteem põhineb kolmel peamisel printsiibil, milleks on vastutuse printsiip – kes tahes on vastutav mingi ülesande täitmise eest normaalsetes oludes, on sama ülesande täitmise eest vastutav ka kriisiolukorras, võrdsuse printsiip – kuniks võimalik, tuleb kriisi lahendada samadel põhimõtetel nagu tavaoludes ning

läheduse printsiip – kriisid tuleb lahendada ühiskonna madalaimal võimalikul tasandil. (Rootsi...13.03.2013.)

Kriisireguleerimise alase tegevuse korraldamise eest lasub vastutus Rootsis kolmel erineval tasandil – riiklik, regionaalne ja kohalik. Riiklikul tasemel vastutavad oma valdkonnas kriisireguleerimise eest mitmed valitsusasutused – Rootsi Tsiviilhädaolukordade Agentuur (*the Swedish Civil Contingencies Agency*), Rootsi Maanteeamet (*the Swedish Road Administration*), Rootsi Rahvuslik Posti ja Telekommunikatsiooni Agentuur (*the Swedish National Post and Telecom Agency*), Piirivalve (*the Coast Guard*). Nende asutuste ülesandeks on koordineerida tegevusi, mille eesmärgiks on oma vastutusvaldkonnas haavatavuse vähendamine ja kriisireguleerimise võimekuste arendamine. Samuti oodatakse neilt oma ülesannete täitmisel koostööd erasektori, kohalike omavalitsuste ja maakondadega. Kõik Rootsi valitsusasutused peavad koostama oma valdkonna riski- ja haavatavuse analüüsi ning tugevdama oma võimekust kriise lahendada. Tähtsat rolli kriisireguleerimise alases tegevuses ja koordinatsioonis omab Kaitseministeeriumi valitsusalas paiknev Rootsi Tsiviilhädaolukordade Agentuur, kes aga vastutuse printsiibist lähtuvalt ei võta üle teiste osapoolte kohustusi kriisireguleerimises. Rootsis ei ole ühtegi asutust või organisatsiooni, kellel lasuks laialdane kriisireguleerimise alane vastutus kõikide kriiside eest kogu maa ulatuses. (Kriisireguleerimine...30.03.2013.)

Regionaalsel tasemel on kriisireguleerimise alase tegevuse – sh õppuste läbiviimine, riski- ja haavatavuse analüüside koostamine, era- ja avaliku sektori koostöö tagamine – eest vastutavad maakondade administratsioonid. Ühtlasi ollakse maakonna tasandil vastutavad ka üldplaneeringute ja nendes turvalisuse küsimuste arvestamise eest. Maakonna tasandil vastutatakse ka kriiside lahendamise eest, riikliku abi vastuvõtmise korraldamise eest suuremate kriiside korral ning kriisireguleerimise alaste avalike suhete ning elanikkonna kaasamise ja informeerituse eest. (Kriisireguleerimine...30.03.2013.)

Kohalikud omavalitsused omavad Rootsis olulist autonoomiat ning kannavad suurt rolli nii tsiviilkaitstes (*civil defense*), kriisireguleerimises kui ka õnnetuste ärahoidmises. Kohalikud omavalitsused saavad maakondadelt pidevat abi ja toetust kriisireguleerimise alase tegevuse korraldamiseks. Kohalikud omavalitsused vastutavad ka päästeteenistuse toimimise eest oma piirkonnas, mis on peamine kohaliku omavalitsuse käsutuses olev kriisireguleerimise valdkonna eest vastutav asutus. Kõik kohalikud õnnetused lahendatakse

päästetöö juhi juhtimisel. Päästetöö juhil on õigus ka maakonna ja riiklike ressursside kaasamiseks sündmuse lahendamisele. (Kriisireguleerimine...30.03.2013.)

Tsiviil-militaarkoostöö eesmärgiks Rootsis on tihed koostöö ja kahepoolne informatsioonivahetus tsiviil- ja militaarstruktuuride vahel erinevate kriiside paremaks lahendamiseks. Koostöö toimub kõikidel administratiivtasanditel. Riiklikul tasandil on koostööpartneriteks Rootsi Tsiviilhädaolukordade agentuur ja Rootsi Kaitsejõudude Peastaap (*Swedish armed forces headquarters*). Koostöö hõlmab ühist kriisideks planeerimist, rahvusvahelisi tegevusi ning ühisõppuseid. (Kriisireguleerimine...30.03.2013.)

Elanikkonna suunal tegutsemisel on Rootsis vastutus kohalikel omavalitsustel, kelle kriisireguleerimise alast tegevust suunavad maakondade administratsioonid ning üleriigilisel tasemel Rootsi Tsiviilhädaolukordade Agentuur. Koos tegutsetakse selle nimel, et tagada elanikkonna informeeritus riskidest ning võime iseseisvaks tegutsemiseks ja toimetulekuks kriiside korral. Oluliste partneritena elanikkonna informeerimisel nähakse nii kolmanda sektori organisatsioone kui ka koole, kus nähakse ette aktiivseid tegevusi noorsoo riskiteadlikuks kasvatamisel. (Meetmed...30.03.2013.)

Hollandis vastutab kriisireguleerimise alase tegevuse eest iga ministerium oma valitsusalas. Valdonna eest üldvastutavaks asutuseks on Siseministeriumi Avaliku Korra ja Turvalisuse Direktoraaat (*the Directorate General for Public Order and Safety within the Ministry of the Interior*). Siseministerium koordineerib kriisideks valmisolekut ja on vastutav avaliku korra ja turvalisuse eest, mis muuhulgas sisaldab vastutust päästeteenistuse, kriisiaegse tervishoiu teenuse osutamise ja kriiside juhtimise eest. Kriisi puhkedes luuakse kriisi lahendamise keskus valdkonna eest vastutava ministeriumi juurde. Lisaks sellele võib peaminister kriisi lahendamiseks luua enda juurde ministritest koosneva kriisireguleerimise struktuuri. (Hollandi...13.03.2013.)

Siseministeriumi juures tegutseb Riiklik Koordineerimiskeskus (*National Coordination Centre*), mis tegutseb koordineerimiskeskusina kriiside korral mis ületavad ühe ministeriumi valitsusuala piire. Keskuse vastutusalaks on peamiselt informatsiooni jagamine ning administratiivsete meetmete koordineerimine erinevate ministeriumite, regioonide ja kohalike omavalitsuste vahel. (Hollandi...13.03.2013.)

Laiemalt lasub vastutus kriisireguleerimise alase tegevuse eest kohalikel omavalitsustel, kes kriisi korral tegutsevad koordineeritud regionaalses koostöös. Regioonidena on Hollandis moodustatud 25 turvalisusregiooni (*security region*), mis on ühised nii politsei- kui päästeregioonidena. Kui regionaalsed ressursid ei ole piisavad kriisi lahendamiseks, võidakse pöörduda riiklikule tasandile, kus abi andmise koordineerimise eest vastutab siseminister. Kriisi korral, mida ei suudeta lahendada kohaliku tasandil, võib juhtimise üle võtta Kuninganna volinik regioonis (*the Commissioner of the Queen*) ning sel juhul annab siseminister kriisi üldkoordinaatorina korraldusi otse volinikule. (Hollandi...13.03.2013.)

Tsiviil-militaarkoostöö toimub Hollandis kõikidel tasanditel ning nii kriisideks planeerimise kui reageerimise faasis. Üleriigilisel tasemel korraldab Hollandis valitsus turvalisusregioonide ja kaitseväe omavahelist koostööd kaasates selleks Militaarpolitsei (*Royal Military Constabulary*). Kõik Siseministeeriumi poolt Militaarpolitseile ettenähtavad kriisireguleerimise alased ülesanded kooskõlastatakse Kaitseministeeriumiga. Kaitseväge kaasamine toimub ka regionaalsel tasandil, kus turvalisusregiooni partneriks on kaitseväge regionaalne staap (*Regional Military Command*). Kriisi lahendamisele kaasatutena tegutsevad kaitseväge üksused tsiviiljuhtimise all. (Hollandi...30.03.2013.)

Elanikkonna kaasamisel kriisireguleerimise alasesse tegevusse on oluline roll turvalisusregioonidel, kes vastutavad nii riski- kui kriisikommunikatsiooni eest. Riskikommunikatsiooni ülesandeks on informeerida inimesi potentsiaalsetest kriisidest ja õnnetustest, mis võivad inimesi või keskkonda tabada ning valitsuse tegevustest kriiside ennetamiseks ja nende lahendamiseks. Lisaks vastutab iga minister elanikkonna teavitamise eest oma valitsusala riskidest. Riskikommunikatsiooni eesmärgiks on Hollandis elanikkonna ettevalmistamine riskidega arvestamiseks ning õigeteks tegevusteks nende vallandumisel. Kriiside vallandumisel vastutavad esmase elanike suunalise kriisikommunikatsiooni eest kohalike omavalitsuste juhid või linnapead, üle omavalitsuste piiride ulatuvate või valdkondade üleste kriiside korral võtab kriisikommunikatsiooni alase koordineeriva vastutuse omale turvalisusregioon. (Hollandi...30.03.2013.)

Soomes vastutab kriisireguleerimise ala korraldamise eest peaministri büroo juures tegutsev ministeeriumite esindajate kogu (*ministerial Chiefs of Readiness*). Esindajate kogu eesmärgiks on koordineerida iseseisvate, ent ühiskonna seisukohalt elutähtsate teenuste eest vastutavate ministeeriumite kriisireguleerimise alast tegevust. (Pursiainen, Hedin ja Hellenberg 2005)

Igapäevane vastutus kriisireguleerimise alaste tegevuste eest aga lasub Soome Siseministeeriumi päästeosakonnal (*Ministry of the Interior, Department for rescue services*). Päästeosakond vastutab üleriigilise kriisireguleerimise alase korralduse eest andes välja sellekohaseid akte ja korraldusi. Regioonide valitsused (*provincial governments*) vastutavad kriisireguleerimise alaste tegevuste eest oma regioonis ning kohalikud omavalitsused oma piirkonnas. Siseministeeriumil ja regioonide valitsustel on õigus kohustada kriisireguleerimise ala juhte osalema koolitustel ja õppustel. Riigi- ja kohalike omavalitsuste ametnikud on kohustatud kriisireguleerimise alastes tegevustes osalemiseks oma vastutusala ulatuses. Kohustused osalemaks kriisireguleerimise alastes tegevustes Soome sisaldavad planeerimist ja õppuseid, kriisi lahendamise struktuuride ettevalmistamist, alarmeerimissüsteemide monitoorimist ja sideühenduste ettevalmistamist ning ettevalmistamist evakuatsiooniks, päästetööks ning esmaabi andmiseks. (Pursiainen, Hedin ja Hellenberg 2005)

Kriisi puhkemisel käivitatakse selle lahendamiseks Soomes Siseministeeriumi, regioonide ja kohalike omavalitsuste statsionaarsed kriisikeskused, mis on varustatud kõigi vajalike sideühendustega. Lisaks sellele käivitavad kohalikud omavalitsused päästetöö-, esmaabi andmise-, kannatanute transpordi- ja logistikagrupid, kuhu üle Soome kuulub kokku umbes 85 000 inimest. Kui kriisi lahendamisele on kaasatud mitmed osapooled, siis on asutuste tegevuse omavahelise koordineerituse eest vastutavaks päästeasutus. See puudutab kõiki administratsiooni tasandeid – nii Siseministeeriumit kui kohalikul tasandil regionaalset päästeteenistust (kokku 22 päästeregiooni). Regionaalse päästeteenistuse toimimise eest vastutavad vastava regiooni kohalikud omavalitsused ühiselt. (Soome...13.03.2013.)

Tsiviil-militaarkoostöös kasutatakse kaitseväge Soomes juhtumipõhiselt. Kaitseväge abistab tsiviilstruktuure kriisiolukordades inimressursi, ekspertteadmiste ning rasketehnikaga. Peamised kaitseväge rahuaegse kasutamise põhjused Soomes on demineerimistööd, avaliku korra tagamine, alade isoleerimine ning päästetöödel osalemine. (Pursiainen, Hedin ja Hellenberg 2005)

Tavaoludes on Soomes nii asutused, ettevõtted, kinnisvara omanikud ja üksikindiviidid kohustatud valmistumiseks elu vara ja keskkonna kaitseks ning päästetöö tegemiseks sellises ulatuses nagu see on võimalik. Iseseisva päästetöö läbiviimiseks on Soomes valmis umbes 250 000 inimest. (Alarmteenistused...30.03.2013)

3. UURIMISTULEMUSTE ARUTELU JA RAKENDUSLIKUD ETTEPANEKUD

3.1. Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete analüüs

Arutelu ja rakenduslike ettepanekute peatüki esimeses alapeatükis **võrreldakse** kõigepealt Päästeameti täna täidetavaid kriisireguleerimise alaseid ülesandeid teoreetiliste aluste, Eesti tipp ekspertide seisukohtade ja välisriikide praktikaga. Võrdlusest tulenevalt **leitakse erinevused ning antakse erinevustele analüütiline hinnang**. Erinevustele analüütilise hinnangu andmise järel joonistuvad välja käesolevast alapeatükist tulenevad lähtekohad ettepanekute tegemiseks Päästeameti uuteks kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks.

Kriisireguleerimise alaste teoreetiliste aluste ja Päästeameti täna täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete kokkuvõtlikuks võrdlemiseks on magistritöö autor koostanud maatriksi, milles kõrvutada magistritöö alapeatükkides 1.1, 1.2 ja 1.3 esitatud teoreetilisi seisukohti ning magistritöö alapeatükkidest 2.2 ja 2.3 lähtuvaid Päästeameti täna täidetavaid kriisireguleerimise alaseid ülesandeid. Maatriks annab visuaalse selgituse Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete sarnasustest ja erinevustest võrreldes teoreetiliste käsitlustega. Erinevustele on alapeatüki analüütilises osas antud hinnang muudatuste vajaduse kohta, samuti on toodud esile analüüs muudatuste võimalikkuse kohta. Muudatuste vajadusele antakse maatriksis hinnang skaalal JAH või EI. Maatriks on esitatud magistritöö tabelis 1.

Tabel 1. Teoreetiliste seisukohtade ja Päästeameti täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete võrdlus

Teoreetiline seisukoht	Päästeameti ülesannete tegelikkus	Muudatuse vajadus
Tuleviku kriisid eemalduvad Päästeameti vastutusala.	Päästeametil täidab oma rolli, kui kriisireguleerimise ala keskselt koordineeriv üleriigiline asutus, nagu tänane õigusruum selle kaudselt sätestab.	JAH
Riigis tuleb suurendada kodanike teadlikkust kriisireguleerimisest.	Päästeamet ei tegele inimeste ega kodumajapidamiste iseseisva vastupanuvõime suurendamisega, ega oma mõõdikuid nimetatud seisundi hindamiseks.	JAH

Tabel jätkub lk 51

Jätk lk 50 alanud tabelile

Teoreetiline seisukoht	Päästeameti ülesannete tegelikkus	Muudatuse vajadus
Ühiskonna turvalisuse seisukohalt on olulisel kohal kohalike omavalituste võime kriiside korral olemasolevaid sotsiaalseid struktuure ära kasutades iseseisvalt kriisi lahendamisega toime tulla.	Päästeamet tegeleb kohalike omavalitsuste suunal, ent on nähtav tegevuse enama süstematiseerimise vajadus.	JAH
Kriisireguleerimine peab riigis olema ülesse ehitatud neljal faasil põhineva süsteemina, mille osadeks on kriiside ennetamine, kriisideks valmistumine, kriiside lahendamine ja kriiside tagajärgede leevendamine.	Eestis defineeritakse kriisireguleerimist kui meetmete süsteemi, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist, hädaolukorra lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist.	EI
Kriiside lahendamise võimekuseks peab riik ülesse ehitama kolmetasandilise juhtimise süsteemi – operatiivne, taktikaline ja strateegiline tasand.	Eestis luuakse erinevate sündmuste lahendamiseks PäästeS alusel kolmetasandiline staapide süsteem, mis kannavad nimetust sündmuskoha staap, regionaalne staap ja üleriigiline staap. Samuti on HOS alusel olemas kriisikomisjonide kolmetasandiline süsteem, mis kannavad nimetust Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon, regionaalne kriisikomisjon ning kohaliku omavalitsuse kriisikomisjon.	EI
Ei tohi püüelda „juhi ja kontrolli“ lahenduste poole kriiside juhtimisel, kuna kriis oma baasloomult on valdkondade ülene ning kaasaegses ühiskonnas nõuab see väga erinevate osapoolte osalemist kriisi lahendamisel.	Eesti õigusruum võimaldab nii koordineerivat (HOS) kui „juhi ja kontrolli“ (PäästeS) kriiside juhtimise süsteemi.	EI
Kaasaegseimate kriiside lahendamine sisaldab nii kriisireguleerimise kui tsiviilkaitse komponente ning nende kahe valdkonna arengut ei saa enam vaadata eraldiseisvalt, vaid tuleb tulevikus käsitleda kompleksse tervikuna.	Eestis on elanikkonna ettevalmistamist hädaolukorraks (üks kriisireguleerimise eesmärke) ja elanikkonna ettevalmistamist sõjaseisukorraks (üks tsiviilkaitse eesmärke) seni lähendatud vaid laiapõhjalise riigikaitse kontseptsiooni diskussioonides, ent reaalse elanikkonna suunaliste tegevusteni ei ole jõutud.	JAH
Kriisireguleerimise poliitika ja planeerimise üksus tuleb riigis luua võimalikult lähedale valitsusele.	Eestis paikneb kõrgeima tasandi kriisireguleerimise alase poliitika üksus siseministri tasemel ning planeerimise üksus Siseministeeriumi osakonna tasemel.	JAH

Päästeameti täna täidetavaid kriisireguleerimise alaseid ülesandeid ja kriisireguleerimise teoreetilisi aluseid võrreldes vaatlleb magistritöö autor kõigepealt ühiskonda tabavate kriiside võimalikke tulevikutrende. Nii O'Brien ja Read (magistritöö lk 14) kui ka Boin (magistritöö lk 15) on asunud seisukohale, et Euroopas, seega ka Eestis, tuleb peamiselt arvestada kliimamuutustest ja tehnoloogilisest arengust tulenevate kriiside tõenäosuse kasvuga ning et tuleviku kriisid keskenduvad peamiselt kriitilisele taristule. McEntire ja

Myers (magistritöö lk 18) näevad kriitiliselt olulise taristuna kommunikatsioonivõrgu-, elektrivõrgu-, transpordivõrgu-, vedelkütustega varustuse-, majanduse ja rahanduse-, veevõrgu-, alarmteenistuste- ja valitsuse toimimist. Vabariigi Valitsuse seaduse § 66 alusel on Siseministeeriumi vastutusalas riigi sisejulgeoleku tagamine ja avaliku korra kaitsmine, kriisireguleerimine, riigi tegevusvaru ning tuletõrje- ja päästeala tööde korraldamine. Samas on Vabariigi Valitsuse seaduse § 63 alusel Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi vastutusalas riigi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamine ning elluviimine energeetika, elamumajanduse, transpordi (sh transpordi infrastruktuur, veondus, transiit, logistika ja ühistransport), liikluskorralduse (sh liiklus raudteel, maanteedel ja tänavatel, vee- ja õhuteedel) ja telekommunikatsiooni valdkonnas, riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine, tehnoloogiline arendustegevus ja innovatsioon ning vedelkütuse miinimumvaru haldamine. Eeltoodust saab teha üldistuse, et tuleviku kriisid Eestis on üha rohkem nihkumas Siseministeeriumi suunalt Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi vastutusalale. Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete täitmist mõjutavana saab esile tõsta kliimamuutustest tulenevad kriisid, mis võivad kaasa tuua tugevaid torme, üleujutusi ning ekstreemselt kõrgeid või madalaid temperatuure. Kriisid, mis tulenevad tehnoloogilisest arengust või mis keskenduvad kriitilisele taristule ja elutähtsate teenuste pakkumisele ei ole Päästeameti vastutusalas ei ennetuse ega valmistumise tähenduses. Küll aga toovad elutähtsate teenuste osutamise või kriitilise taristu toime häired kaasa sündmuseid või sündmuste ahelaid, mis tingivad vajaduse Pääsameti kaasatuseks sündmuse lahendamisele koos teiste asutustega. Eesti lähiminevikust võib näitena esile tuua 09.-10.12.2010 toimunud sündmused, kus Tallinn-Narva maantee 119. kilomeetril, Padaoru piirkonnas, muutus tee lumetormist „Monika“ tingitult läbimatuks ning sõiduautodes, reisibussides ja veokites oli Päästeameti andmetel lumevangis kokku umbes 600 inimest. Vaatamata faktile, et HOS § 34 lg 2 pt 11 alusel oli tegemist Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi vastutusalas oleva elutähtsa teenuse (riigi põhi- ja tugimaanteed hoiu toimimine) toimepidevuse häirega, viis sündmuste ahel olukorrani, kus korraga oli ohus väga paljude inimeste elu ja tervis ning olukorra lahendamisse oli sunnitud sekkuma Päästeamet. Analüüsides kriiside tulevikutrendide mõjusid Päästeameti kriisireguleerimise alastele ülesannetele selgub, et kuna tuleviku kriisid eemalduvad Päästeameti vastutusalast, on Päästeametil üha keerulisem täita oma rolli, kui kriisireguleerimise ala keskselt koordineeriv üleriigiline asutus, nagu tänane õigusruum selle kaudselt sätestab. Teiselt poolt saab aga analüüsist teha järelduse, et vaatamata üle-euroopalisele tendentsile kriiside liikumiseks Päästeameti

otsest vastutusalast eemale, peab Päästeamet säilitama ja tugevdama oma väljuhtimisvõimekust reageerimaks iseseisvalt või koos teiste asutustega mistahes algündmusest põhjustatud õnnetustele, kus on ohus inimeste elu, tervis, vara või keskkond ning kus on vajalik asustevaheline kiire ja koordineeritud tegevus sündmuse lahendamiseks ja selle tagajärgede leevendamiseks.

Ühiskonna haavatavuse vähendamise võimaluste kohalt on McEntire (magistritöö lk 15), Paton ja Johnston (magistritöö lk 15) ning Larsson ja Enander (magistritöö lk 15-16) seisukohal, et kuna me ei suuda kontrollida loodusjõude, ega ülemaailmseid paratamatuid kriisireguleerimise valdkondi mõjutavaid trende, samuti ei suuda me ette ennustada järgmise kriisi kohta, aega ja iseloomu, peab riiklik kriisireguleerimine senisest rohkem tegelema ühiskonna haavatavuse vähendamise ja kriisidele vastupanuvõime suurendamisega. Haavatavuse vähendamise kolmeks peamiseks võimaluseks riigis on teoreetikute hinnangul elanikkonna riskiteadlikumaks muutmine ning haavatavuse analüüsivõimekuse ja kogukonna iseseisva vastupanuvõimekuse suurendamine. Ka Kouzmin, Jarman ja Rosenthal (magistritöö lk 22) toovad oma ettepanekutes riikliku kriisireguleerimise ala korraldusest esile, et riigis tuleb suurendada kodanike teadlikkust kriisireguleerimisest. Kapucu (magistritöö lk 16) on järeldanud, viidates 2006. aasta Valge Maja raportile 2005. aastal toimunud orkaanide Katrina ja Rita kohta, et enamik kriisiohtlikes piirkondades elavaid inimesi küll teadvustab kriisideks iseseisva valmistumise vajalikkust, ent väga vähesed seda ka tegelikult teevad. Samuti viitas ta olukorrale, et riigiasutustel on väga vähe informatsiooni kodumajapidamiste tegelikust valmisolekust kriisiolukordadeks. Ameerika Ühendriikides on küll vastavaid üksikuid uurimusi läbi viidud, kus hinnatakse erinevaid kodumajapidamise valmisoleku aspekte (nt kriisiolukorra-alase väljaõppe olemasolu, esmaabi andmise oskuste valdamist, esmaabi vahendite ning toidu- ja veetagavara olemasolu kodus), ent laialdasteks üldistusteks ei ole need uurimused piisavad. Eestis vastavaid uurimusi elanikkonna hulgas läbi viidud ei ole. Päästeameti täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete analüüsist tulenevalt selgus aga, et Päästeamet ei tegele ei kodumajapidamiste iseseisva vastupanuvõime suurendamisega, ega oma ka mõõdikuid nimetatud seisundi hindamiseks ühiskonnas. Ülesanne ei kajastunud ametnike ametijuhendites ning elanikkonna teadlikkuse tõstmise ja haavatavuse vähendamise vajadust nimetas ankeetküsitluses kriiside ennetuse või nendeks valmistumise blokis vaid 1 vastanu 31-st. Lähtudes Päästeametile HOS § 4 lg 2 pandud ülesandest regionaalse kriisikomisjoni töö juhtimisel, PäästeS § 5 lg 6 pandud ülesandest

hädaolukorraks valmistumisel ja selle lahendamise tagamisel ning PÄA põhimäärus § 26 pt 9 pandud ülesandest päästkeskuse ülesannete täitmiseks vajaliku koostöö arendamiseks teiste riigiasutuste, kohalike omavalitsuste, organisatsioonide ja ettevõtetega, on vastavad volitused Päästeametil aga olemas ning puuduvad õiguslikud või töökorralduslikud takistused nimetatud ülesande täitmisele asumiseks.

Kogukondade kriiside lahendamisele kaasamise küsimuses on Dynes (magistritöö lk 24-25) ning Clerveaux, Spence ja Katada (magistritöö lk 17) seisukohal, et riiklik kriisireguleerimine peab tänapäeval arvestama ühiskonnas toimunud sotsiaalsete muutustega ning arendama meetmeid tõstmaks kogukonna ühtsust ja kollektiivse reageerimise võimet, kaasama kogukonnad kriisideks valmistumisele, kasutama olemasolevaid käitumisvorme, sotsiaalseid üksuseid, juhtimisstruktuure ja käsuliine ning infovahendeid ja -kanaleid kriisireguleerimise baasstruktuurina. Ka Kouzmin, Jarman ja Rosenthal (magistritöö lk 22) toovad oma ettepanekutes riikliku kriisireguleerimise ala korraldusest esile, et riigis tuleb arendada esimese astme kriisi lahendamise struktuuride võimekust ja autonoomsust. Eeltoodud teoreetilistest seisukohtadest nähtub, et ühiskonna turvalisuse seisukohalt on väga olulisel kohal kohalike omavalitsuste võime kriiside korral olemasolevaid sotsiaalseid struktuure ära kasutades iseseisvalt kriisi lahendamisega toime tulla. Tulenevalt HOS § 5 lg 5 alusel Päästeameti ülesandest kohaliku omavalitsuse kriisikomisjoni põhimääruse eelnõu ja kriisikomisjoni koosseisu kooskõlastamiseks, HOS § 4 lg 2 pt 3 tulenevast Päästeameti ülesandest regionaalse kriisikomisjoni tegevuspiirkonda puudutava hädaolukorra riskianalüüsi osa läbivaatamiseks, PäästeS § 5 lg 6 tulenevast ülesandest hädaolukorraks valmistumise ja selle lahendamise tagamiseks ning PÄA põhimäärus § 26 pt 9 tulenevast ülesandest päästkeskuse ülesannete täitmiseks vajaliku koostöö arendamiseks teiste riigiasutuste, kohalike omavalitsusüksuste, organisatsioonide ja ettevõtetega, on vastavad volitused Päästeametil aga olemas ning puuduvad õiguslikud või töökorralduslikud takistused nimetatud ülesande täitmiseks. Päästeameti kriisireguleerimise valdkonnas töötavate ametnike seas läbi viidud ankeetküsitlus näitas Päästeameti tegevust kohalike omavalitsuste suunal, ent nähtav oli ka selle tegevuse enama süstematiseerimise vajadus, mis nähtus faktist, et erinevates päästkeskuste piirkondades olid tegevused sellel suunal erinevad.

Kriisireguleerimine peab Whitaker'i (magistritöö lk 23) raporti järgi olema riigis ülesse ehitatud neljal faasil põhineva süsteemina, mille osadeks on kriiside ennetamine, kriisideks valmistumine, kriiside lahendamine ja kriiside tagajärgede leevendamine. Tulenevalt HOS

§ 2 lg 2 defineeritakse Eestis kriisireguleerimist kui meetmete süsteemi, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist, hädaolukorra lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist. Vaatamata terminoloogilisele erinevusele mõistete „kriis“ ja „hädaolukord“ vahel, võib teha üldistuse, et kriisireguleerimise süsteemi ülesehitus toetub Eestis teoreetilistes alustes esitatud seisukohtadele. Ka muude kriisireguleerimise alast tegevust korraldavate õigusaktide analüüs ning Päästeameti kriisireguleerimise alal töötavate ametnike seas läbi viidud ankeetküsitlus näitab täidetavate ülesannete jaotumist Päästeameti kriisireguleerimise valdkonnas nimetatud nelja faasi. Olukorrale analüütilist hinnangut andes nähtub, et riikliku neljafaasilise kriisireguleerimise alase korralduse kohalt ei ole Päästeametis vajadust muudatuste elluviimiseks, kuna olemasolev olukord vastab juba praegu teoreetilistele käsitlustele.

Kriiside lahendamise võimekuseks peab Perry (magistritöö lk 23) ning Salmon, Stanton, Jenkins ja Walker'i (magistritöö lk 23) järgi riik ülesse ehitama kolmetasandilise sündmuste juhtimise süsteemi – operatiivne, taktikaline ja strateegiline tasand – ning kriisi lahendamise tagamiseks peab riigis olema olema juhtimiskeskuste süsteem. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 06.01.2012 määrusele nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“ § 5 lõikele 1 luuakse riigis erinevate sündmuste lahendamiseks staapide süsteem, kus staabid kannavad nimetust sündmuskoha staap, regionaalne staap ja üleriigiline staap. Ka vastavalt HOS § 3 - § 5 on Eestis loodud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon, neli regionaalset kriisikomisjoni ja kohalike omavalitsuste kriisikomisjonid. Eeltoodust nähtuvalt toimib Eestis juba praegu kolmetasandiline kriiside lahendamise juhtimise ja koordineerimise süsteem. Juhtimiskeskuste füüsiliste ruumide olemasolu ning juhtimisprotseduuride eksisteerimise kohta annab täiendava vastuse ka Päästeameti kriisireguleerimise valdkonnas töötavate ametnike seas läbi viidud ankeetküsitlus, mis näitab, et kriiside lahendamise juhtimiseks ja koordineerimiseks on vajaduse korral selleks spetsiaalselt kohandatav keskkond päästekeskustes olemas 78,9% vastanute hinnangul ning hädaolukordade lahendamise korra või juhendi olemasolu kohta andis jaatava vastuse 89,5% ametnikest. Analüüsist tulenevalt vastab Eesti kriiside lahendamise juhtimise ja koordineerimise süsteem juba praegu teoreetilistes seisukohtades püstitatutele ning vajadust nendesse süsteemidesse muudatuste sisseviimiseks ei ole.

Kriiside lahendamise põhimõtete kohalt on Alexander (magistritöö lk 17), Dynes (magistritöö lk 24-25) ja Kapucu (magistritöö lk 24-25) teinud järelduse, et kriiside lahendamine ei toimu tänapäeval enam ülalt-alla“ (*top-down authority structure*) põhimõttel ning lahendamiseks valmistumisel peab riiklik kriisireguleerimise valdkond kaasaegses ühiskonnas arvestama kõigi oluliste ühiskonna osapooltega – riigisektor, erasektor, kolmas sektor. Ka Drabek ja McEntire (magistritöö lk 21) ning Boin (magistritöö lk 21) on asunud seisukohale, et kriisid toovad enamus kordadel esile unikaalseid lahendamist vajavaid probleeme ning tihti on kriisidel kas mitu või mitte ühtegi „omanikku“ (*owner*) ning seetõttu ei tohi püüelda „juhi ja kontrolli“ (*command and control*) lahenduste poole kriiside juhtimisel, kuna kriis oma baasloomult on valdkondade ülene ning kaasaegses ühiskonnas nõuab see väga erinevate osapoolte osalemist kriisi lahendamisel, kelle õigused ja kohustused pärinevad tihti erinevatest allikatest. Analüüsides olukorda Eestis, ilmneb, et HOS, kui kriisireguleerimise alane baasseadus, on valdavalt erinevate asutuste tegevuste koordineerimise keskne kriisi lahendamise faasis, sätestades HOS § 4 lg 2 pt 4, et regionaalne kriisikomisjon abistab vajaduse korral eriolukorra juhti eriolukorra väljakuulutamise põhjutanud hädaolukorra lahendamise koordineerimisel ja teabevahetuse korraldamisel ning HOS § 4 lg 2 pt 5 alusel abistab regionaalne kriisikomisjon vajaduse korral üleregioonilise mõjuga hädaolukorda lahendavaid asutusi teabevahetuse korraldamisel ja hädaolukorra lahendamise koordineerimisel. Samas PäästeS ja selle alamaktid, olles Päästeameti tegevust korraldavad peamised õigusaktid Eestis, on kriisi lahendamise faasis enam „juhi ja kontrolli“ kesksed, sätestades PäästeS § 6 lg 3, et päästetöö juhile ja demineerimistöõ juhile alluvad kõik päästesündmusel osalevad riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutused ning eraõiguslikud juriidilised isikud ning PäästeS § 6 lg 4, et päästetöö juhil või demineerimistöõ juhil on õigus anda päästetööõl või demineerimistöõõl korraldusi teistele riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning eraõiguslikele juriidilistele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi. Seega näeb kehtiv õigus ette võimalused nii kriisi koordineerimiseks, kui päästesündmuse korral ka „juhi ja kontrolli“ meetodite rakendamiseks. Olukorrale analüütilist hinnangut andes peab tõdema, et teoreetilistest alustest lähtuvalt ei ole muudatused Eesti kriiside lahendamise põhimõttelises süsteemis vajalikud.

Kriisireguleerimise (*civil protection*) ja tsiviilkaitse (*civil defense*) lähenemisest on Alexander (magistritöö lk 24) esile tõstnud, et kui enne 9/11 sündmuseid hoiti Ameerika

Ühendriikides kriisireguleerimine ja tsiviilkaitse lahus, siis nüüd paljastus, et kaasaegseimate kriiside lahendamine võib sisaldada nii kriisireguleerimise kui tsiviilkaitse komponente ning nende kahe valdkonna arengut ei saa enam vaadata eraldiseisvalt, vaid tuleks tulevikus käsitleda kompleksse tervikuna. Ka Kouzmin, Jarman ja Rosenthal (magistritöö lk 22) toovad oma ettepanekutes riikliku kriisireguleerimise ala korraldusest esile, et riigis tuleb suurendada militaarkomponendi kaasatust kriisireguleerimisse. Eestis on elanikkonna ettevalmistamist hädaolukorraks (üks kriisireguleerimise eesmärke) ja elanikkonna ettevalmistamist sõjaseisukorraks (üks tsiviilkaitse eesmärke) seni lähendatud vaid laiapõhjalise riigikaitse kontseptsiooni diskussioonides, ent reaalse elanikkonnasuunaliste tegevusteni ei ole seni kolmnurgas Kaitseministeerium – Siseministeerium – Päästeamet jõutud. Olukorrale analüütilist hinnangut andes on nähtav vajadus elanikkonnakaitse valdkonna ja tsiviilkaitse valdkonna lähendamiseks Eestis laiapõhjalise riigikaitse kontseptsiooni raames ning Päästeamet peab sellel tegevussuunal koostöös Siseministeeriumi ja Kaitseministeeriumiga senisest enam aktiveeruma.

Kriisireguleerimise süsteemi üldisel ülesehitamisel riigis on oluline jälgida ka Kouzmin, Jarman ja Rosenthal'i (magistritöö lk 22) järeldusi, kes tõstavad üheksa olulise soovitusse seas esile, et kriisireguleerimise poliitika ja planeerimise üksus tuleb riigis luua võimalikult lähedale valitsusele. Täna paikneb kõrgeima tasandi kriisireguleerimise alase poliitika planeerimise üksus Eestis Siseministeeriumi osakonna tasemel, mis ei vasta teoreetilistes alustes püstitatud eesmärkidele. Kriisireguleerimise valdkonda koordineeriva koguna eksisteerib Eestis ka siseministri juhitud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon, ent see kogu ei täida kriisireguleerimise valdkonna igapäevase koordineerimise ja planeerimise funktsioone.

Eesti tippekspertide seisukohtade ja Päästeameti täna täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete kokkuvõtlikuks võrdlemiseks on magistritöö autor koostanud maatriksi, milles kõrvutada magistritöö peatükis 2.4 esitatud Eesti kriisireguleerimise tippekspertide seisukohti ning magistritöö alapeatükkidest 2.2 ja 2.3 lähtuvaid Päästeameti kriisireguleerimise alaseid ülesandeid. Maatriks annab visuaalse selgituse Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete sarnasustest ja erinevustest võrreldes tippekspertide seisukohtadega. Erinevustele on alapeatüki analüütilises osas antud hinnang muudatuste vajaduse kohta, samuti on toodud esile analüüs muudatuste võimalikkuse kohta.

Muudatuste vajadusele antakse maatriksis hinnang skaalal JAH või EI. Maatriks on esitatud magistritöö tabelis 2.

Tabel 2. Tippeksperptide seisukohtade ja Päästeameti täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete võrdlus

Tippeksperptide seisukoht	Päästeameti ülesannete tegelikkus	Muudatuse vajadus
Elanikkonnakaitse keskne koordineerimine riigis peab Päästeametist välja liikuma ning keskseks koordinaatoriks peab saama Riigikantselei.	Kehtiv õigusruum sätestab kaudselt Päästeametile rolli, kui kriisireguleerimise ala keskselt koordineeriv asutus riigis.	JAH
Päästeametil on vajalik märgatavalt suurema tähelepanu pööramine inimeste ja kodumajapidamiste riskiteadlikumaks muutmisele, haavatavuse vähendamise vajalikkuse teadvustamisele ning käitumisjuhiste õpetamisele kriisiolukorras iseseisvaks toimetulekuks.	Päästeameti tegevussuund kriisireguleerimises on olnud institutsionaalne ning väga suurt tähelepanu on pööratud riskide analüüsimisele, hädaolukorra plaanide koostamisele, kriiside lahendamise struktuuride loomisele ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete kontrollile.	JAH
Päästeametil on väga oluline roll regionaalse tasandi asutuste ja ettevõtete ning kohalike omavalitsuste kriisireguleerimise alase võimekuse väljaarendamise toetamisel, et saavutada kogukondade suurem iseseisev vastupanuvõime kriiside korral toimetulekuks.	Päästeamet tegeleb kohalike omavalitsuste suunal, ent on nähtav tegevuse enama süstematiseerimise vajadus.	JAH
Päästeameti välijuhtimisvõimekust tuleb ära kasutada nii Päästeameti enda vastutusel olevate kriiside lahendamisel, kui ka toe pakkumisel teistele asutustele ja ettevõtetele, kui kriisi lahendamine vajab füüsilisi välijuhtimiskeskondi ja kompetentse.	Päästeamet viib teistele asutustele läbi ühiskoolitusi ja õppuseid kus asutused saavad teadlikeks Päästeameti välijuhtimise alastest võimalustest ning Päästeamet saab teadlikuks teiste osapoolte vajadustest, ent on nähtav koolitustele ja õppustele suurema asutuste ringi kaasamise vajadus.	JAH
Päästeameti kriisireguleerijad peavad looma ametite tasandi kriisireguleerijate horisontaalse koostöö platvormid.	Sellesuunalisi tegevusi Päästeamet vajalikul määral teinud ei ole.	JAH

Päästeameti täna täidetavaid kriisireguleerimise alaseid ülesandeid ja Eesti kriisireguleerimise ala tippeksperptide seisukohti võrreldes selgub, et eksperdid toetavad Päästeametile klassikaliste kriisireguleerimise alaste ülesannete – inimeste elu, tervise, vara ja keskkonna kaitse – säilitamist. Sarnaselt teoreetilistele alustele, toetavad ka eksperdid, et Päästeamet ei peaks omama ambitsiooni muutuda Eestis kriisireguleerimise alaseks riiklikuks koordineerivaks keskasutuseks. Elanikkonnakaitse keskne koordineerimine riigis peab ekspertide hinnangul selgelt ja deklareeritult Päästeametist välja liikuma ning selliseks keskseks koordinaatoriks peab ekspertide ühisel hinnangul saama Riigikantselei. Võrreldes 1990. aastate algusega on muutunud vahekorrad

ministeeriumite ja ametite rollide vahel ministeeriumite tugevuse suunas ning ka laiapõhjalise riigikaitse kontseptsioonis käsitletavat avaliku korra ja riikluse säilitamise komponendid ei saa olla Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete fookus. Ekspertide arvamusel on oluline Päästeameti sisestes ülesannete jaotuses tagada kriisireguleerimise valdkonnale võimalus keskenduda oma põhiülesannete täitmisele ning vähendada tänaseid ülesandeid kemikaaliohutuse ja väliskoostöö osas. Ekspertide seisukohtade analüüsist nähtuvalt lükatakse ümber Eesti õigusest tulenev kaudne eeldus Päästeametist, kui kriisireguleerimise ala keskasutusest riigis.

Ekspertid selgitavad, et kui siiani on Päästeameti tegevussuund kriisireguleerimise valdkonnas olnud valdavalt institutsionaalne ning väga suurt tähelepanu on pööratud olemasolevate riskide analüüsimisele, hädaolukorra plaanide koostamisele, kriiside lahendamise struktuuride loomisele ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete kontrollile, siis edaspidi on vajalik märgatavalt suurema tähelepanu pööramine inimeste ja kodumajapidamiste oma piirkonna riskidest teadlikumaks muutmisele, haavatavuse vähendamise vajalikkuse teadvustamisele ning käitumisjuhiste õpetamisele kriisiolukorras iseseisvalt hakkama saamiseks. Elanikkonna suunalist fokuseeritud kriisireguleerimise alast tegevust toetavad ka teoreetilised alused. Päästeameti kriisireguleerimise valdkonna ja ennetustöö valdkonna koostöö, milleks on Päästeameti sees loodud ka struktuurne eeldus (kriisireguleerimine ja ennetustöö paiknevad mõlemad ühe peadirektori asetäitja alluvuses), peab oluliselt tõhustuma ning ennetustöö valdkonna fookus peab lisaks tule- ja veeõnnetuste ennetamisele senisest enam olema suunatud inimeste ja kodumajapidamiste suunalisele suurõnnetusennetusele.

Tulenevalt Päästeameti struktuuriüksuste paiknemisest regioonides näevad eksperdid Päästeametil väga olulist rolli regionaalse tasandi asutuste ja ettevõtete ning kohalike omavalitsuste kriisireguleerimise alase võimekuse väljaarendamise toetamisel, et saavutada kogukondade suurem iseseisev vastupanuvõime kriiside korral toimetulekuks. Sama toetavad ka teoreetilised alused. Ankeetküsitlusest ning Päästeameti kriisireguleerimise ala dokumentide analüüsist nähtuvalt kohalike omavalitsuste suunal ka intensiivselt tegutsetakse, ent analüüsist tulenevalt oleks vajalik märgatavalt süstematiseeritum tegevus. Nii eelmises lõigus toodud elanikkonna kui käesolevas lõigus toodud kogukondade haavatavuse vähendamise tulemuste mõõtmiseks tuleb Päästeametil välja töötada vastavad tulemusindikaatorid, mis oleks ka sihtgrupile heaks näiteks tegevustest, mis viivad kriisidele vastupanuvõime suurenemiseni.

Oluliselt laialdasemat rakendust näevad eksperdid Päästeametis olemasoleva välijuhtimisvõimekuse ärakasutamisele kriiside lahendamisel. Võimekust tuleb siinjuures ära kasutada nii Päästeameti enda vastutusel olevate kriiside lahendamisel, kui ka toe pakkumisel teistele asutustele ja ettevõtetele, kui kriisi lahendamine vajab füüsilisi välijuhtimiskeskondi ja kompetentse. Päästeamet ei saa siinjuures võtta vastutust teiste valdkondade kriiside lahendamisel, ent Päästeameti kasutuses olevaid vahendeid ja tema juhtimisalast võimekust välijuhtimise platvormina peab Eestis senisest enam kasutama. Siinjuures on väga suur roll ühistel koolitustel ja õppustel, kus teised asutused saavad teadlikeks Päästeameti võimalustest ning Päästeamet saab teadlikuks teiste osapoolte vajadustest ning sellesuunalist tegevust peab Päästeamet intensiivistama. Samuti peab Päästeamet kaasama koolitustele ja õppustele laiemat ringi asutusi. Õppused aitavad kaasa nii mõlemapoolse teadlikkuse kasvule, kui ka oskuse suurenemisele teise poole võimaluste ärakasutamiseks kriisisituatsioonis.

Tulenevalt kaasaegsete kriiside valdkonnaülesest iseloomust on ekspertide hinnangul olulisel kohal ka erinevate asutuste kriisireguleerimise valdkonna töötajate koostöö kõikides kriisireguleerimise faasides – ennetamine, valmistumine, lahendamine ja leevendamine. Päästeameti kriisireguleerijad peavad siin looma vajalikud kriisireguleerijate horisontaalse koostöö platvormid – kas alaliste või ajutiste koostöövormide näol, kus saab planeerida ja ellu viia ühiseid tegevusi riskiinfo elanikkonnani viimiseks, elanikkonna ettevalmistamiseks kriiside korral tegutsemiseks ning erasektori ja kolmanda sektori kaasamiseks kriisireguleerimisse. Samuti tuleb planeerida tegevusi ühisteks koordineeritud tegevusteks kriiside lahendamisel ja nende tagajärgede leevendamisel. Täna sellesuunalisi tegevusi ekspertide hinnangul vajalikul määral tehtud ei ole.

Välisriikide kriisireguleerimise alase praktika ja Päästeameti täna täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete kokkuvõtlikuks võrdlemiseks on magistritöö autor koostanud maatriksi, milles kõrvutada magistritöö alapeatükis 2.5 esitatud Rootsi, Hollandi ja Soome kriisireguleerimise süsteeme Eesti vastava olukorraga. Maatriks annab visuaalse selgituse Eesti kriisireguleerimise süsteemi erinevustest võrreldes välisriikide kriisireguleerimise süsteemidega. Võrreldavuse tagamiseks hindab magistritöö autor

esimeses tulbas toodud väärtuseid skaalal kõrge, keskmine ja madal. Maatriks on esitatud magistritöö tabelis 3.

Tabel 3. Rootsi, Hollandi, Soome ja Eesti kriisireguleerimise süsteemide võrdlus

	Rootsi	Holland	Soome	Eesti
Kriisireguleerimise keskne koordineerimine	Riigikantselei	Ministrite nõukogu	Peaministri büroo	Siseministeerium
Kriisireguleerimise poliitikat elluviiv asutus	Tsiviilhädaolukordade Agentuur	Siseministeerium	Siseministeerium	Päästeamet
Kohalike omavalitsuste roll kriisireguleerimises	Kõrge	Kõrge	Kõrge	Keskmine
Tsiviil-militaarkoostöö tase	Keskmine	Keskmine	Keskmine	Keskmine
Elanikkonna kaasatus kriisireguleerimises	Kõrge	Kõrge	Kõrge	Madal

Tabelist nähtuvalt saab Eesti kriisireguleerimise süsteemi erinevusena võrreldes võrdlusriikidega esmalt esile tõsta institutsiooni, kes täidab selle ala valdkondliku juhtkoordinaatori rolli. Kui Eestis tipneb see institutsionaalselt Siseministeeriumi osakonnaga ning siseministri poolt juhitava valdkondadeülese Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoniga, siis kõikides võrdluseks võetud välisriikides paikneb kriisireguleerimise valdkonda tipmiselt koordineeriv organ peaministri vahetus läheduses. Samuti saab riikidevahelise nähtava erinevusena esile tõsta kriisireguleerimise poliitikat elluviiva juhtasutuse tasandit, kus nii Soomes kui Hollandis tehakse seda Siseministeeriumi juures, ent Eestis ja Rootsis on selleks ameti tasand, vastavalt Eestis Siseministeeriumi valitsusalasse kuuluv Päästeamet ning Rootsis Kaitseministeeriumi valitsusalasse kuuluv Rootsi Tsiviilhädaolukordade Agentuur.

Võrdlusriikides on väga olulisel kohal kohalike omavalitsuste ja regioonide roll kriisireguleerimises. Eeltoodu tuleneb kohalike omavalitsuse suuremast tähendusest ja autonoomsusest riigi haldussüsteemis tervikuna, mille näiteks on muuhulgas ka päästeteenuse osutamise korraldamine kohalike omavalitsuste ülesandena kõigis kolmes võrdluseks võetud riigis. Ka esmatasandi kriisireguleerimise korraldus on kõigis kolmes võrdlusriigis sarnaselt Eestile kohalike omavalitsuste kanda, ent kohalike omavalitsuste võime kriisireguleerimise ala korraldamiseks omas piirkonnas on vastutuse ulatusest tulenevalt erinev. Võrdlusriikide kohalikel omavalitsustel või kohalikest omavalitsustest moodustatud regioonidel on olemas vajalikud instrumendid (nt päästeasutuse haldamine

kõigis võrdlusriikides ja politseiasutuse haldamine Hollandis) vastavate ülesannete täitmiseks.

Tsiviil-militaarkoostöös on kõikides riikides, sealhulgas Eestis, nähtav lähenemine, kus militaarjõude kaasatakse tsiviilsündmuste lahendamisele läbi kaitseväes olemasoleva, ent tsiviilstruktuurides puuduva inimtööjõu, rasketehnika ja ekspertteadmiste. Võrdlusriikides oli dokumentide baasil nähtav ka aktiivne ja õiguses kajastatud militaarstruktuuride kaasamine tsiviilkriiside planeerimistegevusse, ent erinevused Eestiga ei olnud sellised, mis oleks tinginud koostöö taseme kohta erineva hinnangu andmise. Eesti peamine arenguruum tsiviil-militaarkoostöö edasiseks paremaks planeerimiseks on tsiviil kriisireguleerimise valdkonna laialdasem kaasatus laiapõhjalise riigikaitse kontseptsiooni koostamisse, mis on täna veel liigselt kaldu sõjalise riigikaitse suunale, samuti ei ole Eestis tsiviilstruktuuride sõja-aegne kaasatus elanikkonnakaitsele veel piisaval määral käsitletud.

Elanikkonna kaasatus rahuaegsesse kriisireguleerimisse on Eestis võrreldes välisriikide praktikaga kõige mahajäänum. Teiste riikide praktika näitab väga aktiivset elanikkonna kaasatust kriisireguleerimisse. Elanikkonda kaasatakse läbi riskikommunikatsiooni, kus inimesteni viiakse süsteemselt infot tema elukoha võimalikest riskidest. Riskikommunikatsiooni alane tegevus on koordineeritud nii valdkondade üleselt kui ka erinevate tasandite asutuste vahel riigiasutustest kohalike omavalitsusteni. Teise olulise ja dokumentides sõnastatud komponendina on võrdlusriikides eesmärgiks võetud kodanike iseseisva vastupanuvõime suurendamine kriisidega toimetulekuks, millega Eestis ei ole seni veel vajalikul määral tegeletud. Oluline on esile tõsta võrdlusriikide haridussüsteemi rolli vastava info vahendamisel elanikkonnani ning riskidest teadlike noorte kasvatamisel. Eriti on viimane tegevus nähtav Rootsis. Samuti on võrdlusriikide dokumentides kajastatud kriisikommunikatsiooni ja varajase hoiatuse süsteemide küsimused ja asutuste sellealane vastutus, mis on Eestis seni ühtselt lahendamata. Kõige paremini on sellealane töö magistr töö autori hinnangul lahendatud Soomes.

3.2. Järeldused ja ettepanekud Päästeameti kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks

Arutelu ja rakenduslike ettepanekute peatüki teises alapeatükis tuuakse esile ettepanekud Päästeameti uuteks kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks. Ülesanded on esitatud eesmärgistatud tegevussuundadena, millel on juba täna või on ajas suurenev mõju

ühiskonna turvalisusele. Ettepanekud ei ole esitatud olulisuse järjekorras. Iga ettepaneku järel on selgitused, millised teoreetilised-, Eesti tippeksperptide esitatud- või välisriikide praktikast tulenevad argumendid ettepanekut toetavad. Ettepanekud põhinevad uurimuse analüütilistel tulemustel ning nende alusel koostatud võrdlusmaatriksitel, mis on esitatud magistritöö tabelites 1 (lk 50-51), 2 (lk 58) ja 3 (lk 61).

Ettepanek 1: Kohalike omavalitsuste kriisireguleerimise alase võimekuse süsteemne suurendamine kriiside korral iseseisvaks toimetulekuks, olemasolevaid administratiivseid ja sotsiaalseid struktuure kasutades

Päästeametile kriisireguleerimise alaseid ülesandeid panevate õigusaktide ja siseste aktide analüüs näitas Päästeameti kohalike omavalitsuste suunaliste ülesannete rohkust. Ka Päästeameti kriisireguleerimise ala töötajate seas läbi viidud ankeetküsitlus (magistritöö lisa 2) näitas Päästeameti olulist rolli kohalike omavalitsuste kriisireguleerimise alase võimekuse arendamisel. Oma töös on vähemalt ühe kohaliku omavalitsuse, asutuse või ettevõtte valmisolekut hädaolukorraks hinnanud 63,2% vastanutest ning 89,5% vastanutest näitas kohalikke omavalitsusi kaasatavate partneritena kriiside lahendamisel. Samas ankeedis püstitatud küsimustes kriisireguleerimise alase ennetustöö ja kriisideks valmistumise reaalsete tulemuste kohta nimetasid ametnikud hulgaliselt kohalike omavalitsuste suunal teostatud kriisireguleerimise alaseid tegevusi ja saavutatud tulemusi. Samas, kohalike omavalitsuste reaalset valmisolekut hädaolukorras tegutsemiseks oli mõõtnud vaid 26,3% vastanutest ning vaid 38,1% vastanutest mõõdab kohalike omavalitsuste teadlikkust oma piirkonna riskidest. Ka kohalike omavalitsuste suunal saavutatud kriisireguleerimise alaste tulemuste kohta, oli vastustes nähtav ebaühtlus ja süsteemitus, millega kohalike omavalitsuste suunal tegutsetakse.

Kohalike omavalitsuse kaasatuse tähtsust kriisireguleerimisse on oluliseks pidanud väga mitmed teoreetikud. McEntire (magistritöö lk 15), Paton ja Johnston (magistritöö lk 15) ning Larsson ja Enander (magistritöö lk 15-16) on rõhutanud ühiskonna haavatavuse vähendamisel ja vastupanuvõime suurendamisel olulise tegurina kogukonna iseseisva vastupanuvõime suurendamist. Dynes (magistritöö lk 24-25) ning Clerveaux, Spence ja Katada (magistritöö lk 17) on seisukohal, et riiklik kriisireguleerimine peab arendama meetmeid tõstmaks kogukonna ühtsust ja kollektiivse reageerimise võimet, kaasama kogukonnad kriisideks valmistumisele, kasutama olemasolevaid käitumisvorme,

sotsiaalseid üksuseid, juhtimisstruktuure ja käsuliine ning infovahendeid ja -kanaleid kriisireguleerimise baasstruktuurina. Ka Kouzmin, Jarman ja Rosenthal (magistritöö lk 22) toovad vajalikuna esile kohalike omavalituste võimet kriiside korral olemasolevaid sotsiaalseid struktuure ära kasutades iseseisvalt kriisi lahendamiseks toime tulla.

Ka tippeksperdid toonitasid oma intervjuudes Päästeameti ja kohalike omavalitsuste koostöö vajadust kriisireguleerimises, tuues esile, et Päästeamet on üks väheseid üleriigilisi kriisireguleerimise alal tegevaid struktuure, kellel on olemas regionaalsed (päästkeskus), maakondlikud (päästeosakond) ja isegi kohaliku tasandi üksused (päästekomandod), mis loob tingimused kohalike omavalitsuste paremaks kaasamiseks kriisireguleerimise alastesse tegevustesse.

Ka välismaine praktika näitab kohalike omavalitsuste tugevat kaasatust kriisireguleerimise alastesse ülesannetes. Vaatamata võrdlusriikide (Rootsi, Holland ja Soome) mõnevõrra teistsugusele halduskorraldusele, kus kohalikel omavalitsustel on suurem roll riiklikus kriisireguleerimise süsteemis, ei vähenda see vajadust ka Eestis mudelitest õppust võtta ja kohalikke omavalitsusi senisest enam ja süsteemsemalt kriisireguleerimise alastesse tegevustesse kaasata.

Ettepaneku realiseerimise käigus on Päästeametil vajalik täpsustada kohaliku omavalitsuse roll kriisireguleerimises, selle rolli täpsemat sisu kõigi omavalitsusteni süsteemselt viia ning koostada mõõdikud kohaliku omavalitsuse kriisireguleerimise alase rolli hindamiseks. Uurimusest tulenevalt näeb magistritöö autor kohaliku omavalitsuse kriisireguleerimise alaste tegevuste põhisuundi oma piirkonna riskide tundjana, riskide üld- ja detailplaneeringutes arvestajana, riskiinfo vahendajana elanikkonnani ning esmatasandi reageerimisvõimekuse arendajana kriiside korral, sealhulgas kriisi regionaalsete või üleriigiliste lahendajate jaoks esmaseks usaldusväärseks informatsiooniallikaks olijana olukorra ülevaadete koostamisel.

Ettepanek 2: Kodumajapidamiste võimekuse süsteemne suurendamine kriiside korral iseseisvaks toimetulekuks

Päästeametile kriisireguleerimise alaseid ülesandeid panevate õigusaktide ja siseste aktide analüüs näitas, et kodumajapidamiste valmisolek kriisideks ei ole täna Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete fookuses. Ka Päästeameti kriisireguleerimise ala

töötajate seas läbi viidud küsitlus (magistritöö lisa 2) näitas, et kodumajapidamiste valmisoleku olulisust ei teadvustata. Küsitluses hindas vaid üks vastanu, et tema asutus mõõdab kodumajapidamiste teadlikkust oma elukoha riskidest ja reaalselt valmisolekut tegutsemiseks hädaolukorras. Üldistatult võib öelda, et riik tegelikult ei tea tänast kodumajapidamiste võimet kriisiolukorras iseseisvaks hakkamasaamiseks, ei teadvusta isegi selle vajadust ning ei astu samme olemasoleva olukorra parandamiseks.

Kodumajapidamiste valmisoleku tähtsust kriisireguleerimises on rõhutanud Kapucu (magistritöö lk 16), kes on viidates 2006. aasta Valge Maja raportile 2005. aastal toimunud orkaanide Katrina ja Rita kohta järeldanud, et enamik kriisiohtlikes piirkondades elavaid inimesi küll teadvustab kriisideks valmistumise vajalikkust, ent väga vähesed seda ka tegelikult teevad. Samuti viitas ta olukorrale, et riigiasutustel on väga vähe informatsiooni kodumajapidamiste tegelikust valmisolekust kriisiolukordadeks. Ameerika Ühendriikides on küll vastavaid üksikuid uurimusi läbi viidud, ent laialdasteks üldistusteks ei ole need uurimused piisavad. Eestis vastavaid uurimusi elanikkonna hulgas läbi viidud ei ole.

Ka Eesti tippeksperdid rõhutasid kodumajapidamiste valmisoleku tähendust ning selgitasid vajadust Päästeameti sellisuunalise tegevuse aktiveerimiseks.

Välismaise praktika analüüsil kodumajapidamiste valmisoleku tähendus eraldiseisvana ei tõusetunud, ent kogukondade valmisoleku rõhutamist kõigi kolme võrdlusriigi dokumentides võib laiendada ka kodumajapidamiste valmisoleku tähtsuse mõistmisele.

Ettepaneku realiseerimise käigus on Päästeametil vajalik täpsustada kodumajapidamiste kriisideks valmisoleku kriteeriumeid, mille alusel vastava valmisoleku taset hinnata. Uurimusest tulenevalt näeb magistritöö autor arendamist vajavana peamiselt kodumajapidamiste varustatuse küsimusi kriisiolukorras, mis aitab iseseisvat toimetulekut kasvatada.

Ettepanek 3: Üksikindiviidide võimekuse süsteemne suurendamine kriiside korral iseseisvaks toimetulekuks

Päästeametile kriisireguleerimise alaseid ülesandeid panevate õigusaktide ja siseste aktide analüüs näitas, et üksikindiviidide valmisolek kriisideks ei ole täna Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete fookuses. Ülesanne ei kajastunud ametnike

ametijuhendites ning elanikkonna teadlikkuse tõstmise ja haavatavuse vähendamise vajadust nimetas kriiside ennetuse või nendeks valmistumise blokis vaid 1 vastanu 31-st. Ekspertintervjuudes tunnistasid kaks eksperti, et Päästeameti kodanike suunas läbiviidav ennetustöö on keskendunud tule- ja veeõnnetuste ennetamisele ning kriisireguleerimise alane suurõnnetuste ennetus inimeste teadlikkuse tõstmise kaudu ei ole seni olnud tähelepanu all.

Ka mitmed teoreetikud viitavad inimeste valmisoleku tähtsusele kriiside mõjude vähendamiseks. McEntire (magistritöö lk 15), Paton ja Johnston (magistritöö lk 15) ning Larsson ja Enander (magistritöö lk 15-16) on seisukohal, et ühiskonna haavatavuse vähendamise üheks peamiseks võimaluseks on elanikkonna riskiteadlikumaks muutmine. Ka Kouzmin, Jarman ja Rosenthal (magistritöö lk 22) toovad oma ettepanekutes riikliku kriisireguleerimise ala korraldusest esile, et riigis tuleb suurendada kodanike teadlikkust kriisireguleerimisest.

Kõik intervjueeritavad tippekspertid leidsid, et kui siiani on Päästeameti tegevussuund kriisireguleerimises olnud institutsionaalne ning väga suurt tähelepanu on pööratud riskide analüüsimisele, hädaolukorra plaanide koostamisele, kriiside lahendamise struktuuride loomisele ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete kontrollile, siis edaspidi on vajalik märgatavalt suurema tähelepanu pööramine inimeste riskiteadlikumaks muutmisele, haavatavuse vähendamise vajalikkuse teadvustamisele ning käitumisjuhiste õpetamisele kriisiolukorras iseseisvalt hakkama saamiseks. Üks ekspert hindas, et täna elavad inimesed Eestis turvalisuse illusioonis, kus tunnetatakse riigi kriiside lahendamise võimekusi suuremana, kui on tegelikkus ning läbi selle ei teadvustata adekvaatselt iseseisva kriisidele vastupanuvõime olulisust.

Ka võrdluseks võetud väliriikides tegeletakse väga aktiivselt kodanikkonna kriisireguleerimise alase teadlikkuse tõstmisega. Elanikkonda kaasatakse läbi riskikommunikatsiooni, kus inimesteni viiakse süsteemselt infot tema elukoha võimalikest riskidest. Riskikommunikatsiooni alane tegevus on koordineeritud nii valdkondade üleselt kui ka erinevate tasandite asutuste vahel riigiasutustest kohalike omavalitsusteni. Võrdlusriikides on eraldiseisvaks eesmärgiks võetud kodanike iseseisva vastupanuvõime suurendamine kriisidega toimetulekuks, sealhulgas on oluline esile tõsta haridussüsteemi rolli vastava info vahendamisel elanikkonnani. Kodanike kriisireguleerimisse kaasamise elemendis tuvastas magistritöö autor dokumente analüüsides Eesti kõige suurema

mahajäämuse võrdlusriikide praktikast. Üldistatult võib öelda, et riik tegelikult ei tea tänast inimeste võimet kriisiolukorras iseseisvaks hakkamasaamiseks, ei teadvusta selle vajadust ei endale ega ka inimestele ning ei astu samme olemasoleva olukorra parandamiseks.

Ettepaneku elluviimisel tuleb inimeste teadlikkuse elemendis Päästeametil luua kriteeriumid, mille alusel inimeste teadlikkust hinnata, viia loodud kriteeriumite alusel inimesteni adekvaatset infot riskide alasest olukorrast riigis ja inimeste iseseisva vastupanuvõime olulisust kriisidega toimetulekuks ning regulaarselt mõõta inimeste kriisireguleerimise alase teadlikkuse taset. Päästeameti ennetustööalane tegevus peab laienema ka suurõnnetuste ennetusele.

Ettepanek 4: Tsiviil-militaarkoostöö arendamine laiapõhjalise riigikaitse kontseptsiooni raames

Päästeametile kriisireguleerimise alaseid ülesandeid panevate õigusaktide ja siseste aktide analüüs näitas, nagu ei oleks tsiviil-militaarkoostöö arendamine täna Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete fookuses. Samas kinnitasid ankeetküsitluse tulemused (magistritöö lisa 2), et ametnike igapäevastes tööülesannetes on koostöö kaitseväge ja kaitsealiiduga olulisel kohal. Koguni 94,7% küsitletud ametnikest kinnitasid, et näevad kaitseväge ja kaitsealiitu kriisireguleerimises oluliste kaasatavate partneritena.

Teoreetikutest on Alexander (magistritöö lk 24) esile tõstnud kriisireguleerimise (*civil protection*) ja tsiviilkaitse (*civil defense*) lähenemise vajadust. Kui enne 9/11 sündmuseid hoiti ka Ameerika Ühendriikides kriisireguleerimine ja tsiviilkaitse lahus, siis need sündmused paljastasid, et kaasaegseimate kriiside lahendamine sisaldab nii kriisireguleerimise kui tsiviilkaitse komponente ning nende kahe valdkonna arendamist ei saa enam vaadata eraldiseisvalt. Ka Kouzmin, Jarman ja Rosenthal (magistritöö lk 22) toovad oma ettepanekutes riikliku kriisireguleerimise ala korraldusest esile, et riigis tuleb suurendada militaarkomponendi kaasatust kriisireguleerimisse.

Eesti tippeksperptide selgitustele tuginedes on elanikkonna ettevalmistamist hädaolukorraks (üks kriisireguleerimise eesmärke) ja elanikkonna ettevalmistamist sõjaseisukorraks (üks tsiviilkaitse eesmärke) seni lähendatud vaid laiapõhjalise riigikaitse kontseptsiooni diskussioonides, ent reaalse elanikkonna suunaliste tegevusteni ei ole Eestis veel jõutud. Päästeamet peab sellel tegevussuunal koostöös Siseministeeriumi ja Kaitseministeeriumiga

senisest enam aktiviseeruma. Ühe eksperdi hinnangul on koostöö oluline, et Päästeamet näiteks mõistaks millist sõjapidamise viisi Eestis kõige tõenäolisemalt kasutatakse (nt kas linnalahingud või sissisõda) ning oskaks sellest tulenevalt planeerida oma rolli riigikaitse laiapõhjalise riigikaitse osana.

Ka võrdlusriikides nähti tsiviil-militaarkoostööd olulise kriisireguleerimise komponendina, ent ka seal oli lähenemine peamiselt juhtumipõhine, kus militaarjõude kaasati tsiviilkriiside lahendamisele inimtõojõu, rasketehnika või ekspertteadmiste kontekstis. Sarnaseid näiteid on ka Eestist tuua hulgaliselt.

Päästeameti ülesanneteks tsiviil-militaarkoostöös on eeskätt selgitada Päästeameti roll elanikkonna kaitsel sõjaseisukorras ning teha ettevalmistusi oma rolli täitmiseks. Teisalt on oluline luua senisest tõhusamad koostööplatvormid kaitseväge ja kaitseliidu kaasamiseks rahuaegsesse kriisireguleerimisse.

Ettepanek 5: Päästeameti välijuhtimisvõimekuste laialdasem kasutuselevõtt kriiside lahendamisel

Tulenevalt igapäevaste ülesannete täitmisest on Päästeametil märkimisväärne tehniline võimekus, kompetentsid ja kogemused kriiside juhtimiseks. Sarnasel tasemel, ent erisuunaline võimekus on Eestis olemas veel kaitseväel, kaitseliidul ning Politsei- ja Piirivalveametil. Juhtimiskeskuste füüsiliste ruumide ning juhtimisprotseduuride reaalse olemasolu kohta annab vastuse ka Päästeameti kriisireguleerimise valdkonnas töötavate ametnike seas läbi viidud ankeetküsitlus, mis näitab, et kriiside lahendamise koordineerimiseks on kohandatav keskkond päästekeskustes olemas 78,9% vastanute hinnangul ning hädaolukordade lahendamise korra või juhendi olemasolu kohta andis jaatava vastuse 89,5% ametnikest. Välijuhtimisvõimekus füüsiliste staabikeskkondade näol, milles välijuhtimist ühiselt koos teiste asutustega teostada, on olemas kõigil Päästeameti päästekeskustel.

Kriiside lahendamise koordineerimise võimekuseks peab Perry (magistritöö lk 23) ning Salmon, Stanton, Jenkins ja Walker'i (magistritöö lk 23) järgi riik ülesse ehitama kolmetasandilise juhtimise süsteemi – operatiivne, taktikaline ja strateegiline tasand. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 06.01.2012 määrusele nr 5 „Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord“ § 5 lõige 1 luuakse riigis

sündmuste lahendamiseks kolmetasandiline staapide süsteem ning vastavalt HOS § 3 - § 5 on Eestis loodud Vabariigi Valitsuse-, regionaalsed- ja kohalike omavalitsuste kriisikomisjonid.

Pääste välijuhtimisvõimekuste ärakasutamist toetavad ka Eesti tippeksperptide seisukohad. Kaks intervjuueeritud eksperti nägid nii võimalust kui vajadust, et Päästeameti juhtimisvõimekust rakendatakse laiemalt, kui vaid Päästeameti vastutusel olevate kriiside lahendamisel. Päästeameti abi teistele asutustele ei saa olla vastutust lahendamise eest ülevõttev, küll aga juhtimist tehniliste vahendite ja juhtimise kompetentsidega toetav.

Ülesande realiseerimiseks tuleb Päästeametil koostöös teiste asutustega viia läbi koolitusi oma võimaluste tutvustamiseks ning teiste asutuste vajaduste mõistmiseks, samuti tuleb läbi viia ühisõppuseid arendamaks oskuseid juhtimisvõimekuste maksimaalseks realiseerimiseks reaalsete sündmuste korral.

Ettepanek 6: Üleriigilisel ametite tasandil ja regionaalsel tasandil kriisireguleerijate horisontaalsete koostööplatvormide loomine

Tänases Eesti detsentraalses kriisireguleerimise mudelis, kus tulenevalt HOS põhimõtetest on igal ministeeriumil oma kriisireguleerimise alased kohustused ning vastutus on jaotatud ka regionaalsel printsiibil, kus riigil ja omavalitustel on erinev kriisireguleerimise alane roll, on ühiskonna turvalisuse seisukohalt olulisel kohal erinevate asutuste ja erinevate tasandite kriisireguleerijate omavaheline koostöö nii kriiside ennetamises, nendeks valmistumises kui ka lahendamises ja leevendamises.

Teoorias toetavad sellise omavahelise koostöö vajadust nii Alexander (magistritöö lk 17), Dynes (magistritöö lk 24-25) ja Kapucu (magistritöö lk 24-25), kes on teinud järelduse, et kriiside lahendamine ei toimu tänapäeval enam „ülalt-alla“ põhimõttel ning lahendamiseks valmistumisel peab riiklik kriisireguleerimine arvestama kõigi ühiskonna osapooltega – riigisektor, erasektor, kolmas sektor. Ka Drabek ja McEntire (magistritöö lk 21) ning Boin (magistritöö lk 21) on asunud seisukohale, et kriisid toovad enamus kordadel esile unikaalseid lahendamist vajavaid probleeme ning tihti on kriisidel kas mitu või mitte ühtegi „omanikku“ ning seetõttu ei tohiks püüelda „juhi ja kontrolli“ lahenduste poole kriiside juhtimisel, kuna kriis oma baasloomult on valdkondade ülene ning kaasaegses

ühiskonnas nõuab see väga erinevate osapoolte osalemist kriisi lahendamisel, kelle õigused ja kohustused pärinevad erinevatest allikatest.

Ka tippeksperdid näevad, et Päästeameti kriisireguleerijad peavad looma kriisireguleerijate horisontaalse koostöö platvorme – kas alaliste või ajutiste koostöövormide näol, kus planeerida ja ellu viia ühiseid tegevusi riskiinfo elanikkonnani viimiseks, elanikkonna ettevalmistamiseks kriiside korral tegutsemiseks ning erasektori ja kolmanda sektori kaasamiseks kriisireguleerimisse, samuti ühiste koordineeritud tegevuste planeerimiseks kriisi korral selle lahendamiseks ja tagajärgede leevendamiseks.

Käesoleva tegevussuuna realiseerimisel saab Päästeamet olla platvormi looja üleriigilisel ametite tasandil ning regionaalsel tasandil, kus Päästeametil on kõige suurem esindatus, kompetents ja kogemused vastavate tegevuste elluviimiseks.

Ettepanek 7: Päästeametil positsioneerida ennast Eesti kriisireguleerimise süsteemis kui ameti tasandi kriisireguleerimise ala juhtasutus

Käesolev magistritöö püstitas eelduse, et Päästeamet on kriisireguleerimise alane juhtivasutus Eestis. Seisukohta, et Päästeamet võiks Eestis täita kriisireguleerimise alase koordineeriva asutuse rolli ei toeta teoreetilised alused, tippeksperptide seisukohad ega välisriikide praktika.

Kriisireguleerimise üldist riiklikku korraldust uurinud Kouzmin, Jarman ja Rosenthal (magistritöö lk 22) tõstavad üheksa olulise soovitusena esile, et kriisireguleerimise poliitika ja planeerimise üksus tuleb riigis luua võimalikult lähedale valitsusele.

Kõik intervjuudes osalenud tippeksperdid pidasid vajalikuks, et kriisireguleerimise valdkonna üldkoordinatsioon peab Eestis tipnema Riigikantselei tasemel. Üks ekspert tõstis esile, et võrreldes 1990. aastatega on Eestis ministeriumite roll valdkondlike poliitikate kujundamisel suurenenud ning ametid on taandunud pigem poliitikat elluviivateks asutusteks. Samuti viitas sama ekspert laiemale käsitlusele kriisireguleerimisest, mis laiapõhjalise riigikaitse kontseptsiooni raames sisaldab ka avaliku korra ning sõjalise riigikaitse aspekte. Tulenevalt eeltoodust ei saagi tänases keskkonnas Päästeametit käsitleda kriisireguleerimise keskasutusena riigis, kuna tema tegevus ei käsitle kõiki laiapõhjalise riigikaitse kontseptsioonist tulenevaid

elanikkonnakaitse komponente ning seoses kriisireguleerimise valdkonna paiknemisega teistes valdkondades ministriumite tasemel, ei ole Päästeametil võimalik oma positsioonist tingitult täita valdkondliku koordinaatori rolli riigis.

Ka välisriikide praktika kõigis kolmes võrdlusriigis näitab, et kriisireguleerimise valdkonna kõrgeim koordineeriv organ on viidud lähedale peaministrile. Rootsis on selleks Riigikantselei juures paiknev Kriisireguleerimise Koordineerimise Sekretariaat, Hollandis vastav ministrite nõukogu ning Soomes peaministri büroo juures tegutsev vastav ministriumite esindajate kogu. Kriisireguleerimispoliitikat elluviivateks asutusteks on Hollandi ja Soome puhul ministriumi tasand ning Rootsi puhul on selleks Kaitseministriumi valitsusalas paiknev Tsiviilhädaolukordade Agentuur.

Tegevussuuna realiseerimisel peab magistritööst tuleneva analüüsi põhjal Päästeamet ennast positsioneerima kui ametite tasandi kriisireguleerimise alane koordineeriv asutus üleriigiliselt ning täitma kesket rolli ka regionaalses kriisireguleerimise valdkonnaüleses korralduses, ent töö sissejuhatuses püstitatud eeldus Päästeametist, kui kriisireguleerimise alasest kesksest ja üleriigilisest juhtasutusest ei ole töö käigus kinnitust leidnud.

KOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada Päästeameti tänased kriisireguleerimise alased ülesanded ning koostada ettepanekud uuteks kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks. Eesmärgi täitmiseks valiti mitmetasandiline uuringudisain, kus kombineeriti erinevaid andmekogumise ja andmeanalüüsi meetodeid. Selliselt jõuti võrdleva juhtumiuuringu kasutamiseni, mis autori hinnangul võimaldas kõige täpsemalt saavutada magistritöö eesmärk. Valitud uurimisstrateegia võimaldas Päästeameti täna täidetavaid kriisireguleerimise alaseid ülesandeid võrrelda teoreetiliste aluste, Eesti kriisireguleerimise ala tippeksperptide seisukohtade ja välismaise parima praktikaga ning võrdluses leitud erinevustele analüütilise hinnangu andmise järel jõuda ettepanekute esitamiseni Päästeameti uuteks kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks. Uurimuses kasutati kombineeritult nii kvalitatiivseid kui kvantitatiivseid andmekogumise meetodeid ning uuring sisaldab nii ankeetküsitluste, ekspertintervjuude kui dokumentide analüüside kasutamist. Uurimus on jaotatud neljaks etapiks, kus esimeses etapis toimus Päästeameti täna täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete selgitamine, teises etapis toimus sisendite kogumine ja nende analüüsimine Päästeameti täidetavateks kriisireguleerimise alasteks uuteks ülesanneteks, kolmandas etapis toimus sisendina kogutud ülesannete Päästeameti täna täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannetega võrdlemine ning neljandas etapis sõnastati võrdlusest tulenevad ettepanekud Päästeameti kriisireguleerimise alasteks uuteks ülesanneteks.

Magistritöö esimese uurimisülesandena selgitati Päästeameti tänased kriisireguleerimise alased ülesanded, et luua baas millelt teha rakendusettepanekuid uuteks ülesanneteks. Õigusaktide ning Päästeameti siseste aktide analüüs (magistritöö alapeatükk 2.2) ning Päästeameti kriisireguleerimise valdkonna töötajate seas läbi viidud ankeetküsitlus (magistritöö alapeatükk 2.3) näitasid, et Päästeameti tänased kriisireguleerimise alased ülesanded on olnud institutsionaalsed ning väga suurt tähelepanu on pööranud riskide analüüsimisele, hädaolukorra plaanide koostamisele, kriiside lahendamise struktuuride loomisele ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete kontrollile. Kriisireguleerimise alases tegevuses töötatakse Päästeametis küll kohalike omavalitsuste suunal, ent vähese süstematiseeritusega. Kodumajapidamiste ja üksikindiviidide kriisideks valmisolek ei ole seni olnud Päästeameti kriisireguleerimise alaste tegevuste fookuses, samuti ei ole piisavat tähelepanu leidnud tsiviil-militaarkoostöö arendamine. Uuring selgitas Päästeameti suure

võimekuse välijuhtimise läbiviimiseks kriiside lahendamisel. Päästeamet on olnud ka väga intensiivne kriiside lahendamise koolituste ja õppuste läbiviija teistele asutustele, ent seni ei kata koolitustel ja õppustel osalevate asutuste ring kõiki olulisi kriisireguleerimise partnereid riigis.

Magistritöö teise uurimisülesandena analüüsiti kriisireguleerimise teoreetilisi uurimusi ning selgitati Eesti kriisireguleerimise tippeksperptide seisukohad ja välisriikide kriisireguleerimise alane parim praktika, et saada sisendeid Päästeameti uute kriisireguleerimise alaste ülesannete määratlemiseks. Teoreetiliste uurimuste analüüsi tulemusena (magistritöö alapeatükid 1.1, 1.2 ja 1.3) tõusis magistritöös esile, et kriiside dünaamika raskuskese on nihkumas tehnoloogiliste- ja loodusõnnetuste suunalt elutähtsataristu suunale. Kuna kriiside põhilisteks tunnusteks on nende puhkemise koha, aja ja iseloomu ettearvamatus, on kriisireguleerimiseks ettevalmistatud institutsioonid tihti suutmatud kujunenud olukorrale kiiresti ja adekvaatselt reageerida ning teoreetikute hinnangul on ühiskonna turvalisuse seisukohalt võtmetähtsusega teguriks üksikindiviidide, kodumajapidamiste ning kogukondade ja kohalike omavalitsuste iseseisev võime kriisidega nende algfaasis toime tulla. Samuti nägi teooria vajadust tsiviil-militaarkoostöö tõhustamiseks, et üha komplekssemateks muutuvate kriiside lahendamiseks võtta kasutusele kõik ühiskonna ressursid.

Eesti kriisireguleerimise tippeksperdid olid seisukohal (magistritöö alapeatükk 2.4), et kriisireguleerimise keskne koordineerimine Eestis peab Päästeametist liikuma valitsusele lähemale – Riigikantseleisse. Ekspertid toetasid teoreetilisi seisukohti, mis nägid vajadust üksikindiviidide, kodumajapidamiste ning kogukondade ja kohalike omavalitsuste võime tõstmiseks kriisidega nende algfaasis iseseisvalt toime tulla. Eriti olulisena tõstsid ekspertid esile Päästeameti ülesannet olla regionaalsel ja kohaliku omavalitsuse tasemel kriisireguleerimise alane juhtasutus. Samuti toetasid ekspertid Päästeameti välijuhtimisvõimekuste laialdasemat kasutuselevõttu kriiside lahendamisel.

Välisriikide kriisireguleerimise alane parim praktika (magistritöö alapeatükk 2.5), kus analüüsiti Rootsi, Hollandi ja Soome kriisireguleerimise süsteeme, tõi esile vajaduse kriisireguleerimise alase keskse koordineeriva asutuse valitsuse tasemele lähemale viimiseks, kohalike omavalitsuste rolli tõstmiseks kriisireguleerimises osalemiseks, tsiviil-militaarkoostöö arendamiseks ning elanikkonna suuremaks kaasatuseks kriisireguleerimisse.

Magistritöö kolmanda uurimisülesandena võrreldi Päästeameti tänaseid kriisireguleerimise alaseid ülesandeid teoreetiliste uurimuste, Eesti kriisireguleerimise tippeksperptide seisukohtade ning välisriikide kriisireguleerimise alase parima praktikaga, et leida võimalikud mahajäämused. Läbi võrdluse (magistritöö alapeatükk 3.1) selgitati Päästeameti tänased peamised kriisireguleerimise alase tegevuse kitsaskohad, mis sõnastati magistritöö **neljanda uurimisülesande kaudu** (magistritöö alapeatükk 3.2) ettepanekuteks Päästeameti uuteks kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks järgnevalt loetletud seitsmes tegevussuunas:

1. Kohalike omavalitsuste kriisireguleerimise alase võimekuse süsteemne suurendamine kriiside korral iseseisvaks toimetulekuks, olemasolevaid administratiivseid ja sotsiaalseid struktuure kasutades;
2. Kodumajapidamiste võimekuse süsteemne suurendamine kriiside korral iseseisvaks toimetulekuks;
3. Üksikindiviidide võimekuse süsteemne suurendamine kriiside korral iseseisvaks toimetulekuks;
4. Tsiviil-militaarkoostöö arendamine laiapõhjalise riigikaitse kontseptsiooni raames;
5. Päästeameti välijuhtimisvõimekuste laialdasem kasutuselevõtt kriiside lahendamisel;
6. Üleriigilisel ametite tasandil ja regionaalsel tasandil kriisireguleerijate horisontaalsete koostööplatvormide loomine;
7. Päästeametil positsioneerida ennast Eesti kriisireguleerimise süsteemis kui ameti tasandi kriisireguleerimise ala juhtasutus.

Päästeametile uute kriisireguleerimise alaste ülesannete ettepanekute tegemisel on arvestatud Päästeameti suurema keskendumise vajadusega Päästeameti enda kriisireguleerimise alaste põhiülesannete täitmisele ning esile ei ole toodud ettepanekuid, mis viitaksid Päästeametile, kui kriisireguleerimise poliitikat keskselt kujundavale ja koordineerivale juhtasutusele riigis.

Kõik magistritöös toodud rakendusettepanekud on **praktiliselt koheselt rakendatavad**, kuna ühegi ettepaneku realiseerimiseks ei ole vaja muuta kehtivaid õigusnorme ning ülesannete täitmisele asumine on saavutatav Päästeameti sisese töökorralduse täpsustamise ning kriisireguleerimise valdkonnale võetavate ülesannete parema süstematiseerimise teel.

Magistritöös toodavate rakendustepanekute juurutamisega kaasnev selgus Päästeameti kriisireguleerimise alastest ülesannetest toob kasu Päästeametile (ametnike väiksem halduskoormus), teistele kriisireguleerimise alal tegutsevatele asutustele, ettevõtetele ja kohalikele omavalitsustele (asutustevaheline selgem arusaam teineteise ülesannetest ja parem tegevuste koordineeritus) ning seeläbi ka kõigile Eestis viibivatele inimestele, kelle turvalisus on läbi riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste kriisireguleerimise alase koordineeritud tegevuse paremini tagatud.

Magistritöö autori hinnangul tuleks Eestis läbi viia täiendavad uurimused Eesti riikliku kriisireguleerimise valdkonna struktuurist, erinevate asutuste rollist ja ülesannetest tervikuna, kuna nii teoreetilistele allikatele, tippeksperptide seisukohtadele kui välismaa praktikale tuginedes ei vasta tänane Eesti kriisireguleerimise süsteem enam kaasajas väljakujunenud vajadustele.

Lõpetuseks tänab autor magistritöö juhendajat Lauri Tabur`it ja kaasjuhendajat Priit Saar`t meetodiliste ja erialaste teadmiste jagamise eest, mis aitasid kaasa töö valmimisele. Eriti soovib autor esile tõsta Sisekaitseakadeemia õigus- ja sotsiaalteaduste keskuse juhataja Anne Valk`i ja sisejulgeolekuinstituudi lektori Shvea Järvet`i panust, kelle näpunäited olid töö koostamisel hindamatuks abiks. Samuti soovib autor ära märkida nelja uurimuse käigus intervjuueeritud Eesti kriisireguleerimise ala tippeksperdi tähtsuse magistritöö valmimisel.

SUMMARY

The subject of the master thesis is „Tasks of the Estonian Rescue Board in national crisis management system“. The thesis is written in Estonian language followed by a summary both in Estonian and in English. The whole thesis consists of 106 pages, 75 pages of which form the main part. Author has used 68 different sources written in Estonian and in English, of which 48 are scientific sources and 20 legislative acts or other documents. The thesis includes 2 figures, 3 tables and 3 annexes.

The aim of the thesis is to find out the current tasks of the Estonian Rescue Board within the wider picture of Estonian crisis management system and to formulate suggestions for the new crisis management tasks of the Estonian Rescue Board.

To achieve the aim, there are four research tasks for the thesis. First, to find out the current crisis management tasks of the Estonian Rescue Board, second, to analyse contemporary theoretical studies about crisis management and ascertain opinions of Estonian crisis management top experts and best practice of the foreign countries about crisis management, third, to compare the crisis management tasks of the Estonian Rescue Board with theoretical studies, with opinions of Estonian crisis management top experts and with best practice of the foreign countries and fourth, formulate suggestions for the new crisis management tasks of the Estonian Rescue Board.

Research method of the thesis is comparative case study. The crisis management tasks of the Estonian Rescue Board are compared to theoretical studies, opinions of Estonian crisis management top experts and best practice of the foreign countries, the differences are brought out and analysed.

Based on analyse, seven suggestions are made in the thesis for the new crisis management tasks of the Estonian Rescue Board in the future.

All suggestions, made in the thesis, are applicable in practice. The implementation of the suggestions does not need the change in legislative norms and are achievable only by reconsideration of the current crisis management tasks fulfilled by the Estonian Rescue Board and with more systematic approach to the task division and supervision.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Alarmteenistused Soomes. Soome päästeteenistuse ajakirja „Pelastustieto“ kodulehelt
<http://www.pelastustieto.fi/site/index.php/in-english/31> välja otsitud 30.03.2013
- Alexander, D., 2002. From civil defence to civil protection - and back again. *Disaster Prevention and Management*. 11 (3), 209-213. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Alexander, D., 2005. Towards the development of a standard in emergency planning. *Disaster Prevention and Management*. 14 (2), 158-175. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Ametijuhendite kinnitamine. Päästeameti peadirektori 18.01.2012 käskkiri nr 19
- Baldwin, R., 1994. Training for the Management of Major Emergencies. *Disaster Prevention and Management*. 3 (1), 16-23. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Berlin, J. M. & Carlström, E. D., 2011. Why is collaboration minimised at the accident scene?: A critical study of a hidden phenomenon. *Disaster Prevention and Management*. 20 (2), 159-171. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Boin, A., Kofman-Bos, C. & Overdijk, W., 2004. Crisis Simulations: Exploring Tomorrow's Vulnerabilities and Threats. *Simulation & Gaming*. 35 (3), 378-393. Välja otsitud SAGE Publication andmebaasist 09.10.2012
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B., 2008. *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*. Cambridge University Press
- Boin, A., 2009. The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research. *Review of Policy Research*. 26 (4), 367-377. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 11.10.2012
- Burke, R. J., 2005. Effects of 9/11 on individuals and organizations: down but not out!. *Disaster Prevention and Management*. 14 (5), 629-638. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012

- Coppola, D. P., 2007. Introduction to International Disaster Management. Amsterdam: Butterworth-Heinemann
- Clerveaux, V., Spence, B. & Katada, T., 2010. Promoting disaster awareness in multicultural societies: the DAG approach. Disaster Prevention and Management. 19 (2), 199-218. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Drabek, T. E. & McEntire, D. A., 2003. Emergent phenomena and the sociology of disaster: lessons, trends and opportunities from the research literature. Disaster Prevention and Management. 12 (2), 97-112. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Dynes, R. R., 1975. The Comparative Study of Disaster: A Social Organizational Approach. Mass Emergencies. 1, 21-31. Välja otsitud University of Delaware raamatukogu kodulehelt 09.10.2012. <http://dspace.udel.edu:8080/dspace/handle/19716/>
- Dynes, R. R., 2006. Social Capital: Dealing With Community Emergencies. Homeland Security Affairs. 2 (2), 1-26. Välja otsitud Homeland Security Affairs kodulehelt 09.10.2012
- Eesti Vabariigi põhiseadus 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2
- Eriksson, K., 2009. Knowledge transfer between preparedness and emergency response: a case study. Disaster Prevention and Management. 18 (2), 162-169. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Eshghi, K. & Larson R. C., 2008. Disasters: lessons from the past 105 years. Disaster Prevention and Management. 17 (1), 62-82. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Geale, S. K., 2012. The ethics of disaster management. Disaster Prevention and Management. 21 (4), 454-455. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Granot, H., 1997. Emergency inter-organizational relationships. Disaster Prevention and Management. 6 (5), 305-310. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012

- Gunn, S. W. A., 1992. The Scientific Basis of Disaster Management. *Disaster Prevention and Management*, 1 (3), 16-21. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012, tellitud RVL kaudu 02.11.2012
- Hemond, Y. & Robert, B., 2012. Preparedness: the state of the art and future prospects. *Disaster Prevention and Management*. 21 (4), 404-417. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 18.10.2012
- Hollandi kriisireguleerimise süsteemi struktuur. Euroopa Komisjoni Humanitaarabi ja Elanikkonnakaitse Direktoraadi kodulehelt http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/nl/2-nl-1.html#over välja otsitud 13.03.2013
- Hollandi turvalisusregioonide seaduse (*Security regions act*) tutvustus. Hollandi sise- ja kuningriigi asjade ministeeriumi (*Ministry of the Interior and Kingdom Affairs*) publikatsioon. Veebilehelt <http://www.government.nl/files/documents-and-publications/decrees/2010/12/17/dutch-security-regions-act-part-i/dutch-security-regions-act-part-i.pdf> välja otsitud 30.03.2013
- Hädaolukorra seadus 15.06.2009, jõustunud 24.07.2009 – RT I 2009, 39, 262 ... RT I, 30.10.2012, 3
- Kapucu, N., 2007. Non-profit response to catastrophic disasters. *Disaster Prevention and Management*. 16 (4), 551-561. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Kapucu, N., 2008. Culture of preparedness: household disaster preparedness. *Disaster Prevention and Management*. 17 (4), 526-535. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Kouzmin, A., Jarman, A. M. G. & Rosenthal, U., 1995. Inter-organizational policy processes in disaster management. *Disaster Prevention and Management*. 4 (2), 30-32. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Kriisireguleerimine Rootsis. Rootsi Tsiviilhädaolukordade Agentuuri kodulehelt <https://www.msb.se/en/About-MSB/Crisis-Management-in-Sweden/> välja otsitud 30.03.2013

- Kusumasari, B., Alam, Q. & Siddiqui, K., 2010. Resource capability for local government in managing disaster. *Disaster Prevention and Management*. 19 (4), 438-451. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Larsson, G. & Enander, A., 1997. Preparing for disaster: public attitudes and actions. *Disaster Prevention and Management*. 6 (1), 11-21. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Lindell, M. K., Prater, C. S. & Perry, R. W., 2007. *Introduction to Emergency Management*. Hoboken, N.J.; Chichester: Wiley
- McEntire, D. A., 2001. Triggering agents, vulnerabilities and disaster reduction: towards a holistic paradigm. *Disaster Prevention and Management*. 10 (3), 189-196. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- McEntire, D. A., 2004. Development, disasters and vulnerability: a discussion of divergent theories and the need for their integration. *Disaster Prevention and Management*. 13 (3), 193-198. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- McEntire, D. A. & Myers, A. 2004. Preparing communities for disasters: issues and processes for government readiness. *Disaster Prevention and Management*. 13 (2), 140-152. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- McEntire, D., 2011. Understanding and reducing vulnerability: from the approach of liabilities and capabilities. *Disaster Prevention and Management*. 20 (3), 294-300. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Meetmed sotsiaalse turvalisuse tõstmiseks ühiskonnas. Rootsi Tsiviilhädaolukordade Agentuuri kodulehelt <https://www.msb.se/en/Prevention/Safety-of-the-Individual/> välja otsitud 30.03.2013
- Mikusova, M., 2011. Changes in the Research of Crises. *World Academy of Science, Engineering & Technology*. 80, 307-311. Välja otsitud EBSCOhost andmebaasist 11.10.2012
- Nylén, L., 1996. The role of the police in the total management of disaster. *Disaster Prevention and Management*. 5 (5) 23-30. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012

- O'Brien, G. & Read, P., 2005. Future UK emergency management: new wine, old skin. Disaster Prevention and Management. 14 (3), 353-361. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Paton, D. & Johnston, D., 2001. Disasters and communities: vulnerability, resilience and preparedness. Disaster Prevention and Management. 10 (4), 270-277. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Perry, R. W., 1995. The structure and function of community emergency operations centres. Disaster Prevention and Management. 4 (5), 37-41. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Perry, R. W., 2003. Incident management systems in disaster management. Disaster Prevention and Management. 12 (5), 405-412. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Prince, S. H., 1920. Catastrophe and Social Change. Välja otsitud Toronto Ülikooli raamatukogu [kodulehelt](http://archive.org/details/catastrophesocia00prinuoft) 03.11.2012
<http://archive.org/details/catastrophesocia00prinuoft>
- Pursiainen, C., Hedin, S. & Hellenberg, T., 2005. Civil Protection Systems in the Baltic Sea Region. Towards Integration in Civil Protection Training. Välja otsitud Aleksanderi Instituudi [kodulehelt](http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/projects/files/eurobaltic_report3b.pdf)
http://www.helsinki.fi/aleksanteri/english/projects/files/eurobaltic_report3b.pdf
30.03.2013
- Päästeameti kriisireguleerimise osakonna põhimääruse kinnitamine. Päästeameti peadirektori 27.08.2012 käskkiri nr 393
- Päästeameti põhimäärus. Siseministri 27.12.2011 määrus nr 31
- Päästeameti päästekeskuste põhimääruste ja osakonna põhimääruse vormi kinnitamine. Päästeameti peadirektori 03.07.2012 käskkiri nr 309
- Päästeameti teenistujate koosseisu kinnitamine. Päästeameti peadirektori 28.02.2013 käskkiri nr 92
- Päästeameti teenused. Päästeameti peadirektori 09.03.2012 käskkiri nr 106

Päästeseadus 05.05.2010, jõustunud 01.09.2010 – RT I 2010, 24, 115 ... RT I, 29.12.2011, 206

Päästesündmusel osalevate riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning isikute koostöö kord. Vabariigi Valitsuse 06.01.2012 määrus nr 5

Quarantelli, E. L., 1997. Problematical aspects of the information/communication revolution for disaster planning and research: ten non-technical issues and questions. *Disaster Prevention and Management*. 6 (2) 94-106. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012

Quarantelli, E. L., 1998. *What is a Disaster? Perspectives on the question*. London, New York: Routledge

Quarantelli, E. L., 2000. *Disaster planning, emergency management and civil protection: The historical development of organized efforts to plan for and to respond to disasters*. Preliminary paper 301. Välja otsitud Delaware Ülikooli raamatukogu kodulehelt 03.11.2012 <http://dspace.udel.edu:8080/dspace/handle/19716/673>

Rootsi kriisireguleerimise süsteemi struktuur. Euroopa Komisjoni Humanitaarabi ja Elanikkonnakaitse Direktoraadi kodulehelt http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/se/2-se-1.html#over välja otsitud 13.03.2013

Rosenthal, U., 2003. September 11: Public Administration and the Study of Crises and Crisis Management. *Administration & Society*. 35 (2), 129-143. Välja otsitud SAGE Publication andmebaasist 09.10.2012

Salmon, P., Stanton, N., Jenkins, D. & Walker, G., 2011. Coordination during multi-agency emergency response: issues and solutions. *Disaster Prevention and Management*. 20 (2), 142. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012

Scanlon, T. J., 1988. Disaster`s litte known pioneer: Canada`s Samuel Henry Prince. *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. 6 (3), 213-232. Välja otsitud FEMA (Federal Emergency Management Agency) kodulehelt 03.11.2012 <http://training.fema.gov/EMIWeb/downloads/IJEMS/ARTICLES/DISASTER'S%20LITTLE%20KNOWN%20PIONEER%20CANADA'S%20SAMUEL%20HENRY%20PRINCE.pdf>

- Schneider, R. O., 2002. Hazard mitigation and sustainable community development. *Disaster Prevention and Management*. 11 (2), 141-147. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Schwab, A. J., Eschelbach, K. & Brower, D. J., 2007. *Hazard Mitigation and Preparedness: Building Resilient Communities*. Hoboken, N.J.: Wiley
- Simpson, D. M., 2008. Disaster preparedness measures: a test case development and application. *Disaster Prevention and Management*. 17 (5), 645-661. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Soome kriisireguleerimise süsteemi struktuur. Euroopa Komisjoni Humanitaarabi ja Elanikkonnakaitse Direktoraadi kodulehelt http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/vademecum/fi/2-fi-1.html#over välja otsitud 13.03.2013
- Stevens, J. B., 1998. Awareness and preparedness for emergencies at local level – UNEP's APELL programme. *Disaster Prevention and Management*. 7 (5), 406-412. Välja otsitud EMERALD andmebaasist 01.11.2012
- Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimäärus ja koosseis. Vabariigi Valitsuse 02.10.2001 määrus nr 312
- Vabariigi Valitsuse seadus 13.12.1995, jõustunud 01.01.1996 – RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 29.12.2012, 36
- Whitaker, H., 1978. *Final Report of the Emergency Preparedness Project*. Center for Policy Reseach National Governor` Association. Välja otsitud Hathi Trust Digital Library kodulehelt 05.11.2012. <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=umn.31951d00678253a#page/n0/mode/1up>
- Yin, R. K., 1993. Applications of case study research. *Applied social research methods seires*. Volume 34. Newbury Park, London, New Delhi. Sage Publication, Inc.

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Magistritöö koostamisel kasutatava uurimuse ülesehitus	29
Joonis 2. Päästeameti kriisireguleerimise valdkonna struktuur	36
Tabel 1. Teoreetiliste seisukohtade ja Päästeameti täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete võrdlus	50
Tabel 2. Tippekspertide seisukohtade ja Päästeameti täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete võrdlus	58
Tabel 3. Rootsi, Hollandi, Soome ja Eesti kriisireguleerimise süsteemide võrdlus	61

LISA 1. Päästeametile kriisireguleerimise alaseid ülesandeid panevad õigusaktid

Käesolevas lisas on õigusaktid toodud Päästeameti veebilehel esitatud kujul.

Seadused

Hädaolukorra seadus (RT I, 14.07.2009, 39, 262). Sätestab Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste, kohalike omavalitsuste ning ettevõtete hädaolukorraks valmisoleku korraldamise ja kriisireguleerimise õiguslikud alused.

Päästeseadus (RT I 2008, 35, 213). Reguleerib päästeala korraldamist ning sätestab füüsiliste ja juriidiliste isikute, kohalike omavalitsuste ning riigiasutuste kohustused, õigused ja vastutuse.

Piiriülese toimega tööstusõnnetuste konventsiooni ratifitseerimise seadus (RT II 2000, 6, 34). Konventsiooni kohaldatakse piiriülese toimega tööstusõnnetuste vältimise, õnnetusvalmiduse tagamise ja õnnetuste tagajärgede likvideerimise ning loodusõnnetustest vallandatud tööstusõnnetuste toime suhtes; konventsiooni järgitakse rahvusvahelises koostöös, mis hõlmab vastastikuse abi andmist, teadusuuringute korraldamist ning tööstusõnnetuste ärahoidmiseks, õnnetusvalmiduse tagamiseks ja õnnetuste tagajärgede likvideerimiseks tehnoloogia ja muu teabe vahetust.

Kiirgusseadus (RT I 2004, 26, 173; RT I 2009, 3, 15) sätestab Kiirguskeskuse osa kiirgushädaolukorra riikliku kriisireguleerimisplaani koostamisel, testimisel ja võimaliku kriisi praktilisel reguleerimisel.

Kemikaaliseadus (RT I 2009, 12, 74). Annab õigusliku aluse kemikaali käitlemise korraldamiseks ja kemikaali käitlemisega seotud majandustegevuse piiramiseks ning sätestab käitlemise põhilised ohutusnõuded ja kemikaalist teavitamise korra.

Loomatauditõrje seadus (RT I 2009, 3, 15). Seadus sätestab loomatauditõrje meetmed ja reguleerib nende rakendamist.

Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (RT I 2008, 59, 330). Seadus reguleerib nakkushaiguste tõrje korraldamist ja nakatunud isikule tervishoiuteenuse osutamise korda ning sätestab riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ning juriidilise isiku ja füüsilise isiku

kohustused nakkushaiguste ennetamisel ning tõrjel. Mõningate nakkushaiguste levikust tuleb teatada päästeasutuse häirekeskusele.

Raudteeseadus (RT I 2009, 3, 15). Seadus käsitleb muuhulgas ka raudteeliikluse ohutust, mille kohaselt raudtee-ettevõtja peab oma ettevõttes kehtestama ohutusjuhtimise süsteemi ja tagama selle rakendamise. Ohutusjuhtimise süsteemi hulka kuulub ka ettevõtte tegutsemisplaan õnnetuse või intsidendi korral, mis tagab ühtlasi vajalikus ulatuses koostöö päästeteenistustega.

Jäätmeseadus (RT I 2009, 3, 15). Seadus sätestab üldnõuded jäätmete tekke ning neist tuleneva tervise- ja keskkonnaohu vältimiseks ning jäätmehoolduse korralduse jäätmete ohtlikkuse ja koguse vähendamiseks, samuti vastutuse kehtestatud nõuete rikkumise eest.

Elektroonilise side seadus (RT I 2008, 28, 181). Seaduse eesmärk on luua elektroonilise side arenguks vajalikud tingimused.

Määrused

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimääruse, koosseisu ja esimehe kinnitamine (RT I 2001, 80, 484; RT I 2008, 57, 317) sätestab Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni ülesanded, koosseisu ja pädevuse.

Päästetööde üldeeskiri (RTL 2000, 32, 433; RTL 2004, 150, 2278). Kehtestab üldsätted, väljasõidu sündmuskohale, tegevuse sündmuskohale jõudmisel, otsustava suuna määramisele järgneva tegevuse ning päästetöödele järgneva tegevuse.

Riigi päästeasutuste struktuuriüksuste paiknemine (RTL 2008, 36, 525; RTL 2009, 20, 256) Siseministri 30.aprilli 2008.a määrus nr 31.

Päästetööde korraldamine allmaarajatistes (RT I 2003, 19, 113; RT I 2004, 86, 591) Vabariigi Valitsuse 18. veebruari 2003. a määrus nr 55 kohaselt korraldab päästetöid allmaarajatistes mäepäästeteenistus ning seda teostab Eesti Põlevkivi koosseisu kuuluv mäepäästesalk asukohaga "Estonia" kaevanduses. Päästeametil ja -teenistustel on sealjuures toetav funktsioon.

Päästemeeskondade sündmuskohale väljasõitude ja sündmuste arvestuse kord (RTL 2000, 118, 1838; RTL 2004, 100, 1599). Siseministri 6. novembri 2000. a määrus nr 66, mis määrab päästemeeskondade päästetöödele väljasõitude registreerimise ja edastamise ühtse

korra riigi ja kohaliku omavalitsuse tuletõrje- ja päästeasutuses. Vastutus sündmuskohale väljasõidu registreerimise, sündmuste statistilise arvestuse õigsuse ja õigeaegse edastamise ning säilitamise eest lasub häirekeskuse juhil.

Riigi päästeasutuste struktuurile, varustatusele, dokumentatsioonile ja töökorraldusele esitatavad nõuded (RTI, 26.02.2009, 14, 85). Vabariigi Valitsuse 19. veebruari 2009. a määrus nr 39.

Nõuded häirekeskusele (RT I 2002, 10, 54; RT I 2004, 86, 591). Vabariigi Valitsuse 23. jaanuari 2002. a määrus nr 40, milles on ära toodud häirekeskuse ülesanded, dokumentatsioon, ehituslikud nõuded ning side-, alarmeerimis- ja infotehnoloogiavahendid.

Politsei ning tuletõrje- ja päästeasutuste koostöö korra tulekahju, plahvatuse, tehnoloogilise avarii, radioaktiivse saastatuse ja muu õnnetuse sündmuskohal kinnitamine (RTL 1996, 54, 336). Siseministri 03.05.1996 määrus nr 7, mis sätestab Politseiameti ja tema halduses olevate politseiasutuste, Kaitsepolitseiameti ning Päästeameti ja kohalike päästeasutuste koostöö korralduse tulekahju, plahvatuse, tehnoloogilise avarii, radioaktiivse saastatuse ja muu õnnetuse korral.

Otsingu- ja päästetööde, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord Eesti merealal ning Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel (RT I 2002, 66, 403; RT I 2007, 11, 63). Vabariigi Valitsuse 23. juuli 2002. a määrus nr 237, mis määrab kindlaks ohuolukorda sattunud või kaduma jäänud inimeste, laeva, lennuki või muu sõiduki otsingu ja päästmise, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise korralduse Eesti päästepiirkonnas.

Kiirabi, haiglate ning pääste- ja politseiasutuste kiirabialase koostöö kord (RT I 2004, 86, 591). Vabariigi Valitsuse 23. jaanuari 2002. a määrus nr 44, mis reguleerib kiirabi, haiglate ning pääste- ja politseiasutuste kiirabialase koostöö korda.

Tervishoiukorraldus hädaolukorras (RT I 2002, 62, 380). Vabariigi Valitsuse 10. juuli 2002. a määrus nr. 222 täpsustab meditsiinasutuste ülesandeid hädaolukordades.

Riigi poolt päästetöödel tekkinud kulude hüvitamise ulatus ja kord (RTI, 09.06.2005, 32, 239). Vabariigi Valitsuse 2. juuni 2005. a määrus nr 114, mis reguleerib riigi poolt omanikule või valdajale päästetöödel ainete, materjalide, seadmete ja muude vahendite

kasutamisel ning tootlustajale päästetöödel üle nelja tunni rakendatud füüsiliste isikute tootlustamisel tekkinud kulude hüvitamise ulatuse.

Rahvusvahelistel päästetöödel osalemine (RTI, 22.01.2009, 6, 43) Vabariigi Valitsuse 8. jaanuari 2009. a määrus nr 9, mis reguleerib Eesti Vabariigi välislepingute, abi vajava riigi või rahvusvahelise organisatsiooni abipalvete alusel väljaspool Eesti Vabariigi territooriumi päästetöödel osaleva meeskonna moodustamist, selle valmisoleku tagamist, missioonile lähetamist ja kulude katmist.

Kemikaali ohtlikkuse alammäär ja ohtliku kemikaali künniskogus ning suurõnnetuse ohuga ettevõtte ohtlikkuse kategooria ja ohtliku ettevõtte määratlemise kord (RTL 2005, 72, 994; RTL 2008, 23, 358). Majandus- ja kommunikatsiooniministri 14. juuni 2005. a määrus nr 67, milles määratletakse üldnõuded ettevõtte ohtlikkuse määramiseks ning kemikaalide ja suurõnnetuse ohuga ettevõtete rühmitamise põhimõtted.

Ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte teabelehe, ohutusaruande ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise ja esitamise kord ning suurõnnetuse ohuga ettevõtete loetelu pidamine (RTL 2003, 61, 874; RTL 2005, 79, 1107). Siseministri 12. mai 2003. a määrus nr 55, mis sätestab nõuded ohtlikule ettevõttele ja suurõnnetusohuga ettevõttele, mis on klassifitseeritud vastavalt kemikaaliseaduse § 11 lõike 2 punkti 4 alusel kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri määramises sätestatud korra alusel.

Vabariigi Valitsuse korraldused

Hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse riskianalüüs. Vabariigi Valitsuse 18. veebruari 2010. a korraldus nr 54, milles kehtestatakse nende hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse riskianalüüs ning määratakse selle koostamiseks pädevad täidesaatva riigivõimu asutused.

Hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse lahendamise plaan. Vabariigi Valitsuse 18. veebruari 2010. a korraldus nr 55, milles kehtestatakse nende hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse lahendamise plaan ning määratakse selle koostamiseks pädevad täidesaatva riigivõimu asutused.

LISA 2. Päästeameti kriisireguleerimise ala töötajate seas läbi viidud ankeetküsitlus

Saadetud ankeetküsitlus (23.02.2013):

Hea kriisireguleerimiseksper!

Saadan Teile küsitluse, mis viiakse läbi **magistritöö „Keskse kriisireguleerimise alase ameti ülesanded riiklikus kriisireguleerimise süsteemis“** raames.

Küsitluse eesmärgiks on selgitada välja, millised on Päästeameti kriisireguleerimise tänased igapäevased tegevused. Oma vastustes palun Teil keskenduda just **oma ülesannete täitmisele**, st kas konkreetselt **Teie töös** leidub komponente alltoodud küsimuste katvusallas, kui just küsimus otsesõnu ei viita Teie asutuse ülesannetele.

Küsimustik on lisaks Teile, saadetud veel 30-le Päästeameti kriisireguleerimise valdkonnas töötavale inimesele (kokku 31 küsitletavat). Küsimustiku täitmine Teile poolt on väga tähtis ning iga täidetud ankeet on oluline. Täna Teid siiralt, kui olete vastamisel võimalikult aus. **Küsimustik on anonüümne ning Teile poolt antud vastuseid ei ole võimalik seostada Teile nime või ametikohaga.**

Küsimustikus on kokku 34 küsimust, mis paiknevad viies (5) küsimusblokkis. Enamik küsimusi on vastatavad JAH/EI vormis. **Küsimustiku täitmine võtab aega ~15 minutit.**

Ootan Teile vastuseid hiljemalt 06.03.2013.

Küsitluse täitmise juurde pääseb siit: <https://www.surveymonkey.com/s/LVW8PZ6>

Tauno Suurkivi

Sisejulgeoleku magistriõpe

Sisekaitseakadeemia

1. KÜSIMUSBLOKK: Üldblokk	
Küsimus	Vastuse variandid
1. Millises asutuses töötate?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Päästeamet ➤ Päästeameti päästekeskus
2. Millisel ametialasel positsioonil asute?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Asutuse/struktuuriüksuse juht ➤ Nõunik/spetsialist

2. KÜSIMUSBLOKK: Teie poolt täidetavad tööülesanded hädaolukordade ennetamisel	
Küsimus	Vastuse variandid
3. Hinnanguliselt kui mitu protsenti tööajast kulub Teil igas kuus hädaolukordadeks valmisoleku alasele ennetustööle ?	0-10% 10-50% 50-90% 90-100%
4. Millised on viimase aasta jooksul Teie kolm peamist hädaolukordadeks valmisoleku alases ennetustöös saavutatud tulemust?	Tekstiväli
5. Kas olete viimase aasta jooksul väljaspool oma töökollektiivi läbi viinud mõne hädaolukordadeks valmisoleku alase ennetustöö nõustamise ?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jah ➤ Ei
6. Kas olete viimase aasta jooksul väljaspool oma töökollektiivi läbi viinud mõne hädaolukordadeks valmisoleku alase ennetustöö koolituse ?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jah ➤ Ei
7. Kas olete viimase aasta jooksul väljaspool oma töökollektiivi läbi viinud mõne hädaolukordadeks valmisoleku alase ennetustöö ürituse või kampaania ?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jah ➤ Ei
8. Kas olete viimase aasta jooksul koostanud mõne hädaolukorra riskianalüüsi ?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jah ➤ Ei
9. Kas kasutate hädaolukordadeks valmisoleku alases ennetustöö uurimuste/teadustööde tulemusi ?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jah ➤ Ei
10. Kas on olemas mõõdikud, mille alusel hinnatakse Teie hädaolukordadeks valmisoleku alase ennetustöö tegevuse tulemusi ?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jah ➤ Ei
11. Kas Teie asutus mõõdab kodumajapidamiste teadlikkust oma elukoha riskidest ja tegutsemisest hädaolukorras?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jah ➤ Ei
12. Kas Teie asutus mõõdab kohalike omavalitsuste teadlikkust oma piirkonna riskidest ja kohaliku omavalitsuse rollist hädaolukorras?	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jah ➤ Ei

3. KÜSIMUSBLOKK: Teie poolt täidetavad tööülesanded hädaolukordadeks valmisoleku planeerimisel	
Küsimus	Vastuse variandid
13. Hinnanguliselt kui mitu protsenti tööajast kulub Teil igas kuus hädaolukordadeks valmisoleku planeerimisele ?	0-10% 10-50% 50-90% 90-100%

14. Millised on viimase aasta jooksul Teie kolm peamist hädaolukordadeks valmisoleku planeerimises saavutatud tulemust?	Tekstiväli
15. Kas olete viimase aasta jooksul koostanud mõne hädaolukorra reageerimise korra või juhendi (sh HOLF) ?	➤ Jah ➤ Ei
16. Kas olete viimase aasta jooksul väljaspool oma töökollektiivi läbi viinud mõne hädaolukorraks valmisoleku alase kriisiõppuse ?	➤ Jah ➤ Ei
17. Kas olete viimase aasta jooksul kontrollinud mõne asutuse, ettevõtte või kohaliku omavalitsuse valmisolekut hädaolukorraks ?	➤ Jah ➤ Ei
18. Kas kasutate hädaolukordadeks valmisoleku planeerimises uurimuste/teadustööde tulemusi ?	➤ Jah ➤ Ei
19. Kas on olemas mõõdikud, mille alusel hinnatakse Teie hädaolukordadeks valmisoleku planeerimise alaste tegevuste tulemusi?	➤ Jah ➤ Ei
20. Kas Teie asutus mõõdab kodumajapidamiste reaalselt valmisolekut tegutsemisest hädaolukorras?	➤ Jah ➤ Ei
21. Kas Teie asutus mõõdab kohalike omavalitsuste reaalselt valmisolekut tegutsemisest hädaolukorras?	➤ Jah ➤ Ei

4. KÜSIMUSBLOKK: Teie poolt täidetavad tööülesanded hädaolukordadele reageerimisel ja leevendamisel

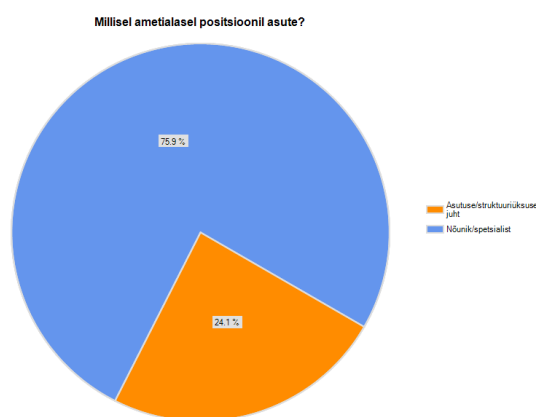
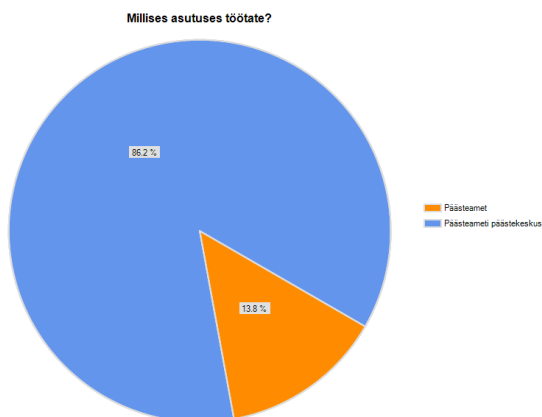
Küsimus	Vastuse variandid
22. Hinnanguliselt kui mitu protsenti tööajast kulub Teil igas kuus hädaolukordadele reageerimisele ja tagajärgede leevendamisele ?	0-10% 10-50% 50-90% 90-100%
23. Kas Teie asutuse käsutuses on hädaolukorra reageerimise ja tagajärgede leevendamise koordineerimiseks statsionaarne töökeskkond ?	➤ Jah ➤ Ei
24. Kas Teie asutuse käsutuses on hädaolukorra reageerimise ja tagajärgede leevendamise koordineerimiseks spetsiaalselt kohandatav töökeskkond ?	➤ Jah ➤ Ei
25. Kas on olemas kord või juhend , millest juhendite hädaolukorra reageerimisel ja tagajärgede leevendamisel staabi, kriisimeeskonna või kriisikomisjoni moodustamisel ja töös?	➤ Jah ➤ Ei
26. Kas Teie asutus kaasab hädaolukordade lahendamisele ja tagajärgede leevendamisele kohalikke omavalitsusi ?	➤ Jah ➤ Ei
27. Kas Teie asutus kaasab hädaolukordade lahendamisele ja tagajärgede leevendamisele teisi asutusi või ettevõtteid ?	➤ Jah ➤ Ei
28. Kas Teie asutus kaasab hädaolukordade lahendamisele ja tagajärgede leevendamisele kaitseväge või kaitseliitu ?	➤ Jah ➤ Ei
29. Kas kasutate hädaolukordadele reageerimises ja tagajärgede leevendamises uurimuste või teadustööde tulemusi ?	➤ Jah ➤ Ei

30. Kas on olemas mõõdikud, mille alusel hinnatakse Teie hädaolukordadele reageerimise ja tagajärgede leevendamise alase tegevuse tulemusi?	➤ Jah ➤ Ei
--	---------------

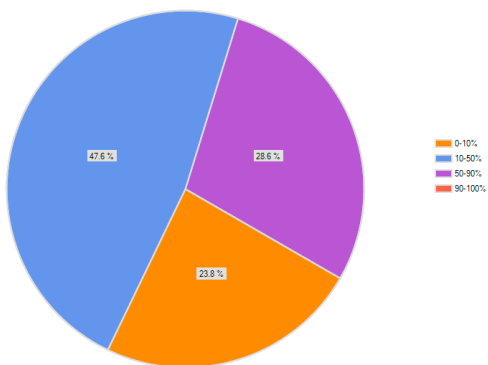
5. KÜSIMUSBLOKK: Päästeameti kriisireguleerimise alaste ülesannete täitmise ettepanekud

Küsimus	Vastuse variandid
31. Kas näete selliseid õigusprobleeme, mille lahendamine aitaks Päästeametil paremini oma kriisireguleerimise alaseid ülesandeid täita?	➤ Jah ➤ Ei
32. Kui JAH, siis reastage kolm Teie hinnangul kõige olulisemat kriisireguleerimise alast õigusmuudatuse vajadust?	Tekstiväli
33. Kas näete selliseid töökorralduslikke probleeme, mille lahendamine aitaks Päästeametil paremini oma kriisireguleerimise alaseid ülesandeid täita?	➤ Jah ➤ Ei
34. Kui JAH, siis reastage kolm Teie hinnangul kõige olulisemat kriisireguleerimise alast töökorralduse muudatuse vajadust?	Tekstiväli

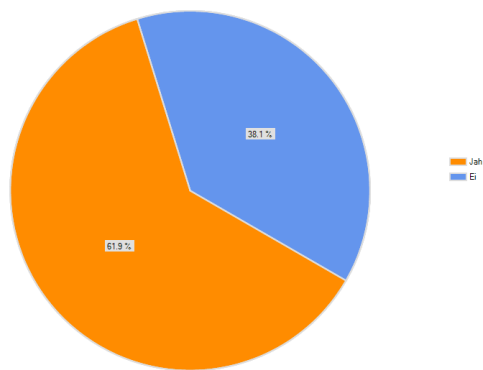
Ankeetküsitluse tulemused:



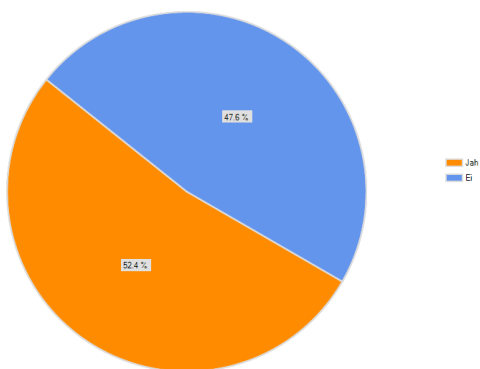
Hinnanguliselt kui mitu protsenti töajast kulub Teil igas kuus hädaolukordadeks valmisoleku alasele ennetustööle?



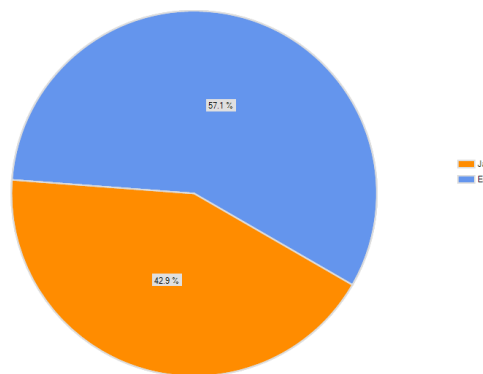
Kas olete viimase aasta jooksul väljaspool oma töökollektiivi läbi viinud mõne hädaolukordadeks valmisoleku alase ennetustöö nõustamise?



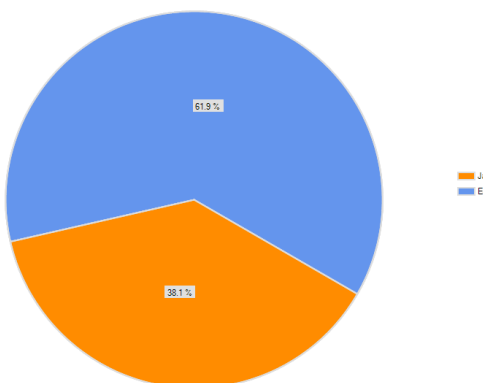
Kas olete viimase aasta jooksul väljaspool oma töökollektiivi läbi viinud mõne hädaolukordadeks valmisoleku alase ennetustöö koolituse?



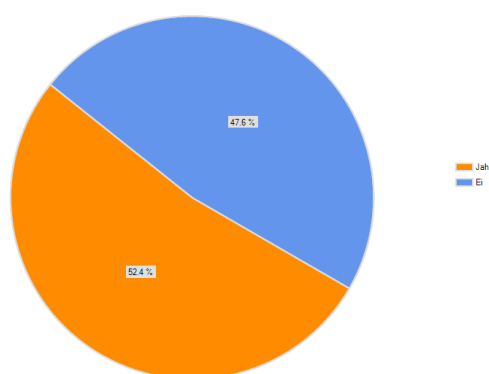
Kas olete viimase aasta jooksul väljaspool oma töökollektiivi läbi viinud mõne hädaolukordadeks valmisoleku alase ennetustöö ürituse või kampania?



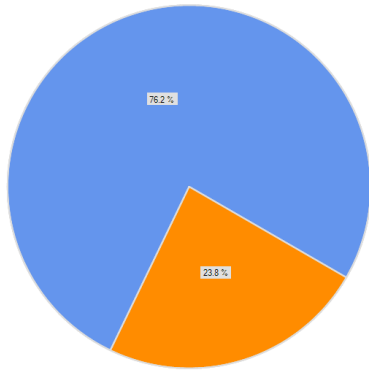
Kas olete viimase aasta jooksul koostanud mõne hädaolukorra riskianalüüsi?



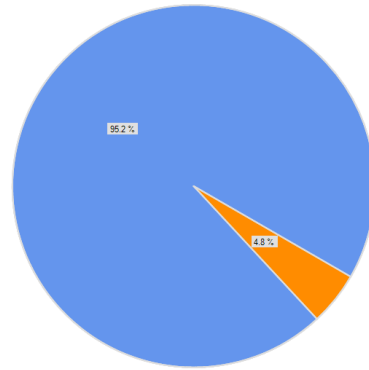
Kas kasutate hädaolukordadeks valmisoleku alases ennetustöö uurimuste/teadustööde tulemusi?



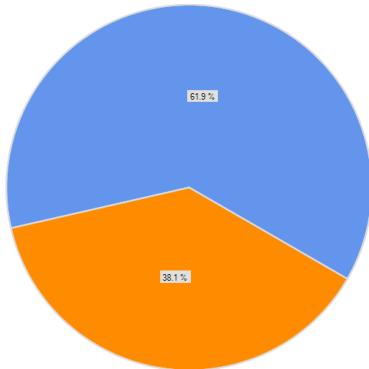
Kas on olemas moodsid, mille alusel hinnatakse Teie hädaolukordadeks valmisoleku alase ennetustöö tegevuse tulemusi?



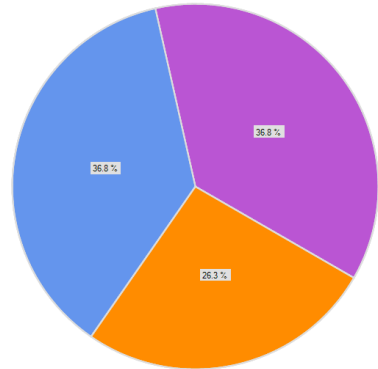
Kas Teie asutus mõeldab kodumajapidamiste teadlikkust oma elukoha riskidest ja tegutsemisest hädaolukorras?



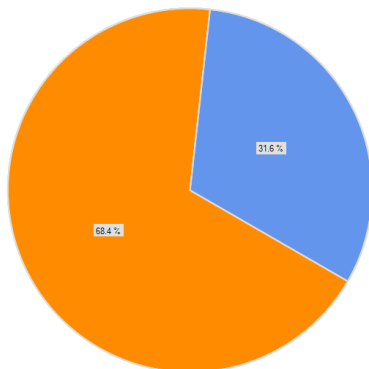
Kas Teie asutus mõeldab kohalike omavalitsuste teadlikkust oma piirkonna riskidest ja kohaliku omavalitsuse rollist hädaolukorras?



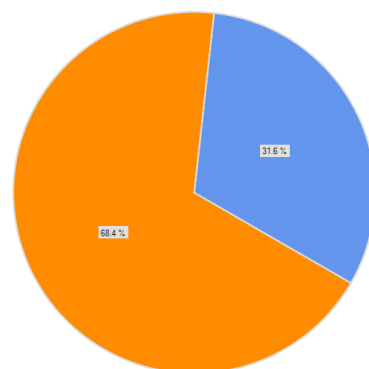
Hinnanguliselt kui mitu protsenti tööajast kulub Teil igas kuus hädaolukordadeks valmisoleku planeerimisele?



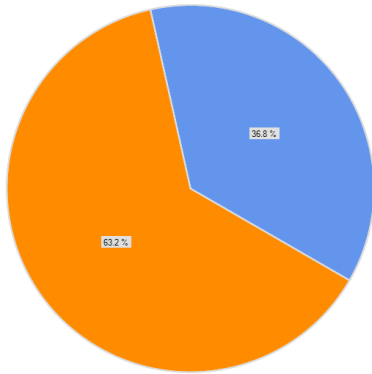
Kas olete viimase aasta jooksul koostanud mõne hädaolukorrale reageerimise korra või juhendi (sh HOLP)?



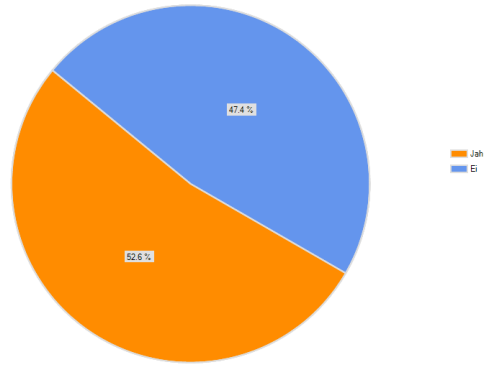
Kas olete viimase aasta jooksul väljaspool oma töökollektiivi läbi viinud mõne hädaolukorras valmisoleku alase õppuse?



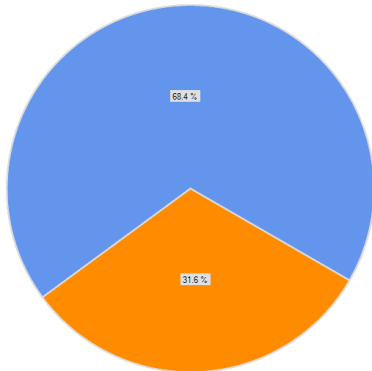
Kas olete viimase aasta jooksul kontrollinud mõne asutuse, ettevõtte või kohaliku omavalitsuse valmisolekut hädaolukorras?



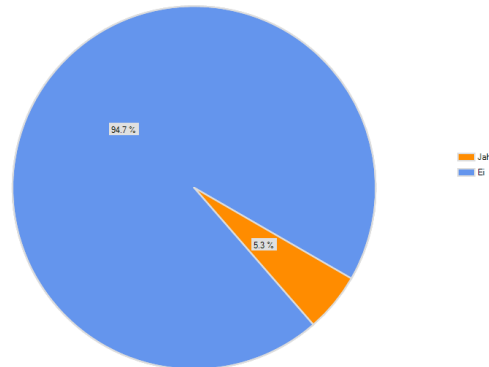
Kas kasutate hädaolukordadeks valmisoleku planeerimises uurimuste/teadustööde tulemusi?



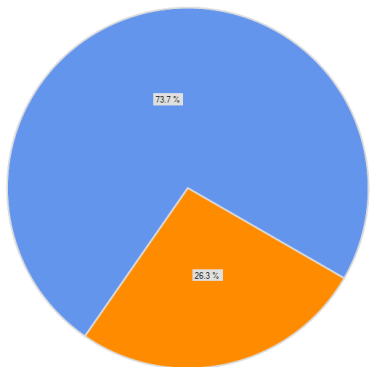
Kas on olemas moodsad, mille alusel hinnatakse Teie hädaolukordadeks valmisoleku planeerimise alaste tegevuste tulemusi?



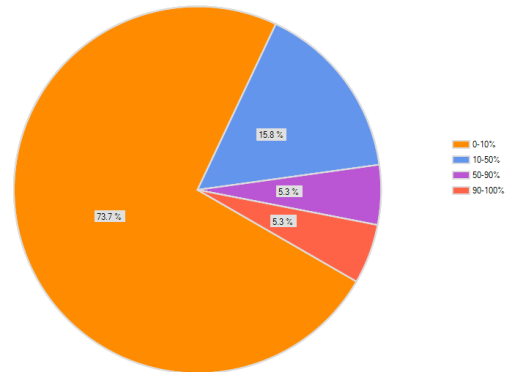
Kas Teie asutus mõõdab kodumajapidamiste reaalselt valmisolekut tegutsemisest hädaolukorras?



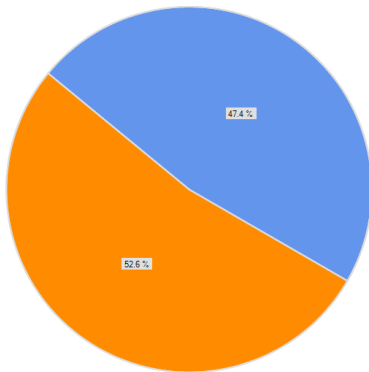
Kas Teie asutus mõõdab kohalike omavalitsuste reaalselt valmisolekut tegutsemisest hädaolukorras?



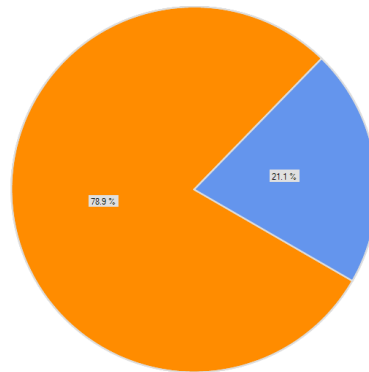
Hinnanguliselt kui mitu protsenti tööajast kulub Teil igas kuus hädaolukordadele reageerimisele ja tagajärgede leevendamisele?



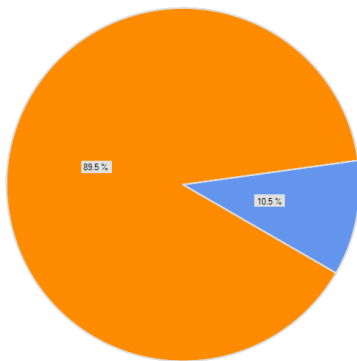
Kas Teie asutuse käsutuses on hädaolukorrale reageerimise ja tagajärgede leevendamise koordineerimiseks stationaarne töökeskkond?



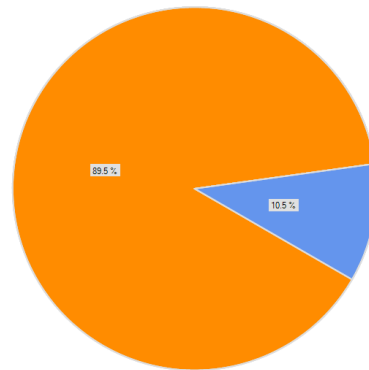
Kas Teie asutuse käsutuses on hädaolukorrale reageerimise ja tagajärgede leevendamise koordineerimiseks spetsiaalselt kohandatud töökeskkond?



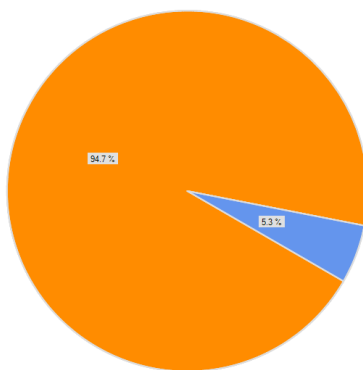
Kas on olemas kord või juhend, millest juhindute hädaolukorrale reageerimisel ja tagajärgede leevendamisel staabi, kriisimeeskonna või kriisikomisjoni moodustamisel ja töös?



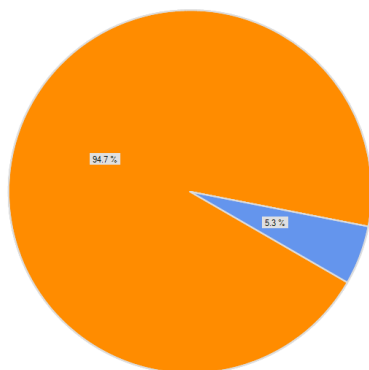
Kas Teie asutus kaasab hädaolukordade lahendamisele ja tagajärgede leevendamisele kohalikke omavalitsusi?



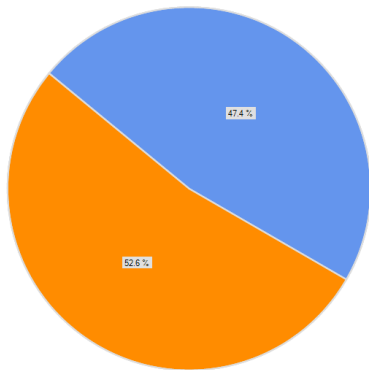
Kas Teie asutus kaasab hädaolukordade lahendamisele ja tagajärgede leevendamisele teisi asutusi või ettevõtteid?



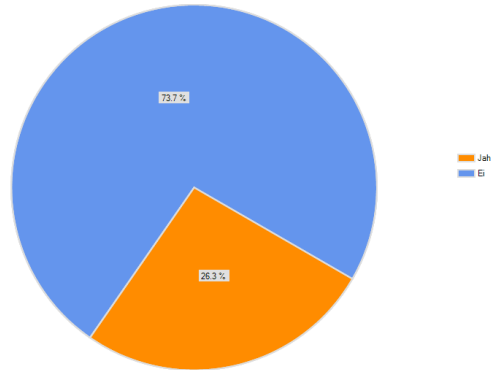
Kas Teie asutus kaasab hädaolukordade lahendamisele ja tagajärgede leevendamisele kaitseväge või kaitsejõudu?



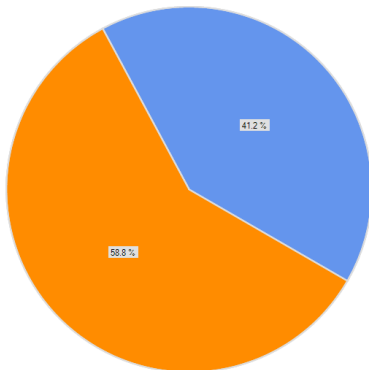
Kas kasutate hädaolukordadele reageerimise ja tagajärgede leevendamises uurimuste või teadustööde tulemusi?



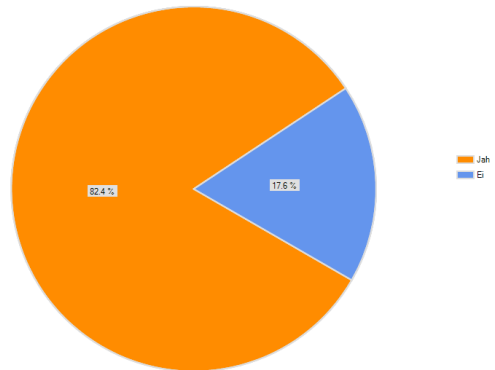
Kas on olemas mõõdikud, mille alusel hinnatakse Teie hädaolukordadele reageerimise ja tagajärgede leevendamise alase tegevuse tulemusi?



Kas näete selliseid õigusprobleeme, mille lahendamine aitaks Päästeametil paremini oma kriisireguleerimise alaseid ülesandeid täita?



Kas näete selliseid töökorralduslikke probleeme, mille lahendamine aitaks Päästeametil paremini oma kriisireguleerimise alaseid ülesandeid täita?



Vastused küsimusele nr 4: Millised on viimase aasta jooksul Teie kolm peamist hädaolukordadeks valmisoleku alases ennetustöös saavutatud tulemust?

1. Regiooni esialgse riskianalüüsi töövariandi koostamine 2. 5 maakonnalinna (välja arvatud Tartu linn) jaoks elutähtsate teenuste toimepidevuse riskianalüüsi tegemiseks lihtsustatud variandi koostamine 3. Üldplaneeringute läbivaatamisel väljatoomine, milliste ohtude ja riskidega vaja arvestada

1. Ida Virumaa tööstusest tulenevate riskide kaardistamine 2. Riskidega arvestamise meetodika väljatöötamine planeeringute menetlemisel ja kooskõlastamisel 3. Riskidega arvestamine planeeringute menetlemisel ja kooskõlastamisel

Siseriiklikud ja rahvusvahelised kriisireguleerimisõppused, nende õppetunnid ning nendega seoses valminud ja uuendatud juhendid, SOP-d jm dokumendid. Riskikommunikatsiooni teema lahtkirjutamine ning vastavate tegevuste kavandamine ning

koostöövõrgustiku loomine, sh tulevikku vaatav riskihaldus. Valdkonna sidususe analüüs ning ka teised elanikkonnakaitse laiemat vaadet ja tulevikku vaadet toetavad arengud.

omavalitsuste nõustamine

ohtlike ettevõtete kaardirakenduse arendamisel osalemine ning rakenduses andmete uuendamine erinevate planeeringute osas päästeameti poolne menetlemine elanikkonnakaitse alaste tegevuste planeerimine ja elluviimine KOV suunal

KOV tasandil tsentraalteenuste (kaugkütte, vesi, kanalisatsioon, elekter) valmisoleku kaardistamine ja KOV poolt hulgi klientidele tellitavate lepingute ümbertegemine. EE-ga maakonna tasandil valmisoleku taastamise prioriteetide arutelud. Regionaalsel tasandil ametkondade vahelise koostöö parendamine

Regionaalse kriisikomisjoni tegevuse planeerimine, istungite ettevalmistamine ja partneritega koostöö planeerimine. Koidula piirijaama kemikaaliohtude analüüsi käivitamine. Regionaalse riskide hindamise pilootprojekti koordineerimine.

- Riiklikele riskianalüüsiledele regionaalsete analüüsilede koostamine - Ida-Virumaa tööstuse analüüs - Suurte, ohtlike ja mitte hästi reguleeritud vastutusalaga sündmuste likvideerimise ja erinevate asutuse tegevuse analüüs ning probleemide tõstatus regionaalses kriisikomisjonis, ameti ja ministeeriumi tasandil - planeeringutele hinnangu andmises koostöö loomine päästkeskuses

1. Eriolukorra õppuse ettevalmistamise protsess - asjaomaste asutustega koostöö ja suurem tähelepanu eriolukorrani viivate hädaolukordade teemale. Laiapõhjalisem elutähtsate valdkondade riskianalüüsilede tutvustamine. 2. Regionaalse kriisikomisjoni tegevuse kaudu asutuste vahelise koostöö koordineerimine (sh sesoonsete või päevakohaste teemade käsitlemine ennetuse eesmärgil). Asutuste koostöö hädaolukordade ennetamisel ja valmisoleku tagamisel väga hea. 3. Senisest suurem tähelepanu pööramine just füüsilise (planeeringute ja suurürituste kooskõlastamisega seonduv) ja sotsiaalse keskkonna (salakaubandus, sotsiaalne olukord jmt) mõjudele ja muutmisele turvalisuse tagamiseks, mis aitab enam kaasa ennetamisele.

1.kohaliku omavalitsuste kriisikomisjonid on hakanud aru saama oma ülesannetest ja seda ka ennetavate meetmete rakendamisel 2.kohaliku omavalitsused on hakanud mõistma lepingute tähtsust, mida nad sõlmivad ettevõtetega, kes pakuvad elutähtsat teenust (mitte

segi ajada elutähtsa teenuse osutajatega-seadusest tulenev termin), seda just tegevus avariide ja toimepidevuse katkemise korral. Et nad ei oleks reageerijad, vaid jääks korraldajaks, reageerija on teenust pakkuv ettevõtte.

1. Tõsiseltvõetavam koostöö omavalitsuste (kriisikomisjonide) juhtidega 2. Tõhusam koostöö asutustega (elutähtsate teenuste pakkujatega), nt soojusettevõtte, veeettevõtte, haigla, jne. 3. Selgem nägemus tänastest valmisolekutest ja ka mittevalmisolekutest.

Tulemusi saaks hinnata/mõõta kas uuringute/küsitlustega või siis realselt aset leidvate sündmustega-suurõnnetustega, kui hästi on siis vastavalt ettevalmistustele hakkama saadud (nii ametkondade kui ka kohalike omavalitsuste ja elanikkonna poolt vaadates). Kumbagi pole neist hetkel aluseks võtta. Seega saab praegu tulemustena märkida vaid peamised läbi viidud tegevused, kuid puudub indikatsioon nende kasumlikkuse/tulemuslikkuse hindamiseks. 1) kaardistatud on Ida-Virumaa omapärast tulenevad riskid 2) koostatud on teavituskavad, kus muuhulgas on toodud ka riskisõnumid/käitumisjuhised elanikkonnale

KOV kriisikomisjonide istungite toimumine. KOV kriisikomisjonide koolituste toimumine. Ohtlike- ja suurõnnetuseohuga ettevõtete kaardirakendus.

KOV kriisikomisjonid, KOV riskianalüüsid ja HOLP-id Info edastamine võimalikest ohtudest elanikele

1. Piirkonna maakonna ja üldplaneeringutes on arvestatud hädaolukorra riskianalüüsi tulemustega 2. Kõikide omavalitsuste nõustamine ja koolitamine elanikkonnakaitse teemadel 3. Koostöö koostööpartneritega - ümarlauad, kriisikomisjonide istungid, õppused 4. Riskikommunikatsiooni alaste teadmiste viimine omavalitsuste kriisikomisjonide liikmeteni ja koostööpartneriteni

Täiendatud ressursikataloog, kõige uuemad kontaktid ühiskettal, koostöö päästepoolega.

Vastused küsimusele nr 14: Millised on viimase aasta jooksul Teie kolm peamist hädaolukordadeks valmisoleku planeerimises saavutatud tulemust?

1. Regionaalsete HOLP-ide koostamine 2. Regionaalsete õppuste korraldamine 3. Ressursside- ja kontaktide andmebaasi loomine

Sidusus päästetöö valdkonnaga ning ühistele seisukohadele jõudmine mitmetes võtmeküsimustes (näit staabid, töökeskkonnad jm). Siseriiklikud ja rahvusvahelised väli-

ja lauaõppused, õppuste tagasiside ja õppetundide elluviimine. Kriisireguleerimisalased juhendid, SOP-d.

Regionaalsed hädaolukordade lahendamise plaanid, regionaalsete õppuste korraldamine

KOV evakuatsiooniplaani juhendmaterjali koostamine regiooni ressursikataloogi uuendamine ning ressursirakenduse arendusel osalemine kriisireguleerimisstruktuuride ruuminõuete välja töötamisel osalemine

nii regionaalsel kui ka maakondlikul tasandil läbi viidud õppused (2 regionaalset ja 3 maakondlikku)

Kriisireguleerimisõppuse "Eriolukord Tartus 2012" ettevalmistamine ja läbiviimine. Päästkeskuse kriisimeeskonna/reg. staabi reservkoosseisu töökorralduslike dokumentide eelnõude ettevalmistamine ja koolituse korraldamine. Koostöö arendamine kaitseväge ja Kaitseliiduga regioonis.

- regionaalse õppuse ja kahe kohaliku omavalitsuse õppuse korraldamine aastas - regionaalse hädaolukorra lahendamise plaanide koostamine (Iga aasta üks plaan). - komandodes osutatavate teenuste planeerimine arvestades piirkonnas juhtuda võivaid õnnetusi

Hädaolukorra juhtimisstruktuurid Nõuded kriisireguleerimise töökeskkondadele

1. Eriolukorra õppuse ettevalmistamise protsess - asutuste koostöö valmisoleku tagamisel ja juhtimisstruktuuri rollide ja oskuste arendamine. 2. Valmisolekuga seotud tegevuskavade (sh HOLF-id) ühiste arutelude kaudu koos teiste asutustega kõigi teadlikkuse tõstmine, millega paraneb valmisolek. 3. Regionaalse korrapidamisgrupi kaudu tehtav tegevus - sündmuste ja ohtude korral kohene koostöö käivitamine teiste asutustega.

1. on loodud kontakt kohalike omavalitsuste kriisikomisjonidega 2. tööle on rakendunud ressursikataloog 3. on kujunenud praktiline harjumus kohalike omavalitsuste koolitamisel ja nõustamisel

1. Edaspidiste kogemuste saamiseks on loodud sõprussidemed välisriigi sellealaste spetsialistidega

Nagu eelpool mainitud, selget indikatsiooni tulemuste hindamiseks pole, kuid peamised tulemused tegevuste mõttes on olnud järgmised: 1) koostatud on hädaolukordadeks

valmisoleku regionaalsed reageerimisplaanid (metsa/maastikutulekahju, rongiõnnetus, paljude kannatanutega õnnetus/meditsiin ja evakuatsioon) ning testitud plaani õppusel + arendatud koostööd kohalike omavalitsustega (metsa/maastikutulekahju) 2) läbi on viidud koostöökoolitused päästeala infotelefoni 1524 töötajatele 3) toimib tihe regionaalne koostöö kriisikomisjonis, kriisikommunikatsiooni töögrupis ja regionaalsete reageerimisplaanide (HOLP) koostamise töögruppides.

Ressursside kaardistamine. HOLPid. Kriisireguleerimisõppused.

KOV kriisikomisjonid KOV RA-d ja HOLPid KOV-id on hakanud mõtlema oma elanike turvalisusele

1. Regionaalsete ja territoriaalsete kriisikomisjonide istungite töö korraldamine 2. Regionaalsete õppuste ettevalmistamisel ja läbi viimisel osalemine 3. Omavalitsuste kriisikomisjonide nõustamine, koolitamine, ressursside kaardistamine

Vastused küsimusele nr 32: Reastage kolm Teie hinnangul kõige olulisemat kriisireguleerimise alast õigusmuudatuse vajadust?

1. Anda päästele õigus kasutada elanikkonna kaitse korraldamisel juhtivasutuse rolli 2. Määratleda seadusega selgelt KOV ülesanded ja võimalused elanikkonna kaitse korraldamisel 3. Määratleda selgemini riskianalüüside koostamise eesmärk ja tulemus

Kindlasti tuleks evakueerimise teema õiguslikult reguleerida.

Puudub sanktsiooniõigus hädaolukorraks valmisoleku mittetagamise korral paljudel hädaolukordade eest vastutavatel ametkondadel puudub vajalik juhtimisstruktuur ja protseduuri reeglistik ning see muudab ka ametkondadeülese koostöö häguseks

Päästeametile võiks anda õiguslikult suurema rolli kriisireguleerimise korraldamisel - ehk siis seadustada pääste elanikkonnakaitse juhtasutusena. Erinevad kriisialased õigusaktid ja juhendid peaks muutma lihtsamaks - nt. elutähtsate teenuste osutajate juhendid, hädaolukordade riskianalüüsi meetoodika jne. Siseministerium peaks koostama lõpuks ammullubatud HOSi selgitava käsiraamatu.

Erinevate asutuste ülesanded ja vastutus peaks olema konkreetsemalt lahti kirjutatud, mitte jääma asutuse nimetuse tasandile.

1. Pole määratud vastutavat ametkonda, kelle ülesandeks on hädaolukordade lahendamise juhtimine, kui see on õigusaktidega reguleerimata (üldine elanikkonnakaitse organ). Nt elutähtsate valdkondade mittetoimimisest alguse saanud hädaolukord, mis ei liigu ühegi hädaolukorra loetelus toodud liigituse alla. 2. Võtta hädaolukorra mõiste kasutusele olukorrana, millel on selge algus ja lõpp, mille kestel kehtib lahendamisse kaasatud asutustele selged nõuded (kaasamine, osalemine, ressursid, ülesanded jne). Peab olema selge ja ühene arusaamine, millisest hetkest alates on tegemist hädaolukorraga, mille lahendamiseks peavad kõik lähtuma HOLA'idest. 3. Vajalik selgemalt määratleda erinevate asutuste ülesanded kriisireguleerimise toimimisel - sh KOV ja erasektor.

1. HOSis täpsemalt määratleda KOV kriisikomisjoni ülesanded. Enamuses ei ole need seotud otseselt hädaolukordadega, (mis ise on täpselt seaduses määratletud), vaid pigem ikkagi erinevate avariide ja õnnetuste likvideerimisega, mis kokkuvõttes veel võivad häirida elutähtsa teenuse toimimist. 2. Lõpetada SIMi poolt erinevate signaalide (erinevate ametnike poolt!) andmine KOV kriisikomisjonide suhtes. Ühed räägivad realselt ainult viiest suuremast linnast ja teised kõigist KOVidest, eelkõige on see seotud elutähtsa teenusega. Elutähtsa teenuse osutaja, HOS § 37 p järgi on parajalt segane. Esimene pool nagu räägiks ettevõtetest, kes pakuvad elutähtsat teenust omavalitsustes ja mis asuvad üle Eesti. Teine pool aga osutab HOS § 37 p.2-le, mis lubab aga täpsustavaid tingimusi, mis tulevad eriseadustest ja mille alusel kehtestatakse elutähtsa teenuse osutajale kriteeriumid, mille alusel on neid ainult suuremates linnades. Seega ühes paragrahvis kaks seisukohta! Inimese jaoks ei ole ju vahet, kus ta elab (kas 400, 4000 või 40000 elanikku) - teenust tahab ta saada võrdselt teistega. (Kohustused KOVi ees tekivad aga alates 40000 elanikust enamikes eriseadustes ettevõtte jaoks.) Tegelikult peaks KOVi ülesanded ja kohustused (ja elutähtis teenus!) olema kõikjal ühesugused, mitte ainult viiel suuremal. See tuleb täpsustada ja vastavalt sellele ka infot välja anda. Küsimus - kas ja kuidas täidab SIM HOS § 35 ja kelle andmed on kogunenud? 3. KOV kriisikomisjonil puudub rahaline võimekus mingite probleemide lahendamisel. Puudub ka, erinevalt näiteks päästetööjuhi võimalusele, korralduse andmisel ja kulutuste tegemisel loota edaspidi saada raha valitsuse reservfondist. Seega ettepanek lisada punkt nende kulutuste kompenseerimise kohta, (võimalusena mingite olukordade puhul, mis ei ole hädaolukorrad seaduse mõistes. Sest hädaolukorrad on seaduse nimetatud ja jagatud ära erinevate ministriumite vahel, kohalik omavalitsus ja tema kriisikomisjon hädaolukordi iseseisvalt ei lahenda!)

1. Õiguspäraselt tagatud võimalus kontrollida kohalike omavalitsuste kriisikomisjonide töökorraldust. 2. Väiksemate maakonna ettevõtete õiguspärane kontrollimise võimalus (sh elutähtsate teenuste osutavate ettevõtete üle)

Küsimus ei ole õiguslikes regulatsioonides, vaid selles, et neid regulatsioone ka täidetak. Nt. maaomavalitsuste kriisireguleerimine on HOS kontekstis sisuliselt läbikukkunud. KOV KK on küll moodustatud, kuid need ei tule kokku ja sisulisi arutelusid kogukonna hädaolukorraks valmisoleku jne teemadel praktiliselt ei toimu. Samas kui KOVidelt aruannet kriisikomisjonide istungite toimumise ja käsitletud teemade kohta küsida, siis paberil paistab kõik väga ilus:)

1) Kõigepealt tuleks läbi viia põhjalik tänase õigusruumi analüüs - kuidas nn igapäevaelu seadused toimivad/ei toimi hädaolukorras ja kuidas need nõ kaks poolt üldse omavahel ühilduvad. Praegu tundub, et hädaolukorra seadusest tulenev õigusraamistik kuni HOLPideni välja on omaette maailm. Eriti tuleks keskenduda tervishoiu ja keskkonna valdkondi puudutavatele õigusaktidele, samuti kohaliku omavalitsuse rollile elanikkonnakaitse korraldamisel. Aluseks saab siin võtta ka seniste reaalsete päästesündmustega seondunud probleeme. 2) Selgelt tuleb määrata erinevate ametkondade pädevus, roll ja vastutus ning ka järelevalve ülesannete täitmise üle ja sanktsioonid. Ühele ametkonnale, nt Päästeametile tuleks anda juhtiv/koordineeriv roll ja ka vahendid hädaolukordadeks valmisoleku tagamiseks Eestis, sh õigus anda ülesandeid ja nõuda nende täitmist teistelt ametkondadelt. Praegu teeb Päästeamet seda hea (regionaalse) koostöö raames teiste asutustega, kuid kohustada neid otseselt millekski ei saa. Samas võib jääda praegu mulje, et kui midagi tehakse, siis tehakse nõ Päästeameti asja mitte ei aeta ühist riigi asja - mis peaks olema selle koostöö eesmärk. Päästeametile oleks selle rolli selge määratlemine aga väga oluline, sest kui keegi asutustest oma ülesandeid ei täida, siis võib ka esialgu väiksena näiv probleem kasvada suureks päästesündmuseks. Mida parem on valmisolek, seda vähem tuleb riigil panustada reageerimisele ja taastamisele.

Vastused küsimusele nr 34: Reastage kolm Teie hinnangul kõige olulisemat kriisireguleerimise alast töökorralduse muudatuse vajadust?

Tulemusliku töö huvides oleks kõige tähtsam, kui küsija ettepaneku mitteametlik korral selgitaks, miks see arvesse võtmiseks ei sobi. Nii oleks kasulik mõlemale - esimene saaks tagasilükkamise põhjendamisel veenduda oma seisukoha kindlusel, teine omandaks

uut teadmist. Küsija peaks jätma vastamiseks mõistliku aja, muidu on vastajale ilmne, kas tema käest soovitakse üldse sisulist arvamust.

1. Teha tegevusi milledele on eelnevalt kokku lepitud tegevuse eesmärk ja tulemus 2. Juhendmaterjalide koostamisele kaasata rohkem spetsialiste keskustest 3. Vajadus teha rohkem koostööd teiste asutuse struktuuriüksustega ja teiste organisatsioonidega

Kolmnurk SiM - amet - keskus täpsemas ülesannete jaotuses on arenguruumi, maatriksjuhtimine on üks raskemaid juhtimise vorme ning selle elluviimine nõuab kannatust, keskuste parem juhendamine teenusejuhtide poolt. Kogu töökorralduse aluseks on ikkagi küsimus - miks ja mida me konkreetsel tasandil teeme?

maatriksjuhtimine ei õigusta ennast - ühtselt strateegiat erinevate kriisireguleerimisalaste tegevuste elluviimiseks pole; üleriigiline valdkondade osas strateegiate välja töötamine on lünklik ning regiooniti toimub arengusuundade valik ja nende elluviimiseks tegevuste korraldamine väga erinevalt; puudub terviklik hindamissüsteem (mõõdikud tegevuste hindamiseks, regulaarsus jne)

kriisireguleerimise töökorraldus ja planeerimisprotsess peaksid olema konkreetsemad, tööplaanid detailsemad riiklikud ühtsed põhimõtted, mida oodatakse maakondlikult tasandilt ja KOV-lt

Kohalike omavalitsuste kriisialaste tegevuste osas selgem ülesannete püstitus päästkeskustele siseministeeriumi ja päästeameti kriisireguleerimise osakonna poolt - vajalik oleks iga-aastane tegevuste programm (st. mitte ainult koolitusprogramm). Kriisireguleerimise osakonna tegevuses rahvusvahelise kriisireguleerimise osakaalu vähendamine ja põhilise tähelepanu suunamine siseriiklikule kriisireguleerimisele sh. päästkeskuste kriisialase tegevuse koordineerimisele/poliitikakujundamisele. Päästkeskuste kriisialaste tegevuste harmoniseerimine - hetkel ei pakuta ühesuguse taseme ja kvaliteediga teenust üle Eesti. Tööplaanis toodud tegevused tuleks lõpule viia - paljud plaanilised tegevused lükkuvad aasta-aastalt edasi.

Peavad olema mingid nõuded või normid, mille järgi saab paika panna kriisireguleerijate kvalifikatsiooni ja selle tõstmise alused.

1. Siduda arusaamine kriisireguleerimise tähendusest Päästeameti põhiülesannetega. Päästetööde juhtimine (suurõnnetused) ja hädaolukordade lahendamine peavad olema sama

"teenuse" osad. Hädaolukordade ennetamine peab olema üheks osaks laiemast ennetustööst (elanikkonna koolitamine, riiklik ohutusjärelvalve). Seega muuta Päästeameti teenuse eesmärgipõhiseks, mitte struktuuriüksuse põhiseks.

Kaks viimast küsimust tekitavad ise vastuolu-ühes räägitakse Päästeametist kui ametist ja teises küsitakse (sisuliselt) kriisireguleerimise büroo töökorralduse ja ülesannete kohta. Päästeameti kriisireguleerimise ülesanded jagunevadki kaheks: ühed, mida teevad igapäevaselt päästetöö tegijad ja teised, mida teevad kriisireguleerimise büroo töötajad. Mulle tundub, et see esimene kontingent "unustab" tihti ära selle kriisireguleerimise, seda oma põhitöö-päästmise, kõrval. Vähemasti on nii välja tulnud õppuste ja harjutuste käigus. Tulekahjude või avariide likvideerimise käigus ei arvestata ümbruskonna, elanike ja elutähtsate teenustega. Sellega võidakse katkestada õnnetusega mitteseotud inimeste tegevused ja heaolu (tekitades sisuliselt ise häda juurde). Tulekahju, õnnetuse või avarii likvideerimisel käituvad nad õigesti, vastavalt oma juhenditele. Kaaskodanike, ümbritsevate asutuste-ettevõtete ja elutähtsate teenuste osas aga tihti valesti. Aga kas päästetööde tegijad peavadki oma töökorra juhendite järgi õnnetusi likvideerides neid arvestama? Või on see ootus, mida me neilt lihtsalt loodame? Olemasolevates juhendites midagi taolist ju ei ole.

1. Iseseisev transport ametnikule. Mitme peale jagatav transport ei võimalda tööülesandeid täita järjepidevalt ja vastavalt tekkinud vajadusele. 2. Tööks vajalike infomaterjalide kompaktsus (infoserverites) ja mugavam kättesaadavaus. 3. Sõltumatu interneti kasutamine kriisikomisjoni tööks.

Ühtsemad nägemused erinevates regioonides.

Kui tsentraliseerimise läbi loodi nn "ühtne Päästeamet", siis oli ideeks, et ka valdkondlikult (kriisireguleerimine) hakkab toimima ühtne lähenemine ja poliitika. Hetkeolukord on paraku ikkagi selline, et süsteemsust eelkõige Pää KRO tasandilt ei ole. Päästkeskuste KRBd astuvad valdkonnas igaüks endiselt ise jalga ja tulemuseks on pudru ja kapsad.

Töökorraldusega saame hakkama. Ainus probleem on ruumiküsimus. Näiteks ida regioon on saanud viimastel aastatel kolm uut maja (Rakvere, Jõhvi ja Narva), kuid statsionaarset töökeskkonda kriisireguleerimiseks (regionaalse kriisikomisjoni või staabitöö korraldamiseks) nendes hoonetes pole.

LISA 3. Eesti kriisireguleerimise tippeksperptidega läbi viidud ekspertintervjuud

Poolstruktureeritud ekspertintervjuu sissejuhatus:

1. Intervjuu viiakse läbi SKA magistrandi Tauno Suurkivi koostatava magistritöö „Keskse kriisireguleerimise alase asutuse ülesanded riiklikus kriisireguleerimise süsteemis“ raames;
2. Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada Päästeameti tänased ülesanded Eesti kriisireguleerimise maastikul ning koostada ettepanekud Päästeameti kriisireguleerimise alasteks ülesanneteks tulevikus;
3. Magistritöö eesmärgiks ei ole anda hinnangut Päästeameti tänastele kriisireguleerimise alastele ülesannetele ega nende täitmise kvaliteedile või nende kaudu saavutatavale mõjule;
4. Ekspertintervjuude eesmärgiks on välja selgitada intervjuueeritava nägemused võimalikest Päästeameti tulevikus täidetavatest kriisireguleerimise alastest ülesannetest, millel oleks suurim mõju muutuva ühiskonna turvalisuse tõusule;
5. Intervjuu käigus öeldu seostub magistritöös Teie nimega.

Poolstruktureeritud ekspertintervjuu läbiviimiseks ettevalmistatud küsimused

1. Millisena näete täna kriisireguleerimise (*civil protection*) valdkonna peamist vajadust/eesmärki Eestis? Milleks Eestile riiklikult korraldatud eraldiseisev valdkond kriisireguleerimine?
2. Millisena näete täna Päästeameti rolli Eesti riiklikus kriisireguleerimise alases süsteemis ja ülesannete jaotuses?
3. Palun kirjeldage oma nägemust riikliku kriisireguleerimise süsteemi peamistest tänaastest probleemidest Eestis?
4. Palun kirjeldage oma nägemust Päästeameti täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete täitmise tänaastest probleemidest?
5. Palun kirjeldage oma nägemust riikliku kriisireguleerimise alastest peamistest arenguvajadustest Eestis keskpikas perspektiivis (lähemad 3-5 aastat)?
6. Palun kirjeldage oma nägemust Päästeameti täidetavate kriisireguleerimise alaste ülesannete täitmise peamistest arenguvajadustest keskpikas perspektiivis (lähemad 3-5 aastat)?