

## SELETUSKIRI

### Siseministri määruse „Hädaolukorra riskianalüüsi koostamise juhend“ eelnõu juurde

#### 1. Sissejuhatus

Määrus kehtestatakse „Hädaolukorra seaduse“ § 6 lõike 7 alusel.

Määruse eelnõu ja seletuskirja koostasid Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna nõunik Lauri Luht (612 5155, [lauri.luht@siseministeerium.ee](mailto:lauri.luht@siseministeerium.ee)) ja Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonna õigusnõunik Silva Kirsimägi (612 5213, [silva.kirsimagi@siseministeerium.ee](mailto:silva.kirsimagi@siseministeerium.ee)) koostöös Siseministeeriumi õigusosakonna nõuniku Kaido Jõgevaga (612 5056, [kaido.jogeva@siseministeerium.ee](mailto:kaido.jogeva@siseministeerium.ee)).

Eelnõuga antakse juhised hädaolukorra riskianalüüsi (edaspidi *riskianalüüs*) koostamiseks ning tuuakse välja juhendi koostamise korralduslik regulatsioon. Hädaolukorraks loetakse sündmusi, mis vastavad hädaolukorra seaduse (edaspidi HOS) § 2 lõikes 1 sätestatud *hädaolukorra* definitsioonile. Sündmused, mis ei vasta HOS-is määratletud *hädaolukorra* definitsioonile, käsitletakse õnnetuste ja asutuste tegevushäiretena, mida on vaja analüüsida asutuse tegevushäirete- või muudes analüüsides.

Enne HOS jõustumist 24.07.2009. a reguleeris riskianalüüsi koostamist hädaolukorraks valmisoleku seadus, mis hädaolukorra seaduse jõustumisel muutus kehtetuks.

Riskianalüüsi koostamise eesmärgiks on:

1. Kindlustada, et kõikidel hädaolukordadele reageerivatel ja analüüsivatel osapooltel oleks ühene arusaam riskidest, millele nad peavad keskenduma, et planeerida hädaolukorda ennetavaid ja leevendavaid meetmeid.
2. Pakkuda hea alus hädaolukorra lahendamise plaanide koostamiseks ning arengukavade, tegevusvaru, eelarve, koolituste ja õppuste planeerimiseks.
3. Anda alus hädaolukordadele reageerivatele asutustele oma reageerimisplaanide ja reageerimisvõimekuse hindamiseks ning tuua välja rakendatud meetmed ja lahendada planeerimise puudujääke.
4. Hõlbustada ühist lokaalset planeerimist maakondades ja regioonides.
5. Muuta kriisireguleerimise protsess reageerivatele ja neid toetavatele asutustele selgemaks.
6. Informeerida avalikkust võimalikest riskidest ning kirjeldada hädaolukordi, mis võivad erinevates piirkondades tekkida.

Määruses kirjeldatavat metoodikat kasutavad Ühendkuningriigid, Austraalia ja Uus-Meremaa. See on laialdaselt aktsepteeritud ja tõestanud ennast hea praktilise poole pealt. Riskianalüüsi protsess peab tuginema kindlale metoodikale, kasutades parimaid tõestusi ja hinnanguid. Riskianalüüsi koostamise üldiseks põhimõtteks on võimalikult paljude koostööpartnerite arvamuste ja hinnangute kogumine ning analüüsimine. Igale hädaolukorrale tuleb keskenduda vastavalt hädaolukorra raskusastmele nii palju kui võimalik.

#### 2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määruse § 1 – reguleerib neid osasid, millest riskianalüüs koosneb.

Hädaolukorra seaduse § 6 lõikele 2 kirjeldatakse riskianalüüsis hädaolukorda üleriigiliselt ning vajadusel regionaalsel ja kohaliku omavalituse tasandil. Oluline on silmas pidada, et iga

hädaolukorra kohta koostatakse üks riskianalüüs, mis hõlmab endas vajalikke tasandeid ja on koostatud vastavalt määruses sätestatud juhistele. Käesolevas paragrahvis tuuakse välja riskianalüüsi olulised koostisosad ja selle vormistamise. Riskianalüüs vormistatakse asutustele kehtestatud dokumentide vormistamise nõuete järgi. Dokumendi tiitellehele järgneb sissejuhatus, koostajate nimekiri (oluline on välja tuua kaasatud asutused) ja sisukord.

Määruse § 2 – reguleerib riskianalüüsi regionaalset ja kohaliku omavalitsuse tasandit.

Paragrahv mõtestab lahti riskianalüüsi regionaalse tasandi osa mõtte, mis on regionaalse kriisikomisjoni tegevuspiirkonnas tagatav hädaolukorra riskianalüüsi regionaalne osa. Ühtlasi sisustab siseministri määrus „Hädaolukorra seaduse“ § 6-s välja toodud vajaduse mõiste, tuues välja need hädaolukorrad, mille analüüsis peab olema kajastatud regionaalne tasand. Regionaalse tasandi kajastamine hädaolukorra riskianalüüsis on oluline selleks, et mõista eri regioonide spetsiifikat ning võimalikke erinevusi hädaolukordade tekkimise ja tagajärgede raames. Kuna riskid, ressursid ja muud võimekused pole Eestis ühtselt jaotunud, siis tuleb riskianalüüsis need erisused ka välja tuua. Näiteks on olukord täiesti erinev suurõnnetusohuga ettevõtete osas, kus need on peaaegjalikult jaotunud Põhja- ja Ida-Eesti vahel, samal ajal kui üleujutuste puhul on tunduvalt rohkem ohustatud Lääne-Eesti. Käesoleva määruse lisa 5 toob konkreetselt välja need hädaolukorra riskianalüüsid, mis peavad sisaldama regionaalset osa ning regioonid, mille kohta informatsioon on vajalik.

Regionaalsete asutuste ülesanne on anda hädaolukorra riskianalüüsi geograafiliselt detailsem sisend, mis omab praktilist väljundit erineva tasandi planeeringutele planeerimisseaduse mõistes ning tavaelanikkonnale riskikommunikatsiooni mõistes. Näiteks on just regionaalsete asutuste sisendi alusel võimalik koostada riskikaardid, kus saab tuua võimalikult detailselt ära üleujutusohuga alad, suurohuga ettevõtete ohualad jne, mis on kõik oluliseks informatsiooniks planeeringute koostamisel ning elanikkonnale turvalisuse alase infona.

Selleks, et regionaalsed osad oleks omavahel võrreldavad ning dokumendi üldistavas osas liidetavad, tuleb neid koostada sama loogika kohaselt kui kogu hädaolukorra riskianalüüsi. Riskianalüüsi koostamise juhised sisalduvad käesoleva määruse 2. peatükis.

„Hädaolukorra seaduse“ § 4 lg 2 p 3 näeb ette, et regionaalne kriisikomisjon vaatab läbi kriisikomisjoni tegevuspiirkonda puudutava hädaolukorra riskianalüüsi osa. Selleks, et regionaalne kriisikomisjon seda teha saaks, on tarvis vastav riskianalüüsi osa neile esitada. Ühtlasi hõlbustab see kohalikel asutustel oma tegevuspiirkonnas esinevatest võimalikest hädaolukordadest ja riskidest teada saada. Soovitatav on esitada riskianalüüsi regionaalne osa regionaalsele kriisikomisjonile arvamuse avaldamiseks, enne kui pädev asutus koostab hädaolukorra riskianalüüsi. Sellisel viisil tagatakse informatsiooni vastavus ja kooskõlastus asutustelt.

Seoses hädaolukorra määratluste võimalike erisustega peab riskianalüüsis eraldi tooma välja kõige raskema hädaolukorra määratluse ning kõige tõenäolisemad ja raskemad analüüsitud riskid, kuna riiklikust seisukohast on need kõige olulisemad. Küll aga on riskianalüüsi töörühma otsustada, milliseks kujuneb hädaolukorra riskianalüüs tervikuna.

Riskianalüüsi oluline osa võib olla ka kohaliku tasandi kajastamine hädaolukorra riskianalüüsid, kuid see, millisel moel ning viisil, on jätud pädeva asutuse otsustada.

Määruse § 3 – reguleerib riskianalüüsi töörühma moodustamist..

Iga hädaolukorra analüüsimiseks moodustatakse eraldi töörühm, kes koostab riskianalüüsi. Riskianalüüsi töörühma juht vastutab riskianalüüsi esitamise eest, ning iga töörühmal liikmel on vajalik jälgida, et riskianalüüs sisaldaks kogu informatsiooni, mis on tarvilik. Selleks peab iga

töörühma liige andma riskianalüüsi omapoolse sisendi. Ühtlasi on töörühmale antud õigus moodustada vajadusel alatöörühmad regionaalsete osade koostamiseks. Sellisel viisil välditakse ametite ekspertide ülekoormamist ning kaasamise teel on garanteeritud ka suurem pädevus ametite valitsemisalas.. Käesoleva määruse lisas 5 on näidisenä toodud vastav tabel, mis hõlbustab pädeval asutusel nõuete vajalike asutuste ja isikute kaasamist. Nimetatud asutuste määramisel on võetud arvesse eriseadustes ja nende alamaktides sätestatud vastavate asutuste tegevusvaldkondi, et oleks tagatud õige asutuse määramine oma tegevusvaldkonna piires hädaolukorra riskianalüüsi koostamise protsessis. Samuti on nimetatud näidisloetelus asutuste määramisel tuginetud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni poolt 24.09.2008 koos hädaolukordade nimekirjaga kinnitatud asutuste nimekirjale, kus määratleti ära juhtasutused ning kaasatavad asutused tõenäosusele ja tagajärgedele antava hinnangu osas.. Nimekiri pole lõplik ning jätab võimaluse kaasata ka teisi asutusi ning isikuid, keda riskianalüüsi koostav pädev asutus peab tarvilikuks kaasata.

Konkreetselt hädaolukorra analüüsimisse on oluline kaasata kõik vajalikud osapooled, keda hädaolukord funktsionaalselt puudutab ning kes teavad kõige paremini, millised riskid esinevad just nende valdkonnas. Riskianalüüsi koostamine mitme osapoole kaasabil kindlustab hädaolukorra üheselt mõistmise ja aitab jagada töökoormust otstarbekalt erinevate vastutavate osapoolte vahel. Ühine arutelu aitab tõhustada ja suurendada koostööd erinevate asutuste, ministriumide ja nende osapoolte vahel, kelle poolt teostatav ekspertiis on vajalik kvaliteetse riskianalüüsi loomiseks ning edasiseks kriisireguleerimisalaseks koostööks. Riskianalüüsi koostamine iga asutuse poolt eraldi viiks ebaotstarbeka dubleerimiseni. Riskianalüüsi tegemisel tuleb lähtuda subsidiaarsuse põhimõttest, mille kohaselt iga hädaolukorra analüüsimisel annab erinevates etappides sisendi vastavat pädevust omav asutus. Asutus lähtub võimalike hädaolukordade analüüsimisel oma põhimääruses sätestatud ülesannetest. Riskianalüüsi koostamise protsessi on kasulik kaasata ka kolmandaid osapooli (nt eksperte erasektorist, teadusasutusi jt), kelle sisend on väga oluline hädaolukorra tõenäosuse ja tagajärgede hindamise osas.

Käesolevas seletuskirjas välja toodud riskianalüüsi koostavate asutuste loetelu ei ole lõplik, kuna kompetents võib olla palju rohkemates kohtades.. Välja toodud asutuste ring on seega olulisemad partnerid, kes peaksid kindlalt olema kaasatud riskianalüüside koostamisse.

Teiste riigiasutuste kaasamisega hädaolukorra riskianalüüside koostamise protsessi, tõhustatakse ja suurendatakse koostööd erinevate asutuste vahel, kelle hinnang oma tegevusvaldkonnas on vajalik kvaliteetse riskianalüüsi loomiseks ning edasiseks kriisireguleerimisalaseks koostööks.

Määruse § 4 – reguleerib riskianalüüsi koostamise etappe.

Riskianalüüsi koostamine on loogiline osa üldisest kriisireguleerimise protsessist (vt joonis 1). Riskianalüüsi üldised osad on määratlemine, hädaolukorra hindamine ning ettepanekud riskide maandamiseks ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks.

**Määratlemise (I)** all käsitletakse hädaolukorra üdise olemuse ja selle ulatuse kirjeldamist ning erinevate osapoolte määramist, kes peavad hädaolukorra hinnangu andma.

**Hädaolukorra hindamise (II)** all käsitletakse erinevate osapoolte koostöös määratletud hädaolukorda tekitavate ohtude väljaselgitamist ja kirjeldamist, hädaolukorra toimumise tõenäosuse ning tagajärgede analüüsimist ning nendele hinnangu andmist, et määrata hädaolukorra prioriteetsuse aste riskimaatriksis.

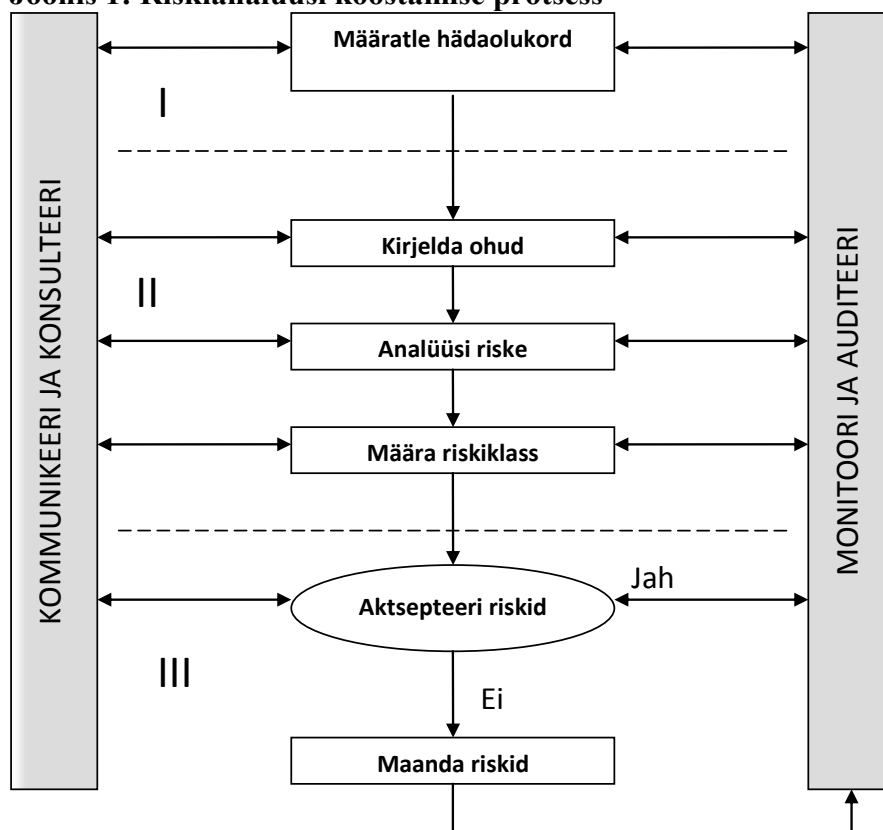
**Hädaolukordade ennetamise ja tagajärgede leevendamise (III)** osas käsitletakse neid tegevusi, mis on tarvis rakendada hädaolukorra ärahoidmiseks ja selle tagajärgede leevendamiseks. Antud

osas on tarvis välja tuua need vahendid ja tegevused, mis on juba rakendatud, kui ka need tegevused, mis alles vajavad rakendamist. See riskianalüüsi osa on vahetult aluseks hädaolukorra lahendamise plaan, arengukava, tegevusvaru, koolituste, õppuste ja asutuste eelarve planeerimisele.

Kõik nimetatud kolm riskianalüüsi koostamise faasi peavad olema tsüklilised ja interaktiivsed, kaasates võimalikult palju osapooli tagamaks riskianalüüsi kvaliteeti. Samamoodi on ka kogu riskianalüüsi koostamise protsess tsükliline, et tagada selle ajakohasus, usaldusväarsus ja valmidus.

Pärast seda täidetakse riskiankeet käesoleva määruse lisa 4 järgi. Oma olemuselt on riskiankeet riskianalüüsi kokkuvõtteks andes lühiülevaate kogu analüüsitud hädaolukorrast. Riskide järelhindamise all mõeldakse pidevat monitooringut. Hädaolukorra tekkimine on oma iseloomult ja tõenäosuselt ajas muutuv, mistõttu peavad hädaolukorra lahendamise plaanid olema kohandatud tuginedes kõige värskematele analüüsiandmetele. Hädaolukordade tõenäosus ja tagajärgede raskusaste on otseselt seotud erinevate asutuste planeerimis- ja reageerimisvõimekusega, mistõttu tuleb ka viimaste muutusi jälgida.

**Joonis 1: Riskianalüüsi koostamise protsess**



Määruse § 5 – reguleerib konkreetsemalt hädaolukorra määratlemist.

Hädaolukorra määratlemine on analüüsitava hädaolukorra kirjeldamine eesmärgiga tuua välja, millistele tingimistele peab sündmus või sündmuste ahel vastama, et see oleks käsitletav hädaolukorrana. Riskianalüüsi protsessi esimeses astmes on tarvis kirjeldada hädaolukord ning selle ulatus, mis vajab analüüsimist. Hädaolukorda tuleb kirjeldada ning määrata erinevate asutuste pädevused, mil viisil need hädaolukordade hindamises osalevad. Viimast on tarvis selleks, et kõik hädaolukorra analüüsijad saaksid üheselt aru konkreetse hädaolukorra olemusest, kriteeriumitest ja põhimõtetest, millest lähtutakse hädaolukorra analüüsimisel. Lisaks on tarvis asutuste rollide määratlemine selleks, et kõik osapooled mõistaksid üksteise rolli analüüsi protsessis ja tulemuse

kujundamises. Samuti on määratlemine sisendiks hädaolukordade prioriteetsuse loomiseks. Selleks, et teada, kuidas midagi analüüsida on tarvis eelnevalt kokku leppida, mida analüüsitakse.

Hädaolukorra määratlemise juures on oluline välja tuua mõjutatava valdkonna kirjeldus ja selle omadused, mis võivad kujundada hädaolukorra tõenäosust ja selle võimalikku tagajärge. Selline olukorra kirjeldus aitab paremini lahti mõtestada hädaolukorra konteksti, ühtlasi tuua välja valdkonna haavatuse ja iseloomu, mis aitab oluliselt kaasa hiljem hädaolukorra lahendamise plaani koostamisel.

Hädaolukordade määratlused on välja toodud „Hädaolukorra seaduse“ § 6 lg 2 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse korralduses. Silmas tuleb pidada, et vastav korraldus toob välja hädaolukordade miinimum-määratlused, alates millest sündmust saab hakata analüüsi mõistes käsitlema kui hädaolukorda. Küll aga on selge, et osade hädaolukordade kohta ja regioonide osas tuleks kaaluda tunduvalt raskema sündmuse analüüsi, kuid see sõltub otseselt juba hädaolukorra ja regiooni iseärasustest. Siinkohal on jäetud jällegi pädevale asutusele ja tema partneritele õigus otsustada konkreetsem määratlus. Samal ajal peab kindlasti silmas pidama, et hädaolukorra madalam määratlus ja kergemad tagajärjed võivad tingida hädaolukorra muutumise nõ „tavasündmuseks“. Kui esineb säärane juhus näiteks mõnes regioonis, siis tuleks see kindlasti välja tuua ning pädev asutus saab siinkohal juba otsustada, kuidas seda kajastada.

Määruse § 6 – reguleerib hädaolukorda tekitavate ohtude väljaselgitamist ja kirjeldamist.

Riskianalüüsi tööühmal tuleb välja selgitada ja kirjeldada erinevad konkreetsed ohud, mis võivad tekitada konkreetse analüüsitava hädaolukorra. Ohtusid selgitatakse välja ja kirjeldatakse kogemuse, uuringute või muu saadoleva informatsiooni baasil. Ohtude väljaselgitamisel ja kirjeldamisel tuleb pidada silmas nende seost hädaolukorra tekkimisega. Ohtude väljaselgitamise ja kirjeldamise järgi tuleb hiljem välja hädaolukorra tõenäosus. Tööühm võib välistada mõned väga väikesed ohud, mille välja toomine pole õigustatud (näiteks asteroidide kukkumine maale). See ei tähenda, et oleks otstarbekas kõiki väikese tõenäosusega ohtusid analüüsist välja jätta. Ohtude väljaselgitamine ja kirjeldamine on riskianalüüsi tööühma pädevuses ning sõltub ratsionaalsest mõõdetavast hinnangust ja tervest mõistusest. Eraldi võib pidada registrit nende ohtude osas, mis võivad küll hädaolukorra tekitada, kuid on ratsionaalsetel kaalutlustel välja jäetud. See näitab analüüsijate analüüsimise pädevust, näidates ära küll kaalutud ohu, ent jättes selle välja seoses olematu ilmnemisvõimalusega väljaselgitatud ja kirjeldatud ohtude seast. Ohtudeks on näiteks looduskeskkonna, inimese (tahtmatu või tahtlik), tehnoloogiliste probleemide poolt või ressursside puudulikkuse tõttu tulenevad sündmused, mis võivad viia hädaolukorrani. Lisaks on hädaolukorra ohtudena käsitletavat mõnel juhul ka häired elutähtsates teenustes („Hädaolukorra seadus“ § 34), mis tuleb kindlasti hädaolukorra riskianalüüsis eraldi teenuse põhiselt välja tuua.

Määruse § 7 – reguleerib riskide analüüsimist.

Riskide analüüsimine koosneb tõenäosuse analüüsist ja sellele antavast hinnangust ning hädaolukorra tagajärgede analüüsist ja sellele antavast hinnangust.

Väljatoodud ja kirjeldatud ohte ja kirjeldatud olukorra kirjeldust arvesse võttes tuleb hädaolukorra tõenäosusele anda koondhinnang. Tõenäosusele antav hinnang antakse käesoleva määruse lisas 1 välja toodud tõenäosuse hindamise viieastmelise mudeli järgi ning tähistatakse riskiklassi määramisel numbriga:

- 1 – väga väike;
- 2 – väike;
- 3 – keskmine;

- 4 – suur;
- 5 – väga suur.

Tõenäosuse hindamise juures on vajalik keskenduda väljatoodud hädaolukorra määratlemisele, välja selgitatud ning kirjeldatud ohtudele. Hädaolukorda kirjeldamata ja ulatust välja toomata on võimatu analüüsida tõenäosust. Näiteks, üleujutuse puhul on keeruline anda sellele tõenäosus, kui pole määratletud üleujutuse piirkonda ja selle ulatust.

Nende hädaolukordade puhul, kus on ette näha väga erinevaid ulatusi, võib olla otstarbekas analüüsida hädaolukorra tõenäosust (ja edaspidi ka tagajärgi) arvestades hädaolukorra võimalikke erinevaid ulatusi. Riskianalüüs lubab hinnata vastavalt erinevaid tagajärgi, kui eelnevalt on määratud erinevad hädaolukorra ulatused. Keskendumata peab aga kindlasti hädaolukorra (kui ohtude realiseerumisest tingitud tagajärje) analüüsimisele, kuivõrd juba väiksem ulatus võib hädaolukorra kaasa tuua (nt piisab 10 km<sup>2</sup> üleujutatud piirkonnast). Riskianalüüsis pole otstarbekas kajastada kõiki võimalikke ulatusi ning nendest tingitud tagajärgi.

Hädaolukorra toimumise tõenäosusele hinnangu andmisel on oluline arvestada ka seda, milliseid tegevusi on juba rakendatud, et hädaolukorra toimumise tõenäosust vähendada.

Iga hinnangu peavad andma eksperdid, kes lähtuvad pragmaatilisest tõendamise ja hinnangu kogumist, mis peab olema võimalikult palju dokumenteeritud. Tõenäosusele hinnangu andmisel tuleb lähtuda valdkonna haavatavusest (valdkonna vastuvõtlikkus õnnetustele ja kahjustustele) ning vastupidavusest (võime tõrjuda õnnetusi ja kahjustusi), millest viimane sõltub ka otseselt võimalikust rakendatavast ressursist. Arvestada tuleb rakendatud meetmetega, sest need on olulised näitajad tõenäosuse määratlemise osas. Tõenäosus on suurem siis, kui meetmeid pole rakendatud ja vastupidi.

Hädaolukorra toimumise tõenäosust hinnatakse viie aasta perspektiivis viie astmelisel skaalal ning sellele antud hinnangu põhjal peaks ekspertiisi tulemusena välja arutama, milline on hädaolukorra tekkimise tõenäosus. Kõige väiksem hädaolukorra tekkimise tõenäosus on 0,005%, mis näitab seda, et vaid ühel juhul 20 000-st ohtude ilmnemisel või algsündmuste esinemisel võib hädaolukord tekkida. Kõige suurem tõenäosus võib olla 50%, mis näitab seda, et ühel juhul kahest võib ohtude ilmnemisel või algsündmuste esinemisel hädaolukord tekkida. Määruse lisa 1 on selgitustena ühtlasi välja toodud, kuidas saab teisendada hädaolukorra toimumist aastate peale. Nõnda on näiteks väga suure tõenäosuse puhul tegemist situatsiooniga, kus hädaolukord võib tekkida rohkem kui ühel võimalusel kahest 5 aasta jooksul ja rohkem kui ühel võimalusel kümnest aasta jooksul. Kui hädaolukorra toimumise tõenäosust ei ole võimalik käesoleva määruse lisa 1 kohaselt hinnata, siis annab riskianalüüsi töörühm hinnangu hädaolukorra toimumise tõenäosusele lähtudes muudest mõõdetavatest kriteeriumidest, mille all käsitletakse ka eksperthinnanguid, kuid need peavad põhinema sellegi poolest mõõdetavatel kriteeriumidel ja põhjendustel.

Näide tõenäosuse arvutamise kohta on metsatulekahjude kohta. Arvestades Keskkonnaministeeriumi statistilisi andmeid viimase kahekümne aasta kohta, toimub igal aastal keskmiselt 176,5 metsatulekahju. Nendest klassifitseerivad hädaolukorrana (vähemalt pindalaga 500 ha.) kahekümne aasta jooksul seitse sündmust. Viimase nelja aasta jooksul on hädaolukorra mõõtmeid võtvaid metsa- ja maastikutulekahjusid toimunud kolmel korral. Selgub, et metsamaastikutulekahju eristub hädaolukorrana ühel võimalusel 235-st sündmusest. Kuna antud tulemus on lähemal keskmisele ning mitte väiksele tõenäosuse astmele, eelistatakse metsa- ja

maastikutulekahju esitamist keskmiselt 1 võimalusena 200-st. Seega, on metsatulekahju toimumise võimalus hädaolukorrana **keskmise (3)**.

Järgmine faas on anda hinnang hädaolukorra tagajärgedele. Ehkki hädaolukorra ulatuse ja tõenäosuse määramisel saavad paljud võimalikud tagajärjed kirjeldatud, tuleks keskenduda ka nende tagajärgede kirjeldamisele ja hindamisele, mida käsitletav hädaolukord võib veel lisaks endaga kaasa tuua.

Näiteks kui üleujutuse ulatusest tulenevat tagajärje raskusastet saab kõige selgemini mõõta inimeste elu ja tervise ning elutähtsa teenuse toimimise kaudu (mida hädaolukord konkreetselt mõjutab), siis tegelikult tuleb hinnata ka antud hädaolukorra raames võimalikku kahju looduskeskkonnale ja varale. See aitab selgemini mõista hädaolukorra tegelikku ja terviklikku tagajärge.

Hädaolukorra tagajärgi hinnatakse sõltuvalt sellest, kas hädaolukorra tõttu tekib kahju:

- inimeste elule ja tervisele;
- varale (majanduslik kahju);
- looduskeskkonnale;
- elutähtsate teenuste toimimisele.

Hädaolukorra tagajärgede raskusastmelise hindamise aluseks võetakse käesoleva määruse lisa 2 toodud viieastmeline raskusastmete jaotus, ning tähistatakse riskiklassi määramisel tähega:

- A – vähetähtsad (puuduvad);
- B – kerged;
- C – rasked;
- D – väga rasked;
- E – katastroofilised.

Hädaolukorrast tingitud tagajärgede raskusastmete kriteeriumid inimeste elule ja tervisele, varale, looduskeskkonnale ja elutähtsate teenuste toimimisele (näiteks võimalikud kahjud infosüsteemidele) on kirjeldatud käesoleva määruse lisa 2. Lisaks võib hädaolukorra tagajärje hindamise juures arvestada ka muid kvantitatiivselt või kvalitatiivselt mõõdetavaid näitajaid, mis on oluline välja tuua näitamaks hädaolukorra tõsidust. Tagajärgi loomadele vaadeldakse varast (kui tegemist koduloomaga) või keskkonnast (kui tegemist metsloomaga) lähtudes.

Seoses elutähtsate teenuste määratlemisega „Hädaolukorra seaduse“ § 34-s, tuleb tagajärjed elutähtsa teenuse toimimisele tuua välja samas paragrahvis loetletud teenuste põhisel, mida hädaolukord otseselt mõjutab. Selge on, et mitte kõik 41 teenust ei ole mõjutatud mistahes hädaolukorra poolt ning võrdsel raskusastmel, seega siinkohal on tarvilik töörühma läbimõeldud tegevus elutähtsate teenuste lõikes ning panna kirja need otsesed mõjutatavad elutähtsad teenused koos raskusastmetega.

Hädaolukorra tagajärgedele antakse üks koond hinnang, mis kajastub ka riskiankeedis (käesoleva määruse lisa 4), kuid selleks tuleb enne kõiki võimalikke tagajärgi eraldi analüüsida. Riskiankeeti tuleb eraldi märkida ka elutähtis teenus, mis on hädaolukorra poolt potentsiaalselt kõige rohkem mõjutatud.

Riskianalüüsis tuuakse eelnevalt analüüsitud hädaolukorra ulatuse alusel välja hädaolukorra tagajärgede koondhinnang ning hädaolukorra tagajärgede lühikirjeldus. Riskianalüüsi kokkuvõttes on oluline selgitada ja põhjendada tagajärgedele antud raskusastet.

Hädaolukorra tagajärgedele antav hinnang on reeglina kõrgeim määratud raskusaste. Juhul, kui riskide grupi lõikes on tagajärgedel märkimisväärsed erinevused, võivad töörühma eksperdid seda ratsionaalsetel kaalutlustel ühe astme võrra tõsta või langetada.

Hädaolukordade tagajärgede hindamisel tuleb arvestada, et kõige olulisem on kaitsta inimeste elu ja tervist.

Hädaolukorra tagajärgede ulatus on otseses seoses konkreetseks hädaolukorraks valmisolekuga. Hädaolukorra tagajärgede hindamise käigus on oluline hinnata olemasolevat võimekust ning arutada läbi ja luua ülevaade kättesaadavatest ressurssidest.

Aktsepteeritavate riskide osas ei pea kirjeldama ennetavaid või lahendavaid meetmeid. Riskide aktsepteerimine tähendab seda, millistel tingimustel on näiteks üleujutuse ohuga piirkonnale ohu realiseerumine subjektile vastuvõetav.

Määruse § 8 – reguleerib riskiklassi määramist.

Igale analüüsitud hädaolukorrale määratakse riskiklass, mida väljendab kindel numbr ja tähe kombinatsioon. Riskiklass tuleneb hädaolukorra toimumise tõenäosusest (1-5) ja hädaolukorra tagajärgede raskusastmetest (A-E).

Riskide võrdlemiseks kantakse hädaolukord käesoleva määruse lisas 3 olevasse riskimaatriksisse. Hädaolukorra riskimaatriksisse kandmine on riskianalüüsi väga oluline komponent, kuivõrd see toob visuaalselt välja hädaolukorra ning aitab määratleda selle prioriteetsust. Prioriteetsuse astmed on kirjeldatud käesoleva määruse lisas 3. Prioriteetsuse astme järgi toimub ka hilisem ennetavate ja tagajärgi leevendavate meetmete planeerimine.

Oluline on välja tuua, et hädaolukordade tähtsust hinnatakse eelkõige tagajärgede järgi ja alles seejärel tõenäosuse järgi. Näiteks, „keskmise“ tõenäosusega, kuid „katastroofiliste“ tagajärgedega hädaolukord saab „väga kõrge“ riskihinnangu, samas kui „suure“ tõenäosusega, ent seejuures „raskete“ tagajärgedega õnnetusele omistatakse „kõrge“ riskihinnang.

Määruse § 9 – reguleerib hädaolukorda ennetavaid ja selle tagajärgi leevendavaid meetmeid Riskianalüüsis tuleb välja tuua hädaolukorda ennetavad ja selle tagajärgi leevendavad meetmed ja nende rakendamise eest vastutajad. Meetmete välja toomisel peab lähtuma hädaolukorrale omistatud riskiklassist ja prioriteetsuse astmest, mis on kirjeldatud määruse lisas 3.

Ennetavate ja leevendavate meetmete alla kuulub erinevate plaanide väljatöötamine, mis ühelt poolt on regulatsioonid aitamaks ära hoida hädaolukorda, kuid teiselt poolt tegevused, mida on vaja rakendada kui hädaolukord peaks tekkima.

Hädaolukordi ennetavate ja tagajärgi leevendavate meetmete raames tuleb kirjeldada:

- 1) olemasolevaid õiguslikke regulatsioone, tegevuskavasid ja ressursse;
- 2) vajaminevaid õiguslikke regulatsioone, tegevuskavasid ja ressursse;
- 3) muid olemasolevaid ja vajaminevaid meetmeid;
- 4) hädaolukorraks valmistumise prioriteetsuse astet vastavalt hädaolukorrale antud riskiklassile.

Tagajärgi leevendavad tegevused, mis tulenevad tegevuskavadest, aitavad vähendada ebasoovitavaid tagajärgi ja on vajalikud selleks, et hädaolukorra toimumisel nendeks valmis olla ning hädaolukord lahendada. Tagajärgi leevendavateks meetmeteks on näiteks:

1. Vajaminevate ressursside ettevalmistamine ja soetamine, et võimalikele hädaolukordadele õigeaegselt ja piisavate ressurssidega reageerida;
2. Õppuste ja koolituste läbiviimine erinevate ametkondade koostöö harjutamiseks;
3. Toimivate hädaolukorra lahendamise plaanide rakendamine.

Üheks tagajärgi leevendavaks tegevuseks on hädaolukorra lahendamiseks ja selle vältimiseks vajalike ressursside planeerimine. Riskide vähendamise seisukohalt on oluline, et asjassepuutuv asutus arvestab välja toodud meetmetega riigi eelarvestrateegia sisendiks oleva arengukava koostamisel ning eelarve planeerimisel. Nimetatud kohustus tuleneb HOS § 6 lõikest 8.

Määruse § 10 – reguleerib riskiankeedi täitmist.

Kui hädaolukorrad on käesoleva määruse kirjeldatud viisil läbi analüüsitud, siis on vaja koostada iga hädaolukorra kohta eraldi kokkuvõte. Kokkuvõttena käsitletakse tulemuste riskiankeeti kandmist. Riskiankeedis, mis on käesoleva määruse lisas 4, on konkreetset küsimused ja lõigud, mis tuleb täita, et lugeja saaks võimalikult lühidalt ja konkreetset aru hädaolukorra olemusest.

Määruse § 11 – reguleerib riskianalüüsi kinnitamist.

Paragrahv sätestab riskianalüüsi kinnitamise riskianalüüsi juhtinud pädeva asutuse juhi poolt oma käskkirjaga. Enne riskianalüüsi kinnitamist on soovitatav riskianalüüs kooskõlastada töörühma kuulunud asutustega.

HOS § 6 lõike 5 kohaselt esitatakse riskianalüüsid Siseministeriumile, kes teeb nendest lühikokkuvõtte Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonile. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon peab riskianalüüside kokkuvõtte vastavalt HOS § 3 lg 2 p 9 kohaselt heaks kiitma.

Määruse § 12 – reguleerib riskianalüüside avaldamist.

Riskianalüüsi avaldamine on vajalik selleks, et erinevad asutused saaksid riskianalüüsi tulemustest informeeritud ning ühtlasi tagatakse avaldamisega seda, et elanikkond oleks teadlik neid ümbritsevatest ohtudest. Riskianalüüsi avaldamisele on seatud ka tähtaeg, mille kohaselt riskianalüüsi koostamist juhtinud pädev asutus peab avaldama riskianalüüsi oma veebilehel hiljemalt kahe nädala jooksul pärast selle käskkirjaga kinnitamist.

Määruse § 13 – reguleerib riskianalüüsi järelhindamist.

Riske tuleb hinnata järjepidevalt ning kui on täheldada olulisi muutusi, siis peab töörühma kuuluv asutus sellest teisi asjasse puutuvaid koheselt teavitama. Riskianalüüsi ennetähtaegse muutmise algatab analüüsi juhtinud töörühma juht, kes selgitab ühtlasi, miks on riskianalüüsi muutmine vajalik. Sellisel viisil välditakse riskianalüüside staatilisust. Järelhindamine toimub igapäevases tööprotsessis, milleks ei ole vajalik korraliselt kokku kutsuda töörühma. HOS § 6 lg 6 sätestab, et hädaolukorra riskianalüüsi koostamist juhtinud asutus hindab vähemalt üks kord kahe aasta jooksul hädaolukorra riskianalüüsi ajakohasust ning teeb vajaduse korral muudatused. Muudatused kooskõlastatakse Siseministeriumiga.

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

Eelnõu ei oma puutumust Euroopa Liidu õigusega.

### **4. Määruse mõjud**

Määrus omab otsest mõju erinevatele täidesaatva riigivõimu asutustele, kes peavad moodustama töörühmad hädaolukordade analüüsimiseks. Ühtlasi omab määrus mõju ka regionaalsetele kriisikomisjonidele ja kohalike omavalitsuste kriisikomisjonidele, kes saavad detailsemalt analüüsida erinevaid hädaolukordi.

Arvestades hädaolukordade olemust, siis mitte ükski neist pole valitsemisala põhine, vaid hõlmab mitut valitsemisala. Seetõttu on tarvilik erinevaid asutusi koondada, kes omavad teavet ühe või teise hädaolukorra kohta.

### **5 Määruse rakendamise seotud kulud ja tulud**

Määruse rakendamine ei too endaga kaasa täiendavaid kulusid.

### **6. Määruse jõustumine**

Määrus jõustub üldises korras.

### **7. Eelnõu kooskõlastamine**

Eelnõu esitati ministriumidele kooskõlastamiseks elektroonilises eelnõude kooskõlastussüsteemis „E-õigus“ ning arvamuse avaldamiseks Päästeametile, Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile, maavalitsustele, Kohtla-Järve, Narva, Pärnu, Tallinna ja Tartu linnavalitsustele.