

Eesti Kriisireguleerimise ajalugu

(Kokkuvõtte Jaan Trossi¹ koostatud uuringust “Kriisireguleerimise alustest”)

Rääkides kriisireguleerimise ajaloost taasiseseisvunud Eestis, tuleb esmalt peatuda kodanikukaitse süsteemil, kodanikukaitse seadusel ja selle alusel moodustatud kodanikukaitse komisjonil. Esimene oluline tähis sellel ajal on 10. september 1991. a, kui Vabariigi Valitsuse määrusega nr 175 moodustatakse Siseministeeriumi valitsemisalas Päästeamet². Päästeameti põhiülesandeks saab pääste- ja kodanikukaitsealase töö koordineerimine riigis. Vabariigi Valitsuse 25. mai 1992. a määrusega nr 159 liidetakse Päästeametiga ka Tuletõrjeamet.

Taasiseseisvumisest kuni 1993. a alguseni on aeg, kus kriisireguleerimise mõistet Eestis veel ei kasutata ning selle valdkonna tegevuse korraldus põhineb omaaegsel Nõukogude Liidu sise- ja tsiviilkaitse süsteemil. See on ka loomulik, sest üheski siirderiigis ei rajata kriisireguleerimise võimekust tühjale kohale, seda mõjutab olemasolev poliitiline ja administratiivne ressurss (Nohrstedt ja Sundelius 1999:10).

Kodanikukaitse seadus võetakse vastu 3. juunil 1992. aastal. Kodanikukaitse komisjoni moodustamiseni jõutakse alles 5. veebruaril 1993. a, kui kinnitatakse Vabariigi Valitsuse kodanikukaitse komisjoni põhimäärus ja koosseis³. Esimeheks kinnitatakse siseminister ning asetäitjateks Päästeameti peadirektor ja Kaitsejõudude Peastaabi ülem. Nii suure koosseisu ning kitsalt kodanikukaitsele ja päästetöödele suunatud komisjon jääb paraku ainult paberile. Samal ajal USA-s toimunud kõrgemate riigiametnike kriisireguleerimise kursuse lõpetajad hakkavad peagi looma juba uut alustel kriisireguleerimise süsteemi (Tross 1999:24).

14. jaanuaril 1993. a, pärast kursuste esimest osa, arutab Vabariigi Valitsus kriisireguleerimisega seotud küsimusi ning peab vajalikuks töötada välja programm võimalike üleriigiliste kriisiolukordade lahendamiseks ning valitsusasutuste tegevuse koordineerimiseks vastavates olukordades. Nimetatud programmi väljatöötamiseks moodustatakse töörühm, kelle ülesandeks saab esitada eelnõu peaministrile 31. märtsiks 1993. a⁴. USA abiprogramm lõppeb 1993. a veebruaris kriisireguleerimise kursusega USA-s, kus osaleb 23 kõrgemat Eesti riigiametnikku. Kursuse eesmärk on tutvustada kriisireguleerimissüsteemi olemust ning USA kogemust selles valdkonnas, pöörates põhirõhu tegevusele terroristliku aktsiooni korral ning selleks valmistumisele. See kursus paneb aluse esimesele kriisigrupile ja

¹ Jaan Tross on Päästeameti kriisireguleerimise osakonna juhataja.

² Päästeamet jääb kuni hädaolukorraks valmisoleku seaduse vastuvõtmiseni kriisireguleerimise valdkonnaga tegelevaks juhtivaks asutuseks

³ Vabariigi Valitsuse 5. veebruari 1993 määrus nr 39

⁴ Vabariigi Valitsuse 14. jaanuaril 1993. a istungi protokoll nr 4, pp 23

kriisikomisjonile, kriisireguleerimise põhialustele ning kriisigrupi edukale osalemisele esimese kriisiolukorra lahendamisel 1993. a suvel (Op.cit.: 23-24).

20. veebruaril 1993. a tekib esimene reaalne vajadus riikliku kriisireguleerimise poliitika, tegevuskavade ja komisjoni järgi. Sellel päeval maandub Tallinna lennuväljal kaaperdatud vene reisilennuk Tu-134a, pardal 76 reisijat ja 6 meekonnaliiget. Kaaperdaja soovib lennata Helsingisse ning sealt edasi USA-sse, kuid piloot selgitab talle, et tankimise eesmärgil tuleb maanduda Tallinnas. Samal ajal on enamus selle valdkonna eest vastutavaid tippametnikke lõpetamas kriisireguleerimise kursust USA-s⁵. Kriisiolukorra lahendamiseks moodustatakse erinevate ametkondade esindajatest *ad hoc* kriisigrupp, mida juhivad riigisekretär, kaitseminister ja Siseministeeriumi kantsler. Intsident Tallinnas vältab 5 tundi 10 minutit. Selle aja jooksul õnnestub läbirääkimiste tulemusel või reisijate omal algatusel vabaks saada 35 inimest. Edasised Läbirääkimised terroristiga ei anna tulemusi ning Eesti ametivõimud küsivad Soome ja Rootsi võimudelt nõusolekut kaaperdatud lennuki vastuvõtmiseks. Soome keeldub, kuid Rootsi on nõus lennukit vastu võtma ning peale tankimist tõuseb Tu-134a Tallinnast õhku ja võtab Eesti tüürimehe juhtimisel suuna Stockholmile⁶. Kuigi intsident lõppeb ohvriteta ning erinevate Eesti ametkondade tegevusega võib kokkuvõttes rahule jääda, annab see intsident rohkem mõtlemisainet Eesti valmisolekust kriisiolukordadele reageerimisel.

1993.a. kevadel alustab kriisireguleerimisalast tööd USA-s kriisireguleerimise kursuse läbinute baasil moodustatud töögrupp. Pannakse paika kriisikomisjoni moodustamise põhimõtted ja printsiibid, sh juhtimise ja otsustuse langetamise tasandid, komisjoni funktsioonid, selle suurus ja liikmete valiku kriteeriumid (Op. cit.). Sama aasta kevadel koostab töögrupp ühtse memorandumi kriisireguleerimise programmi väljatöötamiseks. Järk-järgult kujuneb sellest memorandumist välja Eesti kriisireguleerimise põhialuste dokument⁷.

1993. a juunis moodustatakse peaministri korraldusel esimene kriisikomisjon, mille esimeheks määratakse peaministrile lähedalseisev valitsusnõunik Laur Sarv ja aseesimeheks Siseministeeriumi asekancler.

6. juulil 1993. a sätestatakse komisjoni tööjaotus ja põhiülesanded, milleks on soovitude esitamine peaministrile kriisiolukordade puhuks, info liikumise tagamine, ressursside koordineerimine ning peaministri ja valitsuse säästmine kriisiolukordade⁸ puhul (kriisi lahendamine vastavalt valitsuselt saadud volitustele).

⁵ juba eelpool mainitud kursust, kus osaleb 23 kõrgemat riigiametnikku.

⁶ Pärast mitmeid tunde kestnud läbirääkimisi laheneb olukord Stockholmis õnnelikult ning kaaperdaja annab ennast sama päeva õhtul Rootsi võimude kätte.

⁷ see dokument kinnitatakse valitsuse poolt alles 1995.a.

⁸ 1993. a dokumentides kasutatakse sageli kriisi mõistet, hiljem on üldise ebasoovitava ja erakorralise sündmuse mõistena kasutatud hädaolukorda

1993. a juulis saab vastloodud komisjon oma esimesed tuleristsed – kriisikomisjonil on täita oluline roll Narva kriisi lahendamisel, mille eellugu on seotud välismaalaste seaduse vastuvõtmisega, kuid mille põhjustas ebaseaduslike referendumite korraldamine⁹ Narvas ja Sillamäel (Elling 1999: 60).

Narva referendumi ja sellele järgnenud Pullapää jäägriksi haripunktil käib komisjon või osa komisjonist koos peaaegu iga päev. Analüüsitakse laekunud informatsiooni, tehakse soovitusi ja ettepanekuid erinevatele ametkondadele ja valitsusele kriisi lahendamiseks. Operatiivsed ülevaated olukorrast edastatakse ka Vabariigi Presidendile ja kaitseväge juhatajale (Op. cit.).

1993. a septembris ja oktoobris on kriisireguleerijatel taas palavad päevad ning need on seotud esimeste taasiseseisvumisjärgsete kohalike omavalitsuste valimistega Ida-Virumaal, eeskätt Narvas. Sellel ajal tuleb tegelda väga mitmete küsimustega – probleemid välisriikide kodanike või kodakondsuseta isikute registreerimisel, provokatsioonide oht Eesti-Vene piiril, sabotaaži- ja streigioht elektrijaamades, ebaseaduslikud rahvakogunemised Narvas, kus õhutatakse rahvustevahelist vaenu ja antisemitismi. Ähvardati ka alternatiivsete valimiste korraldamise ja võimuorganite moodustamisega, tehti katseid blokeerida piiripunkti ehitamist Narvas (Op. cit.).

17. juunil 1994. a reorganiseeritakse Vabariigi Valitsuse juurde moodustatud kriisigrupp Vabariigi Valitsuse juures tegutsevaks kriisikomisjoniks¹⁰. Järgmisel kuul kinnitatakse kriisikomisjoni koosseis ja põhimäärus¹¹. Kriisikomisjoni esimeheks saab peaministri abi ning aseesimeheks siseminister¹². Lisaks kuuluvad komisjoni 12 esindajat erinevatest ametkondadest.

1994. a aasta esimene suurem kriis on seotud Eesti põgenikepoliitika ja Kurdi põgenikega. See juhtum puudutab 1994-1995. aastat, kuid kriisi akuutse perioodi alguseks tuleb lugeda 19. septembrit 1994.a., kui 85 asüülitaoletjat alustasid Maardu, Harku ja Pärnu vanglas näljastreiki (Kokk 1999:162).

Kriisikomisjon otseselt selle olukorra lahendamisega ei tegele, kuid on seotud olukorra analüüsi ja mõnede otsuste langetamisega. Eelkõige on see tegevus seotud järgmiste põgenike saabumise ärahoidmisega ning saabunute väljasaatmisega. Nimelt

⁹ Narvas langetati referendumi otsus 28.06.1993 ja Sillamäel 6.07.1993. Referendum ise toimus 16-17.07.1993.

¹⁰ Vabariigi Valitsuse 17. juuni 1994. a korraldus nr 442-k

¹¹ Vabariigi Valitsuse 12. juuli 1994. a korraldus nr 518-k

¹² Siseminister nüüd kahe komisjoni liige, sest ta juhib valitsuse 1993.a. moodustatud kodanikukaitse komisjoni. Tegelikult on kodanikukaitse komisjon jäänud ainult paberile, sest see pole 1993.a. algustest saadik enam kogunenud.

saabub 24. detsembril 1994. a. Saaremaa rannikule laev 144 kurdi ja afgaani põgenikuga, kes mõne päeva pärast saadetakse tagasi Läti Vabariiki (Op. cit: 166).

28. septembril 1994. a toimub taasiseseisvunud Eesti suurima ohvritearvu ning vastukajaga kriis – upub Tallinnast Stockholmi suunduv parvlaev M/S Estonia, põhjustades 852 inimese hukkamise. Kriisikomisjon koguneb varahommikul Siseministeeriumi ning täidab koos Veeteedeameti, Piirivalveameti, Päästeameti ja Presidendi Kantseleiga olulist rolli Eesti-poolse tegevuse koordineerimisel õnnetuse esimestel tundidel. Õnnetuspäeva hommikul koguneb valitsus eriistungile ning, arvestades katastroofi ulatust, moodustab eraldi valitsuskomisjoni eesotsas teede- ja sideministri Andi Meistriga. Mitmed kriisikomisjoni liikmed määratakse valitsuskomisjoni ning kogu kriisikomisjon suunab oma jõupingutused valitsuskomisjoni toetuseks. Märksõnaks Estonia katastroofi järgsetel tundidel ja päevadel saab informatsioon – nimekirjade täpsustamine, informatsiooni hankimine, kontrollimine ja liikumine, eriti selle edastamine võtmeisikutele, erinevatele ametkondadele ning meediale.

24. novembril 1994. a juhib kriisikomisjon kriisiolukorra lahendamist, mis tekib pärast Venemaa reisilennuki Tu-134a kaaperdamist. Lennuk, mille pardal on 61 reisijat ja 9 meeskonnaliiget maandub Tallinna lennuväljal ning läbirääkimiste tulemusel õnnestub vabastada kõik reisijad ja meeskonnaliikmed. Lõpuks annab ka terrorist ennast Eesti võimude kätte. Kriisikomisjon on kaasatud kriisi esimestest minutitest peale ning tegev kõikide selle päeva kriitiliste otsuste langetamisel.

Peale korralisi parlamendivalimisi moodustatud uus valitsuskabinet kuulab 27. aprillil 1995. a valitsuse istungil ära informatsiooni kriisikomisjoni kohta ning võtab teadmiseks kriisikomisjoni poolt koostatud ülevaate kriisireguleerimise põhialuste kohta Eestis¹³. Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud kriisireguleerimise põhialused, mille väljatöötamine algas juba 1993. a hiliskevadel ning mis tugines paljuski USA kursustel kogetule, lõpetab ühe etapi kriisireguleerimise ajaloos ning sellest hetkest on Eestis olemas ühtne alus ja terminoloogia kriisireguleerimise valdkonnas. Muuhulgas defineeritakse põhialustes kriisireguleerimisega seotud mõisted, kirjeldatakse võimalikud hädaolukorrad, mis on jaotatud kuude gruppi: loodusõnnetused; tehnoloogilised õnnetused; epideemia ja episoogia, terrorism, majanduslikud, sotsiaalsed ja poliitilised kriisid ning sõda. Kirjeldatakse ka kriisireguleerimise erinevaid tasandeid (riiklik, regionaalne/maakondlik, kohalik omavalitsus) ning iga tasandi ülesandeid ja vastutust, planeerimise põhialuseid, kriisireguleerimise juhtimist erinevatel tasanditel, samuti põhimõteteid juhtimiskeskuste väljaehitamiseks, operatiivside ja sidesüsteemide küsimuste

¹³ Vabariigi Valitsuse 27. aprilli 1995. a istungi protokoll nr 34, pp 6

lahendamist laiemalt, informatsiooni edastamise korda, lähtudes printsiibist “üks samm ees” ning väljaõppe ja koolitusega seotud küsimusi.

1996. a märtsis kiidab kriisikomisjon heaks kriisireguleerimise meeskonna töö korraldamise põhimõtted ning kinnitab meeskonna koosseisu. Kriisireguleerimise meeskond luuakse tuginedes kriisikomisjoni põhimäärusele, mis lubab kriisikomisjonil moodustada töörühmi, alakomisjone ja operatiivgrupe. Kriisireguleerimise meeskond on alaline ametkondadevaheline operatiivgrupp, mis kutsutakse kokku kriisiolukorras hädaolukorra lahendamiseks.

1996. a juunis kinnitatakse valitsuse määrusega ka esimene hädaolukordadest informeerimise kord, mis sätestab riigiasutuste ning valla- ja linnavalitsuste kohustused informatsiooni edastamisel hädaolukordade kohta.

11. septembril 1997. a toimub taasiseseisvunud Eesti traagilisem kaitseväelastega seotud õnnetus. Suur-Pakri saarel toimunud õppuselt tulles otsustab BALTBAT 22-meheline luureüksus ületada jalgsi Kurkse väina. See otsus osutub katastroofiliseks. 22-mehelisest üksusest hukub 14 meest. Kriisikomisjoni liikmeid informeeritakse, kaks neist on ka päästetööde staabis sündmuskohal, kuid kriisikomisjoni tervikuna otsustatakse mitte kokku kutsuda. Mõne päeva möödudes saab see otsus terava kriitika osaliseks.

1998. a otsustab valitsus¹⁴ võtta oma 1998. aasta teise poolaasta tööplaani uue kodanikukaitseeaduse eelnõu väljatöötamise. Teoreetiliste arutluste käigus jõutakse seaduse väljatöötamise käigus uutele seisukohtadele ning ka seadus saab uue nime – hädaolukorraks valmisoleku seadus. Hädaolukorraks valmisoleku seadus võetakse Riigikogu poolt vastu 22. novembril 2000. a ning seadus jõustub 1. jaanuaril 2001. a. Seadus sätestab Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste hädaolukorraks valmisoleku ja kriisireguleerimise õiguslikud alused ja kriisireguleerimise ülesanded, sh hädaolukorra lahendamise struktuuride ettevalmistamise.

2001 a 11.septembril toimub terrorirünnak USA-s, mis kajastub otseselt ka Eesti kriisireguleerimisalases tegevuses.

2002. a on komisjoni töös olulisel kohal riikliku kriisireguleerimisplaani väljatöötamine ning selle heaks kiitmine valitsuses.

2003. a on olulisteks märksõnadeks ministeeriumite riskianalüüs ja kriisireguleerimise plaanid. Kriisikomisjon arutab taas hädaolukordade lahendamise rahastamist ja

¹⁴ Vabariigi Valitsuse 28. juuli 1998. a istungi protokollilise otsuse nr 735-k punkt 55

Julgeolekuvaru tulevikku. Lisaks on päevakorras psühholoogiline kaitse teema, tervishoiu küsimused, kiirgusseire ja kiirgusõnnetused, side- ja elektrisüsteemide haavatavus ning kaitseväge ja Kaitseliidu kaasamine hädaolukordade lahendamisele. Terrorismi valdkonnas tegeleb komisjon diplomaatilise julgeolekuga, bioloogilise- ja keemiaterrorismi temaatikaga ning lennundusjulgeolekuga. Erakorralised kriisireguleerimise teemad on Eurovisiooni lauluvõistluse korraldamine ja SARS¹⁵ leviku hetkeolukord, võimalikud arengud Eestis ja naaberriikides ning meie meditsiiniastutuste valmidus selleks hädaolukorraks.

2004. a on päevakorral riigireservi ümberkorraldamist ning lõpuks hakkab liikuma ühtse operatiivraadioside võrgu väljaehitamise projekt. Järjest aktuaalsemaks muutub kriisikommunikatsiooni teema. Valmib esimene ministeeriumide riskianalüüsi kokkuvõte.

1997. a novembris toimunud Kostivere relvarööv on viimane hädaolukord, kus kogunes kriisikomisjon ja osales tervikuna aktiivselt hädaolukorral lahendamisel. Hilisemate suuremate tormikahjustuste, Pala bussiõnnetuse, Alambra naftareostuse ja Kärdla lennuõnnetuse (2001) ning ka Pärnu metanooli tragöödia (2001) ja 2005. a. jaanuaritormi ajal kriisikomisjon ei kogunenud. Kriisikomisjoni esimees ja paljud liikmed olid nendest õnnetustest operatiivselt informeeritud, kuid komisjoni kokkukutsumiseks vajadust ei nähtud.

2005. a algas aktiivne tegevus hädaolukorraks valmisoleku seaduse muutmiseks. Seadus pidas ajale hästi vastu. Samas - ligi kuueaastane igapäevane kriisireguleerimisalane tegevus, mitmed õppused ja reaalsed hädaolukorrad, tõid välja HOVS-iga seotud probleeme ja lahendamata küsimusi. Nii kerkis üles küsimus kehtiva kriisireguleerimise süsteemi korrastamise vajadusest. Nende küsimustega tegelemiseks moodustati 2006. a suvel Siseministeeriumi juurde ametkondadevaheline töörühm, mille ülesandeks sai HOVS-il põhineva süsteemi üldsätete analüüsimine, olulisemate probleemide kaardistamine ning ettepanekute väljatöötamine süsteemi korrastamiseks.

2008. a valmib Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi koostöös hädaolukorraks valmisoleku seaduse, eriolukorra seaduse ja erakorralise seisukorra seaduse muutmise ja omavahelise integreerimise kontseptsioon. HOVS ja eriolukorra seadus otsustatakse ühendada uueks hädaolukorra seaduseks. Vastav eelnõu valmib 2008. a lõpus ning Riigikogu võtab selle vastu 2009. a suvel. Seadus jõustub 2009. a juulis (osad sätted jõustuvad 2010. aasta 1. juulil).

¹⁵ äge respiratoorne sündroom

