

Hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhendi seletuskiri

Hädaolukorra lahendamise plaani koostamise juhend (edaspidi *juhend*) on koostatud „Hädaolukorra seaduse“ § 7 lõike 6 alusel.

Sissejuhatus

Juhendi alusel koostatud hädaolukorra lahendamise plaanid kirjeldavad hädaolukorra lahendamist üldpõhimõtetes, samas vajadusel ja võimalusel täpsustades vastava hädaolukorra lahendamise seotud asutuste ülesandeid ja vastutusvaldkondi. Kuna hädaolukorra lahendamise plaan kehtestatakse Vabariigi Valitsuse korraldusega, siis ei ole tegemist õigustloova aktiga, kuid võimalik on eriseadustes ja nende alamaktides sätestatud täpsustada fookusega vastavale hädaolukorrale. Teine oluline hädaolukorra lahendamise plaani eelis on võimalus ühes dokumendis kajastada asutuste ülesandeid ja pädevusi aga ka erinevaid mõisteid vastava hädaolukorra osas. Näiteks, kui hädaolukorra lahendamise plaani ei ole, siis on vajalik mere- ja rannikureostuse lahendamise korraldusest ülevaate saamiseks töötada läbi erinevaid õigusakte, kuid vastavas hädaolukorra lahendamise plaanis on võimalik kõik vajalikud regulatsioonid ja mõisted ühte dokumenti koondada. Kui on aga vajadus veelgi täpsemalt vastavat hädaolukorra lahendamist kirjeldada, siis on võimalik seda teha hädaolukorra lahendamise plaaniga seotud erinevates standardsetes tegevusprotseduurides või teisisõnu ühtlustatud tegevuskavades (inglise keeles *SOP – standard operating procedure*), mida võib nimetada ka käsiraamatuteks.

Nimetatud dokumentide suurem täpsus seisneb selles, et nad saavad olema kinnitatud reeglina asutuse juhi käskkirjaga (kuigi vajadusel kooskõlastatud asjassepuutuvate asutustega) ning sellest tulenevalt on võimalik nimetatud dokumentides põhjalikumalt, kui Vabariigi Valitsuse korralduses kirjutada lahti hädaolukorra lahendamise erinevaid tööloike ja faase ning asutuste ja isikute ülesandeid, tegevusi jne. Samuti on nimetatud dokumentides võimalik tuua ära olulisemad kontaktandmed telefoninumbrite ja e-posti aadresside täpsusega ning kirjeldada võimalikult täpselt erinevaid rakendatavaid ressursse. Samas ressursikataloogid koostatakse veel omakorda eraldi vormis ja võimalusel elektrooniliste andmebaasidena, mida on võimalik sülearvuti abil kasutada ka väljaspool kontorit, näiteks hädaolukorra lahendamise sündmuskoha staabis. Mis puutub SOP-desse, siis osa nimetatud protseduuridest läbib plaane vertikaalselt ehk on rakendatavad kõigi või peaaegu kõigi hädaolukordade lahendamise ajal (hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuride, nagu kriisimeeskondade ja staapide töökorrad, asutuste operatiivjuhtimise töökorrad, asutusesised teavituskorrad, asutusesised avalikkuse teavitamise töökorrad, sündmuskohal tegutsemise kord jne). Teine osa protseduuridest oleks aga olukorrapõhised (vastava olukorra asutusesisene ja asutuste vaheline teavituskord koos täpsete kontaktandmete ja nimedega, olukorrapõhine asutusteulene kommunikatsiooniplaan, hädaolukorra erinevate tööloikude või etappide tegevusjuhendid, näiteks eluslooduse pääste või saasteärastuse juhend radioaktiivse saastumise korral jne). Osad nimetatud protseduuridest on juba olemas, kuid osa on vaja juurde koostada. Vastavate protseduuride kehtestamine Vabariigi Valitsuse korraldusega hädaolukorra lahendamise plaani lisana ei ole otstarbekas, sest valitsuse korralduse tasemel ei ole mõistlik kõiki hädaolukorra lahendamise detaile reguleerida ning samuti on vajalik tagada tegevusprotseduuride võimalikult operatiivne uuendamine.

Juhendi sisu lahtiseletus

Määruse § 1 sätestab hädaolukorra lahendamise plaani (edaspidi *plaani*) koostamise korralduse. Lõike 1 alusel juhib plaani koostamist Vabariigi Valitsuse poolt määratud pädev täidesaatva riigivõimu asutus (edaspidi *asutus*). Vabariigi Valitsus on vastavateks asutusteks määranud ministeeriumid, kuid see ei välista, et ministeerium võib plaani sisulise koostamise delegeerida ministeeriumi allasutusele ehk ametile või inspeksioonile. Lõike 2 alusel kaasatakse plaani koostamisse hädaolukorra seaduse alusel Vabariigi Valitsuse poolt määratud asutused ning asutused ja juriidilised isikud, kellel on plaani koostamiseks vajalikku teavet või kes on seotud vastava hädaolukorra lahendamisega. Selle sätte mõte on, et tagatud oleks plaani koostamisel ja uuendamisel ametkondadeülene koostöö ning kaasatud oleks kõik vajalikud osapooled ja nende eksperdid. Plaane tuleb koostada mitte ametkonnakeskselt vaid ametkonnaüleselt, sest sisuliselt iga hädaolukorra lahendamine eeldab endas erinevate asutuste ja juriidiliste isikute koostööd. Ametkondade koostöös tuleb plaan ka vähemalt üks kord aastas plaani koostamist juhtiva asutuse koordineerimisel üle vaadata ning vajalikud muudatused plaani sisse viima. Lõike 3 alusel on plaani koostamise aluseks Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud hädaolukordade nimekirjas nimetatud hädaolukorrad, mille kohta koostatakse lahendamise plaan ja Vabariigi Valitsuse poolt korraldusega kehtestatud vastava hädaolukorra kirjeldus. Näiteks ulatusliku mere- ja rannikureostuse hädaolukorra lahendamise plaani peamine eesmärk on sätestada olukorra lahendamise korraldus merel suurema, kui 10 tonnise ja rannikul suurema kui 5 tonnise reostuse korral. Kuid plaani on võimalik rakendada ka selliste sündmuste lahendamisel, millel ei ole otseselt vastava hädaolukorra tunnuseid, kuid on ilmselge oht sündmuse arenemiseks hädaolukorraks. Sisuliselt tähendab see seda, et kuigi plaani fookuseks on näiteks suurem kui 500 ha suurune metsatulekahju või suurem kui 5-tonnise rannikureostus ehk teisisõnu suurem sündmus, siis on võimalik plaani rakendada ka siis, kui on tegemist väiksema õnnetusega, kuid on oht vastava suurema sündmuse ehk hädaolukorra tekkeks. Plaani rakendamiseks ei pea olema täidetud hädaolukorra riskianalüüsis välja toodud hädaolukorda kirjeldavad arvulised näitajad, vajalik on tagada plaani rakendamise paindlikkus. Samuti on plaanis võimalik vajadusel kirjeldada lühidalt seda, kuidas lahendatakse väiksem sündmus, mis jääb alla Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud kriteeriumi. Hädaolukorra lahendamise plaani peamine eesmärk on sätestada suurema sündmuse või sündmuste ahela ehk hädaolukorra lahendamise korraldus.

Määruse § 2 sätestab hädaolukorra lahendamise korralduse kirjeldamise põhimõtted. Plaanis tuleb kirjeldada, kes on juhtiv asutus või juhtivad asutused hädaolukorra lahendamisel, sealhulgas üleriigilisel, regionaalsel ja sündmuskoha tasandil. Hädaolukorra lahendamise plaanide lõikes võivad olla suured erisused. Näiteks mõne hädaolukorra puhul võib hädaolukorra lahendamise lõikes olla mitu juhtivat asutust, kus üks asutus juhib hädaolukorra lahendamisel ühte etappi. Näiteks lennuõnnetusel maismaal juhib otsingutöid Politsei- ja Piirivalveamet, päästetöid päästeasutus, massilise põgenike riiki saabumise korral juhib hädaolukorra lahendamise esimest faasi Politsei- ja Piirivalveamet, teist faasi aga Sotsiaalministeerium. Samuti on võimalus, et olenevalt hädaolukorra lahendamise kohast, on hädaolukorral erinev juhtiv asutus (reostuse korral merel juhib hädaolukorra lahendamist Politsei- ja Piirivalveamet, reostuse korral rannikul päästeasutus) ning sellised erisused on vajalik lahendamise plaanis välja tuua. Kolme erineva tasandi (üleriigiline, regionaalne, sündmuskoha) eraldi väljatoomine on vajalik seetõttu, et selgemalt sätestada milline asutus mis tasandi hädaolukorra lahendamist juhib. Oluline on see just üleriigilise tasandi korral, kus osade hädaolukordade osas on juhtasutus amet või inspeksioon (näiteks mere- ja rannikureostus) ning osade puhul ministeerium (näiteks epideemia). Regionaalsel ja sündmuskoha tasandil on see reeglina regionaalne asutus aga näiteks merereostuse või merel

aset leidva lennuõnnetuse korral on see Politsei- ja Piirivalveamet, sest lennu- ja merepääste, sealhulgas reostustõrje võimekused alluvad otse ametile. Iga plaani korral tulebki vastav erisus hädaolukorra lahendamise korralduses välja tuua. Juhtiva asutuse määramine, sh vajadusel hädaolukorra lahendamise erinevate etappide osas on vajalik, et oleks selge, kes on vastava hädaolukorra lahendamise juhtasutus, mida eriseadused ja nende alamaktid nii selgelt välja ei too. Pealegi kaasneb hädaolukorra lahendamise juhtimisega ka erinevaid lisaülesandeid peale otseselt vastava sündmuse lahendamise juhtimise.

Määruse § 3 sätestab hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuri. Plaanis tuleb kirjeldada moodustatavaid juhtimisstruktuure ning nimetada millistel tasanditel juhtimisstruktuurid vajadusel moodustatakse ehk teisisõnu kas need moodustatakse alati kõigil kolmel tasandil või vaid näiteks üleriigilisel ja regionaalsel tasandil või vaid üleriigilisel ja sündmuskoha tasandil. Võimalusel tuleks juhtimisstruktuuri kujutada skeemi või joonisena. See annaks juhtimisstruktuurist visuaalse ülevaate ja võimalik on täpsustada juhtimisstruktuuride nimetusi. Nimelt on asutustes juhtimisstruktuuride osas kasutusel erinevaid nimetusi, kus kohati kasutatakse mõistena staap (sündmuskoha staap, operatiivstaap, strateegiline staap) või kriisimeeskond (asutusesisene või ametkondadeülene ehk päästkeskuse või regionaalne).

Määruse § 4 alusel tuleb plaanis kirjeldada hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste või juriidiliste isikute ülesandeid. Lõike 1 alusel tuleb plaanis kirjeldada hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse ja muude asutuste ning juriidiliste isikute ülesandeid vastava hädaolukorra lahendamisel. Siin on mõeldud ülesandeid, mis on otseselt seotud vastava hädaolukorra lahendamisega, näiteks päästkeskuse ülesanne kiirgushädaolukorras piirata radioaktiivselt saastatud ala ja teostada saasteärastust või rannikureostuse korral lokaliseerida ja likvideerida reostus või Politsei- ja Piirivalveameti ülesanne tagada hädaolukorra tagajärjel hukkunute identifitseerimine või merereostuse lokaliseerimise ja likvideerimine jne. Lõike 2 alusel tuleb plaanis hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse ülesannete nimekirjas kajastada kindlasti lisaks otseselt vastava hädaolukorra lahendamist puudutavatele ülesannetele ülesandeid, mis on palju laiemad, kui otseselt vastava hädaolukorra lahendamine. Nimetatud ülesannete rakendamine tagab hädaolukorra laiapõhjalisema lahendamise, kus näiteks lisaks reostuse lokaliseerimisele ja likvideerimisele rannikul või tormikahjustuste likvideerimisele päästemeeskondade poolt on oluline ka koostöö kohalike omavalitsustega, hädaolukorra mõjude hindamine elutähtsatele teenustele, hädaolukorra lahendamiseks vajaliku teabe kogumine ja analüüsimine jne. Nimetatud ülesannete raames on oluline ka lahendamist juhtiva asutuse kohustus omada ülevaadet hädaolukorra lahendamist puudutavatest ressursidest. Ressurssidest ülevaate loomine hädaolukorraks valmistumisel on ülioluline hädaolukorra kiire ja efektiivse lahendamise tagamiseks. Näiteks peab Politsei- ja Piirivalveametil olema ülevaade kõikidest veealustest ja nende võimekustest, mida kasutada merereostuse likvideerimisel erinevate ülesannete täitmisel või ressursidest, mida kasutada massilise korratuse likvideerimisel või päästeasutusel ressursidest, mida kasutada ulatusliku metsatulekahju likvideerimisel.

Määruse § 5 alusel tuleb plaanis kirjeldada, kes on juhtiv asutus hädaolukorra lahendamisel osalevate asutuste ja juriidiliste isikute teabevahetuse korraldamisel ning milliseid tegevusi teabevahetuse korraldamisel rakendatakse. Näiteks võib kirjeldada, et hädaolukorra lahendamise esimeses faasis korraldab teabevahetust asutus X ja teises faasis asutus Y või on kogu hädaolukorra lahendamise kestel üks teabevahetust korraldav asutus. Erisus võib olla ka selles, et kus hädaolukord aset leiab (näiteks merereostuse korral teostab merereostuse lokaliseerimisel ja likvideerimisel teabevahetust Politsei- ja Piirivalveamet ning rannikureostuse lokaliseerimise ja likvideerimise korral kuni päästetööde lõpuni

päästeasutus). Teabevahetuse korraldamise tegevuste osas on peetud silmas seda, et tuua võimalusel erinevad tegevused välja. Näiteks kas korraldatakse teabevahetust vaid hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuurides ja kriisikomisjonides või rakendatakse ka erinevaid tehnilisi vahendeid (näiteks veebipõhine logiraamat).

Määruse § 6 alusel tuleb plaanis kirjeldada avalikkuse hädaolukorrast ja hädaolukorra lahendamisest teavitamise korraldust. Plaanis kirjeldatakse, milline asutus on vastutav avalikkuse teavitamisel hädaolukorrast ja hädaolukorra tekkimise vahetust ohust ning milline asutus korraldab ehk teisisõnu juhib avalikkuse hädaolukorra lahendamisest teavitamist. Iga hädaolukorra osas on vajalik plaani alusel luua selgus, kes vastutab avalikkuse teavitamise eest hädaolukorrast ja hädaolukorra tekkimise vahetust ohust ja kes korraldab ja juhib olukorrapõhist ning asutusteülest avalikkuse teavitamist. Samuti tuleb kirjeldada, milliseid tegevusi avalikkuse teavitamisel rakendatakse. Näiteks seda, kas on seatud avalikkuse teavitamisel prioriteedid või kuidas ja milliste vahenditega avalikkust teavitatakse jne.

Määruse § 7 alusel tuleb plaanis kirjeldada välisriigile või rahvusvahelisele organisatsioonile abipalve esitamise korraldust, tuues välja, kellel on õigus otsustada abipalve esitamise vajaduse üle. Näiteks võib vastav õigus olla ametil või inspektsioonil või Vabariigi Valitsusel. Samuti tuleb plaanis kirjeldada, kes on juhtiv asutus rahvusvahelise koostöö korraldamisel ning milliseid tegevusi rahvusvahelise koostöö korraldamisel rakendatakse. Nimelt võib hädaolukorra tõhusama lahendamise nimel osutada vajalikuks välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonide kaasamine ning sellises olukorras on vajalik sätestada, mis asutus vastutab rahvusvahelise koostöö korraldamise eest. Samuti on oluline kirjeldada milliseid tegevusi rakendatakse rahvusvahelise koostöö korraldamisel. Näiteks kas ja kuidas integreeritakse välisriikidest ja rahvusvahelistest organisatsioonidest saanud abijõud hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuuridesse, kas abijõudude kaasamisel on olemas prioriteedid hädaolukorra lahendamise etappide või ülesannete mõistes jne.

Määruse § 8 alusel tuleb plaanis kirjeldada evakueerimise ehk elanike ajutise ümberpaigutamise korraldust, kui selle läbiviimise vajadus on vastava hädaolukorra puhul väga tõenäoline. Evakueerimise korralduse kirjeldamisel tuleb plaanis tuua välja, milline asutus või ametiisik otsustab evakueerimise läbiviimise vajaduse üle ning milline asutus korraldab evakueerimise läbiviimist. Samuti tuleb plaanis kirjeldada kulude hüvitamise korraldust, sealhulgas kirjeldatakse, millisele asutusele esitatakse hädaolukorra lahendamisele kaasatud asutuste ja juriidiliste isikute poolt eelarveväliste kulude taotlused ning milline asutus esitab koondtaotluse kulude hüvitamiseks Vabariigi Valitsuse reservist. Nii on võimalik plaanis vastava hädaolukorra osas luua selgus, kellele tuleb eelarveväliste kulude taotlused esitada ja kes on vastutav nende edasise menetluse eest. Vajadusel kirjeldatakse plaanis muid olulisi hädaolukorra lahendamise seotud küsimusi.