

Eesti valmisolek hädaolukorraks

Kokkuvõte

Mis on auditi eesmärk?

Auditi eesmärgiks oli hinnata Eesti valmisolekut lindude gripi, gripipandeemia, ulatusliku merereostuse ja ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks ning hädaolukordadeks valmistumise süsteemi toimivust. Riigikontroll loodab probleemide lahendamiseks antud soovitude kaudu valmisoleku paranemist toetada.

Mis on hädaolukorraks valmisolek?

Riik on hädaolukorraks valmis siis, kui

- on selgitatud välja, kus, millal ja miks hädaolukord võib tekkida;
- on antud selle tekkimise tõenäosusele ja tagajärgede ulatusele põhjendatud hinnang;
- kõik käsitlemist vajavad riskid on maandatud;
- hädaolukorras (sh ohu korral) tegutsemiseks on koostatud selge juhtimisahelaga, kõiki kaasatud osapoolte rolle kindlaksmäärav ja kõiki ressursse hõlmav plaan;
- vajalike ressursside olemasolu/kättesaadavuse tagamisega ning koolituste ja õppuste korraldamisega on loodud eeldused plaani rakendamiseks.

Hädaolukorraks valmisoleku tagamiseks ei piisa sellest, et ühes valdkonnas, nt gripipandeemia puhul tervisevaldkonnas, on mõistlik ja täidetav hädaolukorras tegutsemise plaan olemas. Selleks, et hädaolukord lahendada, on üldjuhul vaja täita väga erinevaid ülesandeid. Näiteks on gripipandeemia puhkemise või selle ulatuse suurenemise vältimiseks vaja kehtestada karantiin, tagada piirangutest kinnipidamine ning üldine korrakaitse jm. Samuti peab gripipandeemia korral vaatamata osa töötajate raskete haigestumisele olema tagatud vee- ja elektrivarustus, jäätmekäitlus, toidu-kaupadega varustamine, päästeteenus jms. Riigikontroll hindas hädaolukorraks valmisolekut tervikuna, mitte konkreetsete asutuste kaupa. Neljaks eelnimetatud hädaolukorraks (HO) valmisolekut analüüsiti järgmise skeemi alusel (vt ka lisa 2):

HOks valmisolek =	HO ennetamine	+	HOks ettevalmistus
	(riskianalüüs ja riskide maandamise meetmed)		(HOs tegutsemise plaan ja ressursid plaani täitmiseks)

Miks on hädaolukorraks valmisolek oluline?

Kui hädaolukorraks valmisolek ei ole piisav, siis ei suudeta hädaolukorda lahendada võimalikult väikeste kahjudega inimestele, varale ja keskkonnale.

Riik on kohustatud hädaolukorra kiiresti ja tõhusalt lahendama. Lindude gripi, gripipandeemia, ulatusliku merereostuse ja ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra puhul tuleb Eestil täita ka rahvusvahelisi kohustusi.

Näiteks peab Eesti, lähtudes rahvusvahelistest sanitaarmeditsiinilistest eeskirjadest (IHR), teavitama teisi riike mis tahes haigustega seotud ohtudest (sh bioterrorism), kui need võivad ohustada teiste riikide elanike tervist. Eestil on kohustus ka haiguspuhangu tekitaja diagnoosida. Epidemioloogiliselt olulistest haigustekitajatest teavitab Viroloogia Kesklabor pidevalt Tervisekaitseinspeksiooni, kes omakorda teavitab Sotsiaalministeeriumi, Välisministeeriumi, WHOd ja Euroopa Komisjoni.

Mis tulemuseni auditis jõuti?

Vaatamata ministriumide tõsistele ja tunnustust väärivatele pingutustele ei ole Eesti praegu nõutaval tasemel valmis lindude gripi, gripipandeemia, ulatusliku merereostuse ega ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks, sest ei ole tagatud inimeste, vara ja keskkonna kaitse.

Hädaolukordadeks valmistumine nõuab senisest oluliselt rohkem tähelepanu ja ressursse, samuti on vältimatu hädaolukordadeks valmistumise korralduse muutmine nii, et iga hädaolukorra jaoks oleks selgelt määratud vastutav ministrium (või kõikide hädaolukordade eest vastutavaks Siseministrium), kellel on talle pandud kohustuste täitmiseks vajalikud õigused.

Alljärgnevas tabelis on kokkuvõtlikult välja toodud hinnang hädaolukordadeks valmisolekule, lähtudes auditi kriteeriumidest.

Kriteerium	loomataud	pandeemia	merereostus	transpordiõnnetus
HO riskianalüüs	+	+	+/-	+/-
HO plaan	+	+/-	+/-	-
plaani rakendamine	+/-	+/-	+/-	-

Märgatavalt paremal tasemel on valmisolek nendeks hädaolukordadeks (s.t lindude gripp ja gripipandeemia), mida reguleerivates eriseadustes on kindlaks määratud vastutus hädaolukorraks valmisoleku saavutamiseks vajalike ülesannete täitmise eest ja mille kohta on koostatud Euroopa Komisjoni nõuetest lähtudes valmisolekuplaanid.

Teiste hädaolukordade, s.t ulatusliku merereostuse ja ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra puhul on põhiprobleem selles, et puudub juhtministrium, kes vastutaks hädaolukorraks valmisoleku ja hädaolukorra lahendamise eest. Kui vastustus on jagatud eri ministriumide vahel ja ühelegi ministriumile ei ole pandud protsessi juhtimise kohustust, on hädaolukordade lahendamise tervikplaani koostamine, rollide jaotus ja ühine ressursside hankimine raskendatud. Kuna hädaolukorraks valmisoleku seadust võib tõlgendada ka nii, et kõikide hädaolukordade osas on valmistumise üldjuht Siseministrium, ei näe teised ministriumid end vastutaja rollis. Siseministrium on probleemide lahendamiseks auditi kestel koostanud kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsiooni ja moodustanud ministriumidevahelise töörühma, et valmistada ette hädaolukorraks valmisoleku seaduse muutmise seaduse eelnõu ja selle alamaktid.

Suhteliselt vähese pingutuse ja lühikese ajaga on võimalik saavutada nõutaval tasemel valmisolek lindude gripi hädaolukorraks. Äramärkimist väärrib ka gripipandeemia hädaolukorraks valmisoleku parandamiseks tehtud töö, ent nõutava taseme saavutamine nõuab veel pingutusi ja võtab aega. Vaatamata sellele, et auditeeritud perioodil koostati riiklik merereostustõrje plaan, tuleb auditi lõppedes nentida nõutaval tasemel valmisoleku puudumist ulatusliku merereostuse hädaolukorraks. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks valmisoleku tase on ebapiisav. Siseministrium on auditeerimise kestel koostanud puuduvate ressursside hankimiseks pikaajalise investeringute kava.

**Milline on
hädaolukorra
ennetamise ja
hädaolukorraks
ettevalmistuse
korraldus?**

Hädaolukorraks valmisoleku tagamise korraldus ei ole tõhus, sest see ei toeta kvaliteetset riskianalüüsi ega hädaolukorra tõhusat lahendamist võimaldava plaani koostamist. Ka plaani täitmiseks tarvilike eelduste loomine ei ole otstarbekalt korraldatud.

Nii hädaolukorra tekkimise ärahoidmine kui ka selle tekkimisel võimalikult kiire ja tõhus tegutsemine eeldab paljude ministeeriumide ja isikute koostööd. Vastutus hädaolukorra ennetamise ja hädaolukorraks ettevalmistuse eest on aga jaotatud erinevate ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste vahel, seejuures ei ole iga hädaolukorra puhul kindlaks määratud juhtministeeriumi koos juhtimiseks vajalike õigustega. Põhimõtteliselt on võimalik määrata kõikide hädaolukordade juhtministeeriumiks Siseministeerium, ent ka seda ei ole tehtud. Mõistete “juhtimine” ja “koordineerimine” sisuks olevad õigused ja kohustused on õigusaktides täpsustamata.

Hädaolukordade ärahoidmiseks ja nende lahendamiseks valmistumiseks vajalikke investeeringuid pole alati välja selgitatud ega tähtsuse järjekorda pandud, nii ei ole hädaolukordadeks valmistumise optimaalne riigieelarveline rahastamine tagatud.

Hädaolukorra **ennetamise korralduse** muudavad lisaks eeltoodule ebatõhusaks järgmised asjaolud:

- hädaolukorra tekkimise tõenäosuse ja tagajärgede ulatuse hindamisel ei ole arvestatud rakendatud riskimaandamise meetmetega;
- riskide käsitlemise vajaduse üle ei otsustata süsteemselt. Puudub koondülevaade ühelt poolt kõikidest rakendatud riskimaandamis-meetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning teiselt poolt rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest.

Hädaolukorraks **ettevalmistuse korralduse** muudavad lisaks eeltoodule ebatõhusaks järgmised asjaolud:

- iga hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavus ei ole tagatud. Puudub koondülevaade vajalikest, olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest; puuduvate ressursside (näiteks isikukaitsevahendite) hankimine ei ole otstarbekalt korraldatud;
- hädaolukorra lahendamise plaani toimivuse kontrolliks ja plaani täitjate vajaliku ettevalmistuse saavutamiseks korraldatud koolitused ja õppused ei hõlma kõiki hädaolukorra lahendamisse kaasatud osapooli.

**Milline on
valmisolek
lindude gripi
hädaolukorraks?**

Lindude gripi hädaolukorra ennetamine on tõhus, kuid hädaolukorraks ettevalmistuses on mõned puudused:

- hädaolukorra lahendamise juhtimine ei ole üheselt mõistetav, sest loomatauditõrje seaduses ja plaanis ei kajastu loomatauditõrje komisjonide toimimine kriisireguleerimise meeskondadena;
- lindude gripi tõrje koolitusi ja õppusi ei ole korraldatud kõikides maakondades, mistõttu ei ole tagatud kaasatud osapoolte piisaval tasemel valmisolek.

Riigikontrolli soovitusel põllumajandusministrile puudutavad põhiliselt lindude gripi hädaolukorraks valmisoleku parandamiseks loomatauditõrje seaduse ja loomatauditõrje situatsiooniplaani täiendamist ning koolituse ja õppuste korraldamist.

**Milline on
valmisolek
gripipandeemia
hädaolukorraks?**

Eesti ei ole gripipandeemia hädaolukorraks valmis.

Üksikute pandeemiliseks muutuda võivate gripijuhtumite korral ei saa kehtestada karantiini ega rakendada muid pandeemiat ärahoidvaid

meetmeid. Pandeemilise gripi leviku vältimiseks saab vajalikke abinõusid rakendada alles siis, kui gripipandeemia on Eestis juba puhkenud. Sotsiaalministeerium on selle probleemi lahendamiseks vajaliku seaduseelnõu ette valmistanud, ent seda täiendatakse, lähtudes uuendatud rahvusvaheliste sanitaarmeditsiiniliste eeskirjade (IHR) põhimõtetest.

Gripipandeemiaks valmisoleku plaan ei hõlma kõikide gripipandeemia hädaolukorra lahendamisse kaasatavate ametkondade ja isikute ülesandeid. Selge rollijaotuse ja juhtimiskorraldusega plaan hõlmab üksnes tervisevaldkonda, ent ainult tervisevaldkonnas tegutsemisest gripipandeemia hädaolukorra lahendamiseks ei piisa. Gripipandeemia hädaolukorraks valmisoleku tagamiseks peab olema koostatud valdkondadeüleline valmisoleku plaan ja korraldatud kaasatud osapoolte tegevus. Vaja on kehtestada ja rakendada liikumispiiranguid, tagada kaasatud isikute tervise kaitse, transport, toitlustamine jpm. Auditeerimisel selgus ka see, et riskirühma kuuluvatele operatiivselt ja strateegiliselt tähtsaid ametiülesandeid täitvatele isikutele ei ole varutud piisavalt isikukaitsevahendeid ega gripivastasteid ravimeid ning vajaduse korral ei ole tagatud nende viivitamatu tarnimine. Koolituste ja õppuste korraldamise ning vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavuse tagamisega on tervisevaldkonnas hädaolukorras tegutsemise plaani rakendamiseks esialgsed eeldused loodud. Siiski ei ole kõikides maakondades gripipandeemia tõrje koolitusi ja õppusi korraldatud, mistõttu ei ole kaasatud osapoolte piisaval tasemel valmisolek tagatud.

Tunnustada tuleb asjaolu, et Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium on oma koostöö tulemusel auditeerimise kestel gripipandeemia hädaolukorraks valmisoleku taset märkimisväärselt parandanud. Riigikontrolli soovitusel sotsiaalministrile puudutavad põhiliselt gripipandeemia hädaolukorraks valmisoleku parandamiseks nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse täiendamist, gripipandeemiaks valmisoleku plaani täiendamist ning puuduvate varude soetamist.

Milline on valmisolek ulatusliku merereostuse hädaolukorraks?

Riigi valmisolek ulatusliku merereostuse hädaolukorraks ei ole piisav. Siseministeeriumi ei ole seaduses ega merereostustõrje plaanis määratud üldvastutajaks ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku ja hädaolukorra lahendamise eest, mistõttu puudub kindlus, et Siseministeerium praktikas juhtministeeriumi ülesandeid täidab.

Ulatusliku merereostuse hädaolukorra **ennetamine** ei ole tõhus, sest terviklikku riskianalüüsi ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku planeerimiseks ei ole koostatud ning seire on ulatusliku merereostuse varajaseks avastamiseks ebapiisav.

Ettevalmistus ulatusliku merereostuse hädaolukorraks on ebapiisav eelkõige ressursipuuduse tõttu. Optimaalne ressursivajadus on määratud HELCOMi soovitusete miinimumnõuetega. Süsteemset ülevaadet olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest ei ole, puuduvate ressursside hankimise korraldus ei ole otstarbekas.

Tunnustada tuleb seda, et Siseministeerium on auditeeritud perioodil ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku taset märkimisväärselt parandanud. Auditi ajal koostati riiklik merereostustõrje plaan, paraku puuduvad jätkuvalt eeldused plaani rakendamiseks. Eesti reostustõrjesuutlikkus ei vasta Helsingi konventsiooni miinimumnõuetele.

Milline on valmisolek ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks?

Riigi valmisolek ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks ei ole piisav.

Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra (sh ulatusliku õhu, pinnase ja põhjavee reostuse) ennetamise ja selleks valmistumise eest vastutavat juhtministeeriumi pole määratud. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra lahendamise terviklikku plaani, mis määraks kindlaks kõikide kaasatud osapoolte rollid ning hõlmaks kõiki hädaolukorra lahendamiseks vajalikke ressursse, ei ole. Muu hulgas ei ole läbi mõeldud ohupiirkonnas asuvate inimeste evakueerimise korraldust ega sellega kaasnevate riskide maandamist (nt valveta jäänud vara kaitse).

Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra **ennetamise** muudavad lisaks eeltoodule ebatõhusaks järgmised asjaolud:

- ei ole koostatud hädaolukorraks valmisoleku planeerimiseks terviklikku riskianalüüsi, muu hulgas ei sisalda olemasolev analüüs evakueerimise vajaduse analüüsi;
- kõik käsitlemist vajavad riskid ei ole maandatud, sh ei jälgita piisavalt ohtlike kemikaalide vedusid Eesti maanteedel ja raudteedel, samuti ei võimalda ettevõtjate kohustusliku vastutuskindlustuse miinimummäär katta võimalikke kahjusid;
- ohtlike veoste riikliku järelevalve korraldus ei ole tõhus, sest pädevate asutuste omavaheline tööjaotus on ebaselge ning kontrollimine (sh märgistuse kontroll) ei toimu piisavas ulatuses.

Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks **ettevalmistuse** muudavad lisaks eeltoodule ebatõhusaks järgmised asjaolud:

- ei ole tagatud hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavus. Puudub koondülevaade vajalikest, olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest; olemasolevad ressursid ei ole piisavad hädaolukorra lahendamiseks;
- koolitusi ja õppusi ei ole korraldatud piisavalt, et tagada kaasatud osapoolte valmisolek.

Siseministri arvamus

Minister nõustus põhimõtteliselt enamiku auditi järelduste ja soovitustega. Eriarvamusele jäädigi juhtministeeriumi küsimuses ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisolekul ning ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks valmisolekul.

Põllumajandusministri arvamus

Minister nõustus auditi järelduste ja soovitustega ega teinud märkusi-täiendusi.

Sotsiaalministri arvamus

Minister nõustus enamiku auditi järelduste ja soovitustega. Eriarvamusele jäädigi nakkustõrjekomisjoni rolli selguse küsimuses ning Sotsiaalministeeriumi rolli küsimuses kaasatud ametkondadele isikukaitsevahendite ja ravimite varu loomisel gripipandeemiaks.

Keskkonnaministri arvamus

Minister nõustus auditi järelduste ja soovitustega ega teinud märkusi-täiendusi.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri arvamus

Minister nõustus auditi järelduste ja soovitustega. Esitatud täpsustavaid märkusi ja täiendusi on kontrolliaruande koostamisel arvestatud.

SISUKORD

HÄDAOLUKORRAKS VALMISOLEKU TAGAMISE KORRALDUS	7
Hädaolukorra ennetamise korraldus ei ole tõhus	11
Hädaolukorras ettevalmistuse korraldus ei ole tõhus.....	15
RIIGI VALMISOLEK LOOMATAUDI HÄDAOLUKORRAKS LINDUDE GRIPI NÄITEL.....	17
RIIGI VALMISOLEK LOOMATAUDI HÄDAOLUKORRAKS LINDUDE GRIPI NÄITEL.....	17
Lindude gripi ennetamine on tõhus.....	18
Lindude gripi hädaolukorras ettevalmistuses on mõned puudused	21
RIIGI VALMISOLEK PANDEEMIA HÄDAOLUKORRAKS GRIPIPANDEEMIA NÄITEL	25
Gripipandeemia ennetamine ei ole tõhus	26
Gripipandeemia hädaolukorras ettevalmistuses on mitmed puudused	29
RIIGI VALMISOLEK ULATUSLIKU MEREREOSTUSE HÄDAOLUKORRAKS.....	36
Ulatusliku merereostuse hädaolukorra ennetamine ei ole tõhus	37
Ulatusliku merereostuse hädaolukorras ettevalmistuses on mitmed puudused	40
RIIGI VALMISOLEK OHTLIKE KEMIKAALIDEGA TRANSPORDIÕNNETUSEST TINGITUD HÄDAOLUKORRAKS	44
Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra ennetamine ei ole tõhus	45
Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorras ettevalmistus ei ole tõhus	50
LISA 1. SOOVITUSED	55
LISA 2. AUDITI TUTVUSTUS.....	58
LISA 3. RAHVUSVAHELISED KOHUSTUSED HÄDAOLUKORRAKS VALMISOLEKUL	61
LISA 4. ARUANDES KASUTATUD LÜHENDID	62
LISA 5. ANALÜÜSITUD ÕIGUSAKTIDE LOETELU	63
LISA 6. INTERVJUEERITUTE NIMEKIRI	67
SISEMINISTRI, PÕLLUMAJANDUSMINISTRI, SOTSIAALMINISTRI, KESKKONNAMINISTRI NING MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI VASTUSED	69

HÄDAOLUKORRAKS VALMISOLEKU TAGAMISE KORRALDUS

Mis on hädaolukord?

Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab riigi julgeolekut, inimeste elu ja tervist, kahjustab oluliselt keskkonda või tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju ning mille lahendamiseks on vajalik Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste kooskõlastatud tegevus.

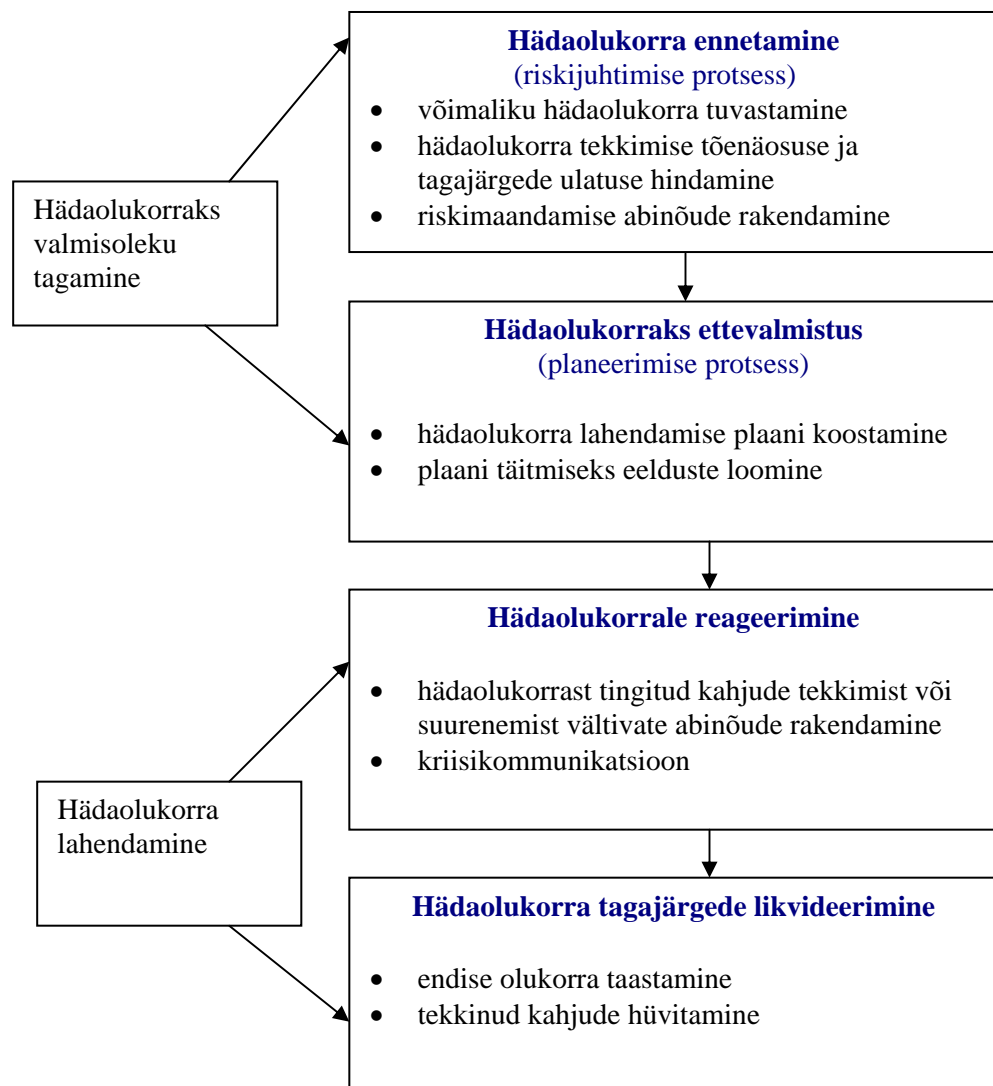
Kui hädaolukorra lahendamine eeldab inimeste põhiõiguste, sh liikumisvabaduse piiramist, siis tuleb kuulutada välja eriolukord (näiteks nakkushaiguse leviku tõkestamiseks).

Mis on kriisi-reguleerimine?

Kriisireguleerimise süsteemis käsitletakse eraldi hädaolukorraks valmisoleku tagamist ja hädaolukorra lahendamist. Hädaolukorraks valmisoleku tagamine hõlmab hädaolukorra ennetamist ja hädaolukorraks ettevalmistust. Hädaolukorra lahendamine hõlmab hädaolukorrale reageerimist ja hädaolukorra tagajärgede likvideerimist (vt joonis 1).

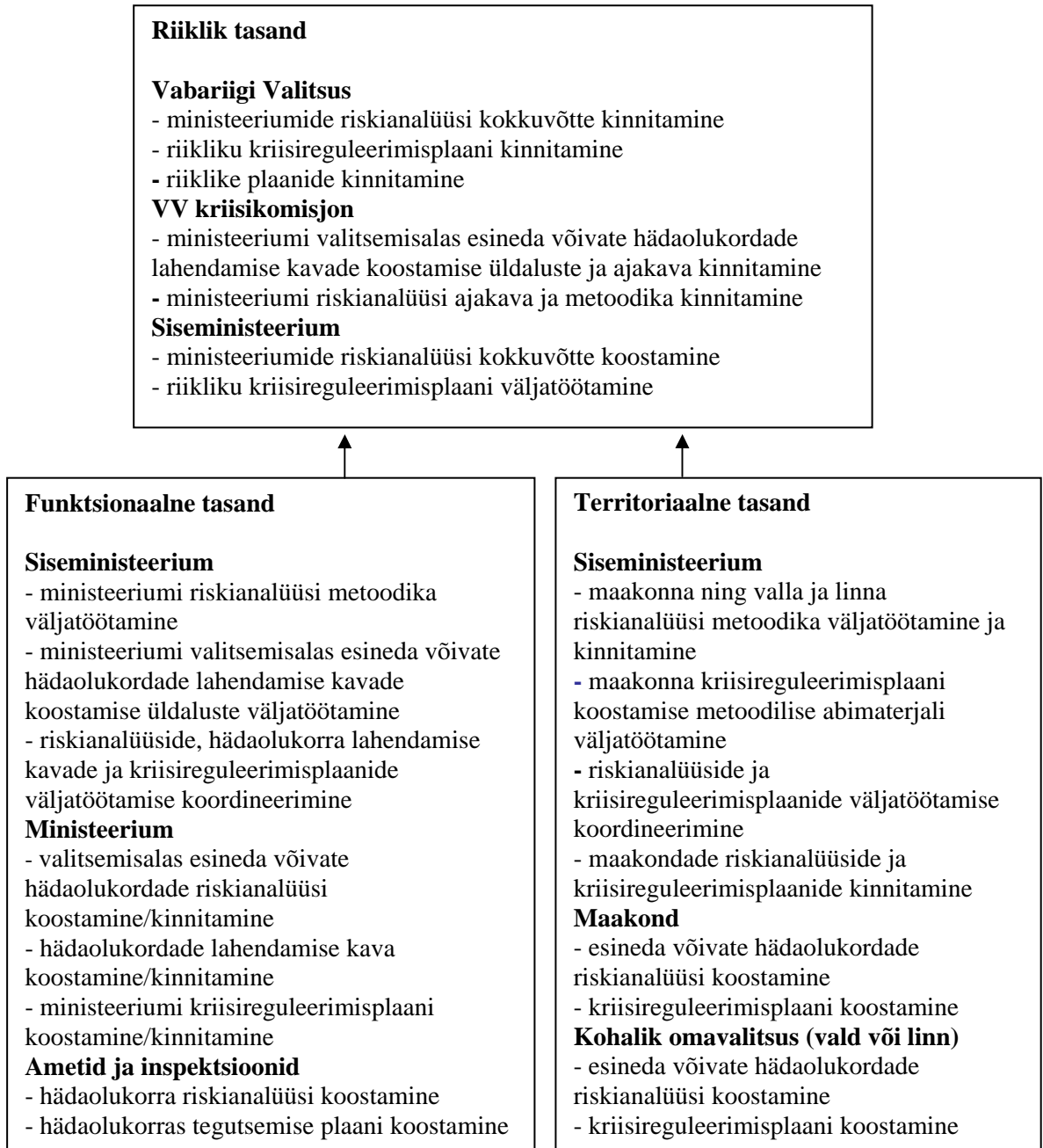
Riiklik kriisireguleerimise meetmete süsteem on fikseeritud hädaolukorraks valmisoleku seaduses (HOVS) ning süsteemi toimimist on tervikuna kirjeldatud riiklikus kriisireguleerimisplaanis.

Joonis 1. Kriisireguleerimise põhietapid



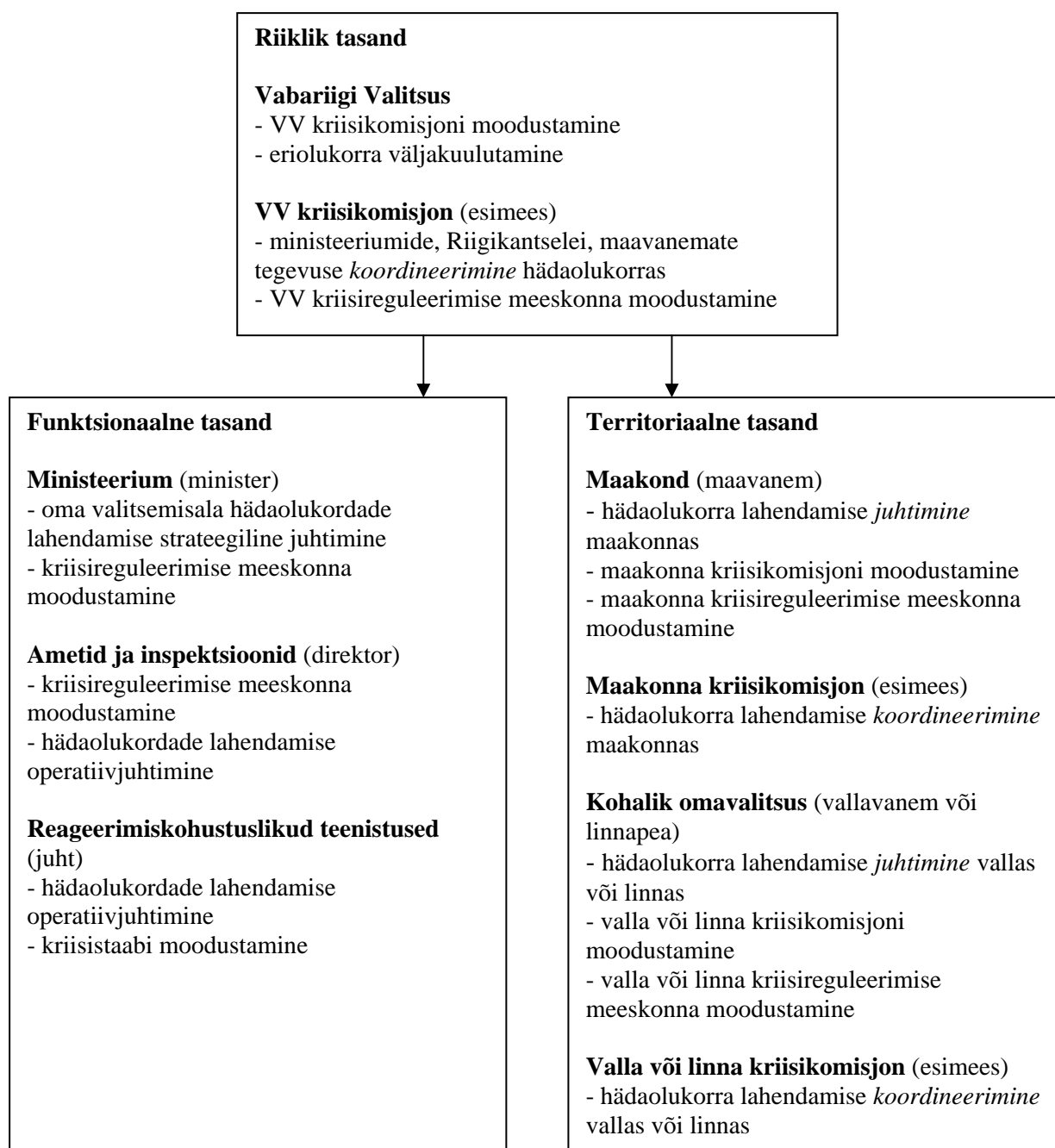
1. Hädaolukorraks valmisoleku korraldus ei toeta terviklikku hädaolukorra tekkimise tõenäosuse ja tagajärgede raskuse hindamist, hädaolukorra lahendamise plaani koostamist ja selle täitmiseks eelduste loomist. Kasutatakse erinevat metoodikat ja infovahetus ei ole süsteemne (vt joonis 2).

Joonis 2. Hädaolukorraks valmisoleku tagamine



2. Hädaolukorra lahendamise korralduses ei ole selgelt paigas funktsionaalse ja territoriaalse juhtimise omavahelised seosed, sest mõistete “juhtimine” ja “koordineerimine” sisuks olevad õigused ja kohustused on täpsustamata (vt joonis 3).

Joonis 3. Hädaolukorra lahendamise juhtimine



Hädaolukorra ennetamise korraldus

Hädaolukorra ennetamise korraldus on tõhus siis, kui selgitatud välja, miks, kus ja kunas hädaolukord võib tekkida, selle tekkimise tõenäosusele ja tagajärgede ulatusele antud hinnang on põhjendatud ning kõik käsitlemist vajavad riskid on maandatud. Protsessi toimimiseks on oluline tagada pidev seire ja kontroll vähemalt kord aastas, ametkondadevaheline informeerimine ja konsulteerimine toimub vastavalt vajadusele (vähemalt kord aastas).

I. Võimalike hädaolukordade tuvastamine ja vastutaja määramine.

Väljundiks peaks olema võimalike hädaolukordade loetelu.

II. Hädaolukorra tekkimise tõenäosuse ja võimalike tagajärgede ulatuse hindamine. Iga hädaolukorra puhul koostatakse riskimaatriks ning hädaolukorra riskianalüüsi ankeet (ehk hädaolukorra hindamise ankeet)

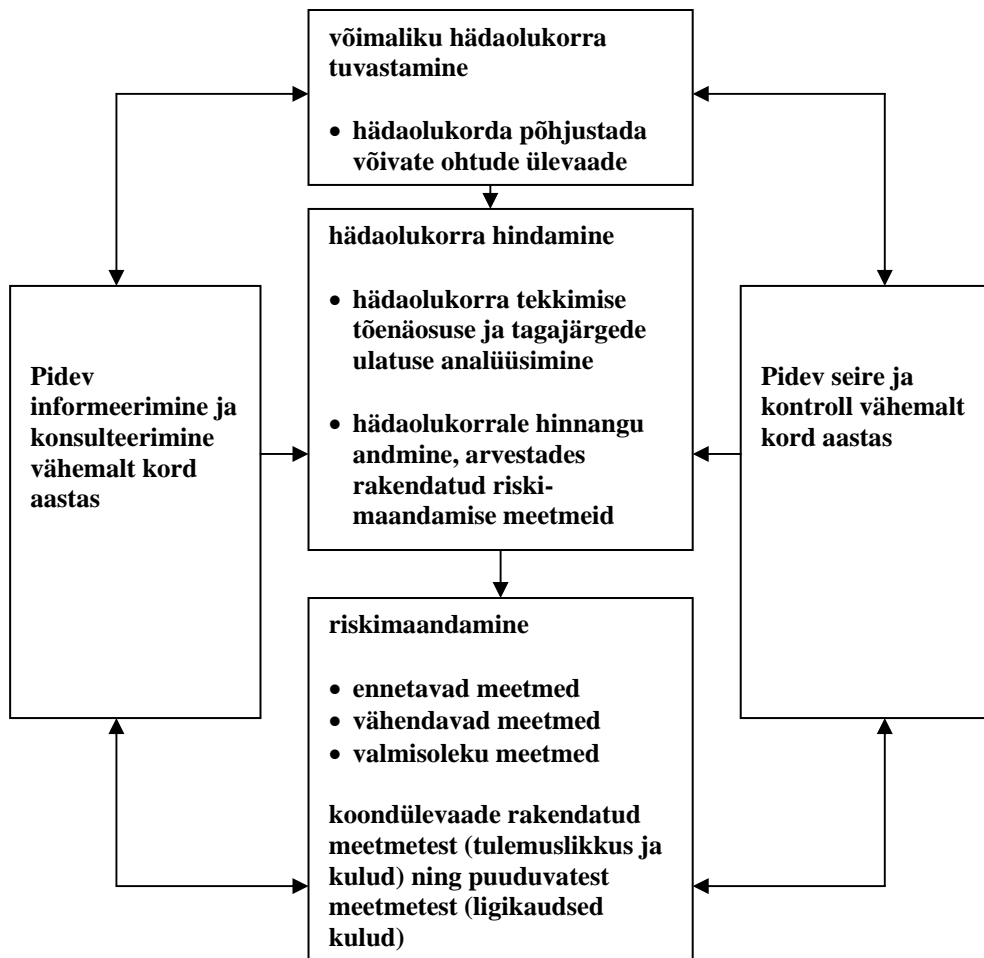
(vt joonis 4). Väljundiks peaks olema ministeeriumide riskianalüüsi kokkuvõte (ehk hädaolukordade hindamise kokkuvõte), kus hädaolukorrad on hinnangust lähtuvalt järjestatud. Sellest tulenevalt määratakse prioriteetsed hädaolukorrad ning planeeritakse nende riskimaandamisplaanide ja hädaolukorra lahendamise plaanide täitmiseks vajalike ressursside riigieelarvest rahastamine.

III. Riski maandamine – riskide käsitlemise vajaduse üle otsustamine, sobivate riskimaandamismeetmete planeerimine ja rakendamine:

- ennetavad meetmed on ohu realiseerumise ärahoidmiseks;
- vähendavad meetmed on hädaolukorra tagajärgede ulatuse vähendamiseks;
- valmisoleku meetmed on hädaolukorrale kiiremini ja tulemuslikumalt reageerimiseks (näiteks kavad/plaanid, koolitused/õppused, vajalikud ressursid/tegevusvaru).

Iga hädaolukorra puhul koostatakse koondülevaade, mis sisaldab ühelt poolt kõiki rakendatud riskimaandamismeetmeid, nende tulemuslikkust ja kulusid ning teiselt poolt rakendamist vajavaid meetmeid ja nende ligikaudseid kulusid. Tulemus on sisendiks hädaolukorrale hinnangu andmisel ning väljundiks peaks olema iga hädaolukorra riskimaandamisplaan. Riskide maandamiseks vajalikke abinõusid rakendatakse planeeritult.

Joonis 4. Riskianalüüsi ankeedi (hädaolukorra hindamise ankeedi) koostamine



**Kas
hädaolukorra
ennetamise
korraldus on
tõhus?**

Hädaolukorra ennetamise korraldus ei ole tõhus

Võimaliku hädaolukorra tuvastamise etapis koostatakse võimalike hädaolukordade loetelu, kuid ei määrata üheselt ära hädaolukorraks valmisoleku tagamise ja hädaolukorra lahendamise eest vastutavat juhtministeeriumi. Juhtministeeriumil peavad olema oma vastutava rolli täitmiseks vajalikud õigused, vahendid ja teiste osapoolte toetus.

Hädaolukorra hindamise etapis analüüsitakse hädaolukordade tekkimise tõenäosust ja võimalike tagajärgede ulatust, kuid hädaolukorrade hinnangu andmisel ei arvestata kõiki rakendatud riskimaandamismeetmeid. Etapi tulemusena koostatakse iga hädaolukorra puhul riskimaatriks ning riskianalüüsi ankeet (ehk hädaolukorra hindamise ankeet), kuid riskianalüüs ei anna hädaolukorrast vajalikku ülevaadet, sest see ei sisalda rakendatud ja planeeritud riskimaandamise meetmeid (sh nende kulusid). Kuna puudub elanike evakueerimise korralduse eest vastutaja, siis ei koostata hädaolukorras evakueerimise vajaduse analüüsi ja plaani. Lõpptulemusena koostatakse küll igal aastal ministeeriumide riskianalüüsi kokkuvõte (ehk hädaolukordade hindamise kokkuvõte), kuid hädaolukordi ei järjestata hinnangust lähtuvalt tähtsuse järgi ja ei planeerita prioriteetse hädaolukorra valmisoleku tagamise (riskimaandamisplaani) rahastamist riigieelarvest.

Riskimaandamise etapis ei toimu süsteemset riskide käsitlemise vajaduse üle otsustamist, sobivate riskimaandamismeetmete planeerimist ja rakendamist. Etapi tulemusena näidatakse iga hädaolukorra puhul riskianalüüsi ankeedis (ehk hädaolukorra hindamise ankeedis) ära mõned riske ennetavad meetmed, kuid ei koostata koondülevaadet ühelt poolt kõikidest rakendatud riskimaandamismeetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning teiselt poolt rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest. Lõpptulemusena ei arvestata hädaolukorrade hinnangu andmisel rakendatud riskimaandamismeetmetega ega koostata hädaolukorrast lähtuvalt riskimaandamisplaani.

Hädaolukorraks valmisoleku kohta ei koostata terviklikku ülevaadet. Riigi hädaolukorraks valmisoleku taseme pidevaks tõstmiseks ei analüüsita valmisolekut perioodiliselt, et selgitada välja puudused.

Hädaolukorraks valmisoleku riskijuhtimise protsessi tõhususe hindamisel tugines Riigikontroll väliseksperptide arvamusele.

3. Ministeeriumide vahel hajutatud vastutus ei taga vajalikul tasemel valmisolekut hädaolukorraks. Hädaolukorraks valmisoleku seadus ei hõlma juhtministeeriumi ülesandeid hädaolukorras tervikuna (nii hädaolukorraks valmisoleku tagamine kui ka hädaolukorra lahendamine). Kuna kõikide hädaolukordade puhul ei ole selgelt kindlaks määratud juhtministeeriumit ega vastutust konkreetse hädaolukorra lahendamisel, võib tekkida nn halle alasid, kus keegi ei tegutse ega vastuta. Enda vastutust tõlgendatakse enamasti kitsendavalt, vältides ministeeriumidevahelise koostöö korraldamist. Sellisel juhul oodatakse, et vaidlusküsimuse lahendab Siseministeerium. Kuna HOVSis nimetatakse Siseministeeriumi eksitavalt kriisireguleerimise juhtministeeriumiks, on selline ootus seletatav.

4. Puudub elanike evakueerimise korralduse eest vastutaja, ei ole koostatud hädaolukorras evakueerimise vajaduse analüüsi ega plaani. Hädaolukorraks valmisoleku seaduse järgi tuleb maakonna ja kohaliku omavalitsuse kriisireguleerimisplaanis ette näha elanike evakueerimise või ümberpaigutamise meetmed, kuid seaduses ei ole käsitletud ministeeriumide ülesandeid evakueerimisel (v.a evakueeritute abistamine Sotsiaalministeeriumil). Auditeerimisel ei pidanud ükski intervjuueeritud

ametkond end vastutavaks evakueerimise korralduse eest. Lisaks evakueerimise korraldajale puudub nii hädaolukorras evakueerimise vajaduse analüüs kui ka terviklik evakueerimise plaan, mis käsitleks evakueerimise korraldust (sh kõikide kaasatud osapoolte ülesandeid), evakueerimiseks ette nähtud kohti ja vajalike tingimuste olemasolu nendes, transpordivajadust, evakueeritute vara kaitset jms. Ka riiklikus kriisireguleerimisplaanis on märgitud, et koostatakse eraldi lisa elanike evakueerimise kohta.

5. Hädaolukorras valmisolekut puudutava info edastamise süsteem pole otstarbekas ega võimalda juhtministeeriumil saada ülevaadet hädaolukorras valmisolekust maakondades.

Süsteemi kohaselt esitavad maakonnad oma riskianalüüsid ja kriisireguleerimisplaanid Siseministeeriumile. Juhtministeerium ei saa ülevaadet hädaolukorras valmisolekust maakondades. Samas on oluline, et hädaolukorra juhtministeerium teaks, kuidas on hädaolukorda hinnatud ja selle lahendamine planeeritud maakondades, ning maakondades peaks olema teada, kuidas on hädaolukorda hinnatud ja selle lahendamise planeerinud juhtministeerium. Näiteks puudub Põllumajandusministeeriumil ülevaade, kuidas on maakondade kriisireguleerimisplaanides kavandatud loomataudi hädaolukorra lahendamine, ning Sotsiaalministeeriumil ei ole ülevaadet, kuidas on maakondade kriisireguleerimisplaanides kavandatud pandeemia hädaolukorra lahendamine.

6. Riigil puudub ettekujutus, millised on need hädaolukorrad, milleks valmisolekule tuleks järgmisel aastal kõige rohkem tähelepanu pöörata.

Kuigi Siseministeerium koostab ministeeriumide riskianalüüside kokkuvõtte, mis arutatakse läbi Vabariigi Valitsuse (VV) kriisikomisjonis ja kinnitatakse valitsuse korraldusega, puudub ülevaade, milliste hädaolukordade valmisoleku loomiseks tuleks riigieelarvest raha eraldada.

7. Siseministrile esitatud soovitused nr 1–7 hädaolukorras valmisoleku tagamise korralduse tõhusamaks muutmiseks, mis puudutavad hädaolukorras valmisoleku seaduse (HOVS) ja teiste kriisireguleerimise õigusaktide täiendamist järgmiste põhimõtetega:

- 1) hädaolukorras lähtuvalt määratakse juhtministeerium, kes vastutab hädaolukorras valmisoleku ja hädaolukorra lahendamise juhtimise eest. Juhtministeeriumil peavad olema vastutava rolli täitmiseks vajalikud õigused ja vahendid ning kaasatud osapoolte toetus. Alternatiiviks on määrata kõikide hädaolukordade juhtministeeriumiks Siseministeerium;

Siseministri arvamus

Siseministeerium on Riigikontrolli soovitustega nr 1, 3, 4, 5 põhimõtteliselt nõus. Seejuures on Siseministeerium koostöös teiste ministeeriumidega koostanud dokumendi "Kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsioon", kus on sätestatud vajadus täpsustada ministeeriumide ülesannete jaotust mitme ministeeriumi valitsemisala puudutavate hädaolukordade analüüsimisel, s.t seda, milline ministeerium analüüsib hädaolukorra tõenäosust, selle võimalikke tagajärgi ning kuidas erinevate ministeeriumide analüüsid omavahel siduda. Samuti on kontseptsioonis kirjas, et hädaolukorras valmisoleku seaduse ühes alamaktis tuleb määrata hädaolukordade ennetamise eest vastutavad ministeeriumid ja nende ülesanded ennetustegevuses. Muu hulgas on öeldud, et mitme ministeeriumi valitsemisala puudutava hädaolukorra puhul on vajalik sätestada vastava hädaolukorra ennetustegevuse juhtministeerium. Kontseptsioon toob välja ka vajaduse koostada teine alamakt, kus sätestatakse juhtivad ministeeriumid

hädaolukordade lahendamisel. Samuti on oluline nimetatud alamaktis määratleda, mida tähendab juhtivministeeriumi roll, s.t et tema vastutab kogu riigis konkreetse hädaolukorra lahendamise eest. Hädaolukorraks valmisoleku seaduse muutmise seaduse eelnõu on kavas viia Riigikokku kinnitamiseks 2008. a esimeses kvartalis, enne seda peab ta aga läbima kooskõlastusringi ministeeriumides ning saama ka Vabariigi Valitsuse heakskiidu. Konsultatsioonid erinevate kriisireguleerimisekspertidega eelnõu teksti osas on juba alanud. Ministeeriumidevahelises töörühmas arutatakse kontseptsioonis ning Riigikontrolli auditis tõstatatud ettepanekud ja soovitused läbi ning üritatakse leida parim võimalik lahend.

- 2) määratakse elanike evakueerimise korralduse eest vastutaja, kes koostab hädaolukorras evakueerimise vajaduse analüüsi ning evakueerimise plaani, mis käsitleb evakueerimise korraldust (kõikide kaasatud osapoolte, sh ministeeriumide ülesandeid), evakueerimiseks ettenähtud kohti ja vajalike tingimuste olemasolu nendes, transpordivajadust, evakueeritute vara kaitset jms;

Siseministri arvamus

Evakueerimisküsimused vajavad kriisireguleerimise õigusruumi korrastamisel detailset ülevaatamist ning Riigikontrolli soovitused on siin kindlasti vajalikud. Samas on aga hetkel vara öelda, kuidas nimetatud küsimus kriisireguleerimise õigusaktides täpsemalt sätestada. Hetkel on hädaolukorraks valmisoleku seaduse alusel evakueerimise korralduse eest vastutavad maakonnad ja kohalikud omavalitsused. Nimelt peab eelnimetatud seaduse alusel sisaldama maakonna ja kohaliku omavalitsuse kriisireguleerimisplaani evakueerimise meetmete kirjeldust. Lisaks on Päästeametis valminud evakueerimise juhendmaterjal, mille alusel annab korralduse evakueerimise teostamiseks päästetööde juht. Samas tuleb nentida, et evakueerimise vajaduse otsuse võib esitada ka mõni teine hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus, kes peab seda antud olukorras vajalikuks.

- 3) juhtministeerium koostab hädaolukorraks valmisoleku planeerimiseks tervikliku riskianalüüsi ning riskianalüüsi ankeedi (hädaolukorra hindamise ankeedi), mis sisaldab koondülevaadet ühelt poolt kõikide kaasatud osapoolte rakendatud riskimaandamismeetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning teiselt poolt rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest, et nende mõju oleks võimalik arvestada hädaolukorrale hinnangu andmisel;

Siseministri arvamus

Siseministeerium on Riigikontrolli soovitusega põhimõtteliselt nõus.

- 4) juhtministeerium seob hädaolukorra riskianalüüsi koostamise ministeeriumi arengukavade ja eelarve koostamisega, et tõhustada riskide maandamiseks vajalike tegevuste kavandamist ja elluviimist;

Siseministri arvamus

Siseministeerium on Riigikontrolli soovitusega põhimõtteliselt nõus.

- 5) juhtministeerium koostab hädaolukorraks valmisolekust tervikliku ülevaate, selleks edastavad kaasatud ministeeriumid hädaolukorraks valmisolekut puudutava info (sh riskianalüüsid, kriisireguleerimisplaanid) juhtministeeriumile; selleks edastavad maakonnad

hädaolukorraks valmisolekut puudutava info (sh riskianalüüsid, kriisireguleerimisplaanid) juhtministeeriumile;

Siseministri arvamused

Siseministeerium on Riigikontrolli soovitusel nõus.

- 6) riigi hädaolukorraks valmisoleku taseme pidevaks tõstmiseks analüüsitakse valmisolekut perioodiliselt, et selgitada välja puudused;

Siseministri arvamused

Siseministeerium nõustub soovitusel ning võtab seda arvesse hädaolukorraks valmisoleku seaduse ja teiste kriisireguleerimise õigusaktide täiendamisel.

- 7) hädaolukorrad järjestatakse igaks aastaks ministeeriumide riskianalüüside kokkuvõttes antud hinnangust lähtudes tähtsuse järgi ning prioriteetse hädaolukorra valmisoleku tagamise (s.t riskimaandamisplaan) rahastamist planeeritakse riigieelarvest.

Siseministri arvamused

Siseministeerium on Riigikontrolli soovitusel nõus. Vajalik on lisaks rõhutada, et ministeeriumide riskianalüüside kokkuvõte on koondtulemus ministeeriumide riskianalüüside tulemustest ning prioriteetidid kujunevad ministeeriumide analüüside põhjal. Seega on oluline, et ministeeriumid kasutaksid riskianalüüsi ühe vahendina oma arengu ja eelarve kavandamisel, et oma eelarve kaudu rahastada neid tegevusi, mis on prioriteetsed konkreetse ministeeriumi vastutusallas olevate olukordade riskide vähendamiseks.

Hädaolukorraks ettevalmistuse korraldus

Hädaolukorraks ettevalmistuse korraldus on tõhus siis, kui hädaolukorras (sh ohu korral) tegutsemiseks on koostatud selge juhtimisahelaga, kõiki kaasatud osapoolte rolle kindlaksmäärav ja kõiki ressursse hõlmav terviklik plaan ning vajalike ressursside olemasolu/kättesaadavuse tagamisega ja koolituste/õppuste korraldamisega on loodud eeldused plaani rakendamiseks. Protsessi toimimiseks tuleb plaani täiendada vajadusest lähtudes (vähemalt kord aastas) ning tagada, et plaanide omavahelised seosed oleksid selgelt paigas ning kasutatud mõisted välistaksid vastuolud ja erinevad tõlgendused.

I. Plaani koostamine – hädaolukorra lahendamiseks selge juhtimisahelaga, kõiki kaasatud osapoolte rolle kindlaksmäärava ja kõiki ressursse hõlmava plaani koostamine ja täiendamine. Väljundiks peaks olema iga hädaolukorra jaoks koostatud hädaolukorras (sh ohu korral) tegutsemise plaan, mis sisaldab ülevaadet, kes, mida, millal ja kuidas teeb ning kus on kaardistatud vajalikud ressursid ja teenused.

II. Eelduste loomine plaani rakendamiseks – koolituste ja õppuste korraldamine ning vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavuse tagamine (sh riigi tegevusvarud). Väljundiks peaks olema plaani rakendamise tagamiseks vajalike koolituste/õppuste kava, koondülevaade olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest ning puuduvate ressursside pikaajaline investeringute kava. Planeeritud koolitusi ja õppusi korraldatakse kõikidele hädaolukorra lahendamise kaasatud osapooltele.

**Kas
hädaolukorraks
ettevalmistuse
korraldus on
tõhus?**

Hädaolukorraks ettevalmistuse korraldus ei ole tõhus

Plaani koostamise etapi tulemusena ei koostata iga hädaolukorra jaoks terviklikku hädaolukorra lahendamise plaani, mis sisaldab ülevaadet, kes, mida, millal ja kuidas teeb ning kus on kaardistatud vajalikud ressursid ja teenused ning erinevate tasandite plaanide omavahelised seosed ei ole selged.

Plaani rakendamiseks eelduste loomise etapi tulemusena on plaani rakendamiseks vajalikud esmased ressursid olemas, kuid ei koostata koondülevaadet vajalikest, olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest. Puuduvate ressursside (näiteks isikukaitsevahendite) hankimist ei korraldata kooskõlastatult kaasatud ministriumide jt asutustega. Kõigi puuduvate ressursside pikaajalist investeringute kava ei koostata ega korraldata selle rakendamist. Koolituste ja õppuste kava koostamisel ning selle rakendamisel ei arvestata kõikide kaasatud osapooltega.

Alustati võimalike hädaolukordade lahendamiseks vajaliku riigi tegevusvaru (sh osaliselt lepingutega tagatud) nomenklatuuri ja koguste korrigeerimist, lähtudes riskianalüüsist, ning selle riigieelarvest rahastamise planeerimist (näiteks toiduainete varu ning ravimite ja meditsiinivahendite varu).

8. Siseministerium pole taganud kriisireguleerimise dokumentide täpsust. Siseministerium ei olnud pärast riikliku kriisireguleerimisplaani kinnitamist 2002. aastal kordagi seda muutnud ega täiendanud, kuigi see plaan vajab ajakohastamist (näiteks polnud enam osa plaanis nimetatud ministriumide, riigireservi jm). Auditi ajal viis Siseministerium riikliku kriisireguleerimisplaani kooskõlla kehtiva õigusega. Lisaks on Siseministerium probleemide lahendamiseks auditeerimise kestel koostanud kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsiooni ja moodustanud ministriumidevahelise töörühma, et valmistada ette hädaolukorraks valmisoleku seaduse muutmise seaduse eelnõu ja selle alamaktid.

9. Hädaolukorra lahendamise juhtimine (loomatauditörje komisjon versus kriisikomisjon) ei ole üheselt mõistetav, sest seaduses ja plaanis ei kajastu tõrjekomisjonide toimimine kriisireguleerimise meeskondadena. HOVSist tulenev hädaolukorra lahendamise juhtimine (kriisikomisjon versus loomatauditörje komisjon) erineb eriseadustes, näiteks loomatauditörje seaduses (LTTS) ning nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses (NETS) sätestatust. 2006. aasta kevadel otsustas Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon, et eriseaduste alusel kokkukutsutavad tõrjekomisjonid toimivad kriisireguleerimise meeskondadena, kuid saavutatud kokkulepe ei kajastu seadustes (HOVS, LTTS, NETS) ega plaanides. Seetõttu ei ole välistatud dubleerivate komisjonide (näiteks kriisikomisjon versus loomatauditörje komisjon) toimimise erinev tõlgendamine.

10. Siseministrile esitatud soovitusel nr 8-11 hädaolukorraks valmisoleku tagamise korralduse tõhusamaks muutmiseks, mis puudutavad hädaolukorraks valmisoleku seaduse (HOVS) ja teiste kriisireguleerimise õigusaktide täiendamist järgmiste põhimõtetega:

- 8) eriseadustega (loomatauditörje seadus, nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus) reguleeritud hädaolukordade lahendamise juhtimisel toimivad tõrjekomisjonid kriisireguleerimise meeskondadena;

Siseministri arvamus

Siseministerium nõustub soovitusel ja võtab seda arvesse hädaolukorraks valmisoleku seaduse ja teiste kriisireguleerimise õigusaktide täiendamisel.

- 9) juhtministeerium koostab hädaolukorras (sh ohu korral) tegutsemiseks tervikliku plaani, mis sisaldab selget hädaolukorra lahendamise juhtimisahelat, määrab kindlaks kõigi kaasatud osapoolte rollid ja hõlmab kõiki hädaolukorra lahendamiseks vajalikke ressursse;

Siseministri arvamus

Siseministeerium on Riigikontrolli soovitusetega nr 9, 10, 11 põhimõtteliselt nõus. Seejuures on Siseministeeriumi poolt koostöös teiste ministeeriumidega koostatud dokumendis "Kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsioon" ka sätestatud vajadus täpsustada ministeeriumide ülesannete jaotust mitme ministeeriumi valitsemisala puudutavate hädaolukordade analüüsimisel, s.t seda, milline ministeerium analüüsib hädaolukorra tõenäosust, selle võimalikke tagajärgi ning kuidas erinevate ministeeriumide analüüsid omavahel siduda. Samuti on kontseptsioonis kirjas, et Hädaolukorraks valmisoleku seaduse ühes alamaktis tuleb määrata hädaolukordade ennetamise eest vastutavad ministeeriumid ja nende ülesanded ennetustegevuses. Muu hulgas on öeldud, et mitme ministeeriumi valitsemisala puudutava hädaolukorra puhul on vajalik sätestada vastava hädaolukorra ennetustegevuse juhtministeerium. Kontseptsioon toob välja ka vajaduse koostada teine alamakt, kus sätestatakse juhtivad ministeeriumid hädaolukordade lahendamisel. Samuti on oluline nimetatud alamaktis määratleda, mida tähendab juhtministeeriumi roll, s.t et tema vastutab kogu riigis konkreetse hädaolukorra lahendamise eest. Hädaolukorraks valmisoleku seaduse muutmise seaduse eelnõu on kavas viia Riigikokku kinnitamiseks 2008. a esimeses kvartalis, enne seda peab ta aga läbima kooskõlastusringi ministeeriumides ning saama ka Vabariigi Valitsuse heakskiidu. Konsultatsioonid erinevate kriisireguleerimiskspertidega eelnõu teksti üle on juba alanud. Ministeeriumidevahelises töörühmas arutatakse kontseptsioonis ning Riigikontrolli auditis tõstatatud ettepanekud ja soovitused läbi ning üritatakse leida parim võimalik lahend.

- 10) juhtministeerium korraldab hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavuse. Koostab koondülevaate vajalikest, olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest; koostab puuduvate ressursside pikaajalise investeringute kava; korraldab puuduvate ressursside (näiteks isikukaitsevahendite) kooskõlastatud hankimise;

Siseministri arvamus

Siseministeerium on Riigikontrolli soovitusetega põhimõtteliselt nõus.

- 11) juhtministeerium koostab hädaolukorra lahendamise koolituste/õppuste kava ning korraldab selle rakendamise, et tagada kõikide kaasatud osapoolte piisaval tasemel valmisolek.

Siseministri arvamus

Siseministeerium on Riigikontrolli soovitusetega põhimõtteliselt nõus.

Riigi valmisolek loomataudi hädaolukorraks lindude gripi näitel

11. Loomataud on looma haigus, mis on põhjustatud bioloogiliste haigustekitajate poolt, mis võivad kas otseselt või keskkonna vahendusel kanduda ühelt loomalt teisele, loomalt inimesele ja vastupidi. Loomataudi peetakse eriti ohtlikuks, kui selle tekitajal on omadus kiiresti levida loomapopulatsioonis, põhjustada ulatuslikku haigestumist ja suurt suremust ning kui sellega võib kaasneda suur majanduslik kahju, samuti kui loomataud kujutab tõsist ohtu inimese elule ja tervisele. Vabariigi Valitsuse määruses “Eriti ohtlike loomataudide nimekirja kehtestamine” on loetletud 17 eriti ohtlikku loomataudi ning lisaks lindude gripile kuuluvad sinna näiteks Newcastle’i haigus, suu- ja sõrataud, veiste katk, sigade klassikaline katk ja sigade vesikulaarhaigused. Lindude gripi ohuna käsitatakse lindude gripi puhkemist Eesti naaberriikides või mujal Euroopas.

Mis on lindude gripp?

Lindude gripp on äge kiiresti leviv väga patogeenne lindude viirushaigus, mis kuulub eriti ohtlike loomataudide hulka. Lindude gripp võib linnult kanduda üle linnule ja loomale.

12. Varasematel aastatel põhjustasid lindude haigestumist gripiviiruse A-tüübi alamtüübid H5 ja H7, viimastel aastatel aga gripiviiruse A-tüübi alamtüüp H5N1 (nakkab ka linnult inimesele). Haiguse puhkemisel on vaja kehtestada karantiin ning haiged linnud hävitada, sest haigete lindude ravi puudub. Lindude gripi kandjateks looduses on metslinnud (eeskätt veelinnud), kellelt võivad saada nakkuse ka kodulinnud. Rändlindudega võib haigus levida pikkade vahemaade taha. Viimastel aastatel on lindude gripi puhanguid esinenud paljudes Aasia regioonides, samuti Venemaal, Rumeenias, Horvaatias, Türgis ja Ukrainas.

13. Linnugrippiks nimetatakse A/H5N1 viirustüvega haigestunud linnult inimesele nakkavat haigust, mis on üks lindude gripi vorme. Linnugripi ülekandumise tõenäosus linnult inimesele on üsna väike ning riskirühmaks peetakse eelkõige linnukasvatajaid. Linnugripp ohustab eelkõige linde (haiguse piiramiseks on maailmas tapetud üle 200 miljoni linnu). Põhiline lindude ränne Eestisse käib Hollandi kaudu, kus linnugripi ei ole tuvastatud. Teine oluline rändeteede läheb üle Balkani, Doonau delta ja Musta mere ranniku. Eelmisel aastal jõudis linnugripp ka Euroopa Liidu riikidesse (Saksamaa, Austria, Itaalia, Kreeka, Bulgaaria, Taani ja Rootsi). 2007. aasta algul esines puhanguid ka Suurbritannias ja Ungaris, kuid Eestis, Lätis ja Leedus linnugripi diagnoositud ei ole. Samas võib linnugripi uus puhang tulla seoses metslindude rändega juba 2007. a kevadel.

Kas teadsite, et maailmas on WHO andmetel 19.02.2007. a seisuga haigete lindudega otsekontakti teel nakatunud 274 inimest, kellest 167 ehk 60% on surnud.

14. Lindude gripi ennetamine ja tõrje on lisaks hädaolukorraks valmisoleku seadusele (HOVS) reguleeritud loomatauditõrje seaduses (LTTS) ja selle alusel kehtestatud põllumajandusministri määruses “Lindude gripi tõrje eeskiri” ning loomade ja loomsete saadustega kauplemise ning nende impordi ja ekspordi veterinaarjärelevalve seaduses ja selle alusel kehtestatud põllumajandusministri määrustes “Nõuded loomade profülaktilise karantiini rakendamisele ja karantiinikeskustele” ja “Imporditavate loomade ja loomsete saaduste veterinaarnõuded”. Loomatauditõrje seaduse alusel on Veterinaar- ja Toiduamet (VTA) koostanud tegevuskava “Riiklik loomatauditõrje programm 2006. aastal” ning loomatauditõrje situatsiooniplaani ja lindude gripi tõrje

tegevusjuhendi. Eestis on lindude gripi hädaolukorraks valmisolekut ja selle lahendamist reguleerivad eriseadused ja plaanid koostatud, lähtudes Euroopa Komisjoni nõuetest. Praegu on terviklikult üle võtmata lindude gripi tõrjet käsitlev EN direktiiv 2005/94/EÜ, mis tuleb üle võtta hiljemalt 2007. a juuliks.

15. Lindude gripi hädaolukorraks valmisoleku riskijuhtimise protsessi tõhususe hindamisel tugines Riigikontroll välisekspertide arvamusele.

HOks valmisolek = HO ennetamine + HOks ettevalmistus

Kas lindude gripi hädaolukorra ennetamine on tõhus?

Lindude gripi ennetamine on tõhus

On selgitatud välja, miks, kus ja kudas hädaolukord võib tekkida, selle tekkimise tõenäosusele ja tagajärgede ulatusele antud hinnang on põhjendatud ning kõik käsitlemist vajavad riskid on maandatud.

16. Loomataudi hädaolukorra juhtministeeriumiks on Põllumajandusministeerium (lähtudes HOVSist ja LTTSist), kes vastutab nii hädaolukorraks valmisoleku tagamise kui ka hädaolukorra lahendamise eest.

17. VTA täiendas loomataudi riskianalüüsi ornitoloogide riskianalüüsiga ning ülevaatega linnukasvatustevõtetest ja linnupidajatest. 2006. a märtsis valminud ornitoloogide riskianalüüsis tehti kindlaks lindude gripi puhkemise võimalikud ajad ja asukohad, lähtudes nii rändlindude peatuspaikadest kui ka kodulindude pidamisest. Ülevaade Eestis asuvatest linnukasvatustevõtetest ja linnupidajatest sisaldab lindude loenduse andmeid (linnuliigiti ja maakonniti) ning farmide ja väikelinnupidajate asukohti elektroonilisel kaardil. Kaardistati Eesti 2,5 miljonit kodulindu ning 14 500 linnukasvatustevõtet või linnupidajat. Ornitoloogide riskianalüüsis on määratud rändlindude peatuspaikadest tulenevad riskid nii linnuliigiti kui ka piirkonniti. Kokku on Eestis kevadrände perioodil 33 riskiala ja lisaks üks tõenäoline riskiala (Narva veehoidla). Nendes piirkondades peatub üle 10 000 riskiliikide hulka kuuluva linnu.



Foto 1. Linnugripi vastu vaktsineeritud hani Venemaal 21.02.2007. Reuters/Scanpix

18. Lindude gripi puhkemise tõenäosus on suur ja tagajärgede ulatus väga raske. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon hindas 2006. a veebruaris ministeeriumide riskianalüüsides kokkuvõtte arutelul lindude gripi hädaolukorra esinemise tõenäosuse suureks, sest Euroopas olid saagenud lindude gripi puhangud. Lindude gripi tagajärjed on nii Põllumajandusministeeriumi kui ka VV kriisikomisjoni hinnangul väga rasked. Need hinnangud on Riigikontrolli arvates õiged. Samas tuleb märkida, et üldhinnangu aluseks olev info on laiali erinevates dokumentides ega hõlbusta nõnda rakendatud ennetusmeetmetega arvestamist ning ennetus- ja tõrjemeetmete planeerimist. Põllumajandusministeerium on koostanud

loomataudi riskianalüüsi, lähtudes Siseministeeriumi metoodikast. Siseministeeriumi metoodika riskimaandamise meetmeid käsitlev osa on aga liiga üldine. Näiteks ei sisalda loomataudi riskianalüüsi ankeet¹ (hädaolukorra hindamise ankeet) rakendatud valmisolekumeetmeid (sh meetmete kulusid), mistõttu ei ole hädaolukorrale hinnangu andmisel võimalik nende mõjuga arvestada. Samas on loomatauditõrje programmis kirjas loomataudide ennetamise ja tõrjemenetluste loetelu ning maht loomataudide kaupa iga aasta kohta. Ennetus- ja tõrjemeetmeid rakendavad kohalikud veterinaarkeskused. Järelevalvet loomatauditõrje programmi täitmise üle teevad veterinaararstid.



Foto 2. Ettevalmistused haigete kanade matmiseks Indias 20.02.2006.
AP/Scanpix

¹ Iga hädaolukorra kohta koostatakse riskianalüüsi ankeet, milles tuuakse välja hädaolukorra tõenäosus (nr 1 kuni 5), tagajärgede ulatus (täht A kuni E), nende alusel määratud riskiklass ning ennetavad meetmed. Loomataudi riskiklass on 4D, st et hädaolukorra tõenäosus on suur ja tagajärjed väga rasked.

19. VTA² on taganud lindude gripi puhkemise pideva seire ja ennetamise. Pidevat seiret teostavad nii VTA keskasutus kui ka tema maakondlikud veterinaarkeskused. VTA jälgib loomataudipuhangute levikut kogu maailmas, eeskätt Euroopa Liidu liikmesriikides. Jälgitakse ka lindude gripi võimalikku avaldumist Eestis. Kui Eesti naaberriikides või riikides, kust tulevad rändlinnud, tekib lindude gripi puhang, on kavas piirata kodulindude õues pidamist (s.t linde tuleb hoida siseruumis või õues tarastatult). Samuti on VTA-l ülevaade kõikides ELi riikides rakendatavatest lindude gripi ennetusmeetmetest.

Kas teadsite, et 2006. aastal võeti Eestis kodulindudelt 1165 ja metslindudelt 150 lindude gripi proovi.

20. Lindude gripi ohu korral on rakendatud asjakohaseid ennetus- ja tõrjemeetmeid. Alates 1994. aastast kuni praeguseni on Eesti suutnud tänu ennetavate meetmete rakendamisele säilitada eriti ohtlikest loomataudidest vaba maa staatuse. Seoses Euroopas sagenenud lindude gripi puhangutega 2006. a kevadel otsustas Vabariigi Valitsus 16.03.2006. a eraldada oma reservist 6 miljonit krooni lindude gripi ennetus- ja tõrjemeetmete kulude katteks.

Põllumajandusministeerium korraldas lindude gripi ennetamise ja tõrje teavituskampaaniaid, avas infoportaali www.linnugripp.ee ja infotelefoni 1676 ning trükkis lindude gripi infovoldikud (400 000 tk) eesti ja vene keeles ning edastas teavet ajakirjanduses.

VTA tellis ornitoloogidelt täiendava riskianalüüsi ning inspekteeris linnukasvatustevõtteid ja teavitas linnupidajaid kohustusest hoida kodulinde siseruumides. VTA suurendas vahetult nakkusohtrliku materjaliga kokku puutuvate VTA ametnike, veterinaararstide, päästetöötajate, politseinike ja kaitseväelaste isikukaitsevahendite varu (vajadus kokku 1600 komplekti) ning ostis desovahendeid.

Veterinaar- ja Toidulaboratoorium (VTL) moodustas Tartu laboris molekulaardiagnostika osakonna ning alustas kiirmetoodika juurutamist.

21. Põllumajandusministrile esitatud soovitus nr 1 loomataudi hädaolukorraks valmisoleku parandamiseks:

- 1) koostada riskianalüüsi ankeet (hädaolukorra hindamise ankeet), mis sisaldab koondülevaadet ühelt poolt kõikidest rakendatud riskimaandamise meetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning teiselt poolt rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest, et nende mõju oleks võimalik arvestada hädaolukorrale hinnangu andmisel.

Põllumajandusministri arvamus

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas esineda võivate hädaolukordade riskianalüüsi uuendamisega 2007. aastal lisatakse analüüsi Riigikontrolli soovitus koostada hädaolukorra hindamise ankeet, mis sisaldab koondülevaadet kõikidest riskimaandamise meetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest, mille mõju oleks võimalik arvestada hädaolukorrale hinnangu andmisel.

² VTA-l on juhtiv roll nii loomataudi ennetamise, selle leviku tõkestamise kui ka likvideerimise korral; loomataudi puhkemisel juhib VTA peadirektor riiklikku loomatauditõrje komisjoni.

Kas lindude gripi hädaolukorras ettevalmistus on tõhus?

Lindude gripi hädaolukorras ettevalmistuses on mõned puudused

Lindude gripi hädaolukorra lahendamiseks on koostatud selge juhtimis-ahelaga, kõiki kaasatud osapoolte rolle kindlaksmäärav ja kõiki ressursse hõlmav plaan ning koolituste/õppuste korraldamisega ja vajalike ressursside olemasolu/kättesaadavuse tagamisega on loodud eeldused plaani rakendamiseks.

Ettevalmistuses esinesid mõned puudused:

- seaduses ja plaanis ei kajastu loomatauditõrje komisjonide toimimine kriisireguleerimise meeskondadena, mistõttu ei ole hädaolukorra lahendamise juhtimine (loomatauditõrje komisjon *versus* kriisikomisjon) üheselt mõistetav;
- lindude gripi tõrje koolitusi ja õppusi ei ole korraldatud kõikides maakondades, mistõttu ei ole tagatud kaasatud osapoolte piisaval tasemel valmisolek;
- riigi toiduainete tegevusvaru moodustamine on lõpule viimata, mistõttu ei ole tagatud elanike toiduainetega varustamine hädaolukorras.

22. Loomatauditõrje situatsiooniplaan (edaspidi plaan) hõlmab kogu lindude gripi likvideerimiseks vajalikku tegevust ning vastab seadustes ja Euroopa Komisjoni loomahaiguste regulatsioonis³ esitatud nõuetele.

Plaan on eriti ohtlike loomataudide puhkemisel rakendatav tõrjemeetmete täpsustatud kava loomataudi kiireks ja efektiivseks likvideerimiseks. Seda rakendatakse kõikide loomataudide korral. Plaan on avalikustatud VTA kodulehel. Plaan sisaldab loomatauditõrje seaduses ette nähtud osi:

- riikliku loomatauditõrje komisjoni moodustamine;
- kohalike loomatauditõrje komisjonide nimekiri;
- üksikasjalik info loomatauditõrjes osalevate isikute, sh nende kvalifikatsiooni ja kohustuste kohta;
- kohalike loomatauditõrje-komisjonide võimalused kontakteerumiseks loomatauditõrjega seotud isikutega;
- loomatauditõrjemeetmete nõuetekohaseks rakendamiseks vajalik varustus ja materjalid;
- üksikasjalikud juhised loomataudi kahtluse või loomataudi puhkemise korral tegutsemiseks, sh loomakorjuse kõrvaldamiseks;
- õppeprogrammid, mille eesmärgiks on säilitada loomatauditõrjel vajalikke praktilisi ja halduslikke oskusi;
- loomatauditõrjes osalevad laboratooriumid ja nende võimalused, meetmed laboratooriumide valmisoleku säilitamiseks ning laboratoorseteks uurimisteks võetavate proovide kiire transportimise võimalused;
- konkreetsete loomataudide tõrjeks vajaminevate vaktsiinide kogused ja nende hanke allikad;
- erinevate ametiasutuste koostöö põhimõtted loomataudi likvideerimise korral.

Määratletud on ka kaasatud asutuste rollid. Politseiamet (julgestuspolitsei ja politseiprefektuurid) teeb järelevalvet sõidukite, loomade ja inimeste liikumise piirangute täitmise üle taudipunktis, ohustatud ja järelevalvetsoonis. Päästeamet tagab tehnika ja tööjõu, et hävitada tauditõrje käigus tekkivad saastunud materjalid ja korjused, ohustamata elukeskkonda. Koostöös

³ EK loomahaiguste regulatsioonid on otsekohalduvad õigusaktid, kus on loetletud loomataudid, mille puhkemisel peab rakendama situatsioonplaneerimise põhimõtteid, ning kus on kirjas paljude haiguste üldised tõrjekokkulepped.

Keskkonnainspeksiooniga korraldatakse loomataudi tõrjet metsloomade populatsioonis. Koostöös Tervisekaitseinspeksiooniga kõrvaldatakse loomataudist tulenevad terviseohud inimeste jaoks. Maanteeamet tagab taudipuhangu korral liikluse ümberkorraldamise ja teetõkete paigalduse. Plaani lisades on toodud ära haiguse kahtluse korral täidetavad küsimustikud, maakondades olemasolev varustus ja vajalikud kontaktandmed (olemas ka elektroonilise andmebaasina).

Riigikontrolli hinnangul hõlmab plaan kogu lindude gripi likvideerimiseks vajalikku tegevust alates loomapidaja teavitamiskohustusest, liikumispiirangute kehtestamisest kuni nendest kinnipidamise kindlustamiseni.

23. Euroopa Komisjon on loomatauditõrje situatsiooniplaani koos konkreetsete taudide tõrje tegevusjuhenditega (suu- ja sõrataud, lindude gripp, sigade katk) heaks kiitnud. Euroopa Komisjon käis 07.–18.11.2005 olukorda kontrollimas.⁴ Komisjoni hinnangul vastab Eesti olukord Euroopa Ühenduse õigusaktides (direktiivid 92/40/EMÜ, 92/66/EMÜ ja 92/119/EMÜ) sätestatud nõuetele.

- VTLi mõlemad laborid (Tartus ja Tallinnas) on hästi varustatud ning nende töötajad on heade kutseoskustega ning oma tööle pühendunud. Kvaliteedikontrollisüsteemid toimivad. VTLis tehakse katseid OIE⁵ standardite kohaselt ning alates 2002. aastast on edukalt osaletud tasemekatsetes. Laboril on olemas varustus lindude gripi viiruse H5 ja H7 tüve identifitseerimiseks, päevas saab teha maksimaalselt 250 lindude gripi kiirtesti ning lisaks saab võtta veel 20 proovi, kasutades viiruse isolatsiooni testi.
- Kohalike veterinaar keskuste varustuskomplektid vastavad situatsiooniplaanis sätestatule.
- Riikliku ja kohalike loomatauditõrjekomisjonide töö on hästi korraldatud ning komisjonid on hästi varustatud.
- VTA-l on linnukasvatustevõtete nimekiri ja register ning maakondade veterinaar keskustel on olemas andmed kodulindude väikekarjade kohta.
- Teadlikkus loomatauditõrje situatsiooniplaanist on nii riiklikus kui ka kohalikes loomatauditõrje komisjonides rahuldav.
- Eelduste loomist loomatauditõrje situatsiooniplaani rakendamiseks pidas EK rahuldavaks ning leidis, et on olemas selge juhtimisahel (lähtuti sellest, et loomataudi hädaolukorra lahendamine toimub loomatauditõrje seaduse alusel).

24. Hädaolukorra lahendamise juhtimine (loomatauditõrje komisjon versus kriisikomisjon) ei ole üheselt mõistetav, sest seaduses ja plaanis ei kajastu loomatauditõrje komisjonide toimimine kriisireguleerimise meeskondadena. Loomatauditõrje seadusest (LTTS) tulenev loomataudi hädaolukorra lahendamise juhtimine erineb HOVSis sätestatust. Loomatauditõrje situatsiooniplaan koostati LTTSist lähtudes ning alles 2006. aastal toimunud õppusel selgus, et loomatauditõrje komisjonil (LTTSi kohaselt) ja kriisikomisjonil (HOVSi kohaselt) on osaliselt ühed ja samad ülesanded. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon otsustas dubleerivate rollide osas, et loomataudi hädaolukorra lahendamisel toimivad LTTSi alusel kokkukutsutavad loomatauditõrje komisjonid kriisireguleerimise

⁴ Kontrollisid FVO – Euroopa Ühenduse Veterinaar- ja Toiduameti – inspektorid.

⁵ OIE – Maailma Loomatervise Organisatsioon

meeskondadena⁶ HOVSi mõistes. Kuna see otsus ei kajastu senini seadustes ega loomatauditõrje situatsioonplaanis, siis ei ole välistatud dubleerivate komisjonide toimimise erinev tõlgendamine ka edaspidi.

25. Loomatauditõrje situatsioonplaani täitmiseks vajalikud ressursid on kindlaks määratud. Põllumajandusministeeriumi, VTA ja VTLi vajalikud ressursid on plaanis kindlaks määratud.

VTA plaani täitmisele kaasatavate teiste ametkondade ressursside kasutamist (inimesed ja varustus) täpsustati 2006. aastal.

26. Loomatauditõrje situatsioonplaani täitmiseks kavandatud ressursid on põhiosas olemas ja vajaduse korral kättesaadavad. Põllumajandusministeeriumil, VTA-l ja VTLil on olemas vajalikud esmased ressursid (inimesed ja varustus). VTA on taganud maakondades vajaliku loomatauditõrjevastuse olemasolu (põhivarustus, välivarustus, desovahendid). VTA hinnangul on puudu üks liikuv desosõlm (saasteärastuse ehk ohtlike ainete eemaldamise vahendid), kuid praeguseks on sõlmitud kokkulepe Päästeameti desosõlme kasutamiseks. Kõikide kaasatavate osapoolte ressursside kasutamise kohta on sõlmitud koostöökokkulepped.

27. Põllumajandusministeeriumis ja VTAs on määratud kindlaks loomataudi (lindude gripi) hädaolukorras tegutsemise eest vastutavad isikud ja nende asendajad. Plaani täitmisel osalejate kontaktandmed on olemas nii VTA keskasutuses kui ka igas VTA kohalikus asutuses. VTA on koondanud andmed nii kaasatud asutuste (sh keskkonnateenistused; Kaitseliit; teedevalitsused; Tervisekaitsetalitus; Piirivalveamet; Keskkonnainspektsioon; KOVide esindajad ja veterinaararstid) kui ka maakondade kaupa (veterinaar keskuste töötajad, loomaarstid, desinfektsioonifirmad jt). Hädaolukorra lahendamisesse kaasatud teiste ametkondade esindajatele isikukaitsevahendite hankimise kohustus on selgelt reguleerimata. VTA hankis plaani täitmisesse kaasatud päästetöötajatele, politseinikele ja kaitseväelastele isikukaitsevahendid.

28. Loomatauditõrje situatsioonplaani rakendamise tagamiseks vajalikke õppusi ei ole kõikides maakondades korraldatud. VTA korraldas 2006. a 16.–17. veebruaril lindude gripi õppuse Lääne- ja Põlvamaal (Pandora kompleksõppus). Läänemaa õppusel tekkis juhtimiskonflikt, sest hädaolukorra lahendamist asusid juhtima nii maavanem (kriisikomisjoni juhina) kui ka kohaliku veterinaar keskuse juht (loomatauditõrje komisjoni juhina). Siseministeerium rõhutas õppusele antud hinnangus, et puudu jääb koostöökogemusest. Kuna loomataudi likvideerimise õppusi pole kõikides maakondades korraldatud, ei ole võimalik hinnata, kas situatsiooniplaan toimib kogu riigis tõrgeteta.

29. Põllumajandusministeerium ei ole viinud lõpule riigi toiduainete tegevusvaru moodustamist. Toiduainete tegevusvaru arvestatakse, lähtudes 932 000 inimese 7 päeva vajadusest. Toidupakkide nomenklatuur ja kogused on määratud, lähtudes Eesti Toitumisteaduse Seltsi uuringust “Toiduvajadus kriisi- ja hädaolukorras”. Toiduainete tegevusvaru ehk toidupakid hajutatakse regionaalselt. Põllumajandusministeerium alustas riigi toiduainete tegevusvaru moodustamist 2006. aasta oktoobris ning 2008. aasta lõpuks on

⁶ Kriisireguleerimise meeskond – teabevahetuse, ressursside kasutamise ning ametkondade koostöö koordineerimiseks ning olukorra analüüsimiseks moodustatud alaliselt tegutsev meeskond, kelle määratud koosseis ja töökorraldus ning ettevalmistus võimaldavad ööpäevaringse töö hädaolukorras.

planeeritud ettevõtjatega sõlmida ligikaudu 50 lepingut. Väljatöötamisel on tegevusvaru kasutamise juhend. Seega ei ole praegu veel tagatud elanike toiduainetega varustamine hädaolukorras, sest riigi toiduainete tegevusvaru ei ole moodustatud.

30. Põllumajandusministrile esitatud soovitused nr 2–4 loomataudi hädaolukorraks valmisoleku taseme tõstmiseks:

- 2) täiendada loomatauditõrje seadust ja loomatauditõrje situatsiooniplaani selliselt, et hädaolukorra lahendamise juhtimiseks oleks selge, et loomatauditõrje komisjonid toimivad kriisireguleerimise meeskondadena;

Põllumajandusministri arvamus

Loomataudi hädaolukorraks valmisoleku taseme parandamiseks töötatakse välja ettepanekud loomatauditõrje seadusesse ja selle rakendusaktidesse muudatuste tegemiseks, et hädaolukorra lahendamise juhtimises oleks selged loomatauditõrje komisjonide ja kriisireguleerimise meeskondade ülesanded ja vastutus.

- 3) korraldada lindude gripi tõrje koolitusi ja õppusi kõikides maakondades, et tagada kaasatud osapoolte piisaval tasemel valmisolek;

Põllumajandusministri arvamus

Maakonnad ning Veterinaar- ja Toiduamet korraldavad seoses loomataudidega regulaarselt igal aastal õppusi ja infopäevi, lähtudes riigis kujunenud olukorrast.

- 4) viia lõpule riigi toiduainete tegevusvaru moodustamine, et tagada elanike toiduainetega varustamine hädaolukorras.

Põllumajandusministri arvamus

Põllumajandusministeerium edastas 2007. aasta märtsikuus 83 ettevõttele üle Eesti ettepaneku moodustada riigi toiduainete tegevusvaru. Selle tulemusena loodetakse jätkata läbirääkimisi, et sõlmida vastavad lepinguid, tagamaks elanikkonna toiduainetega varustamine kriisi- ja hädaolukordades.

Riigi valmisolek pandeemia hädaolukorraks gripipandeemia näitel

31. Pandeemia on ulatuslikult üle riigipiiride leviv epideemia, millega kaasneb paljude inimeste haigestumine ja suur suremus. Gripipandeemia ohuna käsitatakse gripepideemia puhkemist Eesti naaberriikides või mujal Euroopas.

Mis on gripipandeemia?

Gripipandeemia oht tekib, kui

- ringluse ilmub uus, varem mitteesinevad gripiviirus,
- leiab kinnitust viiruse aktiivne levimine inimeselt inimesele ja
- uus viirus on suure haigust tekitava võimega.

32. Pandeemilise potentsiaaliga on eeskätt A-gripi viirused. Maailmas esinenud suurimad gripilained on

- Hispaania gripp H1N1 (1918–1919), haigestus 25–30% rahvastikust;
- Aasia gripp H2N2 (1957–1958), haigestus 30–80% rahvastikust;
- Hongkongi gripp H3N2 (1968–1969), haigestus 15–40% rahvastikust;
- Vene gripp H1N1 (1977–1978), haigestus 9% rahvastikust.

On leitud, et gripipandeemia korral võib 8 nädala jooksul haigestuda ca 25% rahvastikust (98% haigetest vajab ambulatoorset ja 2% eriti raskeid haigeid haiglaravi) ning surra võib ca 0,37% rahvastikust (ECDC mudel).

33. Pandeemiline gripp on agressiivne ja kiire levikuga ning rohkeid tüsistusi põhjustav viirushaigus, mille puhkemise oht on suurenenud seoses 2005. aasta lõpus ja 2006. aasta alguses levima hakanud väga patogeense linnugripi H5N1 viirusega. On üsna tõenäoline, et linnugripiviiruse ja sesoonse gripi viiruste geneetilisel baasil tekib uus pandeemilise levikuga gripiviirus. Samas ei ole tõendatud andmeid linnugripi viirustüve A/H5N1 ülekandumise kohta inimeselt inimesele. Kuna gripipandeemia teket ei ole võimalik ette määrata ega vältida, tuleb selleks õigel ajal valmistuda.

34. Gripipandeemia ennetamine ja tõrje on lisaks hädaolukorraks valmisoleku seadusele (HOVS) reguleeritud nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduses (NETS) ja selle alusel kehtestatud VV määrustes “Nakkushaiguste tõrjeks tehtava rahvusvahelise koostöö ja teavitamise nõuded ning edastamise kord ja edastavate andmete koosseis”, “Eesti riigipiiril eriti ohtlike nakkushaiguste leviku tõkestamise kord ja tingimused” ning sotsiaalministri määrustes “Nakkushaiguste tõrje nõuded” ja “Karantiini-nõuded ja nende täitmise järelevalve kord”. Füüsiliste isikute liikumise piiramiseks jms abinõude rakendamiseks gripipandeemia korral annab aluse eriolukorra seadus. Lisaks lähtutakse tervishoiuteenuste korraldamise seadusest ja selle alusel kehtestatud VV määrusest “Tervishoiukorraldus hädaolukorras”. Tervisekaitseinspeksioon (TKI) korraldab gripi seiret ja on Euroopa Komisjoni ja WHO nõuetest lähtudes koostanud gripipandeemiaks valmisoleku plaani. Praegu on NETSis tegemata täiendused, mis tulenevad 2005. aastal WHO poolt vastu võetud rahvusvaheliste sanitaarmeditsiiniliste eeskirjade (IHR) muudatustest ja WHO maailma terviseassambleel 192 riigi poolt kokku lepitud uutest suundadest (Sotsiaalministeerium on koostanud NETSi muutmise seaduse eelnõu).

35. Eesti gripipandeemia hädaolukorraks ettevalmistust toetavad Euroopa Komisjon ja Maailma Terviseorganisatsioon. Euroopa Liidus ollakse huvitatud sellest, et kõik 27 liikmesriiki oleksid valmis gripi-

pandeemia hädaolukorrale reageerima. Lähtuvalt pandeemia faasidest on tagatud ka WHO abi: nõustamine, rahaline toetus, 3 miljonit ravikuuri gripiravimit (nt Tamiflu). Eesti on gripipandeemiaks valmisoleku plaani koostamisel lähtunud WHO ja EK metoodikast, mida rakendatakse üle maailma. Plaan on saadetud EK-le ja WHO-le läbivaatamiseks. 2007. a esimesel poolel tulevad rahvusvahelised Euroopa Haiguste Ennetamise ja Kontrolli Keskuse (ECDC) eksperdid koostöös WHOga Eestisse, et anda hinnang gripipandeemiaks valmisoleku plaanile.

36. Gripipandeemiaks valmisoleku riskijuhtimise protsessi tõhususe hindamisel tugines Riigikontroll väliseksperptide arvamusele.

HOks valmisolek = HO ennetamine + HOks ettevalmistus

Kas gripipandeemia hädaolukorra ennetamine on tõhus?

Gripipandeemia ennetamine ei ole tõhus

On selgitatud välja, miks, kus ja kunas hädaolukord võib tekkida, selle tekkimise tõenäosusele ja tagajärgede ulatusele antud hinnang on põhjendatud. Samas puudub õiguslik alus eriti ohtlike nakkushaiguste õigeaegseks ennetamiseks ja tõrjeks vajalike meetmete rakendamiseks. Gripipandeemia hädaolukorra ennetamisel on järgmised puudused:

- Eestis ei ole määratud gripi referentlaborit, mis saaks osaleda täisliikmena Euroopa Liidu referentlaborite võrgustiku tegevuses ja oleks WHO riiklikule gripikeskusele laboratoorseks baasiks. Auditi kestel täitis Tervisekaitseinspeksioon põhitingimused gripikeskuseks saamiseks ning praegu oodatakse WHO kinnitust;
- pandeemilise gripi korral on karantiini kui meetme kasutamine võimatu. Sotsiaalministri määrus „Karantiininõuded ja nende täitmise kord” ei ole piisav gripipandeemia ajal karantiini rakendamiseks. Lisaks ei ole karantiini kehtestamiseks seaduslikku alust, sest pandeemiline gripp ei ole nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse mõistes eriti ohtlik nakkushaigus. Sotsiaalministeerium on probleemi lahendamiseks vajaliku seaduseelnõu ette valmistanud, ent seda täiendatakse, lähtudes uuendatud rahvusvaheliste sanitaarmeditsiiniliste eeskirjade (IHR) põhimõtetest.



Foto 3. Linnugripi surnud nooruki matusetalitus Türgis 05.01.2006. Reuters/Scanpix

37. Pandeemia hädaolukorra juhtministeerium on Sotsiaalministeerium (lähtudes HOVSist ja NETSist), kes vastutab nii hädaolukorraks valmisoleku tagamise kui ka hädaolukorra lahendamise eest.

38. Algselt ei lähtunud Sotsiaalministeeriumi riskianalüüs kannatanute/vigastatute/haigestunute prognoosarvudest. Praeguseks on seda riskianalüüsi täiendatud gripipandeemia matemaatilise modelleerimise mudeli alusel Tervisekaitseinspeksiooni ja Tervishoiuameti eksperdihinnangutega ja riskianalüüsis on vajalikud lähteandmed olemas. Tervishoiuvaldkonna eripärast tingituna ei võetud riskianalüüsi tegemisel aluseks hädaolukorra toimumise statistilist sagedust.

39. Gripipandeemia puhkemise tõenäosus on suur ja tagajärgede ulatus väga raske – sellise hinnangu andsid nii Sotsiaalministeerium kui ka VV kriisikomisjon oma riskianalüüsis gripipandeemia hädaolukorra esinemise tõenäosusele. Need hinnangud on Riigikontrolli arvates õiged. Samas tuleb märkida, et üldhinnangu aluseks olev info on laiali eri dokumentides ega hõlbusta nõnda rakendatud ennetusmeetmetega arvestamist ning ennetus- ja tõrjemeetmete planeerimist. Sotsiaalministeerium on koostanud gripipandeemia riskianalüüsi, lähtudes Siseministeeriumi metoodikast. Siseministeeriumi metoodika riskimaandamise meetmeid käsitlev osa on aga liiga üldine. Näiteks ei sisalda pandeemia riskianalüüsi ankeet⁷ (hädaolukorra hindamise ankeet) tegelikult rakendatud ennetus- ja tõrjemeetmeid ega nende kulusid.

40. Nakkushaiguste ennetamiseks ja leviku piiramiseks on loodud toimiv süsteem. Pidevat epidemioloogilist seiret teostavad nii TKI⁸ keskasutus kui ka tema 4 regionaalset talitust, kellel on maakondades oma osakonnad. Tallinna talituse Eesti sanitaarkarantiinitalituse osakond kontrollib IHRi alusel kehtestatud sanitaarkaitseõuete täitmist sadamates ja riigipiiri ületavate veokite peatumise kohtades Harjumaal. Teiste maakondade territooriumil teevad järelevalvet Virumaa, Pärnu ja Tartu talitused.

41. Eesti on osalenud Euroopa gripiseires (EISS) alates 2005. a oktoobrist, kui TKI käivitas gripitekitajate leviku jälgimiseks *sentinel*-seiresüsteemi (gripi epidemioloogilise ja virooloogilise seire süsteemi) ning selleks seireks sõlmiti lepingud perearstidega. Eestis puudub aga riiklik gripikeskus, mis korraldaks riigis gripiseiret ning koordineeriks koostööd WHO ja EKga, veterinaarse linnugripi seiresüsteemiga ning rahvusvaheliste organisatsioonidega ja naaberriikidega. WHO abiga on 50 aasta jooksul loodud enamikus riikides riiklikud gripikeskused (sh Lätis ja Leedus). Riiklik gripikeskus peab vastama WHO kriteeriumidele, vajalik on osalemine *sentinel*-seiresüsteemis ja akrediteeritud labori olemasolu. WHO omakorda varustab riikide gripikeskusi diagnostikumidega. Praegu Eesti WHO-lt diagnostikume ei saa. Eestis tuleb moodustada riiklik gripikeskus ja määrata selle laboratoorne baas, et iseloomustada siin ringlevaid gripiviirusi. 2006. aasta juulis esitas WHO riikliku gripikeskuse loomiseks vajalikud tingimused, mille täitmiseks eraldati taotluse põhjal lisaelarvest raha.

Sotsiaalministeeriumi hinnangul on riskirühma kuuluvaid operatiivselt ja strateegiliselt tähtsaid ametiülesandeid täitvaid isikuid ca 30 170 ja pandeemilise gripi suhtes vastuvõtlikke elanikke ca 683 000.

⁷ Iga hädaolukorra kohta koostatakse riskianalüüsi ankeet, milles tuuakse välja hädaolukorra tõenäosus (nr 1 kuni 5), tagajärgede ulatus (täht A kuni E), nende alusel määratud riskiklass ning ennetavad meetmed. Gripipandeemia riskiklass on 4D, s.t et hädaolukorra tõenäosus on suur ja tagajärjed väga rasked.

⁸ TKI on meditsiinijuht gripipandeemia ennetamise, selle leviku tõkestamise ja likvideerimise korral; pandeemia puhkemisel juhib TKI peadirektor riiklikku nakkustõrjekomisjoni.

Viroloogia Kesklaboris juurutati 2006. aastal molekulaardiagnostilised meetodid, mis võimaldavad diagnoosida sesoonset grippi tekitavaid viiruseid (A/H1; A/H3; B-gripiviirused) ja linnugripiviiruseid (A/H5; A/H7). Valmisoleku kujunemist uute pandeemilise potentsiaaliga gripiviiruste isoleerimiseks takistab nõutava nakkusohutustasemega labori puudumine.

42. Pandeemiline gripp ei ole nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (NETS) mõistes eriti ohtlik nakkushaigus, mistõttu puudub praegu seaduslik alus gripipandeemia korral piirangute kehtestamiseks. Kuna eriti ohtlike nakkushaiguste korral saab piiranguid kehtestada karantiini teel, siis on kavas muuta NETSi. NETSi muutmise seadus lahendab probleemid, kui

- eriti ohtlikud nakkushaigused määratletakse rahvusvahelistest sanitaarmeditsiinilistest eeskirjadest (IHR) tulenevalt epidemioloogiliste algoritmide alusel;
- tagatakse õiguslik alus eriti ohtlike nakkushaiguste õigeaegseks ennetamiseks ja tõrjeks vajalike meetmete rakendamiseks;
- täpsustatakse nakkushaigustega kokku puutunud isikute suhtes vajalike tõrje- ja ennetusmeetmete rakendamist;
- täpsustatakse karantiinimeetmeid üksikisiku suhtes ja nimetatakse selleks vajalikud tegevused.

Sotsiaalministeerium on koostanud NETSi muutmise seaduse eelnõu ja saatnud selle kooskõlastusringile. NETSi muutmise korral tuleb teha vastavad muudatused ka sotsiaalministri määrusesse „Karantiinid ja nende täitmise kord”.

43. Sotsiaalministrile esitatud soovitused nr 1–3 pandeemia hädaolukorraks valmisoleku parandamiseks:

- 1) viia 2007. aasta jooksul lõpule riikliku gripikeskuse loomine ja määrata selle laboratoorne baas (gripi referentlabor), et võimaldada Eestil ühineda WHO gripikeskuste võrgustikuga;

Sotsiaalministri arvamus

Tänu 2006. a lisaelarvele (4,5 miljonit krooni) on Tervisekaitseinspektsiooni Kotka tn labor viidud vastavusse Maailma Terviseorganisatsiooni poolt esitatud gripikeskuse kriteeriumitega. TKI on gripikeskuseks saamise põhitingimused täitnud ning praegu oodatakse WHO lõplikku kinnitust.

- 2) koostada riskianalüüsi ankeet (hädaolukorra hindamise ankeet), mis sisaldab koondülevaadet ühelt poolt kõikidest rakendatud riskimaandamismeetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning teiselt poolt rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest, et nende mõju oleks võimalik arvestada hädaolukorrale hinnangu andmisel;

Sotsiaalministri arvamus

Riskiankeedid on koostatud Siseministeeriumi riskianalüüsi meetodika järgi ja need on riskianalüüsi osa. Sotsiaalministeeriumi riskianalüüsi osana on koostatud epideemia hädaolukorra riskiankeet. Täpsemad riski ennetavate ja tagajärgede leevendamise meetmete kirjeldused koos maksumustega on täpsustatuna edastatud Siseministeeriumile riskianalüüside kokkuvõttesse. Senise meetodika põhjal ei ole tõepoolest koostatud eraldi riskiankeete erinevate hädaolukordade võimalike variantide kohta (gripipandeemia on üks

võimalikest epideemiatest). Siseministerium on kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsiooni ettepanekute hulgas toonud välja selle, et edaspidi tuleks riskianalüüside koostamisel teha ka eraldi riskimaandamisplaan. Tõenäoliselt on sellega seoses vaja täpsustada riskianalüüsi meetodikat. Sotsiaalministerium kavatseb järgmisel aastal riskianalüüsi tegemisel Riigikontrolli soovitusi arvestada.

- 3) korraldada nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise selliselt, et uus pandeemilise võimega gripitüvi kuuluks rahvusvahelise tähtsusega rahvatervise-hädaolukorra mõiste alla, mille puhul tuleb rakendada ennetavaid meetmeid, sh vajaduse korral liikumispiiranguid. Teha vastavad muudatused sotsiaalministri määrusesse „Karantiinid ja nende täitmise kord”, et rakendada vajaduse korral gripipandeemia ajal karantiini.

Sotsiaalministri arvamus

Sotsiaalministerium on 2006. a välja töötanud nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (NETS) muutmise seaduse eelnõu, mille kohaselt kaotatakse muu hulgas eriti ohtlike nakkushaiguste definitsiooni juures nakkushaiguste loetelu. Eelnõu kohaselt lähtutakse edaspidi eriti ohtlike nakkushaiguste määratlemisel 2005. a uuendatud rahvusvaheliste sanitaar-meditiiniliste eeskirjade (IHR) põhimõtetest. Nende põhimõtete järgi kuulub uus pandeemilise võimega gripitüvi rahvusvahelise tähtsusega rahvatervise-hädaolukorra mõiste alla. Justiitsministerium on jätnud eelnimetatud eelnõu kooskõlastamata, viidates eelnõu mittevastavusele põhiseaduse sätetega. Kuna Eesti seadused jt õigusaktid, sh NETS ning selle rakendusaktid, vajavad põhjalikumat ülevaatamist seoses IHR jõustumisega 15. juunist 2007, pole juba ette valmistatud eelnõu praegu edasi menetletud. 2007. a on plaanitud läbi analüüsida IHR ning võtta ettevalmistatud eelnõu uuesti menetlusse. Liikmesriikidele on IHR rakendamiseks kehtestatud ülemikuperiood kaks aastat alates regulatsioonide jõustumisest.

Kas gripipandeemia hädaolukorraks ettevalmistus on tõhus?

Gripipandeemia hädaolukorraks ettevalmistuses on mitmed puudused

Gripipandeemiaks valmisolekuks peavad olema tagatud varajane teavitamine, laboratoorne diagnostika, koolitatud spetsialistid, gripipandeemia korral tegutsemise plaan ning tingimused selle rakendamiseks. Gripipandeemia hädaolukorra lahendamiseks on koostatud üksnes tervisevaldkonnas selge juhtimisahelaga, kõiki kaasatud osapoolte rolle kindlaksmäärav ja kõiki ressursse hõlmav gripipandeemiaks valmisoleku plaan. Koolituste ja õppuste korraldamise ning vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavuse tagamisega on loodud esialgsed eeldused plaani rakendamiseks. Sotsiaalministerium täiendab gripipandeemiaks valmisoleku plaani koostöös Siseministeriumiga ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumiga kaasatud ametkondi hõlmava tegevuskavaga ja elutähtsate valdkondade toimimise osaga ning plaani rakendamiseks vajalike eelduste loomine on kavas lõpetada 2010. aastaks.

Gripipandeemia hädaolukorraks ettevalmistuses on järgmised puudused:

- seaduses ja plaanis ei ole selge nakkustõrjekomisjoni roll ning toimub dubleerimine kriisikomisjoniga, mistõttu ei ole hädaolukorra lahendamise juhtimine üheselt mõistetav;
- gripipandeemiaks valmisoleku plaan käsitleb üksnes tervisevaldkonnas tegutsemist ega ole seetõttu piisav hädaolukorra lahendamiseks. Valmisoleku plaan ei sisalda kõiki kaasatud ametkondi hõlmavat tegevuskava ega elutähtsate valdkondade toimimist käsitlevat osa;

- riskirühma kuuluvatel operatiivselt ja strateegiliselt tähtsaid ameti-ülesandeid täitvatel isikutel ei ole piisavalt isikukaitsevahendeid ja gripiravimite varusid, mistõttu ei ole neil võimalik oma ametiülesandeid täita;
- gripipandeemia tõrje koolitusi ja õppusi ei ole korraldatud kõikides maakondades, mistõttu ei ole tagatud kõikide kaasatud osapoolte piisaval tasemel valmisolek.

Tunnustada tuleb asjaolu, et Sotsiaal- ja Siseministeeriumi koostöö tulemusel on auditeeritud perioodil gripipandeemia hädaolukorraks valmisoleku tase märkimisväärselt paranenud. Näiteks korraldas Siseministeerium 2006. aastal üleriigilise gripipandeemia kompleksõppuse Pandora, mis suurendas riigi võimekust reageerida ohtliku nakkushaiguse korral.

44. Euroopa Liidu liikmesriikide gripipandeemiaks valmisolekut käsitlev uuring näitas, et Eesti valmisolek ELi liikmesriikide hulgas on keskmine (s.t mõned näitajad olid üle, mõned alla ELi liikmesriikide keskmise). Londoni Troopilise Meditsiini Instituudi 2006. aastal valminud uuringust selgus, et Eestis on hästi korraldatud epidemioloogiline seire (mille eest vastutab TKI), tervishoiusüsteemi valmisolek (THA) ja kommunikatsioon (Sotsiaalministeerium). Kõige kehvemad on erinevate ametkondade kaasamise (üldse ei ole käsitletud elutähtsa infrastruktuuri toimimist) ning plaani rakendatavuse näitajad.

45. Gripipandeemia puhkemisel tuleb karantiini kehtestamiseks ja vajalike meetmete rakendamiseks välja kuulutada eriolukord. Eriolukorras on võimalik nakkushaiged isikuid sundkorras ravida ja nakkuskahtlasi isikuid sundkorras isoleerida ning kehtestada teisi kodanike õigusi piiravaid meetmeid. Eriolukorra seadusest tulenevalt saab tervishoiusüsteemis rakendada sunduslikke meetmeid (näiteks eraettevõtlusel rajaneva haiglate, apteekide ja perearstide süsteemi suhtes), samuti sunduslikku karantiini, tervete isikute liikumisvabaduse piiramist, riigi heaks töötamise kohustamist jms. Eriolukorra piirkonnas saab turvalisuse tagamiseks rakendada kaitseväge. Nakkushaiguste leviku tõkestamiseks võib teiste riikidega kokkuleppel ajutiselt piirata riigipiiri ületamist või keelata see üldse. Vastutus pärast eriolukorra väljakuulutamist on ebaselge, sest Siseministeerium näeb Sotsiaalministeeriumit juhtivas rollis, aga Sotsiaalministeerium näeb end kitsalt tervisevaldkonna juhina, mitte aga hädaolukorra lahendajana riigi tasandil.

46. Gripipandeemiaks valmisoleku plaanis on tervisevaldkonnas kindlaks määratud, kes, mida, millal ja kuidas teeb, ent koostöö teiste hädaolukorra lahendamisel osalevate ametkondadega on reguleerimata. EL tegi, lähtudes 23.–24.11.2005 toimunud gripipandeemia õppusest, järgmised soovitused:

- Koostada valdkondadeülene gripipandeemiaks valmisoleku plaan ja korraldada kaasatud osapoolte tegevus.
- Koostada loetelu elutähtsa infrastruktuuri objektidest, tagada nende kaitse ning määrata kindlaks elutähtsates valdkondades töötavad isikud.
- Koostada elutähtsa infrastruktuuri definitsioon.
- Reguleerida massiline vaksineerimine, karantiin ja liikumispiirangud.
- Suurendada Viroloogia Kesklabori võimsust.

Neid soovitusi on asutud ellu viima.

47. Gripipandeemiaks valmisoleku plaanis ei ole kindlaks määratud tervisevaldkonnaga koostööd tegevate institutsioonide rolle. Pärast mitmeid nõupidamisi võtmevaldkondade esindajatega lepiti kokku, et

- Sotsiaalministeerium valmistab ette kõiki kaasatud ametkondi (sh Politseiamet, Päästeamet ja kaitseväge) hõlmava tegevuskava esialgse versiooni;
- Sotsiaalministeerium koostab operatiivinfo liikumise skeemi, mis kirjeldab üksikasjalikult teiste ametkondade kaasamist ning sisaldab vajalikke kontaktandmeid;
- kõik ministeeriumid ja maakonnad täiendavad oma valdkonna plaane gripipandeemia osaga;
- 2010. aastaks koostatakse terviklik tegevuskava ja luuakse selle rakendamiseks eeldused.

Sotsiaalministeerium planeerib esitada täiendatud plaani valitsusele heakskiitmiseks. Samas ei muutu see plaan pärast riiklikuks plaaniks nimetamist automaatselt kõikide ametkondade valmisolekut käsitlevaks plaaniks ning juhtministeerium peab tagama tervikliku tegevuskava koostamise ja selle rakendamiseks eelduste loomise.

48. Nakkustõrjekomisjoni roll ei ole seaduses ja plaanis selge ning toimub dubleerimine kriisikomisjoniga. Hädaolukorraks valmisoleku seadus (HOVS) annab regulatsiooni üldised alused ja NETS täiendab HOVSi, olles eriseadusena kohaldamisel ülimuslik. NETSist tulenevalt on võimalik eriti ohtliku nakkushaiguse kahtluse või diagnoosimise korral moodustada haiguskindes nakkusohu likvideerimiseks ja nakkushaiguse leviku tõkestamise juhtimiseks nakkustõrjekomisjon. 2006. aastal toimunud õppusel selgus, et tõrjekomisjonil ja kriisikomisjonil on osaliselt ühed ja samad ülesanded. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon otsustas dubleerivate rollides osas, et eriseaduste (NETS ja LTTS) alusel kokkukutsutavad tõrjekomisjonid toimivad kriisireguleerimise meeskondadena. Kuna see otsus ei kajastu seni seadustes ega gripipandeemiaks valmisoleku plaanis, ei ole välistatud dubleerivate komisjonide toimimise erinev tõlgendamine ka edaspidi.

Tervishoiu-
ameti hinnangul
on töötavaid
tervishoiu-
töötajaid
ca 14 000 ja
pensionil
ca 1000.

49. Gripipandeemiaks valmisoleku plaani rakendamiseks vajalikud ressursid on kindlaks määratud vaid osaliselt.

- Sotsiaalministeeriumi, THA, TKI ja VKLi vajalikud ressursid on plaanis kindlaks määratud.
- Kaasatavate osapoolte ressursid on kindlaks määratud osaliselt.
- Puudub ülevaade elutähtsate valdkondade toimimiseks vajalikest ressurssidest.
- Puudub ülevaade eriti ohtliku nakkushaiguse tagajärjel surnud isikute transportimiseks, hoiustamiseks ja matmiseks vajalikest ressurssidest.

50. Kõiki gripipandeemiaks valmisoleku plaani täitmiseks vajalikke ressursse ei ole olemas.

- **Tervisekaitseinspeksioon** on selgitanud välja inim- ja materiaalsete ressursside vajaduse valmisoleku tagamiseks; moodustanud nakkushaiguste epideemiatõrje meeskonnad; kehtestanud teabe edastamise korra kriisiolukorras. **Tervishoiuamet** on selgitanud välja kiirabi ja haiglate kriisivõimekuse. THA määras haiglatele kriisireguleerimise ülesanded gripipandeemiaks valmistumisel, leppides kokku haiglate voodifondi ja intensiivraviressursi. On olemas käsuliini kontaktandmed: kiirabi, haiglad, häirekeskused (kontaktisikute nimed, mobiiltelefonide numbrid).

THA on loonud tervishoiutöötajate registri (2002.–2005. a andmete põhjal) ning ametil on ülevaade kõikidest nakkushaiguste arstidest, nende töökogemusest ja kontaktandmetest. 2006. aastal hinnati tervishoiutöötajate esmaseid koolitusvajadusi ning soetati tervishoiusektorile 1 miljoni krooni eest täiendavaid isikukaitsevahendeid.

- **Viroloogia Kesklabor** on selgitanud välja maksimaalse valmisoleku ning maksimaalse koormuse, mis on 100 proovi päevas. On näidatud ära töötajate tegutsemisvalmidus ja diagnostikumide varu. Probleemiks on asjaolu, et labor kasutab Vene Föderatsioonist ostetud diagnostikume, mis on mitu korda odavamad lääne firmade usaldusväärsematest diagnostikumidest (TKI piiratud eelarve tõttu ostetakse odavaid). WHO ekspert kahtles Venemaalt ostetud diagnostikumide usaldusväärsuses.

Gripipandeemiaks valmisoleku plaanis on toodud välja Sotsiaalministeeriumi, THA, TKI ja VKLi puuduvad ressursid ning tervisevaldkonna ressursside hankimiseks eraldati 2006. aasta lisaeeelarvest THA-le 25,5 miljonit ja TKI-le 4,5 miljonit krooni.

51. Gripipandeemiaks valmisoleku plaani rakendamist takistavad järgmised lahendamata vaidlusküsimused:

- Kes hangib isikukaitsevahendid päästetöötajatele, politseinikele, kaitseväelastele gripipandeemia ajal tegutsemiseks?
- Kes tagab haiglale ja vaksineerimispunktide valve pandeemia korral? Sotsiaalministeerium soovib teha koostööd Päästeameti ja Politseiametiga, kuid Siseministeerium soovitas hädaolukorras julgeoleku tagamiseks kaasata kaitseliitlasi ja turvateenust pakkuvaid erafirmasid.
- Kuidas korraldatakse riigipiiride sulgemine karantiini korral? Küsimust on Euroopa Liidus arutatud, kuid otsust selle kohta ei ole veel vastu võetud.
- Kuidas tagatakse eriti ohtliku nakkushaiguse tagajärjel surnud isikute nõuetekohane transportimine, hoiustamine ja matmine? Pandeemia tagajärjel surnud isikute nõuetekohaseks matmiseks peavad KOVid sõlmima lepingud matusebüroodega, kellel peab olema piisav kogus isikukaitsevahendeid, laibakotte jms.
- Kas tervishoiutöötajatele ja tervisekaitseametnikele tagatakse tervise- ja elukindlustus sarnaselt operatiivtöötajatega (Päästeameti ja Politseiameti töötajatega)? Hädaolukorras (v.a eriolukorra väljakuulutamisel) võib kindlustuse puudumine tekitada probleeme, sest tervishoiutöötajate haigestumine ja suremus on prognoosi järgi kaks korda suurem kui üldine.
- Kui suurele osale rahvastikust peab olema tagatud pandeemilise gripi vaktsiin? Sotsiaalministeeriumi arvates peab olema vaktsiini vähemalt 25%-le rahvastikust. Eelläbirääkimised vaktsiini potentsiaalsete tootjatega on käimas.

52. Sotsiaalministeeriumi moodustatud riigi ravimite ja meditsiini- vahendite tegevusvaru ei vasta tegelikule vajadusele ning laos oli varusid kokkulepitust vähem. Riigikontroll kontrollis 18.05.2006 osaliselt TÜ Kliinikumi ravimite ja meditsiini vahendite riigi tegevusvaru laoseisu vastavust ettenähtud varule. Muu hulgas vaadati ka ravimite kehtivusaega. Selgusid ravimite kinnitatud koguste ja laos olevate koguste erinevused, mis on tingitud mitmetest asjaoludest:

- ravimeid uuendatakse jooksvalt tulenevalt ravimi kehtivusajast (näiteks morfiin);
- ravimit ei toodeta enam üldse või toodetakse teise mahuga ampullides (näiteks fentanüül 0,05 mg/ml);

- pole otsustatud ravimite edasise hankimise vajalikkust (näiteks teetanuse antitoksiin, rästikumürgivastane raviseerum, botulismi antitoksiin). Sotsiaalministeerium on teadlik, et tegevusvarude uuendamisest tingituna on laos varusid kokkulepitust vähem (vanad müüdnud, uued ostmata). Samas ei ole Sotsiaalministeerium 2004. aasta ja 2005. aasta inventuuride käigus puudujääke tuvastanud.

53. Ravimite ja meditsiinivahendite tegevusvaru ei ole loodud riski-analüüsist lähtuvalt ning puudub ülevaade, millisteks hädaolukordadeks, kui mitmele inimesele ja kui mitmeks päevaks varu on.

Sotsiaalministeerium on seisukohal, et selleks, et ravimite ja meditsiinivahendite varu oleks kontsentreeritum, tuleks riigi tegevusvaru ja tervishoiuteenuste osutajate varu käsitleda ühiselt. Sotsiaalministeerium otsustas, et alates 2008. aastast käsitletakse ravimite ja meditsiinivahendite riigi tegevusvaru ja tervishoiuteenuste osutajate varu ühiselt ning varusid moodustatakse võimalike kannatanute prognoosarvude põhjal. Seda tegevust hakkab korraldama Tervishoiuamet. Kulude vähendamiseks on kavas sõlmida ettevõtjatega lepingud, millega pannakse neile kohustus tagada lepingus ette nähtud varu olemasolu. Varude nomenklatuuri ja koguste ülevaatamiseks telliti eksperdihinnang ning moodustati tegevusvaru komisjon. Sotsiaalministeerium esitas THA-le ülevaate riigi tegevusvarust ning praeguseks on ära hinnatud ka ettevõtjate tegevusvarud. Seega on THA-l ülevaade nii riigi tegevusvarus kui ka tervishoiuteenuste osutajate tegevusvarudes olevatest ravimitest ja meditsiinivahenditest. Sõltuvalt sellest, millises mahus tagatakse tegevusvarud lepingutega ning millises mahus soetatakse ise, tuleb planeerida rahastamine riigieelarvest (TÜ Kliinikumi hinnangul on reaalse tegevusvaru moodustamiseks, uuendamiseks ja hoidmiseks vaja kuni 10 miljonit krooni). Varude moodustamine tuleb otsustada riigi tasandil, et oleks piisavalt varusid kõikideks võimalikeks hädaolukordadeks.

54. Gripivastaste ravimite tellimisel on järjekord kuni 2007. aasta lõpuni. Gripivastaseid ravimeid vajab riskirühm (sh meditsiinitöötajad). 2006. aastal täiendati linnugripi ohu tõttu isikukaitsevahendite tegevusvaru ning osteti gripivastast ravimit Tamiflu. Tamiflu kasutamine toimub Sotsiaalministeeriumi otsuse kohaselt. Eesti ei ole sõlminud teiste riikidega lepinguid, et kasutada hädaolukorras nende ravimivarusid. Seesugused lepingud on sõlmitud Skandinaavia riikides.

55. Sotsiaalministrile esitatud soovitused nr 4–9 pandeemia hädaolukorraks valmisoleku parandamiseks:

- 4) täpsustada nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadust ning gripipandeemiaks valmisoleku plaani selliselt, et nakkustõrjekomisjoni roll oleks selge ning ei toimuks dubleerimist kriisikomisjoniga;

Sotsiaalministri arvamus

Oleme seisukohal, et NETSi § 25 lõikes 1 nimetatud riiklik ja maakonna nakkustõrjekomisjon ei dubleeri hädaolukorraks valmisoleku seaduses nimetatud kriisikomisjone ega kriisireguleerimismeeskondi. NETSi nimetatud nakkustõrjekomisjonide funktsiooniks ei ole kriisireguleerimine. Nakkustõrjekomisjonid on ajutise iseloomuga erialaekspertidest koosnevad komisjonid, kes seaduse järgi töötavad eriti ohtlike nakkushaiguste haigus-koldes nakkusohu likvideerimiseks ja nakkushaiguse leviku tõkestamise juhtimiseks.

- 5) korraldada koostöös Siseministeeriumiga ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga gripipandeemiaks valmisoleku plaani täiendamine kõiki kaasatud ametkondi hõlmava tegevuskavaga ning pandeemia korral elutähtsate valdkondade toimimist käsitleva osaga;

Sotsiaalministri arvamus

Sotsiaalministeeriumil on väljatöötamisel üldine bioloogilisest ohust tingitud hädaolukordade lahendamise operatiivplaan, mis käsitleb tegevusi ning reageerivate ametkondade ülesandeid epideemiatõrje meetmete korral (karantiin, massvaktsineerimine). Eelnimetatud plaan kooskõlastatakse kaasatavate ametkondade tegevuskavadega. Praegu on reageerivate ametkondade ülesanded kirjeldatud erinevates õigusaktides ning tegevusjuhistes, kuid ühte konkreetsetesse dokumenti ei ole neid koondatud.

- 6) korraldada puuduvate ressursside hankimine (sh kõikidele kaasatud ametkondadele ja isikutele), et tagada gripipandeemiaks valmisoleku plaani rakendamine. Eeskätt täiendada isikukaitsevahendite ja gripivastaste ravimite varusid, et vähemalt riskirühma kuuluvad operatiivselt ja strateegiliselt tähtsaid ametiülesandeid täitvad isikud saaksid gripipandeemia korral täita oma ametikohustusi;

Sotsiaalministri arvamus

Oleme seisukohal, et kõikide ametnike tööohutus peab olema tagatud töötervishoiu ja tööohutuse seaduse kohaselt (ka hädaolukorras), kuna eriseadustega või nende alusel kehtestatud õigusaktidega ei ole sätestatud teisiti. Sealjuures näeb seadus ette tööandja kohustuse tagada töötervishoiu ja tööohutuse nõuete täitmise igas tööga seotud olukorras. Samuti peab tööandja andma oma kulul töötajale isikukaitsevahendid, tööriietuse, puhastus- ja pesemisvahendid, kui töö laad seda nõuab, ning korraldama töötajale isikukaitsevahendite kasutamise väljaõppe. Seepärast ei näe Sotsiaalministeerium endal juhtrolli teiste ametkondade meeskondadele isikukaitsevahendite või ravimite varude loomisel gripipandeemiaks. Sotsiaalministeerium on valmis teisi ametkondi varude loomisel nõustama. Ravimite ning isikukaitsevahendite varude hindamisel arvestame lisaks reaalsele riigi tegevusvarudele ka haiglate tegevusvarusid ning hulgimüüjate varusid.

- 7) korraldada gripipandeemia tõrje koolitusi ja õppusi kõikides maakondades, et tagada kaasatud osapoolte piisav valmisolek;

Sotsiaalministri arvamus

Alates 2005. aastast on nii Tervisekaitseinspeksioon kui ka Tervishoiuamet korraldanud mitmeid gripipandeemia üritusi regionaalsel ja kohalikul tasandil. Enamik nendest üritustest on teabepäeva või seminari vormis toimunud koolitused. Sealhulgas on toimunud teabepäevad aktiivravahaiglate juhtkondadele, tervisekaitseasutustele ja hädaolukordade eest vastutavatele isikutele, maakonnaarstidele, samuti on kohtunud linnade liidu esindajatega. Sotsiaalministeeriumil ja tema allasutustel puudub vastav pädevus ning ressurss korraldada maakondlikke kriisireguleerimisõppuseid. Hädaolukordadeks valmisoleku seaduse järgi vastutab maakonnas õppuste ettevalmistuse ja läbiviimise eest maavanem. Siinjuures on positiivseks näiteks Lääne- ja Ida-Virumaa initsiatiivil 2006. aasta lõpus maakonna kriisikomisjonile korraldatud gripipandeemiaõppused, kus osalesid nii Sotsiaalministeeriumi, Tervisekaitseinspeksiooni kui ka Tervishoiuameti esindajad. Sotsiaalministeerium koos allasutustega on valmis edaspidi reageerima ka teiste maakondade ja kohalike omavalitsuste õppuste initsiatiivile.

- 8) viia lõpule riigi ravimite ja meditsiinivahendite tegevusvaru nomenklatuuri ja koguste korrigeerimine, lähtudes riskianalüüsides, ning planeerida rahastamine riigieelarvest, et moodustada võimalike hädaolukordade jaoks vajalik varu.

Sotsiaalministri arvamus

Riigi tegevusvaru nomenklatuuri on Sotsiaalministeeriumi esimese riskianalüüsi kinnitamise järel 2004. aastal järk-järgult viidud vastavusse riskianalüüsi põhimõtetega: üldjuhul on loetelust mittevajalikke ravimeid välja jäetud. Täna võib öelda, et riigi tegevusvaru loetelu vastab riskianalüüsile, sisaldades ravimeid ja vahendeid epideemiate, mürgistuste ja suure hulga vigastatutega hädaolukordadeks ning ühtlasi ravimeid ja vahendeid intensiivraviks, mille vajadus kaasneb kõikide eeltoodud hädaolukordadega. Sama ei saa väita veel ravimite koguste kohta. Täna on olemas eraldi eksperdihinnangud tegevusvarude antibiootikumide ja antidootide (vastumürgid) grupi ravimite vajaduse kohta ning riigi tegevusvaru ja tervishoiuteenuse osutajate tegevusvaru eksperdikomisjoni otsusest lähtudes on võetud eesmärgiks saavutada soovitud kogused, suurendades neid järk-järgult. Koguste varumise hajutamine on vajalik varude ökonoomsemaks haldamiseks, kuna sel juhul on võimalik neid aegumise eel haiglatele müüa ning saadud raha eest uusi ravimeid osta.

- 9) kehtestada kord, mille kohaselt vaadatakse üle riigi tegevusvarus ja tervishoiuteenuste osutajate tegevusvarus olevate ravimite ja meditsiinivahendite nomenklatuur ja kehtestatud kogused ning vajaduse korral korrigeeritakse neid vähemalt üks kord aastas, et tagada varude vastamine tegelikele vajadustele.

Sotsiaalministri arvamus

Sotsiaalministri käskkirjaga on moodustatud ravimite ja meditsiinivahendite riigi tegevusvaru ning tervishoiuteenuse osutaja tegevusvaru korraldamise eksperdikomisjon ja kehtestatud komisjoni töökord. Muudatuste ja täienduste tegemine riigi tegevusvaru ning tervishoiuteenuse osutaja tegevusvaru sortimenti ja kogustesse on selle komisjoni esimeseks ja kõige olulisemaks kohustuseks. Töökorra järgi toimuvad koosolekud vajaduse järgi, kuid mitte harvem kui kord aastas. Tavaks ongi olnud täpsustada tegevusvaru sortimenti ja koguseid kord aastas. Erandiks oli vaid 2005. aasta, kus aasta lõpu planeeritud muutmine lükati edasi 1. jaanuarist 2006 jõustunud seadusemuudatuse tõttu, mis võimaldas varudega seotud dokumente käsitleda tavaliste dokumentidena (varem olid need salajase tasemega riigisaladus) ning kaasata ühtlasi rohkem asjatundjaid.

Riigi valmisolek ulatusliku merereostuse hädaolukorraks

Mis on merereostus?

Kas teadsite, et suurimad nafta-tankerid, mis Läänemeres liiguvad, on ca 150 000 tonnise mahutavusega, mis on võrreldav suurkatastroofe põhjustanud laevade Exxon Valdezi või Torrey Canyoniga.

Merereostus on käesoleva auditiaruande tähenduses naftareostus⁹ merel, mis võib jõuda rannikule, kusjuures ulatusliku merereostuse tagajärjel kahjustub Läänemere merekeskkond või rannik ning majanduslikud tagajärjed on rasked ja pikaajalised. Ulatuslikuks merereostuseks käesoleva auditiaruande tähenduses on riiklikus merereostustõrje plaanis kirjeldatud 2. ja 3. astme naftareostus.

56. Mööda Soome lahte veeti 2004. aastal 110 miljonit tonni naftat, mille transportimiseks tegid tankerid 2005. aastal ainult 1700–1800 täislastis otsa, neist Eesti vetes 977. Üldjuhul on Soome lahes liiklevate tankerite maht 30 000–50 000 tonni. Prognoosi järgi suureneb 2010. aastaks vedude kogumaht 190 miljoni tonnini.

57. Enamik merereostusi on väikesed reostused (ITOPFi (*International Tanker Owner Pollution Federation*) järgi reostus alla 7 tonni). Läänemeres avastatakse aastas keskmiselt 400–700 väiksemat naftareostust. Hinnanguliselt reostatakse Läänemerd kokku igal aastal 10 000 tonni naftaga. 2006. aastal oli mitmeid reostusi Saaremaa läänerrannikul, samuti on eelmisest aastast teada Runner-4 põhjustatud reostus. Nõva rannast korjati üle kolme tuhande reostuse tagajärjel hukkunud veelinnu, spetsialistide hinnangul võis neid tegelikult hukkuda kümneid kordi rohkem.

58. Teadlased on nimetanud ulatuslikku naftareostust katastroofiks, millega kaasnevad tagajärjed on Läänemere riikide merekeskkonnale pöördumatud. Sellest tulenevalt peab Rahvusvahelise Mereorganisatsioon (IMO, *International Maritime Organisation*) Läänemerd eriti tundlikuks piirkonnaks (PSSA, *Particular Sensitive Sea Area*). Läänemere riikidel on õigus kehtestada naftatransiidile lisanõudeid, sh laevade kvaliteedi ja laevameeskonna liikmete kompetentsuse kohta.

59. Läänemere ühise kaitse reeglid on kokku lepitud Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioonis. Konventsiooni üheks peamiseks põhimõtteks on, et osapooled võtavad igäüks eraldi või ühiselt tarvitusele kõik õiguslikud, administratiivsed või muud reostuse vältimiseks vajalikud meetmed, et saavutada Läänemere ökoloogiline taastumine ja tasakaal. Eesti ühines Helsingi konventsiooniga 1992. aastal. Miinimumsoovitused reostusele reageerimise kohta on kirjas Helsingi konventsioonis ja HELCOMi reostustõrje käsiraamatus. Soovitused lähtuvad ohust, mis tekib 10 000 m³ reostava aine sattumisel merekeskkonda. Pärast 24 tundi katab selline ala 20–30 km². IMO konventsioonidega liitumisest tuleneb inimeste päästmise kohustus Eesti päästealal ja reostustõrje võimekus. Merereostuse vältimine on lisaks reguleeritud ka rahvusvahelise konventsiooniga merereostuse vältimiseks laevadelt (MARPOL 73/78). Eesti on ühinenud 1971. aasta Rahvusvahelise Naftareostuse Hüvitamise Fondiga (IOPC) ja selle 1992. aasta protokolliga.

⁹ Nafta tähendab maaõliprodukti ükskõik millises vormis: põlevkiviõli, toornafta, küttenafta, masuut, naftatöötlemisaadused, biodiiseli jms.



Foto 4. Tanker Alambra , mis tekitas viimase aja tõsiseima merereostuse Eestis 2000. aastal, kui Muuga sadamas lekkis merre ligi 300 tonni toornaftat. Küllike Rooväli/Postimees/Scanpix

60. Ulatusliku merereostuseks valmisoleku tagamine ja hädaolukorra lahendamine on lisaks hädaolukorraks valmisoleku seadusele (HOVS) ja selle alusel kehtestatud VV korraldusele “Riikliku kriisireguleerimisplaani kinnitamine” reguleeritud Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooni ratifitseerimise seaduses ja selle alusel kehtestatud määruses “Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioonist tulenevate õigusaktide kinnitamine”, piirivalveseaduses, päästeseaduses, veeseaduses, sadamaseaduses, kaubandusliku meresõidu koodeksis, meresõiduohutuse seaduses ja selle alusel kehtestatud määruses “Ohtlikust lastist teavitamise kord ja esitatavate andmete loetelu ning huvitatud isikutele ohtliku lasti kohta käiva teabe edastamise kord”. Erinevate ametkondade vahel jagatud vastutust ulatusliku merereostuse hädaolukorras on täpsustatud VV määrustes “Merereostuse avastamise ja likvideerimise ülesande täitmise korrastamine”, “Eesti sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis ning Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel otsingu ja päästetööde tegemise, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord” ning VV korralduses “Ministeeriumidevahelise komisjoni moodustamine merenduse, merekaitse ja reostustõrje küsimuste lahendamise koordineerimiseks”. Lisaks on koostatud merekeskkonna kaitse parema korraldamise tegevuskava aastateks 2005–2007, piirivalve merekontseptsioon ning riiklik merereostustõrje plaan.

61. Ulatuslikuks merereostuseks valmisoleku riskijuhtimise protsessi tõhususe hindamisel tugines Riigikontroll välisekspertide arvamusele.

<p>HOks valmisolek = HO ennetamine + HOks ettevalmistus</p>
--

Kas ulatusliku merereostuse hädaolukorra ennetamine on tõhus?

Ulatusliku merereostuse hädaolukorra ennetamine ei ole tõhus

Nii hädaolukorraks valmisoleku tagamisel kui ka hädaolukorra lahendamisel jaguneb vastutus (lähtuvalt HOVSist) Siseministeeriumi (merereostuse avastamine ja likvideerimine), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (transpordiohutus) ning Keskkonnaministeeriumi (keskkonnakaitse) vahel. Lisaks on kohustused kohalikul omavalitsusel (KOV), sadama valdajal ja laevandusettevõtjal. HELCOMi riikides on üldvastutus merereostuse

hädaolukorraks valmisoleku ja hädaolukorra lahendamise eest pandud enamasti ühele ministrile.

Ulatusliku merereostuse hädaolukorra ennetamisel on järgmised puudused:

- ei ole määratud hädaolukorra juhtministeeriumi, mistõttu puudub ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku ja hädaolukorra lahendamise juhtimise eest vastutaja;
- ei ole koostatud terviklikku riskianalüüsi ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku planeerimiseks;
- seire pole piisav, et tagada ulatusliku merereostuse varajast avastamist.

62. Ulatusliku merereostuse tekkimise tõenäosus on suur ja tagajärjed rasked – selline hinnang on kirjas Siseministeeriumi koostatud ja VV kriisikomisjonis kinnitatud “Ministeeriumide riskianalüüsides kokkuvõttes 2005”. See hinnang on Riigikontrolli arvates õige. Samas tuleb märkida, et üldhinnangu aluseks olev info on laiali eri dokumentides ega hõlbusta nõnda rakendatud ennetusmeetmetega arvestamist ning ennetus- ja tõrjemeetmete planeerimist. Piirivalveamet on koostanud merereostuse riskianalüüsi, lähtudes Siseministeeriumi metoodikast. Selle metoodika riskimaandamise meetmeid käsitlev osa on aga liiga üldine. Näiteks ei sisalda ulatusliku merereostuse riskianalüüsi ankeet¹⁰ (hädaolukorra hindamise ankeet) ennetavaid meetmeid ja nende kulusid.

63. Riskianalüüsi kvaliteet ei ole piisav, et planeerida riigi tasandil hädaolukorraks valmisolekut. Piiratud ulatusega riskianalüüsi on koostanud nii Siseministeerium (Piirivalveamet), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Veeteede Amet) kui ka Keskkonnaministeerium (Keskkonnainspeksioon), kuid kõikehõlmavat riskianalüüsi ei ole koostatud. Riskianalüüsides on mitmeid olulisi puudusi:

- Riskianalüüsis kasutatakse aegunud andmeid. Näiteks on HELCOMi andmetel Läänemeres aastatel 2004–2005 toimunud laevaõnnetuste arv kasvanud 60–70% võrreldes perioodiga 2002–2003, mida mainitakse riskianalüüsis.
- Riskianalüüsis puudub vajalik info. Näiteks puudub statistika Läänemere, sh Soome lahe ilmastikuolude kohta (jäälud, tuul, temperatuur, pilvisus, sademed jm); statistika, sh trendid, laevade, kauba ja sõidumarsruutide kohta; analüüs laevade kokkupõrgete ja karile sõitmise tõenäosuse kohta; info piirkondade kohta, kus merereostuse tekkimise oht on suurim; ülevaade piirkondadest, kus merereostuse korral on keskkonna ohustamise võimalus suurim.
- Riskianalüüs sisaldab vigu. Piirivalveameti koostatud riskianalüüsis on merereostust põhjustavate ohtudena nimetatud tegureid, mis oma olemuselt ise ohtu ei põhjusta. Näiteks on ohuna toodud reostustõrjevahendite puudumine. Piirivalveameti koostatud riskianalüüsis ei ole korrektselt kirjeldatud merereostuse hädaolukorra tagajärge. Näiteks on merereostuse tagajärjena toodud välja piirikontrolli võimekuse vähenemine ja eelarve ülekulu; ulatuslik kahju keskkonnale on esitatud pealiskaudselt.

Samas sisaldab uus riiklik merereostustõrje plaan põhjalikku ohuhinnangut.

64. Riigil on mitmeid võimalusi, et sundida saastajat keskkonnakahju kinni maksma. Näiteks ohtliku ettevõtja kohustuslik vastutuskindlustus,

¹⁰ Iga hädaolukorra kohta koostatakse riskianalüüsi ankeet, milles tuuakse välja hädaolukorra tõenäosus (nr 1 kuni 5), tagajärgede ulatus (täht A kuni E), nende alusel määratud riskiklass ning ennetavad meetmed. Ulatusliku merereostuse hädaolukorra riskiklass on 4C, s.t et hädaolukorra tõenäosus on suur ja tagajärjed rasked.

rikkumiste korral trahvimine, võimaliku õlifondi loomine. Samas peaksid sanktsioonid olema ühtsed nii maismaa- kui ka merereostuse korral.

65. Ei ole piisavalt kasutatud võimalusi reostuse likvideerimise kulude katmiseks. 23. juulil 2004 jõustus seadus, millega ühineti 1971. aasta Rahvusvahelise Naftareostuse Hüvitamise Fondiga (IOPC Fond) ja tema 1992. aasta protokolliga. Kuna 1992. aastal kokku lepitud summa (hüvitise maksimum 315 miljonit dollarit) ei kata tänapäeval kõiki võimalikke reostustõrje kulutusi, otsustas fond koostada uue, 2003. aasta protokoll, mille järgi on hüvitise maksimum 1,165 miljardit dollarit. Selle protokolliga on ametlikult ühinenud kõik Läänemere riigid peale Eesti, Poola ja Venemaa. Auditi ajal valmistas Keskkonnaministeerium ette liitumist fondi 2003. aasta protokolliga.

66. Siseministrile esitatud soovitused nr 1–2 ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku taseme tõstmiseks:

- 1) määrata HOVSis juhtministeerium, kes juhib ulatuslikuks merereostuseks valmisoleku tagamist ja hädaolukorra lahendamist; vastutab hädaolukorra riskianalüüsi koostamise ja riskide maandamise; hädaolukorra lahendamise plaani koostamise, vajalike ressursside väljasegitamise ja nende hankimise korraldamise eest ning koolituste ja õppuste korraldamise eest;

Siseministri arvamus

Ühe kogu kriisireguleerimist hõlmava juhtministeeriumi määramine on problemaatiline, sest vastav regulatsioon ei saa minna vastuollu Vabariigi Valitsuse seaduse ja ministeeriumide põhimäärustega, mille alusel on Siseministeeriumil, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil ning Keskkonnaministeeriumil oma konkreetsed ülesanded merereostuste ennetamisel, reostuse likvideerimisel ja tagajärgede leevendamisel ning looduskeskkonna kaitsel. Siseministeerium saab otseselt vastutada eelkõige vaid reostusseire ning reostustõrje ehk siis hädaolukorra lahendamise ühe osa eest. Ühe lahendusena on dokumendis "Kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsioon" tõstatatud vajadus määrata hädaolukorra ennetamise ja lahendamise juhtministeeriumid. Konkreetsed seadusemuudatused selguvad aga alles käesoleva aasta teisel poolel, kui ministeeriumid on kõik vajalikud muudatusettepanekud läbi rääkinud. Seejuures on võimalik, et ühe hädaolukorra ennetamise ja lahendamise juhtministeeriumid on erinevad.

- 2) koostada koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Keskkonnaministeeriumiga ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku planeerimiseks terviklik riskianalüüs; koostada riskianalüüsi ankeet (hädaolukorra hindamise ankeet), mis sisaldab koondülevaadet ühelt poolt kõikidest rakendatud riskimaandamismeetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning teiselt poolt rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest, et nende mõju oleks võimalik arvestada hädaolukorrade hinnangu andmisel.

Siseministri arvamus

Senisest paremini on vajalik sidustada erinevate ministeeriumide ühe kindla hädaolukorra riskianalüüsid ning valmisoleku ja reageerimise plaanid.

Kas ulatusliku merereostuse hädaolukorraks ettevalmistus on tõhus?

Ulatusliku merereostuse hädaolukorraks ettevalmistuses on mitmed puudused

Auditeerimise perioodi jooksul koostati riiklik merereostustõrje plaan, kus on kirjas kõigi kaasatud osapoolte rollid. Praegu on riiklik merereostustõrje plaan puudulik ning seda täiendatakse ametkondade tegevusplaanide käsitleva osaga (valmib 2007. aasta lõpuks). Samuti puuduvad eeldused plaani rakendamiseks. Reostuse avastamise ja likvideerimise võimekus ei vasta Helsingi konventsiooni miinimumnõuetele. 2010. aastaks plaanitakse suurendada HELCOMi soovitude miinimumnõuetele vastavust, et olla valmis Läänemere merekeskkonna reostusõnnetuste likvideerimiseks.

Ulatusliku merereostuse hädaolukorraks ettevalmistumisel on järgmised puudused:

- plaanis ei ole selgelt toodud välja Siseministeeriumi kui merereostuse hädaolukorra juhtministeeriumi vastutust hädaolukorraks valmisoleku ja hädaolukorra lahendamise juhtimise eest;
- ei ole korraldatud hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavus;
- ei ole sõlmitud Piirivalveameti ja Veeteede Ameti koostöökokkulepet hädaolukorras tegutsemiseks.



Foto 5. Ohtlikke kemikaale vedava laeva MSC Napoli uppumine Suurbritannias 21.01.2007 tormi tõttu. AFP/Scanpix

67. Senised merereostuse likvideerimise plaanid olid killustatud ning sisaldasid nn halle alasid. Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas olnud mereinspeksiooni koordineerimisel töötati aastatel 1995–1999 taanlaste abil ja finantseerimisel (6 mln krooni) välja Eesti riiklik merereostustõrjeplaan (*National Oil Spill Contingency Plan for Estonia*), mida kunagi ei kinnitatud. Plaane koostasid Sise-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Keskkonnaministeerium. Selles plaanis jäid selge vastuseta jäid järgmised küsimused:

- Kes vastutab raskeõlide seire ja likvideerimise eest merepõhjas?
- Kes vastutab merereostuse likvideerimise eest alla 5 meetri sügavusest veest?
- Kes vastutab rannikul oleva reostuse likvideerimise eest?
- Kes vastutab keskkonnale edasist ohtu kujutavate laevavakkide tühjaks pumpamise või pinnale tõstmise korralduse eest?

- Kes vastutab pärast esmaste reostuse likvideerimiseks vajalike tööde tegemist olukorra pideva jälgimise eest rannikul ja endise olukorra taastamise eest?

Ehkki Piirivalveamet ja Päästeamet on Siseministeeriumi eestvedamisel likvideerinud kõik viimase aja olulisemad merereostused ning kaasatud ametkondadega on jõutud kokkuleppele, ei saa pidada normaalseks olukorda, kus olulised vastutajad on seadustes ja plaanides jäänud kindlaks määramata. Eelnevate kokkulepete puudumine toob kaasa sündmusele hilinenult reageerimise, puuduliku operatiivse tegevuse ning seetõttu võivad olla õnnetuse tagajärjed oluliselt raskemad.

68. Riiklik merereostustõrje plaan hõlmab reostuse ennetamist, avastamist, likvideerimist ja keskkonna taastamist Läänemerele.

Auditeeritud perioodi jooksul koostati riiklik merereostustõrje plaan. Plaan koosneb strateegiast ja valmisoleku osast ning ametkondade tegevusplaanide käsitlevast osast (viimane valmib 2007. aasta lõpuks). Seega on riiklik plaan aluseks, millest lähtuda ametkondade tegevusplaanide koostamisel ning tõhusa reostustõrje korraldamisel merealadel ja rannikul. Plaan sisaldab kõikide kaasatud osapoolte rolle ning ressursside vajadus on arvestatud HELCOMi soovitude miinimumnõuetest tulenevalt. Samas ei ole käsitletud Euroopa Meresõiduohutuse Ameti rolli ja võimalusi toetada reostusintsidendide korral liikmesriike.

69. Kolm ministeeriumi on kokku leppinud merereostustõrje

põhialustes, vastutuses ja rollides. Merereostus on ulatuse ja mõju alusel jaotatud kolmeks astmeks. Esimese astme reostuse korral on reostuse likvideerimine kohaliku omavalitsuse, sadama, terminali, laeva ülesanne. Teise ja kolmanda astme reostuse korral on reostuse likvideerimiseks vajalik mitme ametkonna koostöö sõltuvalt reostuse asukohast.

Siseministeeriumi ülesandeks on merereostuse seire ja varajane avastamine, merereostuse lokaliseerimine ning likvideerimine nii merel kui ka rannaalal ja naaberriikide teavitamine reostusest (ülesannet täidavad Põhja Piirivalvepiirkond, Piirivalveameti Merevalvekeskus, Päästeamet). Tallinna Tehnikaülikooli Meresüsteemide Instituut ja Eesti Mereakadeemia (kriisihaldussimulaator) prognoosivad naftareostuse levikut ning annavad vajaduse korral eksperdiabi reostustõrje planeerimisel ja elluviimisel.

Keskkonnaministeeriumi ülesandeks on keskkonna järelevalve, loodus- ja elukeskkonna taastamine ning sündmuse menetlemine (teostavad Keskkonnainspeksioon, Riiklik Looduskaitsekeskus, OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus, Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituut).

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesandeks on meresõiduohutuse tagamine, majanduskeskkonna kujundamine keskkonnareostuse vältimiseks ning ressursside kasutada andmine reostustõrjeks (teostavad Veeteede Amet, Tehnilise Järelevalve Inspeksioon).

Riigikontrolli hinnangul ei ole plaanis siiski selgelt kirjas, et Siseministeerium kui merereostuse hädaolukorra juhtministeerium vastutab merereostuse ärahoidmisest kuni õnnetuseelse olukorra taastamiseni.

70. Puuduvad ressursid plaani rakendamiseks ja HELCOMi soovitude miinimumnõuete täitmiseks. HELCOMi soovitude kohaselt peab riik täitma nende miinimumnõuded, et olla valmis Läänemere merekeskkonna reostusõnnetuste likvideerimiseks. Ajaline võimekus reageerida reostusele selle tekkimise võimalikult varajases staadiumis tähendab valmisolekut lahkuda sadamast 2 tunni jooksul, sündmuskohale jõudmist 6 tunni jooksul ja reostustõrje alustamist 12 tunni jooksul. Suur reostus peaks olema likvideeritud 2

ööpäevaga. Füüsiline võimekus reageerida reostuse lokaliseerimisel tähendab omada minimaalselt 2000 m merepoome. Füüsiline võimekus reageerida reostuse likvideerimisel tähendab 12 tunni jooksul reostuse korjet 4,5 km² alal.

Praegu on riigil piisav ressurss väikeste, kuni 7tonniste naftalekete likvideerimiseks. 2006. aastal eraldati pärast kevadisi merereostusi Piirivalveametile ja Päästeametile enam kui 121 miljonit krooni reostustõrjeks tarviliku soetamiseks, kuid see ei võimalda saavutada vajalikku valmisolekut. Päästeamet ostis juurde rannikureostuse koristamise varustust. Piirivalveamet parandas mereseirevõimekust, et tagada reostuse varajane avastamine. Piirivalve ainuke merekõlblik tõrjelaev PVL 202 Kati sai uued skimmerid, poomid ja tööpaadi. Lähiaastatel on Päästeameti, Piirivalveameti ja Veeteede Ameti investeeringute vajadus naftareostuse likvideerimiseks ca 1,4 miljardit krooni, sellele lisanduvad iga-aastased jooksvad kulud. Praegune piirivalve reostuse likvideerimise võimekus on 12 tunni jooksul 0,6 km², koos Veeteede Ameti multifunktsionaalse laevaga EVA 316 aga 1,2 km² 12 tunni jooksul. Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERDF) elukeskkonna arendamise projekti raames on planeeritud hankida kaks multifunktsionaalset laeva, mis tõstab piirivalve reostuse likvideerimise suutlikkuse HELCOMi miinimumkohustuse 13% pealt 40% peale aastaks 2010. Riigikontrolli hinnangul tuleb reostustõrje tehnika jm vahendite kõrge maksumuse tõttu korraldada nende hankimine kooskõlastatult kaasatud ametkondadega, et vältida dubleerimist, ning eelistada multifunktsionaalseid lahendusi.

71. Veeteede Amet ja Piirivalveamet ei ole sõlminud koostöökokkulepet hädaolukorras tegutsemiseks. Piirivalveamet on koolitusi ja õppusi teinud regulaarselt. Koolitused toimuvad kord kvartalis. Naftatõrjelaeva meeskonna koolitamine koosneb aga 3–4 kuud kestvast teoreetilisest õppusest ja 3–4 kuud kestvast praktilisest õppusest. Veeteede Ameti multifunktsionaalse laeva EVA 316 meeskond pole seni osalenud ei koolitustel ega õppustel koostöös Piirivalveameti laeva meeskonnaga. EVA 316 meeskond on saanud ainsa koolituse laevale merereostustõrje seadmeid tarninud äriühingu Lamor Oy esindajatelt. Kuna puudub Veeteede Ameti ja Piirivalveameti vaheline koostööleping, siis ei ole kokku lepitud ühiste koolituste ja õppuste korraldamise alustes ning koostöös reostuse likvideerimisel.

72. Reostuse likvideerimisel on võimalik kasutada naaberriikide abi. 2007. aastal sõlmis Eesti Rootsiiga koostöölepingu Läänemerel mere- ja lennupääste tagamiseks. Sarnane leping on sõlmitud ka Soomega ning ettevalmistused lepingu sõlmimiseks käivad Lätiga.

73. Siseministrile esitatud soovitus nr 3–5 ulatusliku merereostuse hädaolukorras valmisoleku taseme tõstmiseks:

- 3) tuua riiklikus merereostustõrjeplaanis selgelt välja Siseministeeriumi kui ulatusliku merereostuse hädaolukorra juhtministeeriumi vastutus hädaolukorras valmisoleku ja hädaolukorra lahendamise juhtimise eest;

Siseministri arvamus

Ühe kogu kriisireguleerimist hõlmava juhtministeeriumi määramine on problemaatiline, sest vastav regulatsioon ei saa minna vastuollu Vabariigi Valitsuse seaduse ja ministeeriumide põhimäärustega, mille alusel on Siseministeeriumil, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil ning Keskkonnaministeeriumil oma konkreetsed ülesanded merereostuste ennetamisel, reostuse likvideerimisel ja tagajärgede leevendamisel ning

looduskeskkonna kaitsel. Siseministerium saab otseselt vastutada eelkõige vaid reostusseire ning reostustõrje ehk siis hädaolukorra lahendamise ühe osa eest. Küll on aga vaja senisest paremini sidustada erinevate ministeriumide ühe kindla hädaolukorra riskianalüüsid ning valmisoleku ja reageerimise plaanid. Ühe lahendusena on dokumendis "Kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsioon" tõstatatud vajadus määrata hädaolukorra ennetamise ja lahendamise juhtministeriumid. Konkreetsete seadusemuudatused selguvad aga alles käesoleva aasta teisel poolel, kui ministeriumid on kõik vajalikud muudatusettepanekud läbi rääkinud. Seejuures on võimalik, et ühe hädaolukorra ennetamise ja lahendamise juhtministeriumid on erinevad.

- 4) korraldada hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavus. Koostada koondülevaade HELCOMi soovitude miinimumnõuete täitmiseks vajalikest, olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest; koostada hädaolukorra lahendamiseks vajalike puuduvate ressursside pikaajaline investeringute kava; korraldada puuduvate ressursside kooskõlastatud hankimine;

Siseministri arvamus

Merereostuse seire ja tõrje võimekuse arendamine jätkub regulaarselt ning vajalikud investeringud on planeeritud Siseministeriumi valitsemisala arengukavas aastateks 2008–2011. Siseturvalisuse arengukava koostamise raames on tegevust alustanud merereostuse avastamise ja likvideerimise koostöökoda, mis määratleb nimetatud valdkonna arendamiseks vajalikud tegevused aastateks 2009–2013. Jätkub ka riikliku merereostustõrjeplaani täiendamine, mille kolmas osa (reostustõrje tegevusplan) valmib 2007. a augustiks.

- 5) korraldada Piirivalveameti ja Veeteede Ameti koostöökokkuleppe sõlmimine, määrata kindlaks riigisisestel ja rahvusvahelistel õppustel- operatsioonidel osalemise kord ning koostöö reostuse likvideerimisel.

Siseministri arvamus

Käesoleval aastal on kavas allkirjastada ka Piirivalveameti ja Veeteede Ameti koostöökokkuleppe.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri arvamus

Piirivalveameti ja Veeteede Ameti koostöökokkuleppe sõlmimiseks on moodustatud töörühm, mille esimene kohtumine toimus 11. aprillil 2007. Põhimõtted, millel sõlmitav leping peaks rajanema, said kohtumisel kokku lepitud. Koostöökokkuleppega lahendatakse ka koolituste ja õppustega seonduvad küsimused.

Riigi valmisolek ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorras

Mis on ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetus?

Kas teadsite, et Tallinna raudteeveol on tahketest kemikaalidest kõige ohtlikum ammoonium-nitraad, mille plahvatus tulle sattumisel või õlidega segunemisel võib olla väga tugev. Näiteks piisab Kopli linnaosa hävimiseks vaid 7 ammoonium-nitraadiga laaditud kaubavaguni plahvatusest.

Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetus on käesoleva auditiaruande tähenduses nii maantee- kui ka raudteetranspordil tekkinud õnnetus kemikaalidega¹¹, mis oma omaduste tõttu võivad kahjustada tervist, keskkonda või vara. Näiteks võivad esimese astme raudteeõnnetusega kaasneda ulatuslik tulekahju, ulatuslik keskkonnareostus, inimohvrid ja raudteeliikluse pikaajaline katkemine.

74. Plahvatus risk on suur lõhkeainete ja gaaside veol. 2006. aasta statistika kohaselt veeti raudteel 6400 tonni lõhkeainet ja 171 600 tonni gaase. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse tagajärjed võivad olla väga rasked. Ühe 60-tonnise kütusetsisterni plahvatus korral võib plahvatus 150 meetri raadiuses põhjustada raskeid purustusi, kaitsmata inimeste vigastusi ja hukkumist. Ohuala võib epitsentrist ulatuda 850 meetrini. Ühe ammoonium-nitraadi kaubavaguni plahvatus korral võib 850 meetri raadiuses kaitsmata inimestest hukkuda kuni 50%. Ohuala võib epitsentrist ulatuda 5000 meetrini.

75. Ohtlikud raudteeveosed kujutavad endast ohtu 9 maakonnas: Harju, Järva, Lääne-Viru, Ida-Viru, Jõgeva, Tartu, Põlva, Valga ja Võru maakonnas. Eestis pole 15 aasta jooksul juhtunud ühtki tõsisemat ohtlike kemikaalidega raudteeõnnetust. Väiksemad õnnetused lähiajaloost on 2004. a Ülemiste kaubajaama raudteeharu kõrval vanade liiprite riida süttimine, mis tekitas suure tulekahju, ning tuule ebasoodsa suuna tõttu jõudis kuumus ja leek peaaegu naftarongideni. Lisaks on toimunud lähiminekus kaks masuuditsisterni rööbastelt mahajooksu ja leket Ülemiste jaama lähistel: masuudileke Muuga sadama harul (54 t), propaanitsisterni mahajooks rööbastelt Lasnamäel Peterburi mnt lähedal.



Foto 6. Õnnetus ohtlike kemikaale vedanud rongiga 23.01.2007 Saksamaal. AFP/Scanpix

76. Võimalikku riski kujutab ka ohtlike ainete vedu maanteedel. Suurimad ohud võivad realiseeruda Eesti põhimaanteedel ning nendel asuvatel

¹¹ Ohtlike kemikaalide klassifitseerimine on Euroopa Liidus ühtlustatud ning vastav loetelu on EMÜ Nõukogu direktiivi 67/548/EMÜ "Ohtlike ainete klassifitseerimist, pakendamist ja märgistamist käsitlevate seaduste, määruste ja administratiivsete sätete ühtlustamine" esimeses lisas.

raudteeülesõidukohtadel. Eriti ohtlik on paakautode liiklus ja kemikaalide (kütuse) käitlemine, nt mahutite täitmine, tiheda hoonestusega ümbritsetud bensiinitanklates.

77. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse korral on ohustatud riskirühmaks transpordivahendite käitlejad ja sõitjad, aga ka õnnetuspiirkonna läheduses elavad ja asuvad inimesed. Hädaolukorra lahendamisse tuleb kaasata päästesüsteem, korrakaitse-, transpordi-, keskkonna- ning meditsiini- ja sotsiaalasutused.

78. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks valmisoleku tagamine ja hädaolukorra lahendamine on lisaks hädaolukorraks valmisoleku seadusele (HOVS) reguleeritud autoveoseaduses ja selle alusel kehtestatud ohtlike veoste autoveo eeskirjas, raudteeseaduses ning kemikaaliseaduses ja selle alusel kehtestatud veovahendite nõuetes, ohtlike kemikaalide identifitseerimise, klassifitseerimise, pakendamise ja märgistamise korras. Kuna ohtlike kemikaalide raudtee- ja maantee-transpordiõnnetusega võib kaasneda nii õhu, pinnase kui ka põhjavee saastamine, on sisuliselt tegemist keskkonnareostusega maismaal. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks (sh ulatuslikuks reostuseks) valmisolekut ja hädaolukorra lahendamist käsitlevat kõikehõlmavat plaani koostatud ei ole. Samas on riigil kohustus järgida Euroopa Liidu lepingu keskkonnapoliitikast tulenevat ettevaatus- ja ennetusprintsipi.

79. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks valmisoleku riskijuhtimise protsessi tõhususe hindamisel tugines Riigikontroll välisekspertide arvamusele.

HOks valmisolek = HO ennetamine + HOks ettevalmistus

Kas ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra ennetamine on tõhus?

Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra ennetamine ei ole tõhus

Riskianalüüsi koostavad nii Siseministeerium (Päästeamet), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Maanteeamet, Raudteeinspeksioon), Keskkonnaministeerium (Keskkonnainspeksioon) kui ka Sotsiaalministeerium (Tervishoiuamet). Seega on erinevad ametkonnad selgitanud välja, miks, kus ja kunas hädaolukord võib tekkida, selle tekkimise tõenäosusele ja tagajärgede ulatusele on antud hinnang, kuid tervikliku riskianalüüsi ei ole koostatud. Lisaks ei ole kõik käsitlemist vajavad riskid piisavalt maandatud.

Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse hädaolukorra ennetamisel on järgmised puudused:

- ei ole määratud hädaolukorra juhtministeeriumi, mistõttu puudub hädaolukorraks valmisoleku ja hädaolukorra lahendamise juhtimise eest vastutaja;
- ei ole koostatud ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks (sh ulatuslikuks reostuseks) valmisoleku planeerimiseks kõikehõlmavat riskianalüüsi. Riskianalüüs ei sisalda hädaolukorras evakueerimise vajaduse analüüsi;
- ohtlike veoste riikliku järelevalve korraldus ei ole tõhus, sest pädevate asutuste omavaheline tööjaotus ei ole selge ning kontroll (sh märgistuse kontroll) ei toimu piisavas ulatuses;

- kõik käsitlemist vajavad riskid ei ole maandatud, sh ei jälgita piisavalt ohtlike kemikaalide vedusid Eesti maanteedel ja raudteedel, ettevõtjate kohustusliku vastutuskindlustuse miinimummäär on liiga väike võimalike kahjude katmiseks jm.

80. Puudub ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra (sh ulatusliku reostuse) juhtministeerium. Hädaolukorraks valmisoleku tagamisel ja hädaolukorra lahendamisel jaguneb vastutus (lähtuvalt HOVSist) Siseministeeriumi (päästetööd), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (transpordiohutus), Keskkonnaministeeriumi (keskkonnakaitse) ja Sotsiaalministeeriumi (tervishoid) vahel. Lisaks on kohustused kohalikul omavalitsusel (KOV), raudteeinfrastruktuuri ettevõtjal ja ohtliku kemikaali käitlejal.

81. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse tekkimise tõenäosus on suur ja tagajärgede ulatused rasked – selline hinnang on kirjas Siseministeeriumi koostatud ja VV kriisikomisjonis kinnitatud “Ministeeriumide riskianalüüside kokkuvõttes 2005”. See hinnang on Riigikontrolli arvates õige. Samas tuleb märkida, et üldhinnangu aluseks olev info on laiali erinevates dokumentides ega hõlbusta nõnda rakendatud ennetusmeetmetega arvestamist ning ennetus- ja tõrjemeetmete planeerimist. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on koostanud ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse riskianalüüsi, lähtudes Siseministeeriumi metoodikast. Siseministeeriumi metoodika riskimaandamise meetmeid käsitlev osa on aga liiga üldine. Näiteks ei sisalda ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra riskianalüüsi ankeet¹² (hädaolukorra hindamise ankeet) riske vähendavaid meetmeid ja nende kulusid.



Foto 7. Õnnetuse tulemusel paiskus veoauto raudteele 12.03.2007 Tšehhis. AP/Scanpix

¹² Iga hädaolukorra kohta koostatakse riskianalüüsi ankeet, milles tuuakse välja hädaolukorra tõenäosus (nr 1 kuni 5), tagajärgede ulatus (täht A kuni E), nende alusel määratud riskiklass ning ennetavad meetmed. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse riskiklass on 4D, st et hädaolukorra tõenäosus on suur ja tagajärjed väga rasked.

82. Riskianalüüsi kvaliteet ei ole piisav, et planeerida riigi tasandil hädaolukorraks valimisolekut. Erinevad ministeeriumid on koostanud piiratud ulatusega riskianalüüsi, kuid kõikehõlmavat riskianalüüsi ei ole koostatud. Keskkonnaministeeriumi kaasamine on vajalik võimaliku keskkonnareostuse kindlakstegemiseks. Sotsiaalministeeriumi kaasamine on vajalik kannatanute arvu prognoosimiseks ja võimalike vigastuste väljaselgitamiseks.

83. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kes vastutab ohtlike kemikaalide transpordil tekkinud õnnetuse ennetamise eest, on teinud riskianalüüsi, kust ei selgu, kus võivad õnnetused toimuda, milline on nende iseloom, millised on tagajärjed jm. Minimaalselt on arvestatud võimalikke tagajärgi inimeste elule ja tervisele.

84. Päästeamet, kes vastutab ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra likvideerimise eest, on teinud riskianalüüsi, kust selgub, millise tõenäosuse ja kui suurte tagajärgedega, kui paljude hukkunute ja kui ulatusliku reostusega õnnetus võib juhtuda. Analüüsist ei selgu, kus õnnetused võivad juhtuda, millised on nende detailsemad tagajärjed (mõjuala, hukkunute arv, reostuse liik jm). Samas on kohalikud omavalitsused Päästeameti juhtimisel koostanud detailsema riskianalüüsi oma territooriumil esineda võivatest hädaolukordadest.

85. Elanike evakueerimise korralduse eest vastutajat pole määratud ja hädaolukorras evakueerimise vajaduse analüüsi pole koostatud. Puudub ka plaan, mis käsitleks evakueerimise korraldust (sh kõikide kaasatud osapoolte ülesandeid), evakueerimiseks ette nähtud kohtade olemasolu, transpordivajadust, evakueeritute vara kaitset jms. Osaliselt on käsitletud evakueerimist kohalike omavalitsuste kriisireguleerimisplaanides, kuid ministeeriumide ülesandeid, mis on seotud evakueerimisega, käsitletud pole. Ka riiklikus kriisireguleerimisplaanis on märgitud, et koostatakse lisa elanike evakueerimise kohta.

86. Riikliku järelevalve korraldus ohtlike kemikaalide transpordi üle ei ole tõhus, sest pädevate asutuste omavaheline tööjaotus on ebaselge ning kontrollimine ei toimu piisavas ulatuses. Järelevalvet saab tõhusaks pidada, kui tagatakse ohtlike kemikaalide transportimisel rikkumiste ennetamine/vältimine, rikkumiste avastamine ja leitud puuduste kõrvaldamine. Kemikaaliseadusest tulenevalt peab ohtlike kemikaalide veopakend ja selle märgistus vastama rahvusvahelistele nõuetele. Ohtlike kemikaalide auto- või raudteeveoga tegelemise korral peab käitleja määrama ohutusnõuniku, kes vastutab sellise tegevusega inimestele, varale või keskkonnale kaasnevate ohtude ärahoidmise eest ning tunneb ohutust tagavaid tegevusi ja protseduure. Ohutusnõunik peab läbima koolituse ja sooritama eksami. Kemikaalide Teabekeskust ei teavitata kõikidest Eestit transiidina läbivatest kemikaalidest, kuigi see on kemikaaliseaduses ette nähtud. Riigikontroll toetab õiguskantsleri seisukohta, et ohtlike raudteevedude valdkonnas tuleks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil koos Siseministeeriumiga valmistada ette seaduseelnõu transiidiahela turvalisuse suurendamiseks, et ühtlasi reguleerida ohtlike veoste üle järelevalvet tegevate pädevate asutuste koostööd.

87. Ohtlike raudteeveoste märgistuse kontroll on puudulik. Raudteeinspeksioon annab raudtee-ettevõtjale välja ohutustunnistuse.

Inspeksiooni võimalused teha järelevalvet ohtlike veoste üle (märgistuse, ohutusnõuniku kohaloleku osas jm) ei ole piisavad ning koostöö teiste pädevate asutustega on reguleerimata. Raudteeinspeksioonil on õigus kontrollida, kas märgistus vastab raudtee-eeskirjadele (ÜRO märgisüsteemile). Märgistuse sisulise vastavuse kontrolliks on pädevus ja tehnilised võimalused olemas Maksu- ja Tolliametil, kuid suuri transiidimahte arvestades on vähetõenäone, kas üksnes tollikontroll saab tagada piisava järelevalve. Kemikaalide Teabekeskusel on kontrollimiseks vajalik kompetentsus, kuid puudub seaduslik volitus ohtlike ainete raudteeveo järelevalveks. Väära märgistuse tõttu võidakse sündmusele valesti reageerida, mistõttu võib tagajärg olla oluliselt raskem.

88. Kõiki käsitlemist vajavad riske ei ole maandatud. Näiteks asuvad riiklikud koordinatsioonikeskused ohtlike kemikaalidega transpordidõnnetuste mõjuala piirkonnas (Kopli kaubajaama vahetus läheduses). Mitmed riskide maandamise võimalused on kasutamata. Praegu puudub regionaalsetel päästekeskustel, kohalikel omavalitsustel ja maakondadel terviklik ülevaade ohtlike kemikaalide nomenklatuurist ja kogustest, mida veetakse Eesti maanteedel ja raudteedel. Ohtlike kemikaalide ohuklassist lähtuvalt tuleb otsustada ohutu veomarsruut, soovitatav aeg ning vajaduse korral tagada ka veose jälgimine. Üheks võimaluseks on ohtlike veoste sorteerimisjaamade väljaviimine tiheda inimasustusega piirkondadest ning raudtee ja teeliikluse ümbersõitude kavandamine. Näiteks alustati Tallinna raudteevedude ümberplaneerimist. Tartu kaubajaama kolimine on planeeritud 2010. aastaks. Teine võimalus on vähendada ohtlike raudteeveoste kuhjumist ja seisuaega tiheasustusega territooriumil. Näiteks on AS Eesti Raudtee ja Tartu linn juba sõlminud kokkuleppe, et ammoniaagirongid ei peatu linna piires ning kavas on minimeerida ka kütuserongide hulka. Ohtlike autovedude puhul saab riske maandada ohtlike veoste keeluga tipp tundidel ja kõige enam kasutatavatel teelõikudel. Võimalike veopiirangute kehtestamisel ohtlike kemikaalide transpordil tuleb arvestada, et piirangute panemine raudteevedudele suurendab autovedude mahtu ja vastupidi.

89. Ettevõtjate kohustusliku vastutuskindlustuse miinimummäär on liiga väike ega võimalda katta potentsiaalseid kahjusid. Suurõnnetuse ohuga ettevõtted peavad omama vastutuskindlustust võimaliku raskeima tagajärjega suurõnnetuse tekitatud kahju hüvitamiseks. Vastutuskindlustusleping peab hõlmama ka riskikindlustust keskkonnakahjustuse puhuks. Täpsustamata on, kes hindab võimaliku kahju ja määrab kindlustussumma. AS Eesti Raudtee ei ole kemikaaliseaduse mõttes ohtlikke aineid käitlev ettevõtte, kuid veoettevõtjana peab tal olema vastutuskindlustus. Näiteks on raudteeettevõtjal, kes osutab raudteeveoteenust, kindlustussumma alampiiriks 7 miljonit krooni, mis ei ole selgelt piisav.

90. Keskkonna kahjustamise eest määratavad sanktsioonid on liiga leebed. Näiteks soovib Euroopa Komisjon lähiajal kehtestada trahvid, mis on alates 300 000 eurost kuni 1,5 miljoni euroni. Kuna trahve peetakse ettevõtjate puhul ebapiisavaks, siis on keskkonna kahjustamise sanktsioonina kaalumisel ka kriminaalkaristuse määramine. Samas saab riik lisaks trahvimääramisele keelustada, piirata või peatada ohtliku ettevõtte tegevust, kui see on põhjendatud ja vajalik. Riigikontrolli hinnangul vajavad ettevõtjatele keskkonna kahjustamise eest kehtestatavad trahvimäärad ülevaatamist.

91. Siseministrile esitatud soovitused nr 1–4 ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks valmisoleku taseme parandamiseks:

- 1) määrata HOVSis juhtministeerium, kes vastutab ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks (sh ulatuslikuks reostuseks) valmisoleku tagamise ja hädaolukorra lahendamise juhtimise eest;

Siseministri arvamus

Ühe kogu kriisireguleerimist hõlmava juhtministeeriumi määramine on problemaatiline, sest vastav regulatsioon ei saa minna vastuollu Vabariigi Valitsuse seaduse ja ministeeriumide põhimäärusega, mille alusel on Sise-, Majandus- ja Kommunikatsioon- ning Keskkonnaministeeriumil oma ülesanded ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuste ennetamisel, õnnetustest tingitud reostuse likvideerimisel ja tagajärgede leevendamisel ning looduskeskkonna kaitsel. Siseministeerium saab otseselt vastutada eelkõige vaid ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetustele reageerimise ja päästetööde korraldamise ehk hädaolukorra lahendamise ühe osa eest. Ühe lahendusena on dokumendis "Kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsioon" tõstatatud vajadus määrata hädaolukorra ennetamise ja lahendamise juhtministeeriumid. Konkreetsed seadusemuudatused selguvad aga alles käesoleva aasta teisel poolel, kui ministeeriumid on kõik vajalikud muudatusettepanekud läbi rääkinud. Seejuures on võimalik, et ühe hädaolukorra ennetamise ja lahendamise juhtministeeriumid on erinevad.

- 2) koostada koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Keskkonnaministeeriumiga ja Sotsiaalministeeriumiga ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks (sh ulatuslikuks reostuseks) valmisoleku planeerimiseks terviklik riskianalüüs; täiendada riskianalüüsi hädaolukorras evakueerimise vajaduse analüüsiga; koostada riskianalüüsi ankeet (hädaolukorra hindamise ankeet), mis sisaldab koondülevaadet ühelt poolt kõikidest rakendatud riskimaandamismeetmetest ja nende kuludest ning teiselt poolt rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest, et nende mõju oleks võimalik arvestada hädaolukorrale hinnangu andmisel;

Siseministri arvamus

Senisest paremini on vaja sidustada erinevate ministeeriumide ühe kindla hädaolukorra riskianalüüsid ning valmisoleku ja reageerimise plaanid.

- 3) korraldada koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Keskkonnaministeeriumiga ja Sotsiaalministeeriumiga ohtlike veoste riikliku järelevalve korrastamine, et tagada pädevate asutuste omavaheline optimaalne tööjaotus ning piisavas ulatuses kontrollimine (sh märgistuse kontroll);

Siseministri arvamus

Siseministeerium saab otseselt vastutada eelkõige vaid ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetustele reageerimise ja päästetööde korraldamise ehk hädaolukorra lahendamise ühe osa eest.

- 4) Korraldada koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Keskkonnaministeeriumiga ja Sotsiaalministeeriumiga ohtlike kemikaalide vedudega seondult kõikide käsitlemist vajavate riskide maandamine, sh ohtlike veoste piisav jälgimine Eesti maanteedel ja

raudteedel; ettevõtjate kohustusliku vastutuskindlustuse miinimummääratõstmise jms.

Siseministri arvamused

Siseminister saab otseselt vastutada eelkõige vaid ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetustele reageerimise ja päästetööde korraldamise ehk hädaolukorra lahendamise ühe osa eest.

Kas ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorras ettevalmistus on tõhus?

Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorras ettevalmistus ei ole tõhus

Erinevad ministriumid, kohalikud omavalitsused, raudteeinfrastruktuuri ettevõtja ja ohtlike kemikaalide käitlejad on koostanud piiratud ulatusega plaane. Erinevate ametkondade tegevus on planeeritud, kuid ei ole koostatud terviklikku, kõikide kaasatud osapoolte rolle kindlaksmääravat ja kõiki vajalikke ressursse hõlmavat hädaolukorra lahendamise plaani. Lisaks ei ole koolituste/õppuste korraldamisega ja vajalike ressursside kättesaadavuse tagamisega loodud eeldusi hädaolukorra lahendamiseks.

Kokkuvõtlikult on ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse hädaolukorras ettevalmistuses järgmised puudused:

- ei ole koostatud ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorras (sh ulatusliku reostuse korral) tegutsemise terviklikku plaani, mis sisaldab selget hädaolukorra lahendamise juhtimisahelat, määrab kindlaks kõikide kaasatud osapoolte rollid (sh evakueerimisel) ning hõlmab kõiki hädaolukorra lahendamiseks vajalikke ressursse;
- ei ole tagatud hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavus;
- ei ole tehtud piisavalt koolitusi ja õppusi, et tagada kõikide kaasatud osapoolte valmisolek;
- ei ole sõlmitud Päästeameti ja Maanteeameti vahelist koostöökokkulepet hädaolukorras tegutsemiseks;
- puudub rahuldaval tasemel töötav operatiivraadiosidesüsteem.

92. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorra lahendamisel ei ole üheselt selge, kes, mida, millal ja kuidas teeb.

Päästeametil, Maanteeametil, Raudteeinspeksioonil ja ASil Eesti Raudtee, Keskkonnainspeksioonil ja Tervishoiuametil on olemas plaanid, mis on piisavad igapäevaste õnnetuste korral tegutsemiseks, kuid pole piisavad, et tagada tõhusat tegutsemist hädaolukorras. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorras (sh ulatusliku reostuse korral) tegutsemise terviklik plaan peaks hõlmama kõikide kaasatud osapoolte tegevust ning ressursse. Näiteks võiks täiendada 2007. aasta algul valminud riikliku reostustõrje plaani, mis praegu käsitleb ainult merereostust, maismaareostuse osaga, mis käsitleks nii õhu, pinnase kui ka põhjavee reostust.

93. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse lahendamist raudteel korraldab Päästeamet koostöös ASiga Eesti Raudtee. Koostöö paremaks sujumiseks on sõlmitud koostöökokkulepped Päästeameti ja Kaitseliidu vahel, ASi Eesti Raudtee ja Päästeameti vahel. Raudteeinspeksiooni roll on seotud valdavalt ennetamisega ning hädaolukorras on tal informeerimise ja uurimise kohustus. Raudteeliiklusõnnetuste uurimise korraldamiseks moodustab Vabariigi Valitsus MKMi struktuuriüksuse, kes on oma uurimisotsustes sõltumatu. ASil Eesti Raudtee ja Päästeametil on olemas vajalik ressurss õnnetuste korral tegutsemiseks (mis ei ole piisav hädaolukorra lahendamiseks) ning regulaarselt on korraldatud ka vastavaid õppusi.

94. Ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse lahendamist maanteel korraldab Päästeamet koostöös Maanteeametiga. Koostöö paremaks sujumiseks on Maanteeamet ja Politseiamet sõlminud koostöökokkuleppe, kuid Päästeamet ja Maanteeamet seda veel sõlminud ei ole. Teede läbitavuse tagamiseks hädaolukorras on Maanteeametil piisavalt varusid: liiklusmärgid, teeehitusmaterjali, truupe, puistematerjali. Nt on olemas 12 monteeritavat silda. Killustiku, liiva, kruusa jm saamiseks on omal karjääre või on sõlmitud ettevõtjatega koostöökokkulepped. Lisaks on küllaldaselt eritehnikat, mida osaliselt tellitakse ka eraettevõtjatelt. Samuti on olemas vajalikud varud teid haldavatel ettevõtjatel. Kõikidel teedevalitsustel on olemas minimaalne vajalik hulk varusid, eritehnikat ja inimesi, et tulla toime liikluse taastamisega. Igal teedevalitsusel on olemas ülevaade talle kuuluvatest tegevusvarudest, Maanteeametil puudub koondülevaade kõikidest tegevusvarudest. Maanteeamet on igal aastal moodustanud mitteülekantava reservi ootamatute tööde tarvis, 2006. aastal oli reserv 3 miljonit krooni. Kui osa summast jääb aasta lõpus ootamatute tööde jaoks kasutamata, tehakse selle eest teehooldustöid.

95. Ettevõtjate kaasamine hädaolukorraks valmisoleku tagamise ja hädaolukorra lahendamisesse parandab riigi valmisolekut hädaolukorraks. Näiteks on ASil Eesti Raudtee olemas hädaolukorra lahendamise plaan, raudteeliiklust ohustavast sündmusest teavitamise ja tegutsemise kord, rongiliiklusega seotud töötajate tegutsemise ohu- ja ebastandardsetes olukordades, ohtlike kaupade veo ohutuseeskiri ja avariiolekordade likvideerimise juhend ASi Eesti Raudtee teedel ning ÜRO märgistusega ohtlike veoste ohukaardid. ASil Eesti Raudtee on olemas päästerong koos raudteepääste eriväljaõppe saanud 12-liikmelise meeskonnaga, raudteeõnnetusele kohandatud päästetehnikaga, sh keemiasukeldumise varustusega. Päästerongi reageerimise aeg tööajal on 40 minutit ja öösel 1 tund. Lisaks on igas suuremas jaamas esmased vahendid õnnetusjuhtumi ja/või selle tagajärgede likvideerimiseks. Vagunite tehnohoolduspunktid üle Eesti on varustatud nn esmaabikohvritega, mis võimaldavad teha avariilisi töid laaditud vagunitega. Vedurites on olemas esmased päästevahendid. Näiteks hakatakse 2007. aastal AS Eesti Raudtee, Tartu linna ja Lõuna-Eesti päästkeskuse vahelisest kokkuleppesest lähtuvalt viima ellu Tartu kaubajaama ohutusplaani (AS Eesti Raudtee kulud on 35 miljonit krooni). Ohutusmeetmete hulgas on vahtaine varumine, turvatara ehitamine, hädasireenide ja valvekaamerate paigaldamine jms.

96. ASil Eesti Raudtee puuduvad alarmsõiduki õigused ja riigi operatiivraadiosidega ühtiv raadiovõrk, mistõttu on takistatud kiire reageerimine ja operatiivne õnnetuse likvideerimine. Eesti Raudtee päästerongi koosseisu kuuluvatel eriotstarbeliste sõiduautode juhtidel ja Eesti Raudtee operatiivjuhil puuduvad alarmsõiduki juhtimise õigused. Lisaks ei ühti päästerongi meeskonna kasutatav raadioside riigi operatiivraadiosidega. Seetõttu on seni toimunud raudteeõnnetuste likvideerimisel peamiseks sidekanaliks kujunenud GSM-võrk. Viimase toimimine hädaolukordades on suure tõenäosusega häiritud.

97. Päästeametil on olemas inimesed, tehnika ja varud igapäevaste õnnetuste likvideerimiseks. Umbes 70% päästeautodest on vanemad kui 10 aastat. Päästevarustus on olemas kõikidel masinatel, kuid Euroopa Liidu nõuetele vastav tehniline varustus (nt hüdraulilised ja pneumaatilised vahendid) on olemas vaid uuematel masinatel. Päästeasutuse koosseisulised

kohad on osaliselt täitmata ning see on normaaloludeski kaasa toonud probleeme. Hädaolukorras suudab amet siiski välja panna ligikaudu 200 päästjat. Päästeteenistustel on olemas esmased vahtaine- ja absorbendivarud ning täiendavate vahtainete saamine on tagatud lepingutega.

98. Riigil ei ole piisavalt ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse hädaolukorra lahendamiseks vajalikke ressursse. Päästeamet ja teised ametkonnad (piiratud ulatuses) on selgitanud välja oma vajaduse, et ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse korral tegutseda, kuid vajalike ressursside koondnimekirja koostatud ei ole. Puuduvate ressursside hankimiseks on koostatud pikaajaline investeringute kava.

99. Ametkondadeüleseid ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse õppusi on korraldatud vähe ning need ei ole hõlmanud kõiki olulisi osapooli. Päästeameti esitatud andmete kohaselt on ainult ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse likvideerimisele keskendunud praktilisi kompleksõppusi korraldatud paaril korral: ametkondadeülene õppus "Valga Rescue" 2002. aastal ja üleriigiline kompleksõppus "Bere" 1996. aastal. Päästeamet ja AS Eesti Raudtee on koostöös regulaarselt teinud koolitusi ja õppusi. Piiratud hulga ametkondadega raudteetranspordiõnnetuse õppused on toimunud Tallinnas 2004. aastal ja Tartu kaubajaamas 2005. aastal. Õppustel osalesid Päästeamet, AS Eesti Raudtee, maakonna ja linna esindajad. Samas polnud õppustel esindatud Raudteeinspeksiooni ega paljusid teisi ametkondi, kellel on ka roll ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuse hädaolukorraks valmisoleku tagamisel ja hädaolukorra lahendamisel.

100. Riigil puudub rahuldaval tasemel töötav operatiivraadioside. 1992.–1998. a kavandatud üleriigilise EDACSi (*Enhanced Digital Access Communications System*) operatiivraadiosidevõrgu ehitus jäi lõpetamata. Praegu toimib see ainult Tallinnas, osaliselt Ida-Virumaal ja eraldi seisva tugijaamana Tartu piirkonnas. Suuroperatsioonide (laiaulatuslikud päästetööd, suurüritused jm) ajal on EDACSi võrk üle koormatud, mistõttu operatsioonide juhtimine on takistatud. Olukorra ajutiseks leevendamiseks on ametid lisaks EDACSile võtnud kasutusele tavalisi 2 meetri lainealal töötavaid analoog-raadiovõrke, mis ei ole omavahel ühitatavad ega turvalised, s.t operatiivteenistuste infovahetust on võimalik lihtsate vahenditega pealt kuulata. Alternatiivina mobiiltelefonide kasutamine ei ole lahendus, sest suurõnnetuste korral on GSM-võrk enamasti üle koormatud. Ühtse, rahvusvahelistele standarditele vastava raadiosidevõrgu puudumine takistab kriisikommunikatsiooni ja hädaolukorra lahendamist. 2008. aastal käivitatakse operatiivraadiosidesüsteem, mida hakatakse Eestis kasutama riikliku julgeoleku, inimeste elu ja tervise, turvalisuse ning avaliku korra tagamiseks. Uus operatiivraadiosidevõrk tagab vajaliku operatiivkoostöö erinevate ametite vahel. Lisaks on vajaduse korral võimalik võrku liita teisi kriisireguleerimisega seotud asutusi.

101. Siseministrile esitatud soovitusid nr 5–8 ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks valmisoleku taseme tõstmiseks:

- 5) koostada koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Keskkonnaministeeriumiga ja Sotsiaalministeeriumiga ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorras (sh ulatusliku reostuse korral) tegutsemiseks terviklik plaan, mis sisaldab selget hädaolukorra lahendamise juhtimisahelat, määrab kindlaks kõikide

kaasatud osapoolte rollid (sh evakueerimisel) ning hõlmab kõiki hädaolukorra lahendamiseks vajalikke ressursse;

Siseministri arvamused

Ühe kogu kriisireguleerimist hõlmava juhtministeeriumi määramine on problemaatiline, sest vastav regulatsioon ei saa minna vastuollu Vabariigi Valitsuse seaduse ja ministeeriumide põhimäärusega, mille alusel on Siseministeeriumil, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil ning Keskkonnaministeeriumil oma ülesanded ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuste ennetamisel, õnnetustest tingitud reostuse likvideerimisel ja tagajärgede leevendamisel ning looduskeskkonna kaitsel. Siseministeerium saab otseselt vastutada eelkõige vaid ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetustele reageerimise ja päästetööde korraldamise ehk hädaolukorra lahendamise ühe osa eest. Küll on aga vajalik senisest paremini sidustada erinevate ministeeriumide ühe kindla hädaolukorra riskianalüüsid ning valmisoleku ja reageerimise plaanid. Ühe lahendusena on dokumendis "Kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsioon" tõstatatud vajadus määrata hädaolukorra ennetamise ja lahendamise juhtministeeriumid. Konkreetset seadusemuudatused selguvad aga alles käesoleva aasta teisel poolel, kui ministeeriumid on kõik vajalikud muudatusettepanekud läbi rääkinud. Seejuures on võimalik, et ühe hädaolukorra ennetamise ja lahendamise juhtministeeriumid on erinevad.

- 6) korraldada hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavus. Koostada koondülevaade vajalikest, olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest; korraldada puuduvate ressursside kooskõlastatud hankimine.

Siseministri arvamused

Ohtlike kemikaalidega seotud transpordiõnnetustele senisest parema reageerimise tagamiseks on Siseministeerium valitsemisala arengukavas aastateks 2008–2011 planeerinud hulga päästealaseid investeeringuid. Siseturvalisuse arengukava koostamise raames on alustanud tegevust õnnetuste ja tulekahjude ennetamise ning õnnetuste ja tulekahjude lahendamise koostöökojad, kus lepatakse kokku nimetatud valdkondade arendamiseks vajalikud tegevused aastateks 2009–2013.

- 7) korraldada ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetustest tingitud hädaolukorraks valmisolekuks kõikidele kaasatud osapooltele koolitusi ja õppusi;

Siseministri arvamused

Ohtlike kemikaalidega seotud transpordiõnnetustele senisest parema reageerimise tagamiseks on Siseministeerium oma valitsemisala arengukavas aastateks 2008–2011 planeerinud hulga päästealaseid investeeringuid. Siseturvalisuse arengukava koostamise raames on alustanud tegevust õnnetuste ja tulekahjude ennetamise ning õnnetuste ja tulekahjude lahendamise koostöökojad, kus lepatakse kokku nimetatud valdkondade arendamiseks vajalikud tegevused aastateks 2009–2013.

- 8) korraldada Päästeameti ja Maanteeameti koostöökokkuleppe sõlmimine, määrata kindlaks rasketehnika kaasamise põhimõtted päästetöödel; riigisisestel ja rahvusvahelistel õppustel/operatsioonidel osalemise kord, väljakutsele reageerimise ajad.

Siseministri arvamus

Siseministeerium ei pea praegu väga vajalikuks Päästeameti ja Maanteeameti koostöökokkuleppe sõlmimist, sest näiteks rasketehnikat päästetöödeks on võimalik laenata nii eraettevõtjatelt kui ka Kaitseliidult ja kaitseväelt. Samas peab erinevate ametkondade juba toimiv koostöö ohtlike kemikaalidega seotud transpordiõnnetustele senisest paremaks reageerimiseks jätkuma.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

II auditiosakonna peakontrolör

Lisa 1. Soovitused

Soovitused siseministrile hädaolukorraks valmisoleku tagamise korralduse tõhusamaks muutmiseks, mis puudutavad hädaolukorraks valmisoleku seaduse (HOVSi) ja teiste kriisireguleerimise õigusaktide täiendamist järgmiste põhimõtetega:

1. Hädaolukorrast lähtuvalt määratakse juhtministeerium, kes vastutab hädaolukorraks valmisoleku ja hädaolukorra lahendamise juhtimise eest. Juhtministeeriumil peavad olema vastutava rolli täitmiseks vajalikud õigused ja vahendid ning kaasatud osapoolte toetus. Alternatiiviks on määrata kõikide hädaolukordade juhtministeeriumiks Siseministeerium.
2. Määratakse elanike evakueerimise korralduse eest vastutaja, kes koostab hädaolukorras evakueerimise vajaduse analüüsi ning evakueerimise plaani, mis käsitleb evakueerimise korraldust (kõikide kaasatud osapoolte, sh ministeeriumide ülesandeid), evakueerimiseks ettenähtud kohti ja vajalike tingimuste olemasolu nendes, transpordivajadust, evakueeritute vara kaitset jms.
3. Juhtministeerium koostab hädaolukorraks valmisoleku planeerimiseks tervikliku riskianalüüsi ning riskianalüüsi ankeedi (hädaolukorra hindamise ankeedi), mis sisaldab koondülevaadet ühelt poolt kõikide kaasatud osapoolte rakendatud riskimaandamis-meetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning teiselt poolt rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest, et nende mõju oleks võimalik arvestada hädaolukorrale hinnangu andmisel.
4. Juhtministeerium koostab hädaolukorraks valmisolekust tervikliku ülevaate. Selleks edastavad kaasatud ministeeriumid ja maakonnad hädaolukorraks valmisolekut puudutava info (sh riskianalüüsid, kriisireguleerimisplaanid) juhtministeeriumile.
5. Juhtministeerium seob hädaolukorra riskianalüüsi koostamise ministeeriumi arengukavade ja eelarve koostamisega, et tõhustada riskide maandamiseks vajalike tegevuste kavandamist ja elluviimist.
6. Riigi hädaolukorraks valmisoleku taseme pidevaks tõstmiseks analüüsitakse valmisolekut perioodiliselt, et selgitada välja puudused.
7. Hädaolukorrad järjestatakse igaks aastaks ministeeriumide riskianalüüside kokkuvõttes hinnangust lähtuvalt tähtsuse järgi ning prioriteetse hädaolukorra valmisoleku tagamise (s.t riskimaandamisplaani) rahastamist planeeritakse riigieelarvest.
8. Eriseadustega (loomatauditõrje seadus, nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus) reguleeritud hädaolukordade lahendamise juhtimisel toimivad tõrjekomisjonid kriisi-reguleerimise meeskondadena.
9. Juhtministeerium koostab hädaolukorras (sh ohu korral) tegutsemiseks tervikliku plaani, mis sisaldab selget hädaolukorra lahendamise juhtimisahelat, määrab kindlaks kõikide kaasatud osapoolte rollid ning hõlmab kõiki hädaolukorra lahendamiseks vajalikke ressursse.
10. Juhtministeerium korraldab hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavuse. Koostab koondülevaate vajalikest, olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest; koostab puuduvate ressursside pikaajalise investeeringute kava; korraldab puuduvate ressursside (näiteks isikukaitsevahendite) kooskõlastatud hankimise.
11. Juhtministeerium koostab hädaolukorra lahendamise koolituste ja õppuste kava ning korraldab selle rakendamise, et tagada kaasatud osapoolte piisaval tasemel valmisolek.

Soovitused põllumajandusministrile loomataudi (lindude gripi) hädaolukorraks valmisoleku taseme tõstmiseks:

1. Koostada loomataudi riskianalüüsi ankeet (hädaolukorra hindamise ankeet), mis sisaldab koondülevaadet ühelt poolt kõikidest rakendatud riskimaandamis-meetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning teiselt poolt rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest, et nende mõju oleks võimalik arvestada hädaolukorrale hinnangu andmisel.

2. Täiendada loomatauditõrje seadust ja loomatauditõrje situatsiooniplaani selliselt, et hädaolukorra lahendamise juhtimiseks oleks üheselt mõistetav loomatauditõrje komisjonide toimimine kriisireguleerimise meeskonnadena.
3. Korraldada lindude gripi tõrje koolitusi ja õppusi kõikides maakondades, et tagada kaasatud osapoolte piisaval tasemel valmisolek.
4. Viia lõpule riigi toiduainete tegevusvaru moodustamine, et tagada hädaolukorras inimeste toiduainetega varustamine.

Soovitused sotsiaalministrile pandeemia (gripipandeemia) hädaolukorraks valmisoleku taseme tõstmiseks:

1. Viia 2007. aasta jooksul lõpule riikliku gripikeskuse loomine ja määrata selle laboratoorne baas (gripi referentlabor), et võimaldada Eestil ühineda WHO gripikeskuste võrgustikuga.
2. Koostada pandeemia riskianalüüsi ankeet (hädaolukorra hindamise ankeet), mis sisaldab koondülevaadet ühelt poolt kõikidest rakendatud riskimaandamismeetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning teiselt poolt rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest, et nende mõju oleks võimalik arvestada hädaolukorrale hinnangu andmisel.
3. Korraldada nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmise selliselt, et uus pandeemilise võimega gripitüvi kuuluks rahvusvahelise tähtsusega rahvatervise hädaolukorra mõiste alla, mille puhul tuleb rakendada ennetavaid meetmeid, sh vajaduse korral liikumiskiiranguid. Teha vastavad muudatused ka sotsiaalministri määrusesse „Karantiinid ja nende täitmise kord”, et rakendada vajaduse korral gripipandeemia ajal karantiini.
4. Täpsustada nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadust ning gripipandeemiaks valmisoleku plaani selliselt, et nakkustõrjekomisjoni roll oleks selge ning ei toimuks dubleerimist kriisikomisjoniga.
5. Korraldada koostöös Siseministeriumiga ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumiga gripipandeemiaks valmisoleku plaani täiendamine kõiki kaasatud ametkondi hõlmava tegevuskavaga ja pandeemia korral elutähtsate valdkondade toimimist käsitleva osaga.
6. Korraldada puuduvate ressursside hankimine (sh kõikidele kaasatud ametkondadele), et tagada gripipandeemiaks valmisoleku plaani rakendamine. Eeskätt täiendada isikukaitsevahendite ja gripivastaste ravimite varusid, et vähemalt riskirühma kuuluvad operatiivselt ja strateegiliselt tähtsaid ametiülesandeid täitvad isikud saaksid gripipandeemia korral täita oma ametikohustusi.
7. Korraldada gripipandeemia tõrje koolitusi ja õppusi kõikides maakondades, et tagada kaasatud osapoolte piisaval tasemel valmisolek.
8. Viia lõpule riigi ravimite ja meditsiinivahendite tegevusvaru nomenklatuuri ja koguste korrigeerimine lähtuvalt riskianalüüsist ning planeerida rahastamine riigieelarvest, et moodustada võimalike hädaolukordade jaoks vajalik varu.
9. Kehtestada kord, mille kohaselt vaadatakse üle riigi tegevusvarus ja tervishoiuteenuste osutajate tegevusvarus olevate ravimite ja meditsiinivahendite nomenklatuur ja kehtestatud kogused ning vajaduse korral korrigeeritakse neid vähemalt üks kord aastas, et tagada varude vastamine tegelikele vajadustele.

Soovitused siseministrile ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku taseme tõstmiseks:

1. Määrata HOVSis ulatuslikuks merereostuseks valmisoleku tagamiseks ja hädaolukorra lahendamiseks juhtministerium, kes vastutab hädaolukorra riskianalüüsi koostamise ja riskide maandamise eest; hädaolukorra plaani koostamise, vajalike ressursside koondülevaate koostamise ja nende hankimise korraldamise eest ning koolituste/õppuste korraldamise eest.
2. Koostada koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumiga ning Keskkonna- ja Keskkonnaministeriumiga ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku planeerimiseks terviklik riskianalüüs; koostada riskianalüüsi ankeet (hädaolukorra hindamise ankeet), mis sisaldab

koondülevaadet ühelt poolt kõikidest rakendatud riskimaandamismeetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning teiselt poolt rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest, et nende mõju oleks võimalik arvestada hädaolukorrale hinnangu andmisel.

3. Tuua riiklikus merereostustõrje plaanis selgelt välja Siseministeeriumi kui ulatusliku merereostuse hädaolukorra juhtministeeriumi vastutus hädaolukorraks valmisoleku ja hädaolukorra lahendamise juhtimise eest.
4. Korraldada hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavus. Koostada koondülevaade HELCOMi soovitude miinimumnõuete täitmiseks vajalikest, olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest; koostada hädaolukorra lahendamiseks vajalike puuduvate ressursside pikaajaline investeringute kava; korraldada puuduvate ressursside kooskõlastatud hankimine.
5. Korraldada Piirivalveameti ja Veeteede Ameti koostöökokkuleppe sõlmimine, määrata kindlaks riigisisestel ja rahvusvahelistel õppustel-operatsioonidel osalemise kord ning väljakutsele reageerimise ajad.

Soovitused siseministrile ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks valmisoleku taseme tõstmiseks:

1. Määrata HOVSis ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks (sh ulatuslikuks reostuseks) valmisoleku tagamiseks ja hädaolukorra lahendamiseks juhtministeerium, kes vastutab hädaolukorra riskianalüüsi koostamise ja riskide maandamise eest; hädaolukorra plaani koostamise, vajalike ressursside koondülevaate koostamise ja nende hankimise korraldamise eest ning koolituste/õppuste korraldamise eest.
2. Koostada koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Keskkonnaministeeriumiga ja Sotsiaalministeeriumiga ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorraks (sh ulatuslikuks reostuseks) valmisoleku planeerimiseks terviklik riskianalüüs; täiendada riskianalüüsi hädaolukorras evakueerimise vajaduse analüüsiga; koostada riskianalüüsi ankeet (hädaolukorra hindamise ankeet), mis sisaldab koondülevaadet ühelt poolt kõikidest rakendatud riskimaandamismeetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning teiselt poolt rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest, et nende mõju oleks võimalik arvestada hädaolukorrale hinnangu andmisel.
3. Korraldada koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Keskkonnaministeeriumiga ja Sotsiaalministeeriumiga ohtlike veoste riikliku järelevalve korrastamine, et tagada pädevate asutuste omavaheline optimaalne tööjaotus ning piisavas ulatuses kontrollimine (sh märgistuse kontroll).
4. Korraldada koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Keskkonnaministeeriumiga ja Sotsiaalministeeriumiga ohtlike kemikaalide vedudega seondult kõikide käsitlemist vajavate riskide maandamine, sh ohtlike veoste piisav jälgimine Eesti maanteedel ja raudteedel; ettevõtjate kohustusliku vastutuskindlustuse miinimummäära tõstmine jms.
5. Koostada koostöös Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga, Keskkonnaministeeriumiga ja Sotsiaalministeeriumiga ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud hädaolukorras (sh ulatusliku reostuse korral) tegutsemiseks terviklik plaan, mis sisaldab selget hädaolukorra lahendamise juhtimisahelat, määrab kindlaks kõikide kaasatud osapoolte rollid (sh evakueerimisel) ning hõlmab kõiki hädaolukorra lahendamiseks vajalikke ressursse.
6. Korraldada hädaolukorra lahendamiseks vajalike ressursside olemasolu ja kättesaadavus. Koostada koondülevaade vajalikest, olemasolevatest ja puuduvatest ressurssidest; korraldada puuduvate ressursside kooskõlastatud hankimine.
7. Korraldada ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetustest tingitud hädaolukorraks valmisolekuks kõikidele kaasatud osapooltele koolitusi ja õppusi.
8. Korraldada Päästeameti ja Maanteeameti koostöökokkuleppe sõlmimine, määrata kindlaks rasketehnika kaasamise põhimõtted päästetöödel; riigisisestel ja rahvusvahelistel õppustel-operatsioonidel osalemise kord ning koostöö reostuse likvideerimisel.

Lisa 2. Auditi tutvustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on hinnangu andmine Eesti valmisolekule loomataudiga (lindude gripp), pandeemiaga (gripipandeemia), merereostusega ning ohtlike kemikaalide transpordiõnnetusega kaasneda võivaks hädaolukorraks ning soovitude kaudu aidata kaasa valmisoleku taseme tõstmisele.

Hinnangu kriteeriumid

Auditis käsitleti nelja riigi tasandil I riskirühma (s.t suure toimumise tõenäosusega ja raskete tagajärgedega) kuuluvat hädaolukorda, et selgitada välja, kas hädaolukorra prioriteetseks tunnistamisele on järgnenud ka nõutaval tasemel hädaolukorraks ettevalmistus.

Auditis ei käsitletud kõiki I riskirühma kuuluvaid hädaolukordi (loodusõnnetusega seotud hädaolukord, suure tulekahju/plahvatusega seotud hädaolukord, massiline mürgistus ja pikaajaline/ulatuslik elektrikatkestus).

Auditi tulemusel antakse hinnang ülal nimetatud nelja hädaolukorra riskianalüüsile, plaanile ja selle rakendamiseks eelduste loomisele. Hädaolukorraks valmisolekut hinnates otsiti vastust järgmistele küsimustele ja lähtuti alljärgnevatest kriteeriumidest:

1. Kas hädaolukorda on õigesti hinnatud?

1.1. Kas on selgitatud välja, miks, kus ja kunas võib hädaolukord tekkida?

1.1.1. Kasutatav riskianalüüsi meetodika sisaldab kõiki olulisi komponente.

1.1.2. Riskianalüüsi meetodikat on õigesti rakendatud.

1.2. Kas hädaolukorra tekkimise tõenäosust ja tagajärgede ulatust on õigesti hinnatud?

1.2.1. Kasutatav riskianalüüsi meetodika võimaldab hädaolukorra tekkimise tõenäosust ja tagajärgede ulatust õigesti hinnata.

1.2.2. Riskianalüüsi meetodikat on õigesti rakendatud.

1.2.3. On arvestatud riskimaandamise meetmetega.

1.2.4. Toimub hädaolukorra tekkimise tõenäosuse ja tagajärgede ulatuse pidev ning regulaarne ülevaatamine.

2. Kas hädaolukorras tegutsemine on õigesti planeeritud?

2.1. Kas rollijaotus (kes, mida, millal ja kuidas teeb) on selge?

2.1.1. Hädaolukorras tegutsemiseks on koostatud plaan, mis sisaldab ülevaadet, kes, mida, millal ja kuidas teeb.

2.2. Kas on määratud kindlaks ressursside ja teenuste vajadus?

2.2.1. On olemas ülevaade elutähtsa valdkonna ressurssidest.

2.2.2. Vajalikud ressursid ja teenused on kaardistatud.

2.2.3. On nimetatud ressursside soetamise, hoidmise ja uuendamise eest vastutajad.

2.2.4. On tagatud ressursside kasutamise järelevalve.

2.3. Kas plaani hinnatakse, testitakse ja täiendatakse regulaarselt?

2.3.1. On korraldatud plaani regulaarne täiendamine (ja täiendatud plaanide edastamine kõigile osapooltele).

2.3.2. On määratud plaani haldamise ja pideva täiustamise eest vastutajad.

2.3.3. On tagatud plaani korrigeerimine vastavalt olukorra muutustele.

2.3.4. On tagatud plaani õppustel testimine.

3. Kas on loodud eeldused plaani täitmiseks?

3.1. Kas vajalikud ressursid on olemas (finants-, materiaalne ja inimressurs)?

3.1.1. Vajalikud ressursid on olemas:

- Inimestel on vajalik kompetentsus. Hädaolukorras tegutsemise eest vastutavad isikud on lisaks erialasele ettevalmistusele läbinud vastavad koolitused ja õppused.
- Materiaalseid ressursid on töökorras, neid on nõuetekohaselt hoitud ja vajaduse korral uuendatud.
- Finantsressursid on proportsioonis võimaliku hädaolukorra olulisusega.

3.1.2. On märgitud kõik lepingute jm kokkulepetega tagatud ressursid.

3.1.3. Vajalike materiaalseste ressursside säilimist kontrollitakse vähemalt kord aastas.

3.1.4. Riskianalüüsis välja toodud meetmetega ja plaanis ette nähtud ressurssidega arvestatakse riigieelarve eelnõu koostamisel.

3.1.5. Igas elutähtsas valdkonnas on olemas optimaalne tegevusvaru.

3.1.6. Tegevusvaru säilimist kontrollitakse vähemalt kord aastas.

3.1.7. Elutähtsa valdkonna eest vastutava ministeeriumi esitatud tegevusvaru moodustamise kavaga arvestatakse riigieelarve eelnõu koostamisel.

3.2. Kas on rakendatud meetmeid puuduvate ressursside saamiseks?

3.2.1. Ülevaade puuduvatest ressurssidest on olemas.

3.2.2. Puuduvate ressursside kohta on koostatud pikaajaline investeringute kava.

3.3. Kas ressursid on vajaduse korral kättesaadavad?

3.3.1 Hädaolukorras tegutsemiseks tarvilikud ressursid on vajaduse korral kättesaadavad.

3.3.2 Tegevusvaru on vajaduse korral kättesaadav:

- füüsilisi tegevusvarusid hoitakse hajutatult;
- lepingute alusel hoitav tegevusvaru on vajaduse korral kättesaadav.

Varasemad Riigikontrolli auditid

- 23.02.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/9 “Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks maismaal”;
- 23.11.2004. a kontrolliaruanne nr 2-5/04/114 “Merereostusjuhtumite käsitlemine ja reostuse likvideerimine”.

Auditi ulatus ja metoodika

Riigikontroll teeb auditeid kooskõlas INTOSAI auditistandarditega. Need standardid nõuavad, et audit planeeritakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab auditi korraldada efektiivselt, aga teisalt avastada kõik olulised vead, ebatäpsused ja sisekontrollisüsteemi nõrgad küljed.

Audit koosnes peamiselt järgmistest **toimingutest**:

- kõikide auditeeritud hädaolukordadega seotud õigusaktide analüüs (vt lisa 5);
- kõikide auditeeritud hädaolukordadega seotud riskianalüüside, plaanide jt dokumentide analüüs;
- intervjuerimine – ajavahemikul 12.04.–13.06.2006 korraldati 54 intervjuud Siseministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Keskkonnaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning nende haldusala asutuste esindajatega ning SA Tartu Ülikooli Kliinikum, WHO Eesti esinduse ja ASi Eesti Raudtee töötajatega (vt lisa 6);
- hädaolukorraks valmisoleku riskijuhtimise protsessi tõhususe hindamine auditisse kaasatud Suurbritannia Cranfieldi ülikooli ekspertide Tony Moore ja Stevyn D Gibson arvamusele tuginedes.

Eksperdina oli kaasatud Vootele Hansen.

Menetlustoimingud tehti ajavahemikul 22.02.–30.06.2006. Auditi toimingud, mis on selle aruande koostamise aluseks, lõpetati 15.02.2007.

Auditeeritud asutusteks olid Siseministeerium, Põllumajandusministeerium, Sotsiaalministeerium, Keskkonnaministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Auditi meeskond

Üldvastutaja: peakontrolör **Ülle Madise**

Auditi korraldamise eest vastutaja: auditijuht **Markko Kard**

Auditi meeskond: vanemaudiitor **Alina Undrits**, vanemaudiitor **Janno Veskimets**

Lisa 3. Rahvusvahelised kohustused hädaolukorraks valmisolekul

Rahvusvaheliste kohustuste täitmiseks on Eestil vaja tagada inimeste, vara ja keskkonna kaitse loomataudiga, gripipandeemiaga, merereostusega ja ohtlike kemikaalide transpordiõnnetusega kaasnedes võivaks hädaolukorraks.

Eesti osaleb Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) ja Euroopa Liidu liikmena Euroopa Komisjoni varajase teavitamise ja kiirreageerimise süsteemis (EWRS) ning bioloogiliste ja keemiliste juhtumiste kiirhoiatussüsteemis (RAS-BICHAT). Eesti on Euroopa Haiguste Ennetamise ja Kontrolli Keskuse (ECDC) ja Maailma Loomatervise Organisatsiooni (OIE) liige.

Rahvusvahelistest sanitaarmeditsiinilistest eeskirjadest (IHR) tulenevalt peab Eesti teavitama teisi riike mis tahes haigustega seotud ohtudest (sh bioterrorism), kui need võivad ohustada teiste riikide elanike tervist. Eestil on kohustus ka haiguspuhangu tekitaja diagnoosida. Epidemioloogiliselt olulistest haigustekitajatest teavitab Viroloogia Kesklabor pidevalt Tervisekaitseinspeksiooni, kes omakorda teavitab Sotsiaalministeeriumi, Välisministeeriumi, WHOd ja Euroopa Komisjoni. Eesti osaleb Euroopa Komisjoni nakkushaiguste seirevõrgustiku pandeemiaks valmisoleku tegevuses ning Euroopa Komisjoni rahvatervise valmisoleku ja reageerimise planeerimise komisjoni (PRPG) töös.

Läänemere ühise kaitse reeglid on kokku lepitud Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioonis. Konventsiooni üheks peamiseks põhimõtteks on, et osapooled võtavad igaüks eraldi või ühiselt tarvitusele kõik õiguslikud, administratiivsed või muud reostuse ärahoidmiseks vajalikud meetmed, et saavutada Läänemere ökoloogiline taastumine ja tasakaal. Eesti ühines Helsingi konventsiooniga 1992. aastal. Miinimumsoovitused reostusele reageerimiseks on kirjas Helsingi konventsioonis ja HELCOMi reostustõrje käsiraamatus. Soovitused lähtuvad ohust, mis tekib 10 000 m³ reostava aine sattumisel merekeskkonda. Pärast 24 tundi katab selline ala 20–30 km². Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (IMO) konventsioonidega liitumisest tuleneb inimeste päästmise kohustus Eesti päästealal ja reostustõrje võimekus. Merereostuse vältimine on lisaks reguleeritud ka “Rahvusvahelise konventsiooniga merereostuse vältimiseks laevadelt” (MARPOL 73/78). Eesti on ühinenud 1971. aasta Rahvusvahelise Naftareostuse Hüvitamise Fondiga (IOPC) ja selle 1992. aasta protokolliga.

Ohtlike veoste puhul lähtutakse “Ohtlike veoste rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkuleppes (ADR)”, “Ohtlike veoste rahvusvahelise siseveotranspordi Euroopa kokkuleppes (ADN)” ja “Rahvusvahelisest ohtlike kaupade mereveo eeskirjadest (IMDG koodeks)” ning 1980. aasta rahvusvaheliste raudteevadude COTIF konventsiooni lisast “Ohtlike veoste rahvusvaheline raudteeveo kokkulepe (RID)” ja raudteekaubaveo kokkuleppe SMGS nõuetest. Ohtlike kemikaalide ekspordile ja impordile on kehtestatud nõuded Euroopa Parlamendi ja EL Nõukogu määruses 304/2003/EÜ (ELT L063, 06.03.2003).

Lisa 4. Aruandes kasutatud lühendid

ADN –	ohtlike veoste rahvusvaheline siseveetranspordi Euroopa kokkulepe
ADR –	ohtlike veoste rahvusvaheline autoveo Euroopa kokkulepe
ECDC –	Euroopa Haiguste Ennetamise ja Kontrolli Keskus, <i>European Centre for Disease Prevention and Control</i>
EDACS –	digitaalne raadiosidevõrk, <i>Enhanced Digital Access Communications System</i>
EISS –	Euroopa gripiseire, <i>European Influenza Surveillance Scheme</i>
EK –	Euroopa Komisjon
EL –	Euroopa Liit
ERDF –	Euroopa Regionaalarengu Fond, <i>European Regional Development Fund</i>
EWRS –	Euroopa Komisjoni varajase teavitamise ja kiirreageerimise süsteem, <i>Early Warning and Response System</i>
HELCOM =	Helsingi komisjon, Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooni eesmärkide saavutamiseks asutatud organ, <i>Helsinki Commission</i>
HO –	hädaolukord
HOLK –	hädaolukordade lahendamise kava
HOVS –	hädaolukorraks valmisoleku seadus
IHR –	rahvusvahelised sanitaarmeditsiinilised eeskirjad, <i>International Health Regulations</i>
IMDG koodeks –	rahvusvaheline ohtlike kaupade mereveo eeskiri
IMO –	Rahvusvaheline Mereorganisatsioon, <i>International Maritime Organisation</i>
IOPC Fond –	Rahvusvahelise Naftareostuse Hüvitamise Fond, <i>International Oil Pollution Compensation Fund</i>
ITOPF –	<i>International Tanker Owner Pollution Federation</i>
KOV –	kohalik omavalitsus
LTTS –	loomatauditörje seadus
MARPOL –	rahvusvaheline konventsioon merereostuse vältimiseks laevadelt, <i>International Convention for the Prevention of Pollution from Ships</i>
NETS –	nakkushaiguste ennetamise ja törje seadus
OIE –	Maailma Loomatervise Organisatsioon, <i>Office International des Epizooties</i>
PRPG –	Euroopa Komisjoni rahvatervise valmisoleku ja reageerimise planeerimise komisjon, <i>Health Preparedness and Response Planning Group</i>
PSSA –	eriti tundlik mereala, <i>Particular Sensitive Sea Area</i>
RAS-BICHAT –	bioloogiliste ja keemiliste juhtumiste kiirhoiatussüsteem, <i>Rapid Alert System on Biological and Chemical Agents Attacks</i>
RID –	ohtlike veoste rahvusvaheline raudteeveo kokkulepe
SARS –	raskekujuline äge respiratoorne sündroom, <i>severe acute respiratory syndrome</i>
THA –	Tervishoiuamet
TKI –	Tervisekaitseinspeksioon
VKL –	Viroloogia Kesklabor
VTA –	Veterinaar- ja Toiduamet
VTL –	Veterinaar- ja Toidulaboratoorium
WHO –	Maailma Terviseorganisatsioon, <i>World Health Organization</i>

Lisa 5. Analüüsitud õigusaktide loetelu

Seadused

- **Kaubandusliku meresõidu koodeks**
- **Päästeseadus**
- **Veeseadus**
- **Riigipiiri seadus**
- **Piirivalveseadus**
- **Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsiooni ratifitseerimise seadus**
- **Eriolukorra seadus**
- **Erakorralise seisukorra seadus**
- **Sadamaseadus**
- **Kemikaaliseadus**
- **Loomatauditõrje seadus**
- **Veterinaarkorralduse seadus**
- **Autoveoseadus**
- **Hädaolukorraks valmisoleku seadus**
- **Tervishoiuteenuste korraldamise seadus**
- **Meresõiduohutuse seadus**
- **Raudteeseadus**
- **Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus**
- **Loomade ja loomsete saadustega kauplemise ning nende impordi ja ekspordi veterinaarjärelevalve seadus**
- **Rahvatervise seadus**

Määrused

- Vabariigi Valitsuse 15.03.1996. a määrus nr 83 “**Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioonist tulenevate õigusaktide kinnitamine**”
- Vabariigi Valitsuse 21.12.1999. a määrus nr 393 “**Eriti ohtlike loomataudide nimekirja kehtestamine**”
- Vabariigi Valitsuse 01.08.2000. a määrus nr 260 “**Eriti ohtlike loomataudide ennetamise ja tõrjega seotud kulude hüvitamise tingimused ja kord**”
- Vabariigi Valitsuse 20.09.2000. a määrus nr 305 “**Merereostuse avastamise ja likvideerimise ülesande täitmise korrastamine**”
- Vabariigi Valitsuse 17.07.2001. a määrus nr 243 “**Kriisireguleerimisalasele koolitusele kuuluvate ametnike loetelu**”
- Vabariigi Valitsuse 02.10.2001. a määrus nr 312 “**Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimääruse, koosseisu ja esimehe kinnitamine**”
- Vabariigi Valitsuse 23.01.2002. a määrus nr 44 “**Kiirabi, haiglate ning pääste- ja politseiasutuste kiirabialase koostöö kord**”
- Vabariigi Valitsuse 25.01.2002. a määrus nr 55 “**Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus**”
- Vabariigi Valitsuse 20.05.2002. a määrus nr 166 “**Hädaolukorrast teavitamise kord ja nõuded edastatavale teabele**”
- Vabariigi Valitsuse 10.07.2002. a määrus nr 222 “**Tervishoiukorraldus hädaolukorras**”
- Vabariigi Valitsuse 23.07.2002. a määrus nr 237 “**Eesti sise- ja territoriaalmeres, majandusvööndis ning Peipsi, Lämmi- ja Pihkva järvel otsingu ja päästetööde tegemise, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise kord**”
- Vabariigi Valitsuse 26.09.2003. a määrus nr 245 “**Kaitseväe pääste- ja hädaabitöödel osalemise kord**”

- Vabariigi Valitsuse 13.11.2003. a määrus nr 281 “**Nakkushaiguste tõrjeks tehtava rahvusvahelise koostöö ja teavitamise nõuded ning kord**”
- Vabariigi Valitsuse 27.11.2003. a määrus nr 297 “**Nakkushaiguste esinemise ja haigestumise ohutegurite kohta teabe edastamise kord ja edastatavate andmete koosseis**”
- Vabariigi Valitsuse 27.11.2003. a määrus nr 298 “**Eesti riigipiiril eriti ohtlike nakkushaiguste leviku tõkestamise kord ja tingimused**”
- Vabariigi Valitsuse 11.05.2004. a määrus nr 185 “**Siseministeeriumi põhimäärus**”
- Keskkonnaministri 31.12.2003. a määrus nr 89 “**Keskkonnainspektsiooni põhimäärus**”
- Keskkonnaministri 14.07.2004. a määrus nr 93 “**Sekkumis- ja tegutsemistasemed ning hädaolukorrakiirituse piirmäär kiirgushädaolukorras**”
- Põllumajandusministri 25.11.1999. a määrus nr 34 “**Teatamiskohustuslike ja registreerimiskohustuslike loomataudide loetelu kinnitamine**”
- Põllumajandusministri 18.02.2000. a määrus nr 5 “**Laboratooriumide poolt teatamiskohustusliku ja reageerimiskohustusliku loomataudi kahtlusel või diagnoosimisel esitatava teatise vormi- ja sisunõuded ning esitamise kord**”
- Põllumajandusministri 11.04.2003. a määrus nr 41 “**Lindude gripi tõrje eeskiri**”
- Põllumajandusministri 27.04.2004. a määrus nr 74 “**Nõuded loomade profülaktilise karantiini rakendamisele ja karantiinikeskustele**”
- Põllumajandusministri 07.05.2004. a määrus nr 85 “**Sihtkohas ja piiripunktis tehtava veterinaarkontrolli kord**”
- Põllumajandusministri 29.10.2004. a määrus nr 173 “**Eriti ohtlike loomataudide nimekirja mittekuuluvate loomataudide ennetamise ja tõrje finantseerimise kord**”
- Põllumajandusministri 13.05.2005. a määrus nr 55 “**Loomsete saaduste ja nende käitlemise, sealhulgas nendega kauplemise, veterinaarnõuded**”
- Põllumajandusministri 05.06.2006. a määrus nr 67 “**Imporditavate loomade ja loomsete saaduste veterinaarnõuded**”
- Siseministri 12.05.2003. a määrus nr 55 “**Ohtliku ja suurõnnetuse ohuga ettevõtte teabelehe, ohutusaruande ja hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise ja esitamise kord ning suurõnnetuse ohuga ettevõtete loetelu pidamine**”
- Siseministri 23.12.2004. a määrus nr 74 “**Päästeameti põhimäärus**”
- Sotsiaalministri 28.12.2001. a määrus nr 156 “**Tervisekaitsenõuded surnu hoidmisele, vedamisele, matmisele ja ümbermatmisele**”
- Sotsiaalministri 07.10.2003. a määrus nr 113 “**Vaktsiinide ja immuunglobuliinide soetamise, jaotamise, säilitamise ja veo ning külmahela toimimise kord**”
- Sotsiaalministri 31.10.2003. a määrus nr 116 “**Immuniseerimise korraldamise nõuded**”
- Sotsiaalministri 31.10.2003. a määrus nr 117 “**Haiglanakkuste seire, ennetamise ja tõrje abinõude ning sellekohase teabe edastamise kord ning mikrobioloogia- ja viroloogialaborist haiglanakkuse laboratoorse seire ning mikroobide ravimresistentsuse uurimuse tulemuste Tervisekaitseinspektsioonile edastamise kord**”
- Sotsiaalministri 31.10.2003. a määrus nr 119 “**Nakkusohhtliku materjali käitlemise kord**”
- Sotsiaalministri 31.10.2003. a määrus nr 120 “**Nakkushaige tahtest olenematu ravi kohaldamise otsuse tegemise kord**”
- Sotsiaalministri 31.10.2003. a määrus nr 123 “**Nakkushaiguste tõrje nõuded**”
- Sotsiaalministri 10.11.2003. a määrus nr 126 “**Karantiininõuded ja nende täitmise järelevalve kord**”
- Sotsiaalministri 03.12.2004. a määrus nr 122 “**Ohtlike kemikaalide identifitseerimise, klassifitseerimise, pakendamise ja märgistamise nõuded ning kord**”
- Teede- ja sideministri 6.12.2000. a määrus nr 106 “**Nõuded kemikaali hoiukohale, peale-, maha- ja ümberlaadimiskohale ning teistele kemikaali käitlemiseks vajalikele**”

ehitistele sadamas, autoterminalis, raudteejaamas ja lennujaamas ning erinõuded ammooniumnitraadi käitlemisele”

- Teede- ja sideministri 14.12.2001. a määrus nr 118 “**Ohtlike veoste autoveo eeskiri**”
- Majandus- ja kommunikatsiooniministri 03.04.2003. a määrus nr 55 “**Nõuded veovahenditele**”
- Majandus- ja kommunikatsiooniministri 10.08.2005. a määrus nr 89 “**Ohtlikust lastist teavitamise kord ja esitatavate andmete loetelu ning huvitatud isikutele ohtliku lasti kohta käiva teabe edastamise kord**”

Korraldused

- Vabariigi Valitsuse 17.09.2002. a korraldus nr 618-k “**Riikliku kriisireguleerimisplaani kinnitamine**”, muudetud 01.02.2007 VV istungil
- Vabariigi Valitsuse 12.12.2005. a korraldus nr 738 “**Ministeeriumidevahelise komisjoni moodustamine merenduse, merekaitse ja reostustõrje küsimuste lahendamise koordineerimiseks**”
- Vabariigi Valitsuse 27.04.2006. a korraldus nr 251 “**Ministeeriumide riskianalüüsi kokkuvõtte 2005 kinnitamine**”

Käskkirjad

- Keskkonnaministri 17.09.2003. a käskkiri nr 652 “**Keskkonnaministeeriumi kriisireguleerimismeeskonna moodustamine ning töökorralduse ja kokkukutsumise kord**”
- Keskkonnaministri 06.02.2006. a käskkiri nr 134 “**Keskkonnaministeeriumi kriisireguleerimismeeskonna moodustamise ning töökorralduse ja kokkukutsumise korra muutmine**”
- Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kantsleri 30.10.2003. a käskkiri nr 52 “**Kriisireguleerimismeeskonna ülesannete, kokkukutsumise korra ja töökorralduse kinnitamine**”
- Majandus- ja kommunikatsiooniministri 18.06.2004. a käskkiri nr 206 “**Ministeeriumi kriisireguleerimismeeskond ning kriisireguleerimisalaste ülesannete määramine**”
- Siseministri 15.03.2002. a käskkiri nr 117 “**Siseministeeriumi kriisireguleerimismeeskonna moodustamine ning töökorralduse ja kokkukutsumise kord**”
- Siseministri 11.03.2003. a käskkiri nr 102 “**Maakondlike kompleksõppuste ajakava aastani 2005**”
- Siseministri 24.11.2003. a käskkiri nr 514 “**Piirivalveameti reostustõrjeplaan**”
- Siseministri 19.01.2006. a käskkiri nr 31 “**Siseministeeriumi valitsemisala hädaolukordade riskianalüüs 2005**”
- Sotsiaalministri 09.2003. a käskkiri nr “**Kriisireguleerimismeeskonna moodustamine ning töökorralduse ja kokkukutsumise kord**”
- Põllumajandusministri 19.12.2005. a käskkiri nr 300 “**Kriisireguleerimismeeskonna moodustamine ning töökorralduse ja kokkukutsumise kord**”

Kavad/kokkuvõtted ja metoodilised materjalid

- “**Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004)**”
- “**Päästeteenistuse arengukava 2005–2009**”
- “**Tegevusvaru põhise riigireservi arengukava aastani 2006**”, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 18.11.2004. a kabinetinõupidamisel
- “**Ministeeriumide riskianalüüside kokkuvõtte 2004**”, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 03.03.2005. a kabinetinõupidamisel
- “**Merekeskkonna kaitse parema korraldamise tegevuskava aastateks 2005–2007**”, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 31.03.2005. a istungil
- “**Maakonna ning valla ja linna riskianalüüsi metoodika**”, siseministri 26.06.2001. a määrus nr 78

- **“Ministeeriumi kriisireguleerimismeeskonna moodustamise ja selle töökorralduse koostamise alused ja ajakava”**, Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 22.05.2003. a otsus nr 9
- **“Ministeeriumi valitsemisalas esineda võivate hädaolukordade lahendamise kavade koostamise üldalused ja ajakava”**, Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonis 19.04.2004. a kinnitatud
- **“Ministeeriumi riskianalüüsi ajakava ja metoodika 2005”**, Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 15.06.2005. a otsus nr 11
- **“Maakonna kriisireguleerimisplaani koostamise metoodiline abimaterjal”**
- **“Ministeeriumide ja maakondade riskianalüüsi kokkuvõte 2005”** heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 22.02.2006. a istungil ja Vabariigi Valitsuse 30.03.2006. a kabinetinõupidamisel
- **“Siseministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2007–2010”**, kinnitatud siseministri 14.03.2006. a käskkirjaga nr 113
- **“Riiklik loomatauditõrje programm 2006. aastal”**, kinnitatud VTA peadirektori 03.02.2006. a käskkirjaga nr 59
- **“Piirivalve merekontseptsioon”**, 20.12.2006. a kinnitanud Piirivalveameti peadirektor
- **“Riiklik merereostustõrje plaan”**, mille põhimõtted võeti teadmiseks Vabariigi Valitsuse 11.01.2007. a kabinetinõupidamisel

Lisa 6. Intervjueeritute nimekiri

Põllumajandusministeerium ja tema valitsemisala

Intervjuud toimusid ajavahemikul 15.05.2006–07.06.2006.

1. Ants Noot Põllumajandusministeeriumi kantsler
2. Roland Türner haldusosakonna juhataja kt
3. Riina Velleste haldusosakonna juhataja asetäitja
4. Mari Hõbemäe haldusosakonna nõuniku kt
5. Ago Pärtel Veterinaar- ja Toiduameti peadirektor
6. Olev Kalda peadirektori asetäitja kt
7. Enel Niin loomatervishoiu ja loomakaitse osakonna juhataja
8. Olev Peetsu Veterinaar- ja Toidulaboratooriumi kesklaboratooriumi direktor
9. Külli Tisler direktori asetäitja / kvaliteedijuht
10. Imbi Nurmoja direktori asetäitja loomahaiguste alal
11. Allan Mets Tallinna Veterinaar- ja Toidulaboratooriumi juhataja

Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium ja tema valitsemisala ning

AS Eesti Raudtee

Intervjuud toimusid ajavahemikul 20.04.2006–10.05.2006.

1. Andres Tint Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi asekanstler
2. Nathan Tõnnisson asekanstler
3. Ain Tatter teede- ja raudteeosakonna juhataja
4. Tõnis Lepp lennundus- ja merendusosakonna juhataja asetäitja
5. Tiit Põder lennundus- ja merendusosakonna peaspetsialist
6. Mati Iila kriisireguleerimise osakonna nõunik
7. Tõnu Ader kriisireguleerimise osakonna peaspetsialist
8. Jüri Olde kriisireguleerimise osakonna peaspetsialist
9. Andrus Maide Veeteede Ameti peadirektor
10. Ain Randi töökeskkonnaspetsialist
11. Are Piel laevaliikluse korraldamise osakonna juhataja
12. Riho Sõrmus Maanteeameti peadirektor
13. Koit Tsefels peadirektori asetäitja
14. Jüri-Karl Seim Raudteeinspektsiooni peadirektor
15. Margus Meius raudteeliikluse ja raudteeveeremi järelevalve talituse juhataja kt
16. Marius Kupper AS Eesti Raudtee ohutusosakonna riskianalüüsi ja kriisireguleerimise peaspetsialist

Siseministeerium ja tema valitsemisala

Intervjuud toimusid ajavahemikul 12.04.2006–13.06.2006.

1. Kalev Timberg Siseministeeriumi sisejulgeoleku asekanstler
2. Raine Eenma kriisireguleerimise büroo juhataja
3. Kevin Probert-Ehaver- kriisireguleerimise osakonna nõunik
4. Tuuli Tang kriisireguleerimise osakonna nõunik
5. Jaana Aduson kriisireguleerimise osakonna nõunik
6. Toomas Kasemaa piirivalvepoliitika büroo juhataja
7. Mati Raidma Päästeameti peadirektor
8. Alo Tammsalu peadirektori asetäitja
9. Jaan Tross kriisireguleerimiskeskuse juhataja
10. Roland Peets Piirivalveameti peadirektor

11. Ants Ojasoo piiriosakonna vanemohvitser
12. Silver Vahtra mereosakonna reostustõrje jaoskonna ülem

Keskkonnaministeerium ja tema valitsemisala

Intervjuud toimusid ajavahemikul 08.05.2006–12.05.2006.

1. Olavi Tammemäe Keskkonnaministeeriumi abiminister
2. Harry Liiv keskkonnakorralduse asekanstler
3. Rein Raudsep keskkonnakorralduse ja -tehnoloogiaosakonna juhataja
4. Viktor Grigorjev keskkonnakorralduse ja -tehnoloogiaosakonna nõunik
5. Olev Luhtein veeosakonna nõunik
6. Ain Purga Keskkonnainspektiooni peadirektor
7. Heiki Nurmsalu peadirektori asetäitja kt

Sotsiaalministeerium ja tema valitsemisala, SA TÜ Kliinikum ja WHO Eesti esindus

Intervjuud toimusid ajavahemikul 18.05.2006–05.06.2006.

1. Maarja Mändmaa Sotsiaalministeeriumi kanstler
2. Ivi Normet tervishoiu asekanstler
3. Heli Paluste tervishoiuosakonna tervishoiupoliitika juht
4. Martin Kadai rahvatervise osakonna peaspetsialist
5. Triin Raag hoolekande osakonna peaspetsialist
6. Üllar Kaljumäe Tervishoiuameti peadirektor
7. Marek Seer erakorralise meditsiini osakonna juhataja
8. Mihkel Tamme katastroofimeditsiini büroo juhataja
9. Tiiu Aro Tervisekaitseinspektiooni peadirektor
10. Mihhail Muzõtšin peadirektori asetäitja
11. Kuulo Kutsar epidemiloojianõunik
12. Inna Sarv Viroloogia Kesklabori juhataja
13. Jarno Habicht WHO esindaja Eestis
14. Ago Kõrgvee SA TÜ Kliinikum anestesioloogia ja intensiivravi kliiniku direktor

Riigikontroll tänab auditeeritud ja auditis osalenud eksperte meeldiva koostöö eest!

**Siseministri, põllumajandusministri, sotsiaalministri,
keskkonnaministri ning majandus- ja
kommunikatsiooniministri vastused**



SISEMINISTEERIUM

Riigikontroll

09.05.2007 nr 9.2-10/3124

Siseministeeriumi vastus kontrolliaruande eelnõu "Eesti valmisolek hädaolukorraks" kohta

Siseministeerium tänab Riigikontrolli väga põhjaliku aruande koostamise eest Eesti riigi valmisoleku analüüsimisel erinevateks hädaolukordadeks valmisolekul. Eriti oluline on Riigikontrolli koostatud aruanne seetõttu, et Siseministeerium on algatanud koostöös teiste ministeeriumidega kriisireguleerimise õigusruumi korrastamise protsessi ning see annab võimaluse Riigikontrolli mitmeid järeldusi nimetatud protsessis kasutada.

Alljärgnevalt toome ära Siseministeeriumi seisukohad Riigikontrolli soovitude osas, mis on kokkuvõtvalt kajastatud dokumendi lisan 1:

1) Riigikontrolli soovitusid nr 1, 3, 4, 5, 9, 10 ja 11 seoses Hädaolukorraks valmisoleku seaduse ja teiste kriisireguleerimise õigusaktide täiendamisega:

Siseministeerium on nimetatud Riigikontrolli ettepanekutega põhimõtteliselt nõus. Seejuures on Siseministeeriumi poolt koostöös teiste ministeeriumidega koostatud dokumendis "Kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsioon" ka sätestatud vajadus täpsustada ministeeriumide ülesannete jaotust mitme ministeeriumi valitsemisala puudutavate hädaolukordade analüüsimisel, s.t. milline ministeerium analüüsib hädaolukorra tõenäosust, selle võimalikke tagajärgi ning kuidas erinevate ministeeriumide analüüsid omavahel siduda. Samuti on kontseptsioonis kirjas, et Hädaolukorraks valmisoleku seaduse ühes alamaktis tuleb määratleda hädaolukordade ennetamise eest vastutavad ministeeriumid ja nende ülesanded ennetustegevuses. Muuhulgas on öeldud, et mitme ministeeriumi valitsemisala puudutava hädaolukorra puhul on vajalik sätestada vastava hädaolukorra ennetustegevuse juhtivministeerium. Kontseptsioon toob välja ka vajaduse koostada teine alamakt, kus sätestatakse juhtivad ministeeriumid hädaolukordade lahendamisel. Samuti on oluline nimetatud alamaktis määratleda, mida tähendab juhtivministeeriumi roll, s.t. tema vastutab kogu riigis konkreetse hädaolukorra lahendamise eest.

Hädaolukorraks valmisoleku seaduse muutmise seaduse eelnõu on kavas viia Riigikokku kinnitamiseks 2008. a. esimesel kvartalil, enne seda peab ta aga läbima kooskõlastusringi ministeeriumides ning saama ka Vabariigi Valitsuse heakskiidu. Konsultatsioonid erinevate kriisireguleerimiseksperptidega eelnõu teksti osas on juba alanud. Ministeeriumidevahelises töörühmas arutatakse kontseptsioonis ning Riigikontrolli auditis tõstatatud ettepanekud ja soovitusid läbi ning üritatakse leida parim võimalik lahend.

2) Riigikontrolli soovitus nr 2 seoses Hädaolukorraks valmisoleku seaduse ja teiste kriisireguleerimise õigusaktide täiendamisega:

Evakueerimise alased küsimused vajavad kriisireguleerimise õigusruumi korrastamisel detailset ülevaatamist ning Riigikontrolli soovitused on siin kindlasti vajalikud. Samas on aga hetkel vara öelda, kuidas nimetatud küsimus kriisireguleerimise alastes õigusaktides täpsemalt sätestada. Hetkel on Hädaolukorraks valmisoleku seaduse alusel evakueerimise alase korralduse eest vastutavad maakonnad ja kohalikud omavalitsused. Nimelt peab eelpoolnimetatud seaduse alusel sisaldama maakonna ja kohaliku omavalitsuse kriisireguleerimisplaan evakueerimise meetmete kirjeldust. Lisaks on Päästametis valminud evakueerimise juhendmaterjal, mille alusel annab korralduse evakueerimise teostamiseks päästetööde juht. Evakueerimiseks korralduse andmine on päästetööde juhi seaduslik õigus ja tugineb Päästeseadusele. Samas tuleb nentida, et evakueerimise vajaduse otsuse võib esitada ka mõni teine hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus, kes peab seda antud olukorras vajalikuks.

3) Riigikontrolli soovitused nr 6 ja 8 seoses Hädaolukorraks valmisoleku seaduse ja teiste kriisireguleerimise õigusaktide täiendamisega:

Siseministerium nõustub nimetatud soovitustega ning võtab neid arvesse Hädaolukorraks valmisoleku seaduse ja teiste kriisireguleerimisalaste õigusaktide täiendamisel.

4) Riigikontrolli soovitused nr 7 seoses Hädaolukorraks valmisoleku seaduse ja teiste kriisireguleerimise õigusaktide täiendamisega:

Siseministerium on Riigikontrolli nimetatud soovitusega nõus. Vajalik on lisaks rõhutada, et ministeriumide riskianalüüside kokkuvõtte on koondtulemus ministeriumide riskianalüüside tulemustest ning prioriteedid kujunevad ministeriumide analüüside põhjal. Seega on oluline, et ministeriumid kasutaksid riskianalüüsi ühe vahendina oma arengu ja eelarve kavandamisel, et läbi oma eelarve rahastada neid tegevusi, mis on prioriteetsed konkreetse ministeriumi vastutusallas olevate olukordade riskide vähendamiseks.

5) Riigikontrolli soovitused nr 1-5 seoses ulatusliku merereostuse hädaolukorraks valmisoleku taseme tõstmisega:

Ühtse tervet kriisireguleerimise spektrit hõlmava juhtministeriumi määramine on problemaatiline, sest vastav regulatsioon ei saa minna vastuollu Vabariigi Valitsuse seaduse ja ministeriumide põhimäärustega, mille alusel on Siseministeriumil, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumil ning Keskkonnaministeriumil omad konkreetsed ülesanded merereostuste ennetamisel, reostuse likvideerimisel ja tagajärgede leevendamisel ning looduskeskkonna kaitsel. Siseministerium saab otseselt vastutada eelkõige vaid reostusseire ning reostustõrje ehk siis hädaolukorra lahendamise ühe osa eest. Küll on aga vajalik senisest paremini sidustada erinevate ministeriumide riskianalüüsid ning valmisoleku ja reageerimise plaanid ühe kindla hädaolukorra osas. Ühe lahendusena on dokumendis "Kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsioon" tõstatatud vajadus määratleda hädaolukorra ennetamise ja lahendamise juhtministeriumid. Konkreetsed seadusemuudatused selguvad aga alles käesoleva aasta teisel poolel, kui ministeriumide vahel on kõik vajalikud muudatusettepanekud läbi räägitud. Seejuures on võimalik, et ühe hädaolukorra ennetamise ja lahendamise juhtministeriumid on erinevad.

Merereostuse alase seire ja tõrje võimekuse arendamine jätkub regulaarselt ning vajalikud investeeringud on planeeritud sisse Siseministeriumi valitsemisala arengukavas aastateks 2008-2011. Samuti on alustanud siseturvalisuse arengukava koostamise raames tegevust merereostuse avastamise ja likvideerimise koostöökoda, mis määratleb nimetatud valdkonna arendamiseks vajalikud tegevused aastateks 2009-2013. Jätkub töö ka riikliku merereostustõrje plaani täiendamisel, mille kolmas osa (reostustõrje tegevusplaan) valmib 2007. a. augustiks. Käesoleval aastal on kavas allkirjastada ka Piirivalveameti ja Veeteede Ameti koostöökokkulepe.

6) Riigikontrolli soovitusel nr 1-9 seoses ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetusest tingitud ulatusliku reostuse hädaolukorraks valmisoleku taseme tõstmisega:

Ühtse tervet kriisireguleerimise spektrit hõlmava juhtministeeriumi määramine on problemaatiline, sest vastav regulatsioon ei saa minna vastuollu Vabariigi Valitsuse seaduse ja ministeeriumide põhimäärusega, mille alusel on Siseministeeriumil, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil ning Keskkonnaministeeriumil omad ülesanded ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetuste ennetamisel, õnnetustest tingitud reostuse likvideerimisel ja tagajärgede leevendamisel ning looduskeskkonna kaitsel. Siseministeerium saab otseselt vastutada eelkõige vaid ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetustele reageerimise ja päästetööde korraldamise ehk hädaolukorra lahendamise ühe osa eest. Küll on aga vajalik senisest paremini sidustada erinevate ministeeriumide riskianalüüsid ning valmisoleku ja reageerimise plaanid ühe kindla hädaolukorra osas. Ühe lahendusena on dokumendis "Kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsioon" tõstatatud vajadus määratleda hädaolukorra ennetamise ja lahendamise juhtministeeriumid. Konkreetsed seadusemuudatused selguvad aga alles käesoleva aasta teisel poolel, kui ministeeriumide vahel on kõik vajalikud muudatusettepanekud läbi räägitud. Seejuures on võimalik, et ühe hädaolukorra ennetamise ja lahendamise juhtministeeriumid on erinevad.

Ohtlike kemikaalidega seotud transpordiõnnetustele senisest parema reageerimise tagamiseks on Siseministeerium planeerinud terve rida päästealaseid investeeringuid Siseministeeriumi valitsemisala arengukavas aastateks 2008-2011. Samuti on alustanud siseturvalisuse arengukava koostamise raames tegevust õnnetuste ja tulekahjude ennetamise ning õnnetuste ja tulekahjude lahendamise koostöökojad, mis määratlevad nimetatud valdkondade arendamiseks vajalikud tegevused aastateks 2009-2013. Siseministeerium ei pea vajalikuks eraldi rõhutada Päästeameti ja Maanteeameti koostöökokkuleppe sõlmimise vajadust, sest näiteks rasketehnikat päästetööde teostamiseks on võimalik laenata eelkokkulepete alusel nii eraettevõtjatelt, kui ka Kaitseliidult ja kaitsevæelt. Samas juba toimiv koostöö erinevate ametkondade vahel ohtlike kemikaalidega seotud transpordiõnnetustele senisest parema reageerimise osas peab jätkuma.

Kokkuvõtteks täname veelkord Riigikontrolli koostatud aruande eest ning kinnitame, et Riigikontrolli järeldused tulevad kasuks hädaolukorraks valmisoleku süsteemi arendamisel praegu ja tulevikus.

Lugupidamisega,

Jüri Pihl
Siseminister

Priit Saar 6 125 110
Priit.Saar@siseministeerium.ee



PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 27.03.2007 nr OSII-2-2.1/07/568

Meie 16.04 2007 nr 1.5-3/2967-1

Arvamus kontrollaruande eelnõu "Eesti valmisolek hädaolukorraks" kohta

Täname Teid läbiviidud auditi ja meeldiva koostöö eest. Teie poolt välja toodud tähelepanekud ja soovitused aitavad kaasa riigi valmisolekule hädaolukordade lahendamisel.

Oleme tutvunud ettevalmistatud kontrolliaruande eelnõuga ning nõustume esitatud ettepanekutega Põllumajandusministeeriumi ja tema valitsusasutuste osas.

Põllumajandusministrile suunatud soovituste osas on ministeerium järgmistel seisukohtadel:

- 1) soovitus lk. 19 –Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas esineda võivate hädaolukordade riskianalüüsi uuendamisega 2007. aastal, viiakse sisse Riigikontrolli soovitus koostada hädaolukorra hindamise ankeet, mis sisaldab koondülevaadet kõikidest riskimaandamise meetmetest, nende tulemuslikkusest ja kuludest ning rakendamist vajavatest meetmetest ja nende ligikaudsetest kuludest, mille mõju oleks võimalik arvestada hädaolukorrale hinnangu andmisel;
- 2) soovitus lk 22 - loomataudi hädaolukorraks valmisoleku taseme tõstmise parandamiseks töötatakse välja ettepanekud Loomatauditõrje seaduse ja selle rakendusaktidesse muudatuste tegemiseks, et hädaolukorra lahendamise juhtimises oleks selged loomatauditõrje komisjonide ja kriisireguleerimise meeskondade ülesanded ja vastutus;
- 3) soovitus lk 22 - maakonnad ning Veterinaar- ja Toiduamet korraldavad seoses loomataudidega regulaarselt igal aastal õppusi ja infopäevi vastavalt riigis kujunenud olukorrale;

- 4) soovitus lk 23 – Põllumajandusministeerium edastas käesoleva aasta märtsikuus 83 ettevõttele üle Eesti ettepaneku riigi toiduainete tegevusvaru moodustamiseks, mille tulemusena loodetakse jätkata läbirääkimisi, et sõlmida toiduainete ressursside lepinguid, tagamaks elanikkonna toiduainetega varustamine kriisi- ja hädaolukordades.

Lugupidamisega

Helir-Valdor Seeder
Minister

Mari Hõbemäe, mari.hobemae@agri.ee, 625 6274



Riigikontroll
Narva mnt 11
15013 TALLINN

Teie 27.03.2007 nr OSII-2-2.1/07/566

Meie .05.2007 nr 13.1-13/1333

Kontrollaruande eelnõu „Eesti valmisolek hädaolukorraks“

Lugupeetud proua Ülle Madise

Tunnustame Riigikontrolli 2006-2007 aastal tehtud tööd hindamaks Eesti riigi valmisolekut hädaolukordadeks sh gripipandeemiaks. Oleme analüüsinud teie poolt sotsiaalministrile esitatud soovitusi pandeemia (gripipandeemia) hädaolukorraks valmisoleku taseme tõstmiseks ning käesolevaga edastame teile omapoolsed täiendused-arvamused.

1. Tänu 2006 a. lisaeelarvele (4,5 miljonit krooni) on Tervisekaitseinspeksiooni (TKI) Kotka tn labor viidud vastavusse Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) poolt esitatud Gripikeskuse kriteeriumitega. TKI on põhitingimused Gripikeskuseks saamise osas täitnud ning oodatakse lõplikku kinnitust WHO-st.

2. Riskiankeedid on vastavalt Siseministeeriumi koostatud riskianalüüsi metoodikale riskianalüüsi osa ning sellest tulenevalt on Sotsiaalministeeriumi riskianalüüsi osana koostatud epideemia hädaolukorra riskiankeet. Kusjuures, täpsemad riski ennetavate ja tagajärgede leevendamise meetmete kirjeldused koos maksumustega oleme täpsustatuna edastanud Siseministeeriumile riskianalüüside kokkuvõttesse. Senise metoodika põhjal ei ole tööpoolest koostatud eraldi riskiankeete erinevate hädaolukordade võimalike variantide kohta (gripipandeemia on üks võimalikest epideemiatest). Siseministeerium on kriisireguleerimise õiguslike aluste muutuste kontseptsiooni ettepanekute hulgas toonud välja vajaduse ka eraldi riskimaandamisplaanide koostamise edaspidi riskianalüüside juurde kuuluvana. Tõenäoliselt on vajalik sellega seoses täpsustada riskianalüüsi metoodikat. Järgmisel aastal riskianalüüsi täpsustamise juures peame tehtud ettepanekuid ja loodetavalt ka selleks ajaks uuendatud metoodikat silmas.

3. Sotsiaalministeeriumil on 2006 a. välja töötatud nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse (NETS) muutmise seaduse eelnõu, mille kohaselt muuhulgas kaotatakse eriti ohtlike nakkushaiguste definitsiooni juures konkreetne nakkushaiguste loetelu. Eelnõu kohaselt lähtutakse edaspidi eriti ohtlike nakkushaiguste määratlemisel 2005 a. uuendatud Rahvusvaheliste Sanitaar-meditsiiniliste Eeskirjade (International Health Regulations-IHR) põhimõtetest. Nende põhimõtete järgi kuulub uus pandeemilise võimega gripitüvi rahvusvahelise tähtsusega rahvatervise hädaolukorra (public health emergency of international concern) mõiste alla. Justiitsministeerium on jätnud eelnimetatud eelnõu

kooskõlastamata viidates eelnõu mittevastavusele teatud põhiseaduse sätetega. Kuna Eesti seadusandlus, sh NETS ning selle rakendusaktid, vajavad põhjalikumat ülevaatamist seoses IHR jõustumisega 15. juunist 2007 a., pole juba ettevalmistatud eelnõud hetkel edasi menetletud. 2007 a. on plaanitud läbi analüüsida IHR ning võtta ettevalmistatud eelnõu uuesti menetlusse. Liikmesriikidele on IHR rakendamiseks kehtestatud ülemikuperiood kaks aastat alates regulatsioonide jõustumisest.

4. Oleme seisukohal, et NETS-i § 25 lg 1 nimetatud riiklik ja maakonna nakkustõrjekomisjon ei dubleeri hädaolukorras valmisoleku seaduses nimetatud kriisikomisjone ega kriisireguleerimismeeskondi. NETS-is nimetatud nakkustõrjekomisjonide funktsiooniks ei ole kriisireguleerimine. Nakkustõrjekomisjonid on ajutise iseloomuga erialaekspertidest koosnevad komisjonid, kes seaduse järgi töötavad eriti ohtlike nakkushaiguste haiguskindes nakkusohu likvideerimiseks ja nakkushaiguse leviku tõkestamise juhtimiseks.

5. Sotsiaalministeeriumil on välja töötamisel üldine bioloogilisest ohust tingitud hädaolukordade lahendamise operatiivplaan, mis käsitleb tegevusi ning reageerivate ametkondade ülesandeid epideemiatõrje meetmete korral (karantiin, massvaksineerimine). Eelnimetatud plaan kooskõlastatakse kaasatavate ametkondade tegevuskavadega. Hetkel on reageerivate ametkondade ülesanded kirjeldatud erinevates õigusaktides ning tegevusjuhistes kuid ühte konkreetsesse dokumenti koondamata.

6. Oleme seisukohal, et kõikide ametnike tööhutus peab olema tagatud vastavalt töötervishoiu ja tööhutuse seadusele (ka hädaolukorras) kuivõrd eriseadustega või nende alusel kehtestatud õigusaktidega ei ole sätestatud teisiti. Sealjuures näeb seadus ette tööandja kohustuse tagada töötervishoiu ja tööhutuse nõuete täitmise igas töös seotud olukorras. Samuti oma kulul andma töötajale isikukaitsevahendid, tööriietuse, puhastus- ja pesemisevahendid, kui töö laad seda nõuab, ning korraldama töötajale isikukaitsevahendite kasutamise väljaõppe. Vastavalt eeltoodule ei näe Sotsiaalministeerium endal juhtrolli teiste ametkondade meeskondadele isikukaitsevahendite või ravimite varude loomisel gripipandeemiaks. Sotsiaalministeerium on valmis nõustama teisi ametkondi oma varude loomiseks. Ravimite ning isikukaitsevahendite varude hindamisel arvestame lisaks reaalsele riigi tegevusvarudele ka haiglate tegevusvarusid ning hulgimüüjate varusid.

7. Alates 2005 aastast on nii Tervisekaitseinspeksioon kui Tervishoiuamet läbi viinud mitmeid gripipandeemia alaseid üritusi regionaalsel ja kohalikul tasandil. Enamik nendest üritustest on teabepäeva või seminari vormis toimunud koolitused. Sealhulgas on toimunud teabepäevad aktiivravihaiglate juhtkondadele, tervisekaitseasutustele ja hädaolukordade eest vastutavatele isikutele, maakonnaarstidele ning kohtumine linnade liidu esindajatega. Sotsiaalministeeriumil ja tema allasutustel puudub vastav pädevus ning ressurss viia läbi maakondlikke kriisireguleerimise alaseid õppuseid. Hädaolukordadeks valmisoleku seadus sätestab maakonnas õppusi ette valmistava ja läbiviimise eest vastutava isikuna maavanemat. Siinjuures on positiivseks näiteks Lääne- ja Ida-Virumaa initsiatiivil 2006. aasta lõpus maakonna kriisikomisjonile korraldatud gripipandeemia teemalised õppused, kus osalesid nii Sotsiaalministeeriumi, Tervisekaitseinspeksiooni kui Tervishoiuameti esindajad. Sotsiaalministeerium koos allasutustega on valmis edaspidi reageerima ka teiste maakondade ja kohalike omavalitsuste õppuste alasele initsiatiivile.

8. Riigi tegevusvaru nomenklatuuri on Sotsiaalministeeriumi esimese riskianalüüsi kinnitamise järgselt 2004. aastal järkjärgult viidud vastavusse riskianalüüsi põhimõtetega, mis põhiliselt on seisnenud mittevajalike ravimite loetelust välja jätmises. Täna võib öelda, et riigi tegevusvaru loetelu vastab riskianalüüsile, sisaldades ravimeid ja vahendeid epideemiate, mürgistuste ja suure hulga vigastatute hädaolukordadeks ning ühtlasi ravimeid ja vahendeid intensiivraviks, milline vajadus kaasneb kõikide eeltoodud hädaolukordadega. Sama ei saa väita veel ravimite koguste kohta. Selles osas on

tänaseks olemas eraldi eksperthinnangud tegevusvarude antibiootikumide ja antidootide (vastumürgid) grupi ravimite vajadusele ning vastavalt riigi tegevusvaru ja tervishoiuteenuse osutajate tegevusvaru ekspertkomisjoni otsusele on võetud eesmärgiks saavutada soovitud kogused järkjärgult koguseid suurendades. Koguste varumise hajutamine on vajalik varude ökonoomsemaks haldamiseks, kuna sel juhul on võimalik neid aegumise eel haiglatele kasutamiseks müüa ning saadud vahendid suunata uute ravimite ostmiseks.

9. Sotsiaalministri käskkirjaga on moodustatud ravimite ja meditsiinivahendite riigi tegevusvaru ning tervishoiuteenuse osutaja tegevusvaru korraldamise ekspertkomisjoni ja kehtestatud komisjoni töökord. Muudatuste ja täienduste sisseviimine riigi tegevusvaru ning tervishoiuteenuse osutaja tegevusvaru sortimenti ja kogustesse on mainitud komisjoni esimeseks ja kõige olulisemaks kohustuseks. Töökord sätestab ühtlasi, et koosolekud toimuvad vastavalt vajadusele, kuid mitte harvem kui 1 kord aastas. Tavaks ongi olnud tegevusvaru sortimendi ja koguste täpsustamine kord aastas. Erandiks oli vaid 2005 aasta, kus aasta lõppu planeeritud muutmine lükati edasi 1. jaanuarist 2006 jõustunud seadusemuudatuse tõttu, mis võimaldas varudega seotud dokumente käsitleda tavaliste dokumentidena (varasemalt olid need „salajase” tasemega riigisaladus) ning kaasata ühtlasi rohkem asjatundjaid.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Maret Maripuu
Minister

Martin Kadai 626 9124
martin.kadai@sm.ee

KESKKONNAMINISTEERIUM

Mihkel Oviir
Riigikontrolör
Riigikontroll

Teie 27.03.07 nr OSII-2-2.1/07/565

Meie 04.05.07 nr 5-4/ 18042-2

Seisukohad aruandele „ Eesti valmisolek hädaolukorraks “

Lugupeetud härra Oviir

Tutvusime Teie poolt koostatud kontrolliaruande nr OSII-2-1.2/07/11 “Eesti valmisolek hädaolukorraks“ eelnõuga.

Nõustume auditis toodud soovitustega (sh Keskkonnaministeeriumile suunatud tegevustega).

Leiame, et kontrolliaruanne on väga põhjalik ning argumenteeritud ning seetõttu ei pea vajalikuks ka esitada täiendavaid kommentaare ega märkusi.

Täname meeldiva koostöö eest!

Lugupidamisega

Jaanus Tamkivi
Minister

Tiina Mitt 62 62 885

Pr. Ülle Madise
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15 013 Tallinn

Teie 27. 03.2007 nr OSII-2-2.1/07/567
Meie 02. mai 2007 nr. 2-15/3206

Kontrollaruande eelnõu „Eesti valmisolek hädaolukorraks”

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kooskõlastab kontrollaruande eelnõu lisas toodud seisukohtade ja märkuste arvestamisel.

Seisukohad ja märkused lisatud.

Lugupidamisega

Marika Priske
Kantsler

Lisa: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukohad ja märkused

M. Iila
6 397 660
mati.iila@mkm.ee

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi seisukohad ja märkused

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) nõustub auditis väljatoodud üldise hinnanguga valmisolekule ja järeldustega. Terviktekstis leidsime ka mõningaid ebatäpsusi ja järeldusi, millega saab nõustuda osaliselt. Viited lõikudele, mis vajavad parandamist on toodud allpool. Teatavasti on Siseministeeriumi poolt käivitatud hädaolukorraks valmisoleku tagamisega seotud regulatsioonide analüüs ja puudulikult reguleeritud valdkondades nende parendamise ning täiendamise protsess. Meie teada on enamus auditis tõstatatud probleemidest juba antud ülesandena lahendamiseks vastavatele töögruppidele.

Esiteks mõningad üldised seisukohad kriisireguleerimise süsteemi kohta.

Küsimus juhtivministeeriumi rollist ülesannetest ja hädaolukorra gradatsioonist. Infrastruktuurid on oma olemuselt ammu muutunud ülimalt kompleksseteks ja vastastikku sõltuvateks ning on erinevate omanike käituses. Ei ole enam ainuisikulist riiklikku süsteemi või institutsiooni, kes võiks pakkuda hädaolukorraks valmisoleku garantiisid. Selleks, et tagada valmisolek vajame kokkuleppeid erinevate partnerite vahel ja juhtivministeeriumil saab siin olla vaid koordineeri roll. Mis puudutab hädaolukorra gradatsiooni, siis siin on vaja kontseptuaalseid lahendusi ja selgeid definitsioone, me ei saa iga õnnetust käsitleda hädaolukorrana, mida ministeerium peab suutma lahendada või ära hoida. Riskianalüüsi meetodikad vajavad ümbervaatamist, et riskianalüüsidega oleks võimalik välja selgitada riskiomanikud, kellelt saab nõuda riske ennetavate meetmete rakendamist. Toetame ideed, et ennetatavate tegevuste ja meetmete kavandamisel on juhtivministeeriumiks valdkonna toimimise eest vastutav ministeerium ja hädaolukorra lahendamise so kriisireguleerimise ideoloogia kandjaks, juhiste ja soovitude välja töötajaks, reageerimisalase valmisoleku peaplaneerijaks – juhtivministeeriumiks, tulenevalt vastastikusest sõltuvustest erinevate institutsioonide ja sektorite (riiklik sektor, erasektor) vahel, saab olla ainult Siseministeerium.

Teiseks konkreetsed märkused auditi punktides, millega ministeerium ei saa täielikult nõustuda:

1. Leheküljed 5 ja 41 punkt 79, ei saa nõustuda väitega, et ei jälgita ohtlike veoste transportimist. Raudteeinfrastruktuuri ettevõtja vastutab selle eest, mis toimub tema infrastruktuuril. Piiril kontrollitakse kõik veosed üle, tehniliselt mittekorras veerem võimalusel remonditakse või saadetakse tagasi. Järelevalvet ja pistelist kontrolli teostab Raudteeinspeksioon (Raudteeinspeksiooni järelevalve töögraafik). Väide, et kohustusliku vastutuskindlustuse määr ei kata võimalikke kahjusid, vajab põhjendamist. Praegu on avalikul raudteeinfrastruktuuril kaubavedusid teostavatel raudteeveo-ettevõtjatel vastutuskindlustuste määr 100 miljonit krooni, punktis 89 toodud 7 miljonit krooni on raudteeseadusega ettenähtud alammäär.
2. Lehekülg 40, punkt 74. Ammooniumnitraati (AN) veetakse kinnistes mineraalväetiste hopper-vagunites, mitte paakides. AN plahvatuse näide on populistlik, kuna AN

plahvatuseks vajaliku temperatuuri, 300 kraadi C saamiseks, peab enne olema toimunud muu lähtesündmus – ohutusnõuete või käitlemistehnoloogia ränk rikkumine. AN erilisus aga on selles, et AN on lähtematerjaliks lõhkematerjali valmistamiseks. Kuna ümberprofileerimise tehnoloogia on lihtne, siis on AN baasil lõhkematerjale kuritegelikult ka valmistatud ja terroristlikult kasutatud. Kindlasti on plahvatuse risk olemas lõhkeainete veol, mida 2006. aasta statistika kohaselt veeti raudteel 6400 tonni ja gaaside veol, mida veeti 171600 tonni. Lehekülje 41 p 76 teksti tuleks samuti korrigeerida. Pärast Haapsalu raudtee sulgemist ei ole seal raudtee ülesõidu kohti, kus võimalik rongil autoga kokku põrgata.

Veeteede Ameti arvamus ja seisukohad:

1. Nõustume riigikontrolöride järeldusega, et juhtivministeeriumi puudumine (määramatus) või selgesõnaliselt sätestamata jätmine on oluliselt pärssinud riigi ettevalmistust ja valmisolekut ulatusliku merereostusega toimetulekuks.

Murrang riigi valmisolekus saab toimuda alles pärast seda, kui hädaolukorraks valmistamise ettevalmistamiseks on juhtministeerium või institutsioon määratud ning alustatud on tööd katmaks kõikki hädaolukorraks valmistumise aspekte alates reostusintsidendiks valmisolekust kuni selle likvideerimisjärgsete ülesanneteni.

2. Senini puudub põhjalik analüüs selle kohta, milliseid vahendeid on vajalik soetada ja kuidas need paigutada Eesti veepiiril nii, et oleks kaetud HELCOMi nõutud ressursivajadus. Välja on selgitamata milline oleks selliste vahendite maksumus. Sellise analüüsi puudumine on olnud takistuseks antud hädaolukorraks valmistumisel.
3. Piirivalveameti ja Veeteede Ameti vahelise koostöökokkuleppe sõlmimiseks on moodustatud töögrupp mille esimene kohtumine toimus 11. aprillil 2007. Põhimõtted, millele sõlmitav leping peaks rajanema said kohtumisel kokku lepitud. Koostöökokkuleppega lahendatakse ka koolituste ja õppustega seonduvad küsimused.
4. Ei saa nõus olla auditi punktis 69 toodud väitega, et MKMi ülesandeks on naaberriikide teavitamine reostusest. Naaberriikide reostusest teavitamine on Piirivalveameti ülesanne.
5. Riiklikes ja ametkondlikes reostustõrje plaanides ning seega ka auditi käigus on tähelepanu alt välja jäänud Euroopa Meresõiduohutuse Ameti roll ja võimalused liikmesriikide toetuseks reostusintsidendite puhul. Arvesse võttes riigi tänase päeva faktilist reostustõrjevõimekust on selle ressursi ignoreerimine põhjendamatu.

Maanteeameti arvamus eelnõu sisu ja soovitude kohta:

1. Riigikontrolli auditis on hädaolukorraks valmisoleku hetkeseis õigesti fikseeritud.
2. Maanteedel ohtlike kemikaalide veoga seotud olukorra täpsustamiseks teeme ettepaneku korrigeerida punkti 76 järgmiselt – „Võimalikku riski kujutab ka ohtlike ainete vedu maanteedel. Suurimad ohud võivad realiseeruda Eesti põhimaanteedel ning raudteeülesõidukohtades nendel teedel. Eriti ohtlikud on paakautode liiklus ja kemikaalide (kütuse) käitlemine tiheda hoonestusega ümbritsetud bensiinitanklastes so tankla mahutite täitmine.”
3. Valmisoleku tagamiseks ning ohutusmeetmete kavandamiseks transpordiõnnetustest tingitud reostuse hädaolukorraks teeme ettepaneku lisada auditi osasse *Riigi valmisolek ohtlike kemikaalidega transpordiõnnetustest tingitud ulatusliku reostuse hädaolukorraks* järgmise sisuga punkt – „Regionaalsetel päästekeskustel koostöös kohalike omavalitsuste ja maavalitsustega koostada Eesti maanteedel transporditavate ohtlike ainete nimekiri ning kindlaks määrata nende ainete, vastavalt nende ohuklassile veomarsruudid ja soovitatav aeg.”

Mati Iila
Kriisireguleerimise osakonna nõunik