



RIIGIKANTSELEI



SISEMINISTEERIUM

# ELANIKKONNAKAITSE KONTSEPTSIOON



Euroopa Liit  
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti  
tuleviku heaks

2018

## Sisukord

SISSEJUHATUS .....	3
Kontseptsiooni ja elanikkonnakaitse rakkerühma eesmärgid.....	3
TAUST .....	4
Elanikkonnakaitse arendamine .....	4
ELANIKKONNAKAITSE EESMÄRGID.....	7
Elanikkonnakaitse definitsioon.....	7
Elanikkonnakaitse tänapäevane käsitlus.....	8
Elanikkonnakaitse meetmed .....	13
I fookusvaldkond – ÜHISKONNA TEADLIKKUSE SUURENDAMINE .....	16
Meede 1 – Õpetamine.....	16
Meede 2 – Riskikommunikatsioon .....	22
II fookusvaldkond – KAITSE TAGAMINE .....	30
Meede 3 – Ohuteavitus .....	30
Meede 4 – Kriisikommunikatsioon.....	38
Meede 5 – Elanike iseseisev kaitse.....	44
Meede 6 – Ulatuslik evakuatsioon .....	49
Meede 7 – Varjumine .....	54
III fookusvaldkond – ABI OSUTAMINE.....	58
Meede 8 – Kiirsekkumine .....	58
Meede 9 – Jätkuabi .....	64
Meede 10 – Varud .....	71

# SISSEJUHATUS

## Kontseptsiooni ja elanikkonnakaitse rakkerühma eesmärgid

Elanikkonnakaitse rakkerühma moodustamise otsustas Vabariigi Valitsus 3. detsembri 2015. a istungil toonase valitsuse tegevusprogrammi 2015–2019 punkti 6.14 „Tagame kodanike informeerituse riigikaitsest ja nende rollist selles. Paneme rõhku kodanikukaitsele ja inimeste teavitamisele ning koolitamisele erinevates kriisisituatsioonides käitumiseks. Iga riigikaitse osaleda sooviv kodanik ja organisatsioon teab oma rolli ja ülesandeid kriisiolukorras“ elluviimiseks.<sup>1</sup> Kehtiva valitsuse tegevusprogrammi 2016–2019 punktis 1.12 seatakse eesmärgiks võtta vastu elanikkonnakaitse kontseptsioon.

Elanikkonnakaitse rakkerühm moodustati riigisekretäri 15. jaanuari 2016. a käskkirjaga. Rakkerühm oli 2-tasandiline: juhtühm ja eksperdirühm. Rakkerühma kuulusid järgmised asutused ja organisatsioonid: Riigikantselei, Siseministeerium, Kaitseministeerium, Justiitsministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Haridus- ja Teadusministeerium, Sotsiaalministeerium, Maaeluministeerium, Keskkonnaministeerium, Välisministeerium, Rahandusministeerium, Päästeamet, Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitsepolitseiamet, Häirekeskus, Kaitseväe peastaap, Kaitseleit, Keskkonnaamet, Sisekaitseakadeemia, Maksu- ja Tolliamet, Terviseamet, Eesti Maaomavalitsuste Liit ja Eesti Linnade Liit. Rakkerühma juhtis Margo Klaos ning selle tegevust koordineerisid Riigikantselei ja Siseministeerium. Elanikkonnakaitse rakkerühma tegevust rahastati ühtekuuluvuspoliitika fondide 2014–2020 rakenduskava prioriteetse suuna 12 „Haldusvõimekus“ meetme 12.2 „Poliitikakujundamise kvaliteedi arendamine“ vahenditest.

Elanikkonnakaitse rakkerühma ülesanded olid järgmised:

- koostada Eesti elanikkonnakaitse kontseptsioon ning töötada selle raames välja eri asutuste elanikkonnakaitsealaste ülesannete jaotus ja siduda see konkreetsete tegevustega;
- töötada välja elanikkonnakaitse kommunikatsioonistrateegia<sup>2</sup>;
- algatada kriisiteadlikkuse suurendamiseks ning kontseptsiooni ja kommunikatsioonistrateegia sobivuse hindamiseks vajalikud teavitustegevused<sup>3</sup>;
- töötada välja põhimõtted, eesmärgipärase uuringu metoodika ja küsimustik, et hinnata edaspidi elanike kriisialast teadlikkust ja valmisolekut<sup>4</sup>;
- teha vajaduse korral ettepanekuid õigusaktide muutmiseks.

Elanikkonnakaitse rakkerühma loomisel seati eesmärgiks suurendada elanike teadlikkust võimalikest kriisiolukordadest ning parandada nendega toimetuleku oskusi ja valmisolekutnendeks<sup>5</sup> ning tagada eri asutuste koostöös elanike kaitse. Selleks rõhutati

<sup>1</sup> Rakkerühma seletuskiri.

<sup>2</sup> Elanikkonnakaitse kommunikatsioonistrateegia koostas koostöös elanikkonnakaitse rakkerühmaga seotud asutustega OÜ PR Partner ning see valmis 2017. a novembris.

<sup>3</sup> Teavitustegevusena on ette valmistatud elanikele mõeldud käitumisjuhised kriisideks valmistumise ja kriiside korral käitumise kohta.

<sup>4</sup> Uuringu põhimõtted, metoodika ja küsimustiku elanike kriisialase teadlikkuse ja valmisoleku edaspidiseks hindamiseks koostas OÜ EsKaQ koostöös elanikkonnakaitse rakkerühmaga seotud asutustega ning see valmis 2017. a novembris.

<sup>5</sup> Käesolevas dokumendis kasutatakse kriisiolukorda üldmõistena, mis hõlmab hädaolukorda, eriolukorda, erakorralist seisukorda, kõrgendatud kaitsevalmidust ja sõjaseisukorda.

vajadust kokku leppida terviklikus lähenemises elanikkonnakaitsele ning eri osaliste rollides ja vastutuses elanike kaitsmisel mistahes üleriigilise mõjuga kriisiolukorras, milleks võib olla tsiviilkriis (näiteks loodusõnnetus, katastroof), terroristilik tegevus või sõjaline konflikt.<sup>6</sup>

Elanikkonnakaitse kontseptsiooni eesmärk on anda laiaulatuslik ülevaade lahendustest, mis praeguste ohtude korral elanikkonda kaitseks. Kuna tagajärgede ulatus ja tõenäosus muutuvad ajas, siis võib kasutatavate lahenduste valik eri ajal olla erinev. Kontseptsioon peaks andma infot ka selle kohta, kuidas lähtuvalt ohupildist peaks kaitsemeetmete paketti muutma.

## TAUST

### Elanikkonnakaitse arendamine

Tegevused, mis on mõeldud elanike kaitsmiseks kriisiolukordades, on Eestis olemas olnud ka varem, kuid nende sisu on tulenevalt ohupildist korduvalt muutunud. Süsteemsemast ja ulatuslikumast elanike kaitsmisest saab rääkida alates 1930-ndatest aastatest. Algselt on see olnud seotud ennekõike sõjaks valmistumisega, kuna just sõjaliste ohtude korral on elanikkonna kaitstus ja tsiviilühiskonna toimimine kõige ulatuslikumalt ohustatud. Sõltuvalt ohtude ja ajastute muutumisest on selle kohta kasutatud ka eri termineid, näiteks kodanlik õhukaitse, tsiviilkaitse, kodanikukaitse, kriisireguleerimine.

Rahvusvahelise humanitaarõiguse kaudu on elanikkonnakaitse korraldamise peamine alus loodud 12. augusti 1949. a Genfi konventsioonide ja nende 8. juuni 1977. a (I) lisaprotokolliga, mille eesmärk on tagada rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse. Rahvusvahelise humanitaarõiguse loojate eesmärk oli vähendada inimeste kannatusi ja kaotusi, mis tekivad sõjaliste konfliktide tõttu, ning anda visuaalne märgistus ja rahvusvahelise õiguse kaitse nendele organisatsioonidele ja isikutele, kes seda kaitset tagavad. Genfi konventsiooni<sup>7</sup> lisaprotokoll<sup>8</sup> (1977, artikkel 61) mõttes tähendab tsiviilkaitse mõnede või kõigi järgnevalt nimetatud humanitaarülesannete täitmist, mis on ette nähtud tsiviilelanikkonna kaitseks sõjategevusest või õnnetustest tulenevate ohtude eest ning tsiviilelanikkonna abistamiseks nende vahetute tagajärgedega toimetulemisel, samuti tsiviilelanikkonna ellujäämiseks vajalike tingimuste loomiseks. Need ülesanded on: 1) hoiatamine; 2) evakueerimine; 3) varjendite haldamine; 4) pimendamise korraldamine; 5) päästmine; 6) meditsiiniteenused, sealhulgas esmaabi, samuti usuline abistamine; 7) tuletõrje; 8) ohupiirkondade otsimine ja tähistamine; 9) saastetõrje ning muud sarnased kaitseabinõud; 10) hädamajutuse ja -varustuse võimaldamine; 11) ohupiirkonnas korra taastamisel ja hoidmisel hädaabi osutamine; 12) kiirparandustööd hädavajalike kommunaalteenuste taastamiseks; 13) surnukehade hädamatmine või neist muul viisil vabanemine; 14) abi eluks hädavajalike objektide säilitamisel; 15) eespool nimetatud ülesannete täitmisega kaasnev tegevus, sealhulgas planeerimine ja organiseerimine.

Kui külma sõja perioodil oli kesne eesmärk kaitse massihävitusrelvade mõju eest, siis julgeolekupildi muutuse järel 1990-ndate lõpus näis paljudele riikidele Euroopas, et senisel

---

<sup>6</sup> Rakkerühma seletuskiri.

<sup>7</sup> Tsiviilisikute sõjaaegse kaitse 12. augusti 1949 Genfi (IV) konventsioon (RT II, 1999, 20, 120).

<sup>8</sup> 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta.

kujul elanikkonnakaitse ei ole enam vajalik ning loodud võimete hoidmine või jätkuv investeerimine neisse on ebamõistlik. Seejuures on muutuse elluviimine olnud riigiti erinev. Vähesed riigid säilitasid loodud struktuurid ja kaitsemeetmed võimaluste piires ning kohandasid neid loodus- ja tehnoloogiliste katastroofidega toimetulekuks. Teised riigid jätsid osa varasemast süsteemist unarusse ning keskendusid vaid rahuaegsetele kriisidele. Tänu sellele loodi võrreldes varasemaga märgatavalt tugevam kriisireguleerimise võime ning panustati rohkem sellele, kuidas oma elanikke suurõnnetuste korral kaitsta ning riike katastroofide korral rahvusvahelises koostöös abistada.

Eesti praegune lähenemine elanikkonnakaitsele<sup>9</sup> on teiste riikide võrdluses pigem erandlik, kuna inimeste turvalisuse tagamine hädaolukordades ning riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral on õiguslikult lahutatud. See pole alati nii olnud. Aastatel 1992–2000 kehtinud Eesti Vabariigi kodanikukaitseseadusega reguleeriti elanike kaitset nii tsiviilkriisides kui ka relvakonfliktidest tulenevates olukordades. Sõjalistest ohtudest tingitud rahva turvalisusega seotud konkreetsemad ülesanded määrati 1995. a jõustunud rahuaja riigikaitse seaduses.<sup>10</sup> Ülesanded olid määratud üldise loeteluna Vabariigi Valitsuse pädevusse ning seaduse seletuskirjas viidati, et sisulised teemad on reguleeritud valdkondlikes seadustes. Kuigi õiguslikult oli tegevuskeskkond reguleeritud, siis sisuliselt vastavaid kompetentse, võimeid ja alamakte ei loodud. Sõjaliste julgeolekuohtude vähenemise tõttu ning vajadusest ehitada üles riigikaitse ja siseturvalisuse baasvõimed hakati sõjaaegsele elanikkonnakaitsele järjest vähem tähelepanu pöörama. Koos sellega kaotati rahuaja riigikaitse seadusest mitmed ülesanded ning eri valdkondlikest seadustest jäeti välja sidusus sõjaliste ohtudega. Eestis puuduvad praegu mitmed elu ja tervise kaitse meetmed, mille vajadus on seotud ainult või ennekõike sõjaliste ohtudega<sup>11</sup>. Enamiku elanikkonnakaitset tagavate valdkondade (siseturvalisus, tervishoid, sotsiaalhoolekanne, elutähtsad teenused jne) valmisolek tugineb igapäevase toimimise ja parimal juhul hädaolukordade vajadustele. Sõjaliste ohtude korral toimimiseks vajavad valdkonnad täiendavalt täpsustatud riigikaitse ülesandeid, eksperditeadmisi võime- ja operatiivplaneerimiseks ning suures ulatuses lisaressursse. Elanikkonnakaitse on riigikaitse valdkonnaga õiguslikult selgelt sidumata ka 2016. a jõustunud riigikaitse seaduses.

„Eesti julgeolekupoliitika alustes“<sup>12</sup> rõhutatakse, et Eesti julgeolekukeskkond on osa rahvusvahelisest julgeolekust. Üleilmastumisega kaasnevad suundumused ning rahvusvaheliste kriiside ja konfliktide mõjud puudutavad Eestit üha vahetumalt. Ohud ja riskid, mis ilmnesid seoses üleilmastumisega, on alles ja nende mõju kohati teravnenu. Konfliktide hulk pole vähenenud ning Euroopas ja naabruses on mitu konfliktikollet, mitmele juba varasemast ajast külmutatud vastasseisule pole lahendust leitud. Ohupilt on viimastel kümnenditel muutunud keerulisemaks ja ohuallikad mitmekesisemaks. Esile on kerkinud asümmeetrilised ohud, mis ei tunne riigipiire ja mille allikad on raskesti tuvastatavad, kuid mille mõju julgeolekule on samaväärne kui traditsioonilistel julgeolekuohtudel. Majanduskeskkonna ebakindlus, küberruum ja selles toimuv ning tehnoloogia arenguga seotud ohud, radikaliseerumine ja terrorism, organiseeritud kuritegevus ja korrupsioon ning

<sup>9</sup> Enamkasutatav ingliskeelne üldtermin „civil protection“.

<sup>10</sup> Vabariigi Valitsuse pädevusse määrati järgmised rahva turvalisusega seotud ülesanded: tagavaradega seonduv; ehitustegevus riigikaitse nõuete kohaselt; avaliku korra tagamine; elanike toitlustamine sõja korral; kodanikukaitse, päästeteenistus, tervishoid, elanike hajutamine ja evakueerimine sõja korral; evakueeritute abistamine sõja korral jmt.

<sup>11</sup> Nt varjumine sõjaliste rünnakute korral, valmisolek väga ulatuslikuks evakuatsiooniks, katastroofimeditsiin, pikaajalised varud, ründeohu korral viivitamatult teavitust võimaldav hoiatussüsteem jmt.

<sup>12</sup> Heaks kiidetud Riigikogu 31. mai 2017. a otsusega „Eesti julgeolekupoliitika alused“ (RT III, 06.06.2017, 2).

rändevood ja eri põhjustel tekkinud hädaolukorrad mõjutavad julgeolekut üha ilmsemalt. Julgeolekut võib ohustada ka loodusõnnetusest, keskkonnareostusest, nakkushaiguste levikust või loomataudist põhjustatud hädaolukord Eestis või lähiumbruses. See võib omakorda mõjutada toidujulgeolekut, mis, arvestades geograafilist eripära, võib märkimisväärselt mõjutada toidutootmisahela eri lülisid ja toiduainete kättesaadavust.

Maailmas toimunud loodus- ja tööstuskatastroofid, relvakonfliktid ning terrorirünnakud on andnud tõuke, et elanikkonnakaitse uus lähenemine oleks terviklik ning pakuks kaitset nii tsiviil- kui ka sõjaliste ohtude korral. Järjest enam pööravad tsiviilelanike kaitsele nüüdisaegsete kriiside korral tähelepanu eri rahvusvahelised organisatsioonid, kes annavad riikidele suuniseid ja soovitusi, millele tuginevalt tagada valmisolek kõige laiemas mõttes elanikke kaitsta:

- ÜRO Julgeolekunõukogu 2009. a resolutsioon 1894 „Elanikkonna kaitsmine relvakonflikti ajal“
- ELi kodanikukaitse ehanism
- NATO policy for the Protection of Civilians (2016).
- NATO 7 resilience baseline requirements (2016)<sup>13</sup>
- ÜRO „Sendai framework for disaster risk reduction 2015–2030“
- OECD „The Changing Face of Strategic Crisis Management“ (2015)
- OECD „Recommendation of the Council on the Governavce of Critical Risks“ (2014)
- OECD „Boosting Resilience through Innovative Risk Governance“ (2014)

---

<sup>13</sup> Commitment to enhance resilience Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016.

# ELANIKKONNAKAITSE EESMÄRGID

## Elanikkonnakaitse definitsioon

Elanikkonnakaitse laia käsituse all peetakse silmas kõiki ühiskonnas rakendatavaid ennetavaid, ettevalmistavaid, reageerivaid ja taastavaid meetmeid, millega hoitakse ära eri kriisidega kaasnev oht inimeste elule, tervisele, varale, elutähtsatele teenustele ja muudele ühiskonna väärtustele. Elanikkonnakaitse kontseptsiooni väljatöötamisel on keskendunud neile sekkumismeetmetele, mis on vajalikud inimeste elu ja tervise kaitseks kriiside korral. Selle saavutamiseks on kaks samaväärse olulisusega tegevussuunda: 1) inimeste vastupanuvõime suurendamine, 2) riiklike ja kogukondlike (KOV) kaitsemeetmete loomine.

**Elanikkonnakaitse on meetmete süsteem, mille eesmärk on kaitsta inimesi hädaolukordade ning riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral.**

Elanikkonnakaitse tänapäevane käsitus:

- Elanikkonnakaitse aluseks on elanikkonna suutlikkus ennast ise kaitsta ja vajaduse korral üksteist kuni abi saabumiseni aidata.
- Elanikkonnakaitse on ühiskonna eri osaliste – inimeste, kogukondade, kohaliku omavalitsuse üksuste, ettevõtjate ja valitsusasutuste – ühine jõupingutus.
- Elanikkonnakaitse hõlmab elanike kaitset mistahes üleriigilise mõjuga kriisiolukorras.

Elanikkonnakaitse peamised väärtused – õigus elule ning õigus tervise kaitsele – on Eesti Vabariigi põhiseadusega kaitstud põhiõigused, mille puhul on igaljuhul õigus riigi ja seaduse kaitsele. Riigil on aktiivne kaitsekohustus juhul, kui ollakse teadlikud tegelikust ja vahetust ohust ning on võimalik võtta tarvitusele abinõusid, mis mõistlikult hinnates võiksid seda ohtu vältida. Põhiõiguste riive on olemas siis, kui kaitset ei ole või kui kaitse ei ole selline, nagu põhiseadus nõuab. Eesmärki kaitsta elu teenivad mitmesugused riiklikud abinõud avaliku korra ja julgeoleku, riigi- ja tervisekaitse jm valdkondades.<sup>14</sup>

Elu ja tervise kaitse üks vältimatuid eeldusi on tagada kriisiolukordades ühiskonna kui terviku toimimine: riigi- ja valitsemisfunktsioonid, elutähtsate teenuste ja muude üldhuviteenuste toimimine, elu ja tervise säilitamiseks vajalike esmatarbekaupade ja vahendite kättesaadavus, inimõiguste ja põhivabaduste kaitse ning ühiskonna turvalisus laiemalt. Eesti julgeolekupoliitika<sup>15</sup> üks lähtekohti on veendumus, et julgeolekut luuakse selleks, et kaitsta inimõigusi, põhivabadusi ja peamisi inimlikke väärtusi. See sõltub suurel määral ka riigikaitse eesmärgi saavutamisest: säilitada Eesti riigi iseseisvus ja sõltumatus, tema maa-ala, territoriaalvete ja õhuruumi lahutamatu ja jagamatu terviklikkus ning põhiseaduslik kord.

Põhiseaduse järgi vastutab inimene endale inimväärse elu kindlustamise eest eelkõige ise. Kui isik siiski ei saa enda toimetuleku kindlustamisega hakkama, peab isikut esmajärjekorras aitama temaga solidaarne pere. Kui ka pere ei suuda oma liikme abivajadust piisaval määral rahuldada, tuleb isiku abivajadus osaliselt või täielikult rahuldada ühiskonnal.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> Selgitus lähtub Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandest 2012 (<http://www.pohiseadus.ee/>).

<sup>15</sup> Heaks kiidetud Riigikogu 31. mai 2017. a otsusega „Eesti julgeolekupoliitika alused“ (RT III, 06.06.2017, 2).

<sup>16</sup> Selgitus lähtub Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaandest 2012 (<http://www.pohiseadus.ee/>).

Elanikkonnakaitse kavandamisel tuleb arvesse võtta põhiseadusest tulenevat sotsiaalriigi olulist aluspõhimõtet, mille kohaselt ei tohi riik oma kodanikku hätta jätta. Selle sisuks on tagada isikutele inimväärne elu, mille peamine eeldus on esmavajaduste rahuldamine ehk vajadus toidu, riiete (ilmastikule vastav), hügieeni, tervishoiu, transpordi ja eluaseme (külmal aastaajal köetud ruumis) järele.

## Elanikkonnakaitse tänapäevane käsitlus

Ühiskonna vastupanuvõime ja elanikkonnakaitse arendamisel on rahvusvahelised organisatsioonid oma strateegiates ja soovitus<sup>17</sup> järjest enam nimetanud vajadust lähtuda mitmest nüüdisaegsest raampõhimõttest. Peamistena on esile tõstetud inimesekeskset lähenemist (*people-centred approach*), kogu ühiskonda hõlmavat lähenemist (*whole-of-society approach*) ja kõiki riske hõlmavat lähenemist (*all-risk approach, all-hazards approach*). Tegemist on põhimõtetega, millele tuginedes on kõige paremini täidetavad ka nüüdisaegse elanikkonnakaitse loomisele seatud ootused Eestis ning mida on oluline silmas pidada elanikkonnakaitse meetmete ja vastutusjaotuse kavandamisel.

### Inimesekeskne lähenemine

Üks elanikkonnakaitse peamiseid printsiipe on inimesekeskne lähenemine. See tähendab, et kaitsemeetmeid kavandatakse lähtuvalt sellest, et need pakuksid sobivaimat võimalikku kaitset nii kriisiolukorra otsese ohtude eest kui ka tagaksid eluks esmavajaliku olemasolu. Selline lähenemine võimaldab hinnata elanike abivajadust laiemalt ning selle alusel vajalikku kaitset kavandada.

Inimesekeskse elanikkonnakaitse planeerimisel (joonis 1) tuleb arvestada eri komponentidega:

- Inimeste elu ja tervise kaitseks vajalikud meetmed peavad olema mõeldud nii kaitseks ohtude eest<sup>18</sup> kui ka tagama esmavajaduste katmise<sup>19</sup>.
- Inimeste elu ja tervise kaitseks on vaja parandada nii igapäevast iseseisvat hakkamasaamist<sup>20</sup> kui ka luua täiendavad ühiskondlikud kaitsekihid.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> „Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030“, UN (2015); „Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks“, OECD (2014); „WHO global strategy on people-centred and integrated health services“, WHO (2015).

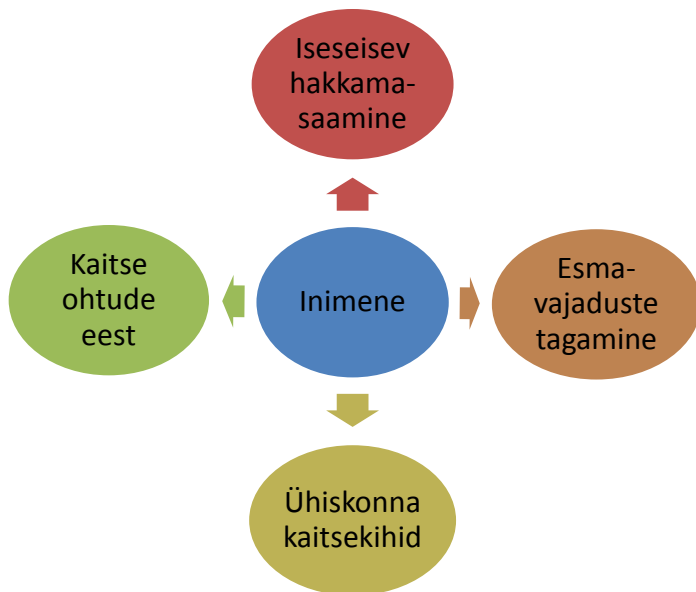
<sup>18</sup> Nt ohuteavitus, evakuatsioon, varjumine.

<sup>19</sup> Nt elutähtsate teenuste toimimine, kodused varud, vältimatu sotsiaalabi, varud.

<sup>20</sup> Nt õpetamine, riskikommunikatsioon.

<sup>21</sup> Nt korrakaitse, pääste, tervishoid, sotsiaalhoolekanne jne.





Joonis 1. Inimesekeskne lähenemine elanikkonnakaitse planeerimisel

Elanike kaitsmise korraldamisel ja sellele ootuste seadmisel peab arvestama neid tingimusi, millega ühiskond inimeste igapäevast elukorraldust tegelikkuses dikteerib. Viimaste aastakümnetega on ühiskonnas toimunud mitmeid suuri muutusi. Järjest enam on inimesed muudetud sõltuvaks eri elutähtsatest teenustest ja e-teenustest. Meie ühiskonda iseloomustavad mobiilsus, võrgustumine, linnastumine, vananemine, pendelränne ja mitmed muud tegurid, mis panevad meid ka elanike kaitsmist ümber mõtestama. Samal ajal ei ole inimeste esmavajadused oma olemuselt aja jooksul muutunud ning ka nende tagamine kriisiolukordades on inimeste elu ja tervise säilimiseks vajalik. Inimesed vajavad ennekõike sooja keskkonda, eluspüsimiseks vajalikus koguses juua ja süüa ning võimalusi hügieeniks. Sellele võib lisanduda ka vajadus ravimite järele. Samuti vajatakse enda heaolu ja turvatunde säilitamiseks infot (joonis 2).



Joonis 2. Inimeste esmavajadused kriisiolukordades

Kõige selle tagamine on elukeskkonnas toimunud muudatuste mõjul muutunud. Peab arvestama sellega, et järjest enam on vaja valmistuda kaitsma inimesi väljaspool nende elukohta, ning elukohast kaugemal töötamise tõttu ei toimi perekesksed lahendused. Riskikommunikatsioonis ei saa piirduda vaid piirkonnas elavate inimestega. Linnastumise tõttu suureneb eri elutähtsatest teenustest, nagu elekter, veevarustus, kaugküte jm, sõltuvate inimeste arv. Samal ajal väheneb nende inimeste osakaal, kellel on võimalus kriisiolukordades vajaduse korral linnadest ajutiselt maale minna. Maal väheneb elanikele esmavajalike teenuste ja vahendite kättesaadavus. Õhukeses riigis on ühiskondlikud kaitsekihid nõrgemad ja erasektori osutatavatele teenustele rangete toimepidevuse standardite seadmisel on piirangud. Kommunikatsioonivõimaluste paljus ja autostumine suurendavad jällegi võimalusi, kuidas inimesed ise enda kaitset paremini tagada saavad.

Elanikkonnakaitse aluseks on elanikkonna suutlikkus ennast ise kaitsta ja vajaduse korral üksteist kuni abi saabumiseni aidata. Inimesekeskse lähenemise oluline eesmärk on, et tähelepanu jätkuks kõigile inimestele. Suurem osa ühiskonna liikmetest on võimeline enda heaolu eest seismisega iseseisvalt hakkama saama. Selleks, et nad aga kriisiolukordadeks valmis oleksid ja ohtu sattudes adekvaatselt käituksid, on vaja, et ühiskond panustaks piisavalt. See algab kriisideks valmistumisel oma elanikkonna õpetamisest, nende ohtudest teavitamisest ja vajalike käitumisjuhiste edastamisest ning peab tagama kriisiolukorras nende hoiatamise, vajalike suuniste andmise, eluks vajalike teenuste toimimise ning võimaluse vajaduse korral abi kutsuda.

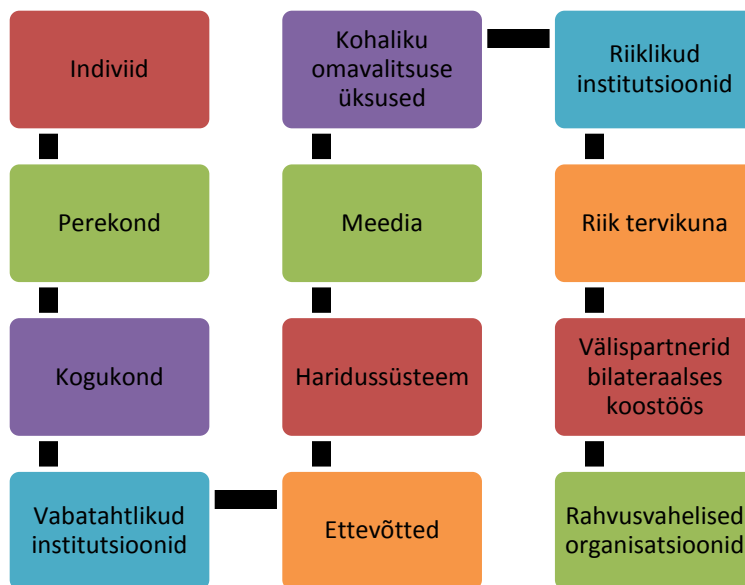
Samal ajal on ka arvestatav osa elanikke, kelle iseseisva hakkamasaamise suutlikkus on väga väike ning kes sõltuvad suurel määral kõrvalisest abist. Kõigil inimestel ei ole võimalust kriisideks sarnaselt valmistuda või antud soovitusi järgida. Mida rohkem selliseid inimesi on, seda keerukam on tagada õigeaegset ja piisavat abi kõigile abivajajatele ning seeläbi on raskemad ka kriiside tagajärjed ühiskonnale tervikuna. Sellest tulenevalt on vaja juba kriisideks valmistumisel ja elanike ettevalmistamisel luua kogukondades ja ühiskonnas laiemalt teadmine võimalikest abivajajatest ning inimeste erivajadustest. See loob eeldused nende õpetamiseks, toetamiseks ja otsuste tegemisse kaasamiseks. Oluline on inimeste võimestamine, pakkudes neile võimalusi, oskusi ja ressursse ning sidudes neid omavahel kogukonnana.

### **Kogu ühiskonda hõlmav lähenemine**

Eri kriiside ärahoidmine, nende tagajärgede leevendamine ja nendega hakkamasaamine sõltub kõigi ühiskonnaliikmete panustamisest ning on paljude võimuses (joonis 3). Väga oluline on kõigi sidusrühmade kaasamine alates üksikisikust kuni valitsustasandini ning haarates ka era- ja kolmanda sektori.<sup>22</sup> Lisaks riigisisesele koostööle on oluline siduda kogu võrgustik ka välispartnerite ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

---

<sup>22</sup> OECD. Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks. 2014.



Joonis 3. Elanikkonnakaitsesse kaasatud partnerid

Eri osaliste kaasamine ei pea tuginema ainult nende seadustest tulenevatele kohustustele. Selle kõrval on väga sageli märksa olulisem tõsta esile nende võimalusi elanike kaitsesse panustada. Kogu ühiskonda hõlmava lähenemise kaudu on oluline leida need sidusrühmad, kellest mingid protsessid kõige enam sõltuvad ning kes peavad valdkonda oluliseks ja soovivad selles osaleda. Selleks et riigi, kohaliku omavalitsuse üksuste, erasektori, kodanikuühenduste ja üksikisikute koostöös rakenduks kogu ühiskonda hõlmav elanikkonnakaitse, on väga oluline roll kõigi osaliste võimestamisel, panustamiseks vajalike eelduste loomisel ja aktiivsel kaasamisel. Koostöö on paremate tulemuste saavutamiseks vajalik ka neis valdkondades, mis on selgelt kellegi vastutusalasasse määratud, kuid võimalike partnerite kaasamisel paraneb elanikele tagatav abi.

Elanikeni on oluline viia teadmine nii sellest, kuidas enda turvalisuse eest seista kui ka teiste osaliste – kogukondade, kohaliku omavalitsuse üksuste, ettevõtjate ja valitsusasutuste – rollidest. Roots<sup>23</sup> on välja selgitanud, et selliste ohtude puhul, kus elanikud ootavad kriisiolukorras ennekõike avalikust sektorist abi, on ka nende motivatsioon saada teadmisi ohutuse ja valmisoleku kohta rohkem teadmisi väike. Kui aga inimestele on selgitanud nende enda vastutust ja võimalusi, siis saavutatakse ka elanike suurem riskiteadlikkus ja iseseisev hakkamasaamine.

### Kõiki riske hõlmav lähenemine

Elanikkonnakaitse valdkond on ajaloos teinud läbi mitmeid muutusi ning sõltuvalt domineerivamate ohtudest on selle fookus olnud erinev: konventsionaalsed sõjalised ohud, massihävitusrelvad, loodusõnnetused, tööstuskatastroofid jm. Ohud on viimastel kümnenditel muutunud keerukamaks ja ohuallikad mitmekesisemaks.<sup>24</sup> Sellest tulenevalt on kriitilise tähtsusega tagada elanikkonnakaitse valdkonna paindlikkus ja kohandatavus, et toimida nii praeguste ohtude eest kaitsmisel kui ka luua valmidus nendeks ohtudeks, mis võivad meid ohustada tulevikus.

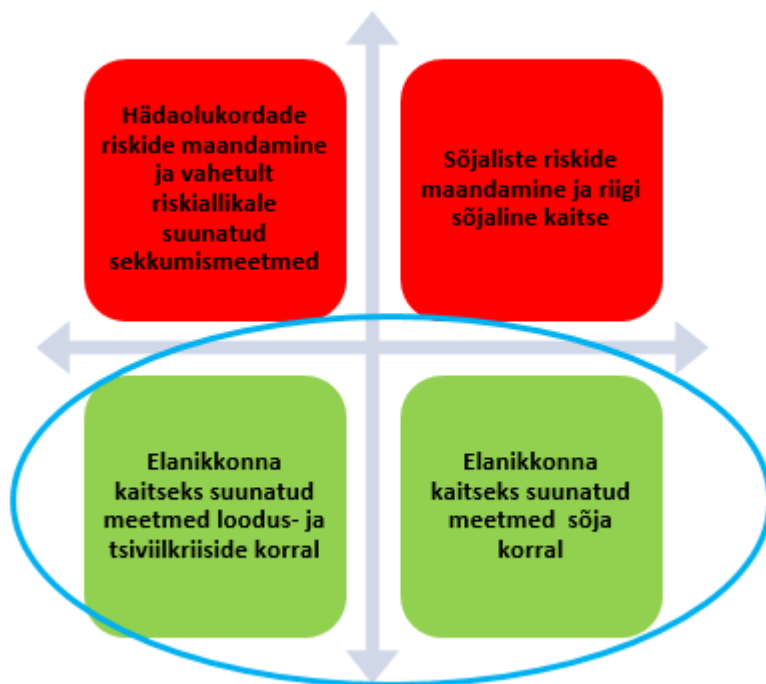
<sup>23</sup> „Strategic challenges for societal security. Analysis of five future scenarios.“ (2013) Swedish Civil Contingencies Agency.

<sup>24</sup> Nt terrorism, küberründed, relvakonfliktid, epideemiate leviku kiirus, sõltuvus elutähtsatest teenustest jne.

Elanikkonnakaitse planeerimisel on järjest enam hakatud kasutusele võtma kõiki riske hõlmavat lähenemist. Olulise tõuke on sellele andnud ennekõike muutunud julgeolekupilt, kus piiri tõmbamine rahu- ja sõjaaja vahele on muutunud keerukamaks. Järjest enam kasutatakse sõjaliseks mõjutamiseks hübriidseid meetodeid, mille kaudu võidakse näiteks häirida elutähtsate teenuste toimimist, korraldada propagandat jne. Sellest tulenevalt vajavad ka relvakonfliktidega kaasnevad ohud muu hulgas järjest enam samu kaitsemeetmeid, mis on loodud rahuaegsete kriisiolukordadega toimetulekuks.

Kõike riske hõlmava lähenemise keskne alus on arusaamine, et üldine valmisolek eri kriisiolukordadeks ning nende korral elanike jaoks vajalikud kaitsemeetmed on suures plaanis sarnased (joonis 4). Näiteks vajadus elanikkonda ohu korral hoiatada, valmistuda ulatuslikuks evakuatsiooniks, tagada inimestele olulised teenused või esmavajalikud vahendid, luua ühiskonnale varud jne.

Paljude kaitsemeetmete loomise üle otsustamisel on kriitiline küsimus nende otstarbekus. Just seetõttu on mõistlik hinnata nende rakendatavust eri ohtude korral ja arvestada sellega arendustegevuse käigus. Oluline on tagada, et kaitsemeetmete kavandamisel selgitataks välja ohud ja riskid ning sünkroniseeritaks võime- ja operatiivplaneerimise info. Sellise lähenemise puhul ei lähtuta niivõrd sündmuse põhjusest, vaid tagajärjest, mistõttu annab konsolideeritud ohupilt parema ülevaate, milliseid kaitsevahendeid on otstarbekam luua, ja seeläbi on võimalik tagada ka paremad ja kasutatavamad lahendused. Seejuures peab alati tegema ka valikuid, milliste ressursside kaitseks suunamine on põhjendatud ning millises ulatuses oleme valmis riske aktsepteerima, arvestades peamise väärtusena inimese elu kaitset.



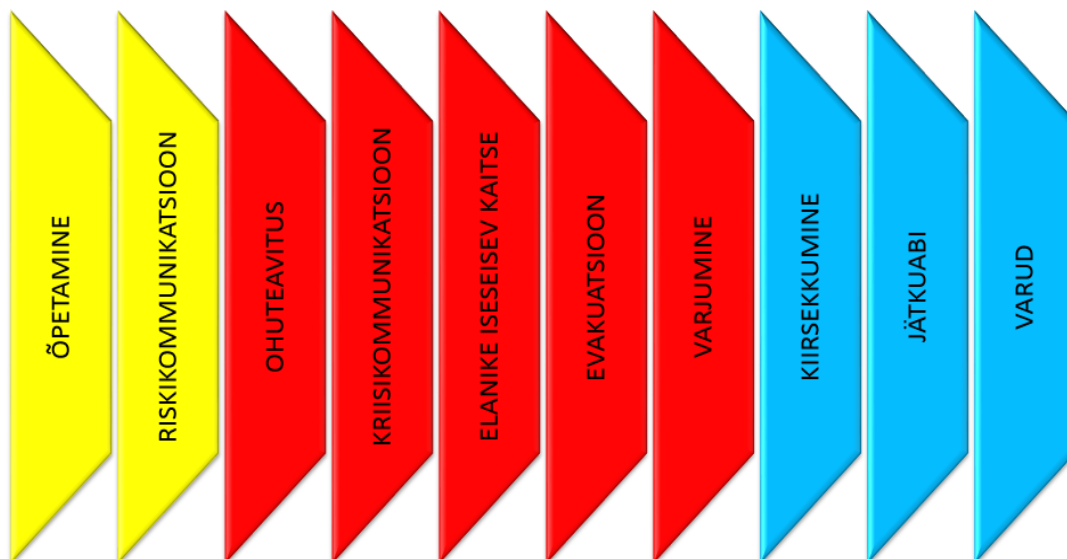
Joonis 4. Ohu tõrjumiseks ning elanikkonna kaitsmiseks mõeldud meetmete eristamine kriisireguleerimise ja riigikaitse valdkonnas. Elanikkonnakaitse meetmete planeerimisel lähtutakse nii tsiviil- kui ka sõjalistest ohtudest ning luuakse ühtne meetmete pakett.

Kuigi kõiki riske hõlmav lähenemine võimaldab luua paljusid kaitsemeetmeid kasutatavana paljude kriiside korral, siis tuleb samal ajal täiendavalt hinnata ka ohupõhiseid spetsiifilisi lahendusi. Seejuures on oluline, et ka neid sõjaliste ohtude korral vajalikke kaitsemeetmeid, mille järele rahuaegsete kriiside korral üldjuhul vajadus puudub, vaadeldakse osana terviklikust elanikkonnakaitsest. Just rahuajal toimivale valmisolekule tuginev elanikkonnakaitse tagab suurema teovõimelisuse, kuna kasutatakse igapäevast kogemust nii reageerimiseks kui ka eri struktuuride koostöö korraldamisel.

## Elanikkonnakaitse meetmed

Elanikkonnakaitse peamine ülesanne on luua inimestele võimalused nende hakkamasaamise suurendamiseks eri kriisiolukordades ja arendada elanikkonna kaitsmiseks ohtudele vastavaid ühiskondlikke kaitsemeetmeid, mis vähendavad kriisidega kaasnevaid mõjusid inimestele.

Elanike kaitstuse tagamiseks on järgnevates peatükkides kirjeldatud elanikkonnakaitse meetmete paketti, mille võtab kokku joonis 5.



Joonis 5. Elanikkonnakaitse meetmed (ühiskonna teadlikkuse suurendamise meetmed – kollased; kaitse tagamise meetmed – punased; abi osutamise meetmed – sinised)

Elanikkonnakaitse meetmete kirjeldamisel, neile eesmärkide seadmisel ja vastutusjaotuse loomisel on juhitud juhitud juhmistest põhimõtetest:

- Meetmete loomine lähtub ohustenaariumides ja riskianalüüsid esiletoodud ohtudest.
- Iga meetme eesmärk on vähendada kriisiolukordade mõju inimeste elule ja tervisele ning hoida seeläbi tekkivaid raskeid tagajärgi ära või neid maksimaalses võimalikus ulatuses vähendada.
- Eri meetmed toetavad ja täiendavad üksteist. Mida enam meetmeid suudame eri tegevustega hõlmata ning kriisi korral kasutusele võtta, seda parem kaitse on loodud.

- Vastutuse määramisel on oluline arvestada üldiseid põhimõtteid: detsentraliseeritus, ametkondade koostöö, ülesannete jäävuse põhimõte ning subsidiaarsuse ehk lähimuse põhimõte.
- Rakkerühma töö tulemusena on kavandatud iga meetme arendamiseks esmased **tegevused** ja pakutud välja võimalikke tulevase arendusi. Arvesse on võetud olemasolevat vastutusjaotust ja meetmeid, hetkeolukorra analüüsi ja tuvastatud võimelünkasid, ekspertide hinnanguid, rahvusvahelisi regulatsioone ning teiste riikide eeskju. Elanikkonnakaitse kontseptsioonis kirjeldatud tegevused tuleb planeerida vastavate valdkondlike arengukavade<sup>25</sup> rakendusplaanides või programmides ning arvestada nendega riigi kaitsetegevuse kava ja asutuste tööplaanide koostamisel. Riigieelarvest lisaraha vajavate tegevuste elluviimiseks peavad asutused esitama vastavad lisataotlused riigi eelarvestrateegia koostamisel.
- Meetmete juures on esile toodud ka soovituslike tegevuste loetelu (meetmete kirjelduses tähistatud sõnaga „**soovitus**“). Tegemist on rakkerühma ettepanekutega, mis vajavad lisaanalüüsi või mille elluviimist asutused esmapilgul kõige kriitilisemana ei näinud, kuid mida lähtuvalt teiste riikide praktikast ja rahvusvahelistest soovitustest võiks rakkerühma hinnangul tulevikus kaaluda. Rakkerühma ettepanek on kaaluda soovituslike tegevusi elanikkonnakaitsega seotud valdkondlike arengukavade ja/või nende rakendusplaanide ja programmide edaspidisel uuendamisel, samuti riigi kaitsetegevuse kava ning õigustloovate aktide eelnõude koostamisel.
- Kuna kohaliku omavalitsuse üksustel on elanike turvalisuse tagamisel ja kaitsmisel oluline roll, siis on eraldi esile toodud soovitused ka kohaliku omavalitsuse üksustele (meetmete kirjelduses tähistatud sõnadega „**soovitus kohaliku omavalitsuse üksustele**“). Nende puhul on tegemist rakkerühma ettepanekutega kohaliku omavalitsuse üksuste võimalike ülesannete kohta elanikkonnakaitse tagamisel, mida kohaliku omavalitsuse üksused võivad vabatahtlikult hakata juba lähitulevikus rakendama ja/või mida saab kasutada alusinfona edaspidi kohaliku omavalitsuse üksuste kriisireguleerimis- ja riigikaitse ülesannete kindlaksmääramisel.
- Siseministerium koordineerib elanikkonnakaitse kontseptsioonis hädaolukordadega ning Riigikantselei riigikaitse kriisidega seotud tegevuste elluviimist ja soovitude kaalumist.

Elanikkonnakaitse meetmete arendamise eesmärk on tagada, et inimesed oleksid kriisiolukordades kaitstud. Eelnevast tulenevalt peaks elanikkonnakaitse kontseptsiooni ellurakendamisel saavutama järgmised tulemused:

- Inimesed on hariduse omandamise käigus, täienduskoolituste või iseõppimise teel saanud vajalikud teadmised kriisiolukordades hakkamasaamiseks ja oskavad saadud teadmisi kasutada.
- Inimesed on teadlikud võimalikest riskidest, nende mõjudest ja asjakohastest käitumisjuhustest.
- Inimesi hoiatatakse ohu korral õigel ajal.
- Inimestele edastatakse kriisiolukorras ohule vastavaid käitumisjuhiseid.
- Inimesed on oma kodu ja kogukonna tasandil teinud ettevalmistusi iseseisvaks hakkamasaamiseks, toimib toetav kogukond ja toetatakse abivajajaid.
- Inimesi ollakse valmis ohu korral ohutusse kohta evakueerima.
- Inimestel on võimalik ohu eest varjuda.

<sup>25</sup> Peamised seotud valdkondlikud arengukavad on riigikaitse arengukava 2017–2026, siseturvalisuse arengukava 2015–2020, elukestva õppe strateegia aastani 2020.

- Inimestele on abitusse olukorda sattumisel tagatud elu päästmiseks ja tervise kaitseks kiire abi.
- Inimestele on tagatud vajaduspõhine lisaabi, et luua inimväärased tingimused ja aidata pöörduda tavapärase elukorralduse juurde.
- Inimeste abistamiseks pikaajalistes ja ulatuslikes kriisiolukordades on ühiskonnas loodud vajalikud ja piisavad varud.

## I fookusvaldkond – ÜHISKONNA TEADLIKKUSE SUURENDAMINE

Fookusvaldkond hõlmab ühiskonna teadlikkuse suurendamiseks mõeldud tegevusi, mis on oluliseks eelduseks, et elanikud ning eri asutused ja organisatsioonide liikmed oleksid ennetavalt valmistunud kriisiolukordades hakkamasaamiseks. Fookusvaldkonna eesmärkideks on rakendada elanike kriisiteadlikkuse ja iseseisva valmisoleku suurendamiseks tööle terviklik süsteem haridusasutuste ja teavitustegevuste kaudu ning koolitada avaliku sektori teenistujaid ja vabatahtlikke lähtuvalt nende rollidest ja vastutusest.

Teadmised kriisiolukordades õigest käitumisest ja oskused neid kasutada on võtmetähtsusega selliste sündmuste puhul, kus tagajärgi on võimalik leevendada ennekõike õige käitumisega. Tegemist on valdavalt ootamatute ja kiire arenguga sündmustega, kus inimesed peavad aja ja teabe puudumisel tegema iseseisvalt otsuseid ning ei saa jääda ootama käitumisjuhiste saabumist ametkondadelt (näiteks terrorirünnak, tulekahju jmt). Inimeste kriisiolukordades käitumise ratsionaalsus sõltub suurel määral sellest, kas neil on teadmised õigest tegutsemisest ja kas nad oskavad vastavates olukordades teha teadlikult kaalutletud valikuid. Elanike teadlikkuse suurendamine on kriitilise tähtsusega ka nende kaitsemeetmete puhul, mis vajavad kaitsva mõju saavutamiseks inimeste õigeaegset sihipärast ja teadlikku tegutsemist (näiteks eelnev vaktsineerimine epideemia ohu korral; siseruumidesse varjumine kiirgus- ja keemiaõnnetuse korral; koduste varude soetamine pikaajaliseks kriisiolukorraks valmistumisel jmt).

### Meede 1 – Õpetamine

**Õpetamise eesmärk on anda inimestele selliseid teadmisi ja oskusi, mis valmistab neid ette hakkamasaamiseks eri kriisiolukordades. Teadlikkust suuredatakse haridussüsteemis õpetamise kaudu ja väljaspool haridussüsteemi spetsiaalsete koolitusprogrammide kaudu. Eri kriisiolukordade ohte ja käitumispõhimõtteid hõlmav terviklik lähenemine, mis on lõimitud muu eakohase ja erialase õppeprotsessiga, loob inimestele paremad eeldused iseseisvaks hakkamasaamiseks ja õigeks käitumiseks kriisiolukorras.**

Paljude riikide näidetele tuginedes on OECD (2016) andnud soovitusi muuta riskikommunikatsioon osaks koolide õppekavas, mille eesmärk on laste elude päästmine ning nende riskiteadlikkuse suurendamine varajasest east alates.<sup>26</sup> Laiapõhjaline ja muude teemadega seotult kriisideks valmisoleku õpetamine annab nii noortele kui ka täiskasvanutele teadmiste kinnistamisel ja õpetatu edasisel kasutamisel parema tulemuse. Ükski kriisiolukord pole teistega sarnane, mistõttu võimaldavad põhjalikumad baasteadmised paljudes olukordades inimestel paremini oma käitumist kontrollida ja kaalutleda ning seeläbi teadlikult tegutseda.

Õpetamise oluline eesmärk on anda inimestele eakohased teadmised ja praktilised oskused eri kriisiolukordadeks valmistumisel ja õigeks käitumiseks kriiside ajal. Samal ajal on kriitilise tähtsusega kujundada elanike hoiakuid ning viia inimesteni arusaam sellest, et kriisides sõltub inimese elu ja tervis suurel määral tema enda valmisolekust kuni abi saabumiseni iseseisvalt

---

<sup>26</sup> OECD (2016), *Trends in Risk Communication Policies and Practices*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris.



hakkama saada. Õpetamisega on oluline suurendada arusaamist igapäevast vastutusest kriisidega hakkamasaamisel ning toetada isikliku vastutuse võtmist oma vastupanuvõime suurendamisel ühiskonna igal tasandil.

### Hetkeolukord ja probleemid

Elanikkonna ettevalmistamine kriisideks on olnud puudulik ning inimeste iseseisev vastupanuvõime kriisideks on väike. Mitmed elanikkonna teadlikkust, hoiakuid ja käitumist hinnanud uuringud on näidanud inimeste ebapiisavaid teadmisi ja ettevalmistust kriiside korral hakkamasaamiseks<sup>27</sup>. Haridussüsteemis kõigile õpilastele mõeldud kriisideks valmisoleku õpe puudub ning piiratud ulatuses on osa teemasid kaetud gümnaasiumi õppeastmes riigikaitseõpetuse valikaine sees. Haridusasutused on paljude teiste asutustega koostöös väga tulemuslikult alustanud ohutusala õpet, kuid see keskendub seni valdavalt igapäevastele õnnetustele, vigastuste vältimisele ning soovituslikule tervisekäitumisele.

Riigikaitseametikohtadel töötavatele inimestele pole loodud terviklikku koolitussüsteemi, mis annaks neile vajalikud laiapõhjalised teadmised kriisiolukordadega seotud ohtudest ning riigikaitse ja kriisireguleerimise toimimispõhimõtetest.

Rahuaaja võimelünk	Puudub süsteemne kriisideks valmisoleku õpetamine õpilastele. Puuduvad õppematerjalid kriisideks valmisoleku ja kriisiolukordades käitumise õpetamiseks ja õppimiseks.
Sõjaaja võimelünk <sup>28</sup>	Inimesed ei tea, kuidas sõjaliste ohtude korral käituda, ega ole valmistunud iseseisvaks hakkamasaamiseks, evakuatsiooniks jne. Elanikkonna valmisoleku suurendamine sõjalise ohu korral hakkamasaamiseks ei ole piisavalt seotud koolide õppekavadega ning puuduvad ajakohastatud õppematerjalid. Riigikaitseametikohtadel töötavatel inimestel puuduvad piisavad teadmised kriisiolukordadega seotud ohtudest ning riigikaitse ja kriisireguleerimise toimimispõhimõtetest.

### **Oodatav ühiskonna seisund**

Hariduse omandamisega on uued põlvkonnad saanud eakohased teadmised, mille abil oskavad nad kriisiolukordadeks valmistuda ja nendes hakkama saada, ning on paindlikud, et neid teadmisi ka muutuvate ohtude korral kasutada. Ühiskonna eri tasandite võtmeisikud on saanud oma rollist lähtuvad elanikkonnakaitsealased teadmised, vajalikud teadmised ja oskused, et ise kriisiolukordades hakkama saada, suuta toetada ühiskonna teisi liikmeid ja neile teadmistega eeskujuks olla.

Selle saavutamiseks seatakse järgmised **alaeesmärgid**:

**Alaesmärk 1.1** – Iga Eestis haridust omandav inimene saab eakohased teadmised kriisiolukordadega<sup>29</sup> seotud ohtudest ning riigikaitse ja kriisireguleerimise toimimispõhimõtetest, oskab ise kriisiolukordadeks valmistuda ja kriisiolukorda sattudes tegutseda.

<sup>27</sup> „Elanikkonna hädaolukorraks valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuring 2017“. Päästeamet; MEM 2010 toiduainete omavarud; KEM 2016 kliimamuutustega kohandumine.

<sup>28</sup> Mõeldud on relvastatud konflikte ka ilma sõjaseisukorra väljakuulutamiseta.

<sup>29</sup> Hõlmab nii hädaolukordi (nt loodusõnnetusi, epideemiaid, elutähtsate teenuste katkestusi) kui ka terroristliku tegevuse ja sõjaliste ohtudega seotud kriisiolukordi.

Selle alaeesmärgi saavutamiseks seotakse kriisiolukordadeks valmisoleku õpetamine senisest tihedamalt põhikooli ja gümnaasiumi õppekavadega. Ohutusega seotud teemasid käsitletakse koolide õppekavades inimeseõpetuse aines ja läbiva teema „Tervis ja ohutus“ raames. Läbivad teemad on ainete ülesed ja neis käsitletakse ühiskonnas tähtsustatud valdkondi. Need toetavad õpilaste suutlikkust oma teadmisi eri olukordades rakendada ning võimaldavad luua ettekujutuse ühiskonna kui terviku arengust. Ühe eesmärgina suunatakse õpilasi ohutuse valdkonnas tundma eri liiki ohuallikaid ning omandama teadmisi ja oskusi, kuidas ohu- ja kriisiolukordades tõhusalt käituda.

Peamisteks puudusteks ohutuse valdkonna läbiva teema õpetamisel on olnud erialaste materjalide vähesus ja süstematiseerimatus ning õpetajate vähene ettevalmistus lõimida teemasid muude õppeainetega. Õppetöö on valdavalt keskendunud igapäevasele ohutusele ning selle läbiviimisele on kaasatud ennekõike vastavate valdkondade eksperdid partnerasutustest. 2017. aastal valmisid paljude asutuste osalusel koostatud õpetajaraamatud läbiva teema „Tervis ja ohutus“ ohutuse alateema käsitlemiseks kõigis kooliastmetes. Neis on töötatud välja sisulised ja meetodilised soovitusel paljude ohutuse (sh hädaolukorrad) valdkonna teemade õpetamiseks seotuna muude õppeainetega ning koostatud ülevaade õpetajatele vajalikest kättesaadavatest abimaterjalidest. Õpetajaraamatute valmimisega on loodud eeldused käsitleda teemasid edaspidi põhjalikumalt hariduse andmise käigus. Oluline on tagada ka loodud õppevahendite edasine täiendamine muutuva infoga ja luua uusi valdkondlikke juhendmaterjale (nt elanikkonnakaitse käitumisjuhised, hädaolukordade riskikommunikatsiooni korraldamise raames loodavad käitumisjuhised jmt). Samuti on väga tähtis teemade sidumine õpetajate täiendus- ja tasemekoolitusega.

Kriisiolukordadeks valmistumise õpetamise lõimimine formaalhariduse õppekavadega ja selle omandamine läbiva teemana eri õppeainete sees muudab kriisideks valmistumise tavapärase õppetöö loomulikuks osaks. Uued põlvkonnad saavad seeläbi parema ettevalmistuse ning samal ajal mõjutatakse nende kaudu ka täiskasvanuid ja kogu ühiskonda. Mõju ühiskonnale tervikuna on küll pikaajaline, kuid hakkab tekkima kohe alates koolituste alustamisest ning suureneb süstemaatilise õpetamise korral pidevalt.

**Tegevus 1.1.1. – Alustada põhikoolis ja gümnaasiumis läbiva teema „Tervis ja ohutus“ raames kriisiolukordadeks valmisoleku õpetamist kooliastmeti ning lõimida oodatavad õpitulemused ja õpitava sisu kohustuslike õppeainete õppeprotsessidega.**

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
HTM haldusala	SIM haldusala	Kulud kaetakse valitsemisala eelarvest	2019

**Tegevus 1.1.2. – Viia läbiva teema „Tervis ja ohutus“ raames kriisiolukordadeks valmisoleku õpetamiseks läbi õpetajate täienduskoolitus ja siduda see tasemekoolitusega.**

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
HTM haldusala		Kulud kaetakse valitsemisala eelarvest	2019 – täiendusõppe toimumise aeg; 2022 – rakendunud tasemekoolituses

**Tegevus 1.1.3.** – Alustada läbiva teema „Tervis ja ohutus“ õppe tulemuslikkuse hindamist (nt üldpädevuste hindamise kaudu).

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
HTM haldusala		Kulud kaetakse valitsemisala eelarvest	2019

**Alaeesmärk 1.2.** – Iga riigikaitse või sisekaitseõpetuse valikaine valinud gümnaasiumi- või kutsekeskharidust omandav õpilane saab eakohased lisateadmised kriisiolukordadega seotud ohtudest ning riigikaitse ja kriisireguleerimise toimimispõhimõtetest, oskab ise kriisiolukordadeks valmistuda ja kriisiolukorda sattudes tegutseda.

Kriisiolukordades hakkamasaamist on põhjalikumalt ja kontsentreeritumalt võimalik hakata õpetama neile gümnaasiumide ja kutsekoolide õpilastele, kellel on valdkonna vastu suurem huvi ning kes on valinud riigikaitseõpetuse või sisekaitseõpetuse valikaine. 2016. aastal Haridus- ja Teadusministeeriumi juhtimisel koostatud „Riigikaitse- ja sisekaitseõpetuse kontseptsiooni“ alusel tehti riigikaitseõpetuses järgmised olulisemad muudatused: 1) suureneb elanikkonnakaitse ja siseturvalisuse valdkonna õppe maht; 2) koostatud on ka ajakohastatud elanikkonnakaitse ploki õppekava; 3) riigikaitseõpetus muutub kättesaadavaks kõigis gümnaasiumides.

Valikkursuse raames õpetatava elanikkonnakaitse mooduli läbimine täiendab vajalikul määral neid teadmisi, mida omandatakse läbiva teema „Tervis ja ohutus“ raames. Kui läbiva teema raames on mingeid teemasid juba nooremas eas õpetatud, siis gümnaasiumi kooliastmes saab vajalikud tegevused õpilastele uuesti eakohaselt üle rääkida peagi täiskasvanuks saava inimese vaatenurgast. Kui eelnevalt ei ole kõigile olulisematele kriisiolukordadele õpetamisel piisavat tähelepanu pööratud, siis eraldi õppeaine kaudu on võimalik neile täiendavalt keskenduda. Seejuures saab ära kasutada õpilaste suuremat huvi, et anda „edasijõudnute“ tasemel lisa- ja süvateadmisi ning -oskusi. Lisaks on riigikaitseõpetuse raames kriisiolukordadeks valmisoleku õpetamisel paremad võimalused ja eeldused käsitleda ka sõjalisteks ohtudeks valmisolekut.

„Riigikaitse- ja sisekaitseõpetuse kontseptsiooni“ väljatöötamise käigus valmistati elanikkonnakaitse rakkerühma osalusel ette ka eraldi õppemoodul „Elanikkonnakaitse“, mille käigus omandavad õpilased muu hulgas teadmisi ja oskusi, kuidas valmistuda hädaolukordadeks ja elutähtsate teenuste ulatuslikuks katkestuseks, ning käitumispõhimõtteid eri hädaolukordades. Uuendatud valikkursuse alusel õppetöök on alustatud riigikaitseõpetajate täiendus- ja tasemekoolitustega ning õppematerjalide uuendamist. Valmimisjärgus on riigikaitseõpetuse mooduli rakenduskava kutseõppeasutustele ning kavas on ka riigikaitse teemakogum siduda sotsiaalainete mooduliga kutseõppeasutustes. Oluline on tagada ka õppemoodulite ja õppevahendite edasine arendamine, kus võtta arvesse ka loodud käitumisjuhiseid sõjaliste ohtude korral tegutsemiseks.

**Tegevus 1.2.1.** – Alustada riigikaitseõpetuse ja sisekaitseõpetuse valikkursuste raames elanikkonnakaitse teadmiste ja oskuste õpetamist gümnaasiumides ja kutsekoolides.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
HTM haldusala	KAM ja SIM haldusala	Vahendid sisalduvad koolide tööjõukuludes	2019

**Tegevus 1.2.2. – Koostada riigikaitseõpetuse raames elanikkonnakaitsealaste teadmiste õpetamiseks vajalikud õppematerjalid ja viia läbi riigikaitseõpetajate täienduskoolitused.**

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
KAM haldusala	SIM ja HTM haldusala	10 000 eurot (valikkursuse õppematerjalide digikujule üleviimine / HTM haldusala)	2019

**Alaesmärk 1.3. – Iga riigikaitstes ja siseturvalisuse tagamisel osalev isik ja organisatsioon teab riigikaitse ja kriisireguleerimise toimimispõhimõtteid, oskab ise kriisiolukordadeks valmistuda ja kriisiolukorda sattudes tegutseda ning oskab elanikele kriisiolukordades hakkamasaamiseks nõu anda ja eeskujuks olla.**

Eri organisatsioonide võtmeisikutele mõeldud koolitusprogrammi sisu lähtub eesmärgist, et iga riigikaitstes ja siseturvalisuse tagamisel osalev isik ja organisatsioon teab riigikaitse ja kriisireguleerimise toimimispõhimõtteid ja saab aru enda rollist, oskab ise kriisiolukordadeks valmistuda ja kriisiolukorda sattudes tegutseda ning oskab elanikele kriisiolukordades hakkamasaamiseks nõu anda ja eeskujuks olla.

Kogukondade võtmeisikud ja vabatahtlikud peavad saama ettevalmistuse, mis võimaldab neil organiseerida iseseisvat elanike kaitset ja abistamist kriisides, kus ollakse välisest abist ilma: näiteks ulatuslikud elutähtsate teenuste katkestused, relvakonfliktid vmt. Nende kaudu toetatakse ka kogukonnaliikmete hoiakute kujundamist ja teadlikkuse suurendamist. Peamiste sihtrühmadena on rakkerühm ja eri vabatahtlused välja pakkunud asumi- ja külaseltsid, külavanemad, korteriühistute juhid, riigi- ja sisekaitstes osalevad vabatahtlikud organisatsioonid jne.

Koolituste mõjul suureneb ühiskonna eri vastutustasandite elanikkonnakaitsealine teadlikkus. Riigikaitseametikohtadel töötavatel inimestel tekib selgem teadlikkus enda vastutusest ja võimalustest elanikkonna kaitsmisel. Ennekõike tuleks keskenduda neile, kes peavad kriisiolukorras realselt korraldama või toetama ohuteavitust, evakuaatsiooni, elutähtsate teenuste toimepidevust, varude kasutuselevõttu jmt. Õpetamise kaudu saadakse vajalikud teadmised ka isikliku ja koduse valmisoleku parandamiseks. Seeläbi paraneb ka nende perede iseseisev hakkamasaamine, mis omakorda toetab riigikaitstes osalevate asutuste toimepidevust ja kerksust.

Sõltuvalt koolitavate sihtrühmast võib teemade loetelu ja maht olla koolituse raames erinev. Sõjalisteks ohtudeks ja hädaolukordadeks valmisolekuga seotud teemad on võimalik liita ja esitada lisamoodulina kas Sisekaitseakadeemia, Kaitseväge Ühendatud Õppeasutuste või Kaitseliidu kooli õppekavas. Vajalik on kaasata koolitustesse eri osalised ja nende tegevust suunata.

### **Teiste riikide kogemus**

*Tšehhi Vabariigis 2013. a vastu võetud elanikkonnakaitse kontseptsioonis tuuakse esile vajadus luua toimiv haridus- ja koolitussüsteem, mis läbib avaliku halduse kõiki astmeid, kaasates rohkem erasektorit ja elanikkonda, mille tulemusel suureneb enesekaitse ning erakorraliste sündmuste ja kriisiolukordade lahendamises aktiivse osalemise võime kõigil tasanditel. Oluliste sihtrühmadena nähakse ametkondades esindajaid, kes tegelevad elanikkonnakaitse ja kriisireguleerimisega, õpetajaid, ennetusega tegelevaid inimesi ja*

organisatsioon ning elanikkonda.

**Tegevus 1.3.1.** – Koolitada riigikaitse ja siseturvalisuse tagamisel osalevaid isikuid<sup>30</sup>, et tekiks ühtsed teadmised riigikaitse ja kriisireguleerimise toimimispõhimõtetest ja paraneks iseseisev hakkamasaamine kriisiolukordades, sh töötada välja koolitusmaterjalid ja õppekavad ning luua eeldused õppeaine õpetamiseks Sisekaitseakadeemias, Kaitseväe Ühendatud Õppeasutustes ja/või Kaitseliidu koolis.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
<b>SIM</b> ja <b>KAM</b> haldusala <sup>31</sup> . Tegevust <b>koordineerib</b> <b>keskselt SIM</b>		Tegevuste 1.3.1 ja 2.1.1 iga-aastane lisavajadus on esialguse hinnangu järgi kokku 100 000 eurot (summa täpsustub RESi lisataotluse esitamisel)	Täpsustub 2018

**Soovitus 1.3.2.** – Kaaluda vabatahtlike mentorsüsteemi loomist, mis hõlmaks vabatahtlikele võtmeisikutele mõeldud koolitusi, nende kaasamist kogukonna turvalisuse arendamise eri võrgustikesse, nende rolliootuste kirjeldamist elanike koolitamisel ja eri kriisiolukordades tegutsemisel ning neile vajalike vahendite soetamist.

<sup>30</sup> Sh avaliku sektori teenistujad, kohaliku omavalituse üksuste teenistujad, vabatahtlikud organisatsioonid, elutähtsaid teenuseid osutavad asutused, ajateenijad, kogukondade võtmeisikud ja muud ühiskonna toimimise seisukohalt oluliste tegevusalade organisatsioonid.

<sup>31</sup> SIM-I ja KAM-I teha Sisekaitseakadeemia, Kaitseväe Ühendatud Õppeasutustele ja Kaitseliidu koolile ülesandeks leppida omavahel hiljemalt 2018. aastal kokku koolitusmaterjalide ja õppekavade väljatöötamises, et tagada riigikaitse ja siseturvalisuses osalevate isikute ühtsed teadmised riigikaitse ja kriisireguleerimise toimimispõhimõtetest.

## Meede 2 – Riskikommunikatsioon

**Riskikommunikatsiooni eesmärk on teavitada avalikkust ennetavalt kriisiolukordadega seotud võimalikest ohtudest ja nende tagajärgedest ning anda käitumisjuhiseid elanikkonnale, et suurendada teadlikkust kriisiolukordadest ja valmisolekut nendeks. Riskikommunikatsioonil on oluline roll kujundada teadmiste andmise ja veenmise kaudu elanike hoiakuid, et mõjutada nende tegutsemist kriisideks valmistumisel ja suurendada nende oskusi, et kriisiolukorras õigesti käituda.**

OECD<sup>32</sup> peab riskikommunikatsiooni tõhusa riskijuhtimise strateegia põhiosaks, et vähendada kriisidega põhjustatud kahjusid. Efektive riskikommunikatsiooni kaudu suurendatakse paljude sihtrühmade teadlikkust, kuidas eri ohud neid mõjutavad ja kui haavatavad nad on ning milliseid ennetavaid, leevendavaid ja valmisolekut parandavaid meetmeid saavad nad ise võtta. OECD toob esile riikide valitsustasandi esmase vastutuse, et teavitada oma elanikke neid ohustavatest suurtest ohtudest ja riskidest. Samas rõhutatakse, et efektiivne riskikommunikatsioon peab olema kaasav ja kahepoolne, millesse on haaratud avalik sektor kõigilt tasanditelt, erasektor, vabaaühendused ja elanikkond.

Eesti julgeolekupoliitika aluste<sup>33</sup> kohaselt suurendab ühiskonna valmidust tulla toime kriisiolukordadega see, kui ühiskonnas valitseb teadlikkus võimalikest ohtudest ja nende maandamiseks vajalikust tegevusest. Selleks, et endaga tavapärastel hakkamasaav inimene tuleks ka kriisiolukordades toime, on vaja talle selgitada, millised on teda ümbritsevad ohud, kuidas nendeks valmistuda ning kuidas kriisiolukorras sobivaimalt tegutseda. See loob eeldused, et inimesed saaksid ise võtta vastutuse enda turvalisuse eest ka kriisiolukordades.

Nüüdisaegse riskikommunikatsiooni puhul rõhutatakse järjest enam kaasatuse olulisust. Riike julgustatakse võtma kasutusele kogu ühiskonda hõlmav lähenemine, millesse on kaasatud paljud sidusrühmad.<sup>34</sup> Sellise lähenemise oluline eesmärk on teadlikult algatada arutelu ennetuse, leevenduse ja ettevalmistuse võimalike meetmete üle, et muuta otsused kvaliteetsemaks ning hoida ära põhjendamatu vastandumist.

### Hetkeolukord ja probleemid

Päästeameti 2017. aastal tellitud uuringust<sup>35</sup> järeldus, et Eesti elanike teadlikkus võimalikest hädaolukordadest ja valmisolek iseseisvaks toimetulekuks hädaolukordades on väike ning tõsisesse hädaolukorda sattumisele mõeldakse pigem harva või üldse mitte. Vaid veidi vähem kui kolmandik vastanutest pidas võimalikuks, et nende kodukohta võib tabada mõni raskem ja tõsisem sündmus, mis seaks nad hädaolukorda. Seejuures on valdav enamik aga veendunud, et nad suudavad hädaolukorras õigesti ja õiglaselt käituda. Oluliseks ohu märgiks on ka see, et kuna hädaolukordade tekkimist väga tõenäoliseks ei peeta, siis ei peeta eriti oluliseks ka info otsimist (vaid veidi vähem kui veerand elanikkonnast on hinnanud, kas ja millised hädaolukorrad võivad neid ja nende kodu varitseda).

---

<sup>32</sup> OECD (2016), *Trends in Risk Communication Policies and Practices*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris.

<sup>33</sup> „Eesti julgeolekupoliitika alused“, heaks kiidetud Riigikogu 31. mai 2017. a otsusega (RT III, 06.06.2017, 2).

<sup>34</sup> Critical risk recommendations. OECD (2014).

<sup>35</sup> „Elanikkonna hädaolukorras valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuring 2017“. Päästeamet. Kantar Emor, 2017).

Kaitseministeeriumi tellitud uuringust<sup>36</sup> järeldus, et elanike hinnangud oma informeeritusele sellest, mida teha välisvaenlase kallaletungi korral, on mitme aasta jooksul olnud küsitlustes madalal tasemel. Inimesed vajaksid enda sõnul rohkem informatsiooni selle kohta, kuidas on ohu korral kavas teavitada avalikkust (40%), kuidas käituda, kui ollakse tsiviilisikuna konfliktipiirkonda sattunud (33%), kuidas korraldatakse evakueerimist (34%) ning kuidas lahendada olme ja majapidamisega seotud esmatasandi küsimusi (32%).

Elanikel puudub piisav ülevaade ja teadlikkus neid mõjutada võivatest suurematest ohtudest, olukorra lahendamise valmisolekust, elutähtsatest teenustest ja nende teenuste katkemise mõjust. Kui riske ei teata, siis pole elanikud nendeks ka valmistunud. Eestis on koostatud eri käitumisjuhiseid paljude hädaolukordade kohta, kuid need ei kata kõiki valdkondi ning elanikel puudub teadmine nende olemasolust. Piisava tähelepanuta on jäänud elanikkonna koolitamine käituma selliste kriiside korral, kus neil (potentsiaalsetel ohvritel) ei ole võimalik märkimisväärselt sekkuda sündmuse põhjustesse ja ennetamise, kuid õige käitumine võimaldab tagajärgi leevendada. Elanikud ei tea, kuidas käituda sõjalisest ründest tingitud ohtude korral ning kas ja kuidas peaksid nad selleks valmistuma.

1. juulil 2017. a jõustunud hädaolukorra seaduse alusel määratakse juhtasutused, kes hakkavad vastutama hädaolukordi põhjustavate sündmuste riskikommunikatsiooni eest. Valitsuskommunikatsiooni, sh riigi julgeolekuga seotud teemadel ja strateegilist kommunikatsiooni korraldab Riigikantselei. Riigi põhiseaduslikku korda ohustavate kriisiolukordadega seonduvat riskikommunikatsiooni korraldust ei ole eraldi fikseeritud.

Rahuaaja võimelünk	Uue hädaolukorra seaduse alusel alustavad juhtivad asutused riskikommunikatsiooni tegevusi pärast uuendatud riskianalüüside valmimist 2018. a II kv. Varem koostatud käitumisjuhised ei kata kõiki hädaolukordi.
Sõjaaja võimelünk	Riigikantselei koordineerib valitsuskommunikatsiooni, sh ohuteavitust julgeolekuga seotud teemadel ja strateegilise kommunikatsiooni tegevusi. Samas vajab täpsustamist sõjaliste ohtudega seotud riskikommunikatsiooni korraldus ja vastutus. Avalikus kommunikatsioonis räägitakse ohtudest ja riigi tegevustest, kuid elanike enda vastupanuvõime suurendamisele ja käitumisjuhiste sõjaliste konfliktide korral ei ole keskendutud.

### **Oodatav ühiskonna seisund – mõju**

Elanikele on loodud võimalused omandada kriisiolukordades hakkamasaamiseks vajalikke teadmisi ja oskusi. Inimesed on teadlikud kriisiolukordadega seotud ohtudest, mis mõjutavad nende elu ja tervist, ning on selle tulemusena huvitatud oma turvalisuse suurendamisest. Elanikele antakse riskikommunikatsiooni kaudu käitumisjuhiseid ja soovitusi, kuidas eri kriisiolukordades tegutseda, mille kaudu paranevad ka nende oskused ja iseseisev hakkamasaamine. Arvesse on võetud eri sihtrühmade vajadusi ning mooduseid, kuidas nende teadlikkust, hoiakuid ja käitumist kõige tõhusamal ning neile sobivaimal moel kujundada. Riskikommunikatsiooni korraldamisel võetakse arvesse neid Eestis kujuneda võivaid kriisiolukordi, mida on võimalik mõistlikkuse piires ette näha ja milleks saab valmistuda. Elanike riskiteadlikkuse parandamise ja neile käitumisjuhiste õpetamise on kaasatud lai sidusrühmade võrgustik ning seda viiakse ellu asutuste koostöös.

<sup>36</sup> „Avalik arvamus ja riigikaitse“. Kaitseministeerium. Turu-uuringute AS.

Selle saavutamiseks seatakse järgmised **alaeesmärgid**:

**Alaeesmärk 2.1.** – Inimesed on teadlikud kriisiolukordadega seotud ohtudest, mis mõjutavad nende elu ja tervist, ning on saanud teadmisi ja oskusi, et suurendada enda ja lähedaste hakkamasaamist kriisiolukordades.

Selleks, et mõjutada elanikke võtma ette samme enda turvalisuse suurendamiseks, on oluline viia nendeni ajakohane arusaam sellest, millised riskid ja ohud võivad Eestit ohustada ning mis on nende mõju inimeste igapäevaelule. OECD<sup>37</sup> on juhtinud tähelepanu sellele, et ilma hea riskikommunikatsioonita võib avalikkus mõningaid ohte alahinnata ning võtta seetõttu ebapiisavaid ennetusmeetmeid ning ülehinnata teisi, millega tehakse ebaotstarbekaid ressursipaigutusi. Sellest tulenevalt peaks ka riskikommunikatsioon olema ennekõike keskendunud ohtudest tulenevale mõjule ja tegevustele, mis on inimeste endi võimuses, ning vältima hirmu ja abituse tunde tekitamist.

Selleks, et elanikel oleks võimalus oma iseseisvat hakkamasaamist suurendada, tuleb neile kergesti kättesaadavaks ja kasutatavaks teha vajalik teave riskide ja käitumisjuhiste kohta. Paljud riigid on selleks kasutanud eri töövahendeid veebilehtede näol<sup>38</sup>, mis loob teabe leidmiseks head eeldused, kuid ainult sellega piirdumine jääb siiski passiivseks meetmeks, mis ei anna piisavaid tulemusi. Riskikommunikatsiooni käigus on väga oluline tekitada inimestes huvi nende teemade vastu, et inimesed avaldatud infoga ka tutvuksid. Lisaks peab info olema leitav ja ka „ise jõudma“ inimesteni paljudest kohtadest. Eri riskikommunikatsiooni tegevuste seas on oluline pakkuda elanikele võimalusi iseseisvalt õppimida ja koolitustel osaleda. Selliseid koolitusi saab elanikele korraldada kogukondlikel infopäevadel, võimalusena õppida töökohas või muudes vormides.

Elanikkonnale koolituste pakkumisse on otstarbekas kaasata palju eri osalisi (muu hulgas vabatahtlikud organisatsioonid), mis tagab ka jõudmise suurema hulga inimesteni. Selle üks eeldusi on ka kokkulepe ühtse baaskoolituse paketi kohta, mida antakse kõigil koolitustel. Ühtne koolitusprogramm peaks keskenduma ennekõike neile teemadele, mis on kasutatavad eri kriisiolukordades ja parandavad seeläbi elanike laiemapõhjalist hakkamasaamist (kodukandi ohtude tundmine, kodused varud ja ühenädalane iseseisev hakkamasaamine, evakatsiooniks valmistumine, siseruumidesse varjumine, valmistumine kriisiolukordadeks koos pere ja kogukonnaga jne). Vajalikuks aluseks koolituste toetamisel on elanikkonnakaitse rakkerühma töö käigus valminud käitumisjuhised, mis hõlmavad eri kriisiolukordadeks valmistumiseks ja nende korral käitumiseks vajalikke nõuandeid elanikele.

Käitumisjuhiste näol on tegemist abimaterjaliga, mis vajab teatud aja pärast täiendamist, kuna riskid muutuvad ajas ning ka teadmised ohu korral parimat kaitset pakkuvatest lahendustest ja võimalused neid kasutada on pidevas arengus. Väga oluline on regulaarselt hinnata teavitusmaterjalide sisu asjakohasust ja vajaduse põhjal seda täiendada. Vajalik on toota käitumisjuhiste juurde ka nende elanikeni viimist ja õppimist lihtsustavaid videosid ning eri interaktiivseid lahendusi. Selleks, et käitumisjuhised oleksid arusaadavad ka teisi keeli rääkivatele inimestele, on vaja neid tõlkida ka muudesse keeltesse (nt vene ja inglise keel).

<sup>37</sup> OECD (2016), *Trends in Risk Communication Policies and Practices*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris.

<sup>38</sup> Eri riikides kasutatakse peamiselt kahte lähenemist: 1) loodud on spetsiaalne kriisiveeb (nt Holland <http://www.crisis.nl/>; Norra [www.kriseinfo.no](http://www.kriseinfo.no); Rootsi [www.krisinformation.se/](http://www.krisinformation.se/); USA <https://www.ready.gov/>; Leedu <http://www.lt72.lt/>) või 2) kasutatakse elanikkonnakaitse eest vastutava asutuse veebilehte.



### **Teiste riikide kogemus**

2016. a suvel kinnitatud Saksamaa elanikkonnakaitse kontseptsioonis seatakse eesmärgiks, et kogu riigi elanikkonnal peavad olema põhiteadmised ja põhioskused järgmistes valdkondades: ohutu viibimine ohuolukorras; käitumine CBRN-sündmuste korral; omavarustatus; esmaabi ning tulekustutus. Need teadmised ja oskused plaanitakse edasi anda sobivate teabe- ja koolitusmeetodite abil.

Põhjamaades on enamik kriisiolukordadeks valmistumiseks vajalikest materjalidest internetis kättesaadavad ning inimesed tuuakse materjalide juurde. Rootsis on materjalid internetis olemas. Soomes on palju interaktiivseid õppevahendeid. Peab olema platvorm ning vastutajad, kes selle sisuga täidavad. Rumeenias on mobiilirakendus, kus on kõik materjalid olemas ja lihtsalt leitavad. Selle kasutatavuse tagamiseks on vaja aktiivset teavitustegevust, mis inimesi nende materjalide juurde suunab: kampaaniad, avalikud üritused, koolitused jmt.

**Tegevus 2.1.1.** – Koostada elanikele kriisiolukordadeks valmisoleku suurendamiseks vajalikud teavitus- ja koolitusmaterjalid (nt käitumisjuhiste juurde ka õppevideod) ja teha need kättesaadavaks sobivates kanalites<sup>39</sup>.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
<b>SIM, KAM<sup>40</sup> ja VÄM</b> haldusala, <b>RK</b> , hädaolukorra seaduse alusel riski-kommunikatsiooni eest <b>vastutavateks määratavad asutused.</b> Tegevust <b>koordineerib keskselt SIM</b>		Tegevuste 1.3.1 ja 2.1.1 iga-aastane lisavajadus on esialgse hinnangu järgi kokku 100 000 eurot (summa täpsustub RESi lisataotluse esitamisel)	pidev tegevus

**Tegevus 2.1.2.** – Levitada ja edasi arendada käitumisjuhiseid ning töötada välja teavitusmaterjale käitumisjuhiste kinnistamiseks.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
<b>SIM, KAM<sup>41</sup> ja VÄM</b> haldusala, <b>RK</b> , hädaolukorra seaduse alusel riski-kommunikatsiooni		Tegevuste 2.1.2, 2.2.1 ja 5.1.1 iga-aastane lisavajadus on esialgse hinnangu järgi kokku 109 000 eurot (summa täpsustub RESi lisataotluse esitamisel)	pidev tegevus

<sup>39</sup> Elanike kriisialase teadlikkuse suurendamiseks on eri soovitusi teavituskanalite ja -viiside kohta sihtrühmade kaupa antud ka elanikkonnakaitse kommunikatsioonistrateegias (2017).

<sup>40</sup> Naiskodukaitse on töötanud välja käitumisjuhiste avaldamiseks mobiilirakenduse.

<sup>41</sup> Naiskodukaitse on töötanud välja käitumisjuhiste avaldamiseks mobiilirakenduse.

eest vastutavateks määratavad asutused. Tegevust koordineerib keskselt SIM			
--	--	--	--

**Soovitus 2.1.3.** – Kaaluda elanikele mõeldud sõnumite ühtlustamiseks ühtsete koolituspõhimõtete<sup>42</sup> ja -programmi väljatöötamist ning koolitajate ettevalmistamist lähtuvalt üksikisikutele seatavatest ootustest ning vajadusest parandada igapäevase iseseisvat hakkamasaamist kriisiolukordades.

**Soovitus 2.1.4.** – Kaaluda avalikkusele info kättesaadavuse lihtsustamiseks ja asutuste riskikommunikatsiooni toetamiseks ühise internetipõhise keskkonna kasutusele võtmist / kokku leppimist, kus on ühest kohast lihtsalt leitav piirkonna ohtude teave, riskide hindamise tulemused, käitumisjuhised, õppematerjalid, õppevideod jmt.

**Soovitus 2.1.5.** – Kaaluda iseseisvat õppimist toetava interaktiivse õpikeskkonna (e-kursus, veebiküsimustik<sup>43</sup>) loomist, mis katab eri kriisiolukordi. Ühe olulise alusinfona saab selleks kasutada rakkerühma välja töötatud elanikele mõeldud käitumisjuhiseid.

**Soovitus 2.1.6.** – Kaaluda ühtse metoodikaga nüüdisaegsete esmaabijuhiste väljatöötamist esmaabi koolitajatele ja elanikkonnale ning õppematerjalide (videod, juhendid jmt) kättesaadavaks tegemist sobivates õpikeskkondades ja muudes kanalites.

**Soovitus kohaliku omavalitsuse üksustele 2.1.7.** – Kaaluda kohaliku omavalitsuse üksuste veebilehtedel ja muude infokanalite kaudu elanikele teabe kättesaadavuse tagamist ja levitamist kriisiolukordadega seotud ohtude kohta piirkonnas,<sup>44</sup> käitumisjuhiste ning kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatavate teenuste toimimise kohta kriisiolukordades.<sup>45</sup>

**Alaeesmärk 2.2.** – Elanikele riskikommunikatsiooni korraldamisel ja nende kriisiolukordadeks valmisoleku parandamisel teevad asutused koostööd ja juhivad ühtsete eesmärkide saavutamiseks elanikkonnakaitse kommunikatsioonistrateegia põhimõtetest.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Koolitustellimused, koolituste ajakavad, koostöö koolitajatega, sihtrühmade määramine jne.

<sup>43</sup> Näiteks kodu kriisiolukordadeks valmisoleku hindamiseks, mille täitmise järel antakse üldisemaid soovitusi vajalike muudatuste ja lisainfo leidmise kohta. Sarnased näited: Päästeameti kodu tuleohutuse hindamise test <https://test.kodutuleohutuks.ee/>; korruptsiooniteemaline küsimustik ettevõtetele: <http://myydimurdja.korruptsioon.ee/>.

<sup>44</sup> Hõlmab nii KOV enda analüüsitud kriisiolukordadega seotud ohte kui ka teiste asutuste koostatud avalikku teavet, mis sisaldab andmeid ohu kohta inimese elule ja tervisele.

<sup>45</sup> Ennekõike sotsiaalteenused, eakate hoolekanne, elamu- ja kommunaalmajandus, veevarustus ja kanalisatsioon, heakord, jäätmehooldus, valla- või linnasisene ühistransport ning valla ja linna teede korrashoid.

<sup>46</sup> Elanikkonnakaitse kommunikatsioonistrateegia valmis 2017. a sügisel elanikkonnakaitse rakkerühmale ühe ülesandena eri asutuste ning PR Partneri koostöös. Kommunikatsioonistrateegia avaldatakse Riigikantselei veebilehel elanikkonnakaitse rakkerühma materjalide all pärast elanikkonnakaitse kontseptsiooni heakskiitmist valitsuses.

Elanike kriisiteadlikkuse parandamiseks vajalike edasiste praktiliste tegevuste kindlaksmääramiseks ja planeerimiseks koostati elanikkonnakaitse kontseptsioonist lähtuv **elanikkonnakaitse kommunikatsioonistrateegia**. See strateegia kujutab endast raamistikku elanikkonnakaitse eri valdkondades kommunikatsiooni korraldamiseks, milles sõnastatakse ühtsed eesmärgid, universaalsed teemafookused ja katussõnumid ning selgitatakse välja võimalikud siht- ja sidusrühmad ning nendega infovahetuse korraldamise kanalid. Strateegia ei muuda elanikkonnakaitse kommunikatsiooni eri osaliste olemasolevaid kohustusi. Strateegias esitatud põhimõtteid saavad osalised kasutada lähtealusena valdkondlike kommunikatsioonistrateegiatega ja -plaanide koostamiseks. Tegemist on üldise infopaketi, millest saab sobilikke osasid vastavalt valdkonnale ja teemale valida ning valdkondlikku kommunikatsiooni integreerida.

Kommunikatsioonistrateegias välja töötatud ühtsete põhisõnumite eesmärk on anda riskikommunikatsiooni korraldavatele asutustele kasutamiseks soovitus, mille puhul aitavad just ühtsed sõnumid paremini kaasa elanike käitumise kujundamisele. Kõikvõimalikke kriisiolukordi (sh rahu- ja sõjaaegseid) põhjustavad ohud ja nende tagajärjed on küll erinevad, kuid paljudes olukordades aitavad nende mõjude leevendamisele kaasa küllaltki sarnased käitumisjuhised. Nii näiteks tugineb elanike valmistumine riigi julgeolekuohtudeks valdavalt hädaolukordadeks valmistumisega seotud teavitustegevusele, millele lisatakse kommunikatsioonis vajaduse korral sõjaliste või muude julgeolekut puudutavate ohtudega seotud lisateavet.

Mitmed ohud on eraldivõetuna piisavalt väikese tõenäosusega, mistõttu nende kohta iseseisev riskiteadlikkuse suurendamine kommunikatsioon ei pruugi tuua kaasa soovitud muudatust. Üks kasutatavaid lahendusi oleks sarnaseid kaitsemeetmeid vajavate ohtude puhul riskikommunikatsiooni ühitamine (ennekõike puudutab see koduseid varusid ja kogukondadega koostööd, aga ka elutähtsate teenuste katkestusteks valmisolekut, evakuaatsiooniks valmisolekut ja siseruumidesse varjumist). Ka OECD ja ÜRO<sup>47</sup> toovad oma poliitikasuunistes esile ettepaneku, et riskikommunikatsiooni efektiivsuse parandamiseks tuleks kasutada ka võimalust eri ohtudest ühel ajal teavitada ja kampaaniatega korraldamist koordineerida.

Kuigi riskikommunikatsiooni korraldamise kohustus ei laiene kõikidele riigiasutustele, on siiski oluline kaasata eri osalisi sõltuvalt nende vastutusaladest või võimalustest, et suurendada elanike teadlikkust ja muuta seeläbi koos ühiskonda vastupanuvõimelisemaks. Laiema ühiskonna võrgustiku kaasamine võimaldab jõuda paljude sihtrühmadeni ning võtta paremini arvesse nende vajadusi, ootusi ja harjumusi. Strateegia on ennekõike mõeldud kasutamiseks asutustele, ettevõtetele ja kohaliku omavalitsuse üksustele, kellel on kohustus informeerida inimesi riskidest ja ohtudest ning anda käitumisjuhiseid kriisiolukordades (hädaolukord, eriolukord, erakorraline seisukord, kõrgendatud kaitsevalmidus, sõjaseisukord). Strateegiat saavad kasutada ka kõik muud asutused ja osalised, kes peavad riskikommunikatsiooni korraldamist vajalikuks või soovivad osaleda elanikkonnakaitse kommunikatsioonis.

Selleks, et kommunikatsioon saavutaks oma eesmärgi, peab selle planeerimisel ja korraldamisel võtma arvesse sihtrühmade teadlikkust, hoiakuid ja käitumist ning nende näitajate muutust aja jooksul. Elanikkonnakaitsealaste tegevuste mõju edaspidiseks hindamiseks ning elanike teadlikkusest tulenevalt vajalike uute tegevuste planeerimiseks

---

<sup>47</sup> OECD (2016), *Trends in Risk Communication Policies and Practices*, OECD Reviews of Risk Management Policies, OECD Publishing, Paris; „Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030“, UN (2015).

töötati elanikkonnakaitse rakkerühma ühe ülesandena välja „Elanikkonna kriisivalmiduse ja -teadlikkuse seireuuringu meetodika“, mis hõlmab põhimõtteid, meetodikat ja küsimustikku elanike kriisialase teadlikkuse ja valmisoleku hindamiseks.<sup>48</sup>

**Tegevus 2.2.1.** – Võtta elanikkonnakaitse kommunikatsioonistrateegias esitatud põhimõtted ja põhisõnumid kasutusele valitsuskommunikatsioonis ja asutuste riskikommunikatsiooni korraldamisel.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
<b>SIM, KAM, VÄM<sup>49</sup> ja MEM<sup>50</sup></b> haldusala, <b>RK</b> , hädaolukorra seaduse alusel riski-kommunikatsiooni eest <b>vastutavad asutused, KOV.</b> Tegevust <b>koordineerib keskselt SIM</b>		Tegevuste 2.1.2, 2.2.1 ja 5.1.1 iga-aastane lisavajadus on esialgse hinnangu järgi kokku 109 000 eurot (summa täpsustub RESi lisataotluse esitamisel)	pidev tegevus

**Tegevus 2.2.2.** – Hinnata elanikkonnakaitse rakkerühma töö käigus koostatud elanikkonna kriisivalmiduse ja -teadlikkuse seireuuringu meetodika ja küsimustiku alusel perioodiliselt elanike kriisialast teadlikkust ja valmisolekut.<sup>51</sup>

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
<b>SIM ja KAM</b> haldusala, <b>RK</b> , hädaolukorra seaduse alusel riski-kommunikatsiooni eest <b>vastutavad asutused.</b> Tegevust <b>koordineerib keskselt SIM</b>		Esialgse hinnangu järgi: 2019. a – 75 000 eurot 2020. a – 50 000 eurot 2021. a – 50 000 eurot 2022. a – 50 000 eurot (summad võivad täpsustuda RESi lisataotluse esitamisel)	Esimese alusuuringu võiks teha 2019. a

**Soovitus 2.2.3.** – Kaaluda elanikkonnakaitse kommunikatsioonistrateegia alusel prioriteetseid teemasid täpsustava ja asutuste koostööd toetava ühtse

<sup>48</sup> Meetodika ja küsimustik avaldatakse Riigikantselei veebilehel pärast elanikkonnakaitse kontseptsiooni heakskiitmist.

<sup>49</sup> Välisriigis kriisiolukorda sattumisega seonduv.

<sup>50</sup> Toidu kättesaadavuse katkemisega seotud ohud ja koduste toiduvarude soovitusel.

<sup>51</sup> Meetodika ja küsimustik võimaldab kriisiolukordade ülest lähenemist (st uuringu teeb tervikuna üks asutus), aga ka kasutamist valdkonna keskselt asutustel eraldi (uuringu küsimusi kasutatakse teiste asutuste oma uuringute tegemisel). Rakkerühma soovitus on leppida elanike kriisialase teadlikkuse uuringu korraldus kokku valitsuskommunikatsiooni võrgustikus.

**riskikommunikatsiooni tegevuskava<sup>52</sup> koostamist või valdkondlike koostöövormide loomist, et toetada ühiste eesmärkide saavutamist.<sup>53</sup>**

---

<sup>52</sup> Sh koondab järgmisel aastal planeeritavad peamised riskikommunikatsiooni tegevused, sõnumid, ajakava, eesmärgiga tagada sõnumite ühtsus ja vastuolude vältimine jne.

<sup>53</sup> Elanikkonnakaitse kommunikatsioonistrateegias sisalduvad ka ettepanekud ning soovituslik ajakava strateegia elluviimiseks.

## II fookusvaldkond – KAITSE TAGAMINE

Elanike vahetu ohu eest kaitsmiseks mõeldud meetmete eesmärk on pakkuda eri kriisiolukordades inimestele piisavat kaitset, et hoida ära nende elu ja tervise kahjustamist või leevendada märgatavalt kriisi mõju. Neist meetmetest sõltub juba tekkinud kriisiolukordades, kui rasked on kaasnevad tagajärjed.

Esmalt hõlmavad need kaitsemeetmed lahendusi, millega hoiatatakse inimesi neid ohustava kriisiolukorra tekkimisest ja antakse vajalikke käitumisjuhiseid. See eeldab ohu korral elanike viivitamatut ohuteavitust võimaldavate lahenduste loomist ning valmisolekut kriisikommunikatsiooniks. Suurel määral sõltub inimese kaitstus tema enda valmisolekust ja iseseisvast hakkamasaamisest eri kriisiolukordades. Inimesed, kes on iseseisvalt ja koostöös kogukondadega teinud vajalikke ettevalmistusi, on palju vähem haavatavamad ning selle saavutamiseks on oluline võimestada nii üksikisikuid kui ka kogukondi. Selleks, et kaitsta ohtlikus piirkonnas viibivaid inimesi, on vaja luua võime neid evakueerida või luua teadlikkus ja tingimused, kuidas saada varjumiseга kaitset ohtliku väliskeskkonna eest.

### Meede 3 – Ohuteavitus

**Ohuteavituse eesmärk on kriisiolukorras avalikkust õigel ajal teavitada inimeste elu ja tervist ohustava kriitilise sündmuse vahetust ohust või toimunud sündmusest ning anda kiireid vajalikke käitumisjuhiseid. Meede on väga kriitilise tähtsusega kriisiolukordades, mida iseloomustavad kiire areng ja rasked tagajärjed ning kus on olemas täiendavad kaitsemeetmed, mille kasutamine elude kaitsmiseks eeldab õigeaegset ohuteavituse toimimist (õiged käitumisjuhised ohu korral, varjumine, evakuatsioon).**

Avalikkuse hoiatamine on üks fundamentaalsematest elanikkonnakaitse meetmetest. Sõjaliste ohtude kontekstis loodi sellele olulisemate humanitaarülesannete seas tsiviilelanikkonna kaitsmisel alus Genfi konventsioonide<sup>54</sup> kaudu. Elanikkonna hoiatamise meetme prioriteetsus tõsteti esile ka NATO toimepidevuse baasnõuetes, kus see on üks eeldustest, millega tagatakse suutlikkus tegeleda paljude kannatanutega sündmusega.<sup>55</sup> ÜRO on seadnud hädaolukordade riskide maandamise üheks võtmetähtsusega eesmärgiks parandada märgatavalt elanikkonna kaetust eri ohte hõlmava varajase hoiatuse ja ohuteavituse süsteemidega ning suurendada hoiatuste kättesaadavust.<sup>56</sup>

Ohuteavituse saamine võimaldab inimestel muuta oma käitumist ohust lähtuvalt kaitsvaks (nt siseruumidesse varjumine, evakueerumine jmt) ning suunab nad vajaduse korral jälgima kriisikommunikatsiooni kaudu edastatavaid täiendavaid käitumisjuhiseid. Eriti ajakriitiline on elude kaitsmiseks inimesi viivitamata teavitada vahetu ohu korral (keemiaõnnetus, relvastatud rünnak, plahvatusoht jmt). Kui inimesed ei ole teadlikud vahetust ohust ja ohutu käitumise põhimõtetest, siis ei asuta enda kaitsmiseks kiirelt tegutsema. Kui organisatsioonid ei ole

---

<sup>54</sup> 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta.

<sup>55</sup> Commitment to enhance resilience Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July 2016.

<sup>56</sup> Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.

teadlikud vahetust ohust, siis ei olda valmis kaitsma enda teenuste toimepidevust ega rakendata viivitamatuid ennetus- ja kaitsemeetmeid elanikkonna kaitsmiseks.

Ohtude puhul, mis on seiresüsteemide või prognooside alusel varakult tuvastatavad, annab toimiva varajase hoiatuse olemasolu elanikele ja asutustele võimaluse teha lisaettevalmistusi raskete tagajärgede ära hoidmiseks või leevendamiseks (näiteks laadida telefoni akusid, tankida kütust, varuda joogivett, vältida ohtlikesse kohtadesse minekut või käivitada evakuatsioon, valmistuda varjumiseks jmt). Kui inimesed ei saa võimaliku saabuva ohu korral õigeaegset hoiatust, siis võivad nad sattuda põhjendamatult ohtu või jääda kiiremini abitusse seisu.

### Hetkeolukord ja probleemid

Olemas on õiguslikud alused, millega kehtestatakse kohustus viivitamata avalikustada teave inimeste elu, tervist, vara või keskkonda ähvardava ohu kohta, valides selleks kiireima ja sobivaima viisi, et ohtu vältida ja võimalikke tagajärgi leevendada.<sup>57</sup> Täpsemalt on avalikkuse teavitamise eest vastutavad asutused ja avalikkuse teavitamisega seotud kohustused reguleeritud hädaolukordade puhul hädaolukorra seadusega. Selle korraldamiseks on loodud õiguslikud alused, et kohustada olemasolevaid tehnoloogilisi lahendusi silmas pidades massiteabevahendi valdajat ja elektroonilise side ettevõtjat avaldama või edastama muutmata kujul ja tasuta teate hädaolukorra ohu, hädaolukorra ja selle lahendamise kohta, sealhulgas teate eriolukorra väljakuulutamise, muutmise või lõpetamise kohta, ning käitumisjuhiseid. Teade avaldatakse viivitamata või teate esitaja määratud ajal.<sup>58</sup>

Riigikaitseseaduses ega erakorralise seisukorra seaduses ei nähta ette eraldi kohustust teavitada avalikkust situatsioonides, kus seaduse reguleerimisalas olevast sündmusest teavitamata jätmine võib ohustada inimeste elu või tervist, tekitada suure varalise kahju või häirida muul viisil märkimisväärselt tavapärast elukorraldust. Siiski nähakse mõlemas seaduses ette erikordade jõustumine nende avaldamisel massiteabevahendites, millega kaasneb õigus kohustada massiteabevahendi valdajat<sup>59</sup> avaldama või edastama tasuta, muutmata kujul ja viivitamata või ettenähtud ajal teateid, mis on seotud muutunud õiguste, kohustuste ja piirangutega.<sup>60 61</sup>

Keskseks probleemiks on, et avalikkuse teavitamise eest vastutavatel asutustel puuduvad selleks sobivad tehnilised lahendused, mis võimaldavad edastada viivitamatut ning asukohapõhist ohuteavitust. Peamiselt kasutatakse ohu korral elanikele teabe edastamiseks massiteabevahendeid ja sotsiaalmeediat, mis ei taga peamist eesmärki: kiire ohuteavituse viivitamatut jõudmist ohustatud elanikkonnale. Meedia kaudu edastatava info ja käitumisjuhiste viivitamatu elanikeni viimine vajab ise ühe eeldusena avalikkuse alarmeerimist, mis suunaks nad meediat jälgima. Lisaks on meediatarbimine viimasel ajal märgatavalt muutunud ja killustunud, mistõttu kriitilise massi elanike üheaegne teavitamine on peaaegu võimatu. Kemikaaliseaduse<sup>62</sup> alusel on ohtlikud ja suurõnnetuse ohuga ettevõtted oma territooriumile paigaldanud sireenisüsteeme, kuid nendega ei ole kõikjal piisavalt tagatud

<sup>57</sup> AvTS § 30 lg 3, aga ka KorS, HOS, ErSS, RiKS, ESS.

<sup>58</sup> Hädaolukorra seaduse § 13.

<sup>59</sup> Riigikaitseseaduses ka elektroonilise side ettevõtjat või muud isikut.

<sup>60</sup> Erakorralise seisukorra seaduse § 14 lõige 2.

<sup>61</sup> Riigikaitseseaduse § 15 lõige 4.

<sup>62</sup> Kemikaaliseadus § 24 lõige 2.

õnnetuse korral kõigi ohustatud inimeste teavitamine.<sup>63</sup> Varajast hoiatamist võimaldavate sündmuste puhul kasutatakse ka asutuste sotsiaalmeediat ja veebilehekülgi (nt Riigi Ilmateenistus). Muud kiire ohuteavituse tööriistad sisuliselt puuduvad ning vajaduse korral kasutatakse *ad hoc* lahendusi (valjuhääldid või ükselt uksele teavitus).

Rahuaaja võimelünk	Hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus sõltub ohuteavituse edastamisel peamiselt massiteabevahenditest, sotsiaalmeediast ja <i>ad hoc</i> lahendustest ning viivitamatuks asukohapõhiseks ohuteavituseks kasutatavad nüüdisaegsed töövahendid puuduvad.
Sõjaaja võimelünk	Eriseadustega on kehtestamata selge kohustus ja vastutaja avalikkuse teavitamiseks inimeste elu ohustavast sündmusest. Ohuteavituse edastamine sõltub peamiselt massiteabevahenditest, sotsiaalmeediast ja <i>ad hoc</i> lahendustest ning viivitamatuks asukohapõhiseks ohuteavituseks kasutatavad nüüdisaegsed töövahendid puuduvad.

### Oodatav ühiskonna seisund

Riik on loonud valmisoleku edastada kriisiolukordades ohupiirkonda jäävatele inimestele õigel ajal ohuteavitust, kasutades selleks lahendusi, mis võimaldavad hoiatuse kätte saada ööpäev läbi võimalikult paljudel inimestel ning arvestavad ka nende erivajadusi. Toimiva ohuteavituse lahenduse kasutuselevõtuga päästetakse vahetult inimeste elusid ja tervist, andes neile õigeaegseid hoiatusi ja käitumisjuhiseid. Elanikele on loodud kindlustunne, et neid õigel ajal hoiatatakse, millega suurendatakse ka usaldust kriisiolukordi lahendavate asutuste ja riigi kui terviku vastu. Loodud ohuteavituse lahendust saavad kasutada kõik asutused ja organisatsioonid, kellel on kohustus edastada teavet inimeste elu ohustavate sündmuste kohta.

Selle saavutamiseks seatakse järgmised **alaeesmärgid**:

**Alaemärk 3.1.** – Kriisiolukordade lahendamist juhtivatele asutustele on loodud tehniline lahendus elektroonsete teabevahendite kaudu avalikkuse kiireks asukohapõhiseks ohuteavituseks koos käitumisjuhiste edastamise võimalusega.

Loodav süsteem peab võimaldama edastada elanikele ohuteavitust mobiiltelefonile. Arvestades mobiilsete kommunikatsioonivahendite kasutajate suurt hulka ja selle olulisust teabe vastuvõtmisel ja edastamisel, tagab lahendus arvestatava osa ohustatud isikute kättesaadavuse. Lõpptarbija saab kasutada oma tavapäraseid seadmeid (mobiiltelefon) ning arendamist vajab vaid keskne juhtimissüsteem. Mobiiltelefonide kasutamine võimaldab edastada asukohapõhist ohuteavet realselt ohupiirkonnas olevatele isikutele ning on sellisena kasutatav igas kohas. See tagab avalikkuse viivitamatu teavitamise, mis on sõltumatu massiteabevahenditest ning võimaldab saata hoiatuse koos esmaste lühikeste käitumisjuhistega.

Mobiilsete kommunikatsioonivahendite kasutamine võimaldab teabe edastamist ka neile Eestis viibivatele inimestele, kes ei jälgi kohalikku meediat ning kellel puudub kohapealne informeeritud sotsiaalvõrgustik. Kõigile inimestele arusaadava teabe edastamisel peab sõnumite saatmisel kasutama ka võõrkeelset infot.<sup>64</sup> Piiranguks on teabe jõudmine inimestele ajal, mil telefon on hääletul režiimil (sh öösel), välja lülitatud või levialast väljas, ning olukorras, kui mobiilside ei toimi. Tehniliste lahenduste võimalusi kasutades on otstarbekas

<sup>63</sup> Võimelünk on ilmnenu PÄA korraldatud õppustel. Varajasele hoiatussüsteemile esitatud nõue ohustatud piirkonda katta muutus 2016. a.

<sup>64</sup> Vajadus esile toodud praktilise kogemuse põhjal – Norra (plahvatused Oslos).



kaaluda hoiatuste edastamiseks ka muid elektroonilisi kanaleid, mille kaudu suurendatakse kindlust, et ohuteavitus jõuab kohale paljudele inimestele (nt sõnumina teleriekraanile, raadio RDS-lahendus vmt).

### **Teiste riikide praktika**

Mobiiltelefoni kaudu teavitamise eri lahendused on kasutuses järjest enamates riikides (nt Holland, Leedu, Saksamaa, Ungari, Island, Belgia). Kasutusel on eri tehnilised lahendused teabe edastamiseks (SMS, kärjeteated, mobiilirakendused). NATO on eeskujudena esile tõstnud Hollandi (NL-Alert) ja Leedu lahendusi.

Suuremate puudustena on eri riikide kogemusi hinnates ilmnenud kaks probleemi. Riigid, kes on kasutusele võtnud kärjeteadete saatmise tehnilise lahenduse (cell-broadcast), on tuvastanud, et mitte kõik nüüdisaegsete mobiilsete seadmete tehnilised platvormid ei toeta piisavalt seda süsteemi ning kõik mobiiltelefonide kasutajatest ei saa kärjeteateid kätte või on endal telefonis selle funktsiooni ise välja lülitanud. Teine levinud lahendus on mobiilirakenduse kasutamine, mis eeldab inimese aktiivset tegutsemist, et vastav rakendus endale alla laadida. Seda kasutavad riigid on esile tõstnud elanike passiivsust ning enda puudulikku teavitustööd (nt Saksamaa). Teistest kindlam on SMS-sõnumi edastamine, mille puhul on probleemiks sõnumite edastamise kestus, kui sõnumon vaja edastada väga suurele hulga abonentidest korraga.

**Tegevus 3.1.1. – Töötada välja elektroonilise side<sup>65</sup> kaudu toimiva asukohapõhise kiire ohuteavituse süsteemi tehniline lahendus (sh esitada rahastamissetpanek ohuteavituse süsteemi väljatöötamiseks).<sup>66</sup>**

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
MKM haldusala	SIM ja VÄM haldusala, RK	Esialgne hinnang ca 1 480 000 eurot (pole välistatud rahastamine EL struktuurifondide vahenditest)	2019

**Tegevus 3.1.2. – Tagada elektroonilise side kaudu toimiva asukohapõhise kiire ohuteavituse süsteemi toimimine ja kasutamine (tehnilise lahenduse väljatöötamisel osalemine, kokkulepete sõlmimine teiste asutustega lahenduse kasutamiseks, infovahetuse korralduse ja süsteemi toimimise põhimõtete väljatöötamine, vajaduse korral vastavate koolituste korraldamine).**

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
SIM haldusala	Hädaolukorra seaduse alusel riski-kommunikatsiooni eest vastutavateks	Esialgne hinnang 1 180 000 eurot (summa võib täpsustuda RESi lisataotluse esitamisel)	pidev tegevus

<sup>65</sup> Ennekõike elanike mobiiltelefonidele SMS-hoiatuste edastamine, kuid võimaluse korral siduda ka muude elektroonsete lahendustega (sõnum teleriekraanile, raadio RDS-lahendus, mobiiltelefoni rakendus või kärjeinfo kasutamine või muud elektroonsed kanalid).

<sup>66</sup> Euroopa Parlamendi siseturu- ja tarbijakaitse küsimustega tegelev komitee valmistab ette Euroopa elektroonilise side seadustikku, millega luuakse eeldused asukohapõhise SMS-teavituse kasutuselevõtuks kõigis EL liikmesriikides.

	määratavad asutused, KAM ja VÄM haldusala, RK		
--	---	--	--

**Soovitus 3.1.3.** – Kaaluda mobiilirakenduse väljatöötamist ohuteavituse edastamiseks ning viia see aktiivsete teavitustegevustega suure osa elanikkonna kasutusse.

**Soovitus 3.1.4.** – Kaaluda väljatöötatava elektroonse ohuteavituse süsteemi edasist sidumist muude eri seadmetega (televisoor, reklaamiekraanid, raadio RDS jne), et laiendada hoiatuste elanikeni jõudmise võimalusi.

**Soovitus 3.1.5.** – Kaaluda sotsiaalmeedia võimaluste (nt Twitter alert), muude eelregistreerimisega sidumisvõimaluste (nt Riigi Ilmateenistus) ja asutuste endi kliendibaasi kaudu teavitamise (nt Elektrilevi) suuremat kasutuselevõttu.

**Soovitus 3.1.6.** – Kaaluda elanike ohuteadlikkuse suurendamiseks ohtudeülese ohutasemete süsteemi väljatöötamist.<sup>67</sup>

**Soovitus 3.1.7.** – Hoiatuslahenduste väljatöötamisel teha koostööd erivajadustega inimesi esindavate eri organisatsioonidega, et tagada ohuteavituse kättesaadavus ja vajalik teavitustegevus kõigile elanikele.

**Alaesmärk 3.2.** – Kaalutud on objekti- või piirkonnapõhiste sireenisüsteemide paigaldamise vajadust suurema ohuga kohtadesse või tiheasustusega piirkondadesse, võttes arvesse rakendatavust nii hädaolukordades kui ka sõjalise konflikti korral.

Sireenid võimaldavad ohu korral kõigile ohualas olevatele inimestele viivitamata edastada kiire ohuteavituse. Need on oluliseks alternatiiviks muudele teavitustahendustele, et suurendada info edastamise kindlust näiteks järgmistes olukordades: öine aeg, avalikus ruumis viibivad inimesed, turistid, muid teabekanaleid mittekasutavad inimesed, elutähtsa teenuste katkestusest tingitud häire muude teavituskanalite töös jmt. Sireenide olemasolu tiheasustusega piirkondades on vajalik alternatiiv mobiilsidel toimivale teavitustahendusele, kuna tagab teabe edastamise ka siis, kui telefonid on välja lülitatud, kui mobiilside ei toimi või on tehnilised piirangud info edastamiseks ühel ajal suurele inimeste hulgale.

Piirkonnapõhiste sireenisüsteemide rajamine võimaldab suurema elanike arvu või asustustihedusega piirkondadesse projekteerida ja paigaldada piirkonna geograafilisi ja ruumilisi eripärasid arvestava süsteemi, et oleks tagatud võimalikult eesmärgipärane toimimine. Elanike arvust lähtuvate kriteeriumide määramisel on oluline võtta arvesse mobiilseadmete kaudu teabe edastamise piiranguid tiheasustusega piirkondades (millise teavitatavate arvu puhul võib sõnumi kohalejõudmise kiirus märgatavalt väheneda). Sireenide

<sup>67</sup> Näiteks foori lähenemine, kus „roheline“ on tavaolukord, „kollane“ tähendab, et soovime elanike tähelepanu või neile esmase hoiatuse andmist, ning „punane“ tähendab kriitilist olukorda, ohtlikku sündmust või konkreetseid piiranguid. Selle süsteemi kasutamine lihtsustaks elanikele kõige elementaarsemal moel ühtselt eri kriisilukordade puhul lihtsa põhisõnumi andmist (vaja valmistuda või vaja ennast kaitsta). Seda lähenemist on võimalik rakendada paljude eri ohtude puhul, et visuaalselt ja lihtsõnumite kujul avalikkuse tähelepanu ohtudele tõmmata. Oluline on rõhutada, et see lähenemine ei pea otseselt olema ühitatud asutuste valmisolekutasemetega.

paigaldamine on kriitiline ennekõike selleks, et luua elanike teavitamiseks alternatiivne lahendus ja parandada teavitamise kindlust elutähtsate teenuste katkestuste ja sõjaliste ohtude korral. Kui sireenid luuakse alternatiiviks mobiilsidet kasutavale ohuteavitusele, siis on süsteemi rajamise oluliseks eeltingimuseks selle sõltumatus mobiilsidega samast taristust. Sireenide süsteemi loomisel tuleb paralleelselt teavitada elanikke eri sireenide tähendusest.

### ***Teiste riikide praktika:***

*Elanike ohuteavituseks sireenide kasutamine on olnud üks enamlevinud lahendusi alates I maailmasõjast ja eriti ulatuslikult võeti see kasutusele külma sõja perioodil. Tänapäevaste teavitustahenduste võimaluste arenedes on mitmed riigid hakanud kaaluma sireenide säilitamise ja uuendamise vajadust. Olulise probleemina on varem paigaldatud süsteemide puhul ilmnenu, et nende efektiivsus on vähenenud demograafiliste ja linnakeskkonnas toimunud muutuste tõttu. Samuti on mitmel pool seadmed ajakohastamata ja amortiseerunud ning ei vasta nüüdisaja tingimustele.*

*Oma sireenisüsteemide vajadust analüüsid jõuti Norras 2016. a tulemuseni, et see on kõige kindlam elanikkonna hoiatamise vorm, mida tuleb endiselt alles hoida ning täiendada mobiiltelefoni SMS-i lahendustega.<sup>68</sup>*

*Üks suurima sireenisüsteemidega kaetusega riike on Šveits<sup>69</sup>, kus võrgustik hõlmab nii linnalisi kui ka maapiirkondi. Šveitsis on ligikaudu 7500 sireeni (paiksed ja mobiilsed), mis paiknevad üle kogu riigi ja katavad üle 99% elanikest. Suuremate tammide läheduses on täiendavalt 700 hoiatussireeni. Sireeni kuulmisulatus on 250–1500 m. Sireenide eluline tähtsus seisneb selles, et need on elanike hoiatamisel kasutatavad igal ajal, ka elektri ja raadiovõrgu puudumisel. Ka öisel ajal on sireenid ainus, mida suur osa inimestest kuuleb. Kord aastas, veebruari esimesel kolmapäeval katsetatakse sireene.*

*Holland on varem teatanud, et mobiilset teavitamist võimaldavale NL-Alert süsteemile ülemineku tõttu lõpetatakse 2017. a lõpus sireenisüsteemide kasutamine ja ülalpidamine.*

**Soovitus 3.2.1. – Kaaluda analüüsi koostamist avalikkuse ohuteavituseks paiksete hoiatussüsteemide (sireenid, valjuhääldid) kasutuse laiendamise võimaluste ja otstarbekuse kohta, võttes arvesse nende rakendatavust nii hädaolukordades kui ka sõjalise konflikti korral.**

Sh kaaluda:

- hoiatussüsteemide paigaldamist tiheasustusega asulatesse lähtuvalt elanike arvust ja/või paiknemistihedusest;<sup>70</sup>
- hoiatussüsteemide paigaldamist tiheasustusega asulatesse lähtuvalt piirkonna eri riskidest;
- analüüsi koostamist objektidest, millest võib relvakonflikti korral lähtuda oht ümberkaudsetele elanikele;<sup>71</sup>

<sup>68</sup> Avalikustatud kokkuvõte Norra Kaitseväge uurimisinstituudi raportist „Hinnang ühiskonna vajadusele tsiviilkaitse meetmete järele” (2016).

<sup>69</sup> <https://www.swissinfo.ch/eng/alarimgadd-the-underlinethe-hills-are-alive-with-the-sound-of-sirens/8226676>.

<sup>70</sup> Näiteks 5 suurema linna puhul elanike arvuga üle 20 000 inimese (Tallinn, Tartu, Narva, Pärnu ja Kohtla-Järve) on väga esialgne hinnanguline võime loomise kulu 15 miljonit eurot.

<sup>71</sup> Näiteks kemikaaliseaduse alusel määravad suurõnnetuse ohuga ettevõtted ja ohtlikud ettevõtted; teatud riigikaitse objektid; muud objektid vastavalt ohtudele; sh objektid, mille puhul on relvakonflikti korral ette nähtud hoiatav märgistamine („ohtlikud rajatised“ – ●●●).

- objektipõhiste sireenide paigaldamise nõude laiendamise otstarbekust objektidele, millelt või mille tõttu võib tekkida oht piirkonnas elavatele või viibivatele inimestele;<sup>72</sup>
- samal ajal, kas kemikaalseaduse<sup>73</sup> alusel ohtlikesse ja suurõnnetuse ohuga ettevõtetesse paigaldatud varajase hoiatuse süsteemid tagavad õnnetuse korral kõigi ohustatud inimeste teavitamise;
- kas sireenisüsteemide paigaldamisega kaasneb vajadus kehtestada ühtsed standardid elanike ohuteavituseks kasutatavatele hoiatusmärguannetele ning õpetada elanikele nende tähendust ja käitumisjuhiseid. Samuti vajavad need regulaarset kontrollimist, mis on ka üheks osaks elanike teadlikkuse suurendamisel.

**Soovitus 3.2.2. – Kaaluda operatiivteenistustele lahenduste loomist, mis võimaldab kiire ohuteavituse edastamist autonoomsete teavitussüsteemidega (muude hoiatushelidega samu standardeid kasutavad mobiilsed sireenid).**<sup>74</sup>

**Alaeesmärk 3.3. – On analüüsitud, kas on vaja paigaldada avaliku kasutusega hoonetesse, kus viibib palju inimesi, objektisisesed varjumishäire edastamise süsteemid julgeolekuohu korral hoiatamiseks.**

Koolide hädaolukorra lahendamise plaanid sisaldavad tegutsemisjuhiseid äkkrünnaku olukordades. Sellest koolis viibijate teavitamiseks kasutatakse varjumishäiret. Tegemist on olulise teavituslahendusega inimeste hoiatamisel ohu eest, mille eest pakub kaitset varjumine siseruumidesse. Tegemist on inimeste hoiatamise seisukohalt erineva lähenemisega kui tulekahjusignalisatsioon, mille korral on peamiseks tegevussuunaks hoonest evakueerumine.

Hinnates koolide hädaolukorra lahendamise plaanides kirjeldatud märguandeid, millega varjumiseks korraldusi antakse, nähtub, et puudub ühesugune lähenemine. Kasutatakse mitmeid hoiatusmärguandeid: pidev häiresignaali, 5 lühikest kellahelinat, koolikella 3 lühikest häiresignaali, häirekella korduvad lühikesed helinad, teatamine suuliselt klassist klassi käies, teatamine telefoni teel, suuline info, tuletõrje automaatsignalisatsioon, üldhelinduse kaudu suuline teade, kooliraadio kaudu jmt. Selline lahendus on kasutatav hoonetes, kus kõrvalisi isikuid ja külalisi ei viibi ning kõigile on võimalik koolituste käigus hoiatusmärguannete tähendused selgeks teha.

Kaaluda tuleks varjumishäire vajaduspõhist kasutuselevõttu ka muudes ühiskondlikes hoonetes, kuhu koguneb palju inimesi (k.a kaubanduskeskused, meelelahutusasutused jmt hooned). See eeldab ühtsete standardite kehtestamist või suulise info (häälsõnumi) edastamist teavitussüsteemide kaudu. Üldine soovitus on, et kui varjumishäiret laiendatakse ka muudele ühiskasutatavatele hoonetele, siis võtta võimaluse korral kasutusele häälsõnumi edastamise

<sup>72</sup> Varajase hoiatuse süsteemi nõue kehtib kemikaalseaduse alusel ohtlikele ja suurõnnetuse ohuga ettevõtetele. Kaetud ei ole ohtlike veoste seismiskohad, laohooned jmt.

<sup>73</sup> Kemikaalseaduse § 24 lõige 2.

<sup>74</sup> Näiteks on Šveitsis lisaks paiksele võrgustikule ka mobiilsed sireenid, mis on paigutatud sõidukitele ning alarmeerimise vajadusel sõidavad kindlaid teid mööda kaugemates piirkondades, et oleks tagatud elanike informeerimine. Loob elektri- ja sidesüsteemidest sõltumatu ohuteavituse lahenduse, mida on võimalik paigutada eri kohtadesse sõltumata sündmuse toimumiskohast (nt päästetööl, massiürituste ajal). Kasutatav piirkondades, kus puuduvad paiksed sireenisüsteemid või kuhu ei ole neid otstarbekas luua. Kasutatav sündmuste korral ja olukordades, kus elutähtsate teenuste (side, elekter) puudumisel ei ole võimalik kasutada muid lahendusi elanikkonna teavitamiseks.

võimalused ning ühtlustada kõikjal mitteverbaalsed varjumishäire andmise signaali tähendused.

**Soovitus 3.3.1.** – Kaaluda avalikesse ühiskondlikesse hoonetesse, kus viibib palju inimesi, julgeolekuohu<sup>75</sup> eest hoiatava objektiivse varjumishäire edastamise süsteemi standardi loomist ja vajaduspõhiselt paigaldamise kohustuse kehtestamist, et oleks võimalik hoones viibijaid teavitada vastavast ohust ja käitumisjuhistest (nt häälsõnumid).

---

<sup>75</sup> Nt äkkrünnak, terrorirünnak, pantvangistamine jmt, mille puhul peab tegutsemise otsustamiseks hindama muid ohutegureid kui näiteks tulekahju korral.

## Meede 4 – Kriisikommunikatsioon

**Kriisikommunikatsiooni eesmärk on teavitada avalikkust kriisiolukorra lahendamisest ning anda inimestele elu ja tervise kaitsmiseks vajalikke käitumisjuhiseid.**

Kriiside ajal on oluline anda inimestele adekvaatset infot sündmuse lahendamise käigu, ohu tõsiduse ja võimaliku kestuse kohta, et esmase ohuteavituse vahendusel edastatud teabe tõsiseltvõetavus ei väheneks. Erinevalt eelnevast õpetamisest ja standardsetest käitumisjuhistest peab kriisikommunikatsiooni puhul kujundama soovitud lähtuvalt konkreetsest olukorrast (oht ja käitumisjuhised). Sageli ei piisa ühepoolsest teabe edastamisest, vaid on vaja saada ka tagasisidet avalikkuselt, et hinnata edastatud sõnumite arusaadavust ja mõju ning inimeste hoiakuid nende suhtes.

Kriisikommunikatsiooni kaudu on oluline tagada elanike teavitamine, et nad kasutaksid enda kaitsmiseks kõige sobivamaid võimalusi ning väldiksid enda ohtu seadmist. Olulisel kohal on ka võimalike ekslike käitumiste eest hoiatamine (nt teiste riikide meedias antud soovitud, mis on asjakohased vaid lokaalselt; aegunud teadmiste tuginenud käitumise vältimine; leviva valeinfo ümberlukkamine jmt). Kui kriisiolukordades inimestele teavet ei edastata, siis kaob nende turvatunne ning see võib tuua kaasa ebaratsionaalset tegutsemist ja paanikat.

### Hetkeolukord ja probleemid

Hädaolukorra seaduses reguleeritakse avalikkuse hädaolukorrast teavitamist. Seaduse alusel on reguleeritud avalikkuse hädaolukorrast teavitamisega seotud kohustused, mis hõlmavad muu hulgas teabe edastamist hädaolukorrast mõjutatud piirkonna, käitumisjuhiste, täiendavate teavituskanalite ja hädaolukorra lahendamise käigu kohta. Avalikkuse teavitamise eest vastutab selle hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus ning teavitamise täpsemat korraldust kirjeldatakse hädaolukorra lahendamise plaanides. Avalikkust teavitatakse viisil ja keeltes, mis tagab teabe jõudmise hädaolukorrast mõjutatud inimesteni.

Riigi julgeolekukriiside puhul kasutatakse riigikaitse arengukavas 2017–2026 (RKAK) ettenähtud teavitus- ja kommunikatsiooniskeeme. Nimetatud dokumendis tuuakse esile ka vajalikud tegevused strateegilise kommunikatsiooni arendamiseks, sealhulgas kriisikommunikatsiooni võime tugevdamine. Lisaks luuakse Riigikantseleisse alatest jaanuarist 2018 strateegilise kommunikatsiooni meeskond, mille üks ülesanne on riigi julgeoleku ja riigikaitse valdkonna strateegilise kommunikatsiooni planeerimine ja arendamine.

Elanike üldist infotarbimist<sup>76</sup> ja olemasolevaid võimalusi arvestades kasutavad asutused avalikkuse teavitamisel hädaolukorra lahendamise ja käitumisjuhiste andmiseks peamiselt avalikku meediat. Lisaks kasutatakse ka sotsiaalmeedia ning asutuse veebilehe kaudu info edastamise võimalusi. Seejuures ei taga ainult nende kanalite kasutamine kriisikommunikatsiooni korraldamisel alati, et arvestataks kõigi ühiskonnarühmade vajadustega (erivajadustega inimesed, eesti keelt mitte kõnelevad inimesed, väiksema meediatarbimisega inimesed jt).

Iga sündmuse lahendamist juhtiv asutus peab tagama elanike ja kriisiga puutumuses olevate inimeste (kannatanute ja hukkunute lähedaste) ajakohase informeerimise. Asutused ei ole

---

<sup>76</sup> Päästeameti (2016) tellitud elanikkonna kriisikäitumise alase teadlikkuse uuring näitas, et ohust kuules hakkab 86% inimestest ametlike käitumisjuhiseid jälgima elektroonilistest meediakanalitest.

üldjuhul vastavaid ettevalmistusi telefoni teel sündmuse ja kannatanute kohta info edastamiseks teinud ning vajaduse korral lahendatakse olukord *ad hoc* stiilis. Vabariigi Valitsuse kriisikomisjonis on võimalik võimelünk tõstatatud ning komisjon on kiitnud heaks ühtse kriisiinfotelefoni töölerakendamise asutuste koostöös ja Häirekeskuse baasil eeldusega, et lisarahastus tagatakse riigieelarvest.

Rahuaaja võimelünk	Puuduvad alternatiivsed lahendused kriisikommunikatsiooniks elutähtsate teenuste katkestuste korral. Hädaolukorra lahendamist juhtivate asutuste valmidus kriisiinfotelefoni töölerakendamiseks on puudulik ning ühtse kriisiinfotelefoni mudelit ei ole rahastamise puudumise tõttu rakendatud.
Sõjaaja võimelünk	Sõjalisteks ohtudeks puuduvad ettevalmistatud teavituskavad, käitumisjuhised. Puudub kord teavituse korraldamiseks juhtimise üleminekul ühelt asutuselt teisele (sh erakorralise seisukorra ajal ja sõjaseisukorras). Puuduvad lahendused kriisikommunikatsiooniks ning elanikega olulise teabe vahetamise korraldamiseks, kui vajalikud teenused sõjalise konflikti ajal ei toimi.

### Oodatav ühiskonna seisund

Kriisiolukordades avalikkuse teavitamise eest vastutavad asutused on loonud valmisoleku, et ohus olevad inimesed saaksid neile sobival moel vajalikud käitumisjuhised ja muu teabe, mis on vajalik nende elu ja tervise kaitseks. Asutused on kasutusele võtnud sellised teabekanalid, mis võimaldavad kõige paremal moel elanikele infot anda ja neilt vajaduspõhiselt infot koguda. Kui tavapärased teabekanalid ei toimi, kasutatakse kriisiolukordades elanikele olulise info edastamiseks kogukondadega koostöös inimeselt inimesele suhtlemisvõrgustikke ning tagatakse operatiivteenistuste kättesaadavus abivajaduse korral pöördumiseks.

Selle saavutamiseks seatakse järgmised **alaeesmärgid**:

**Alaeasmärk 4.1.** – Tagatud on valmisolek anda avalikkusele kriiside korral kiirelt adekvaatseid käitumisjuhiseid, mis võtavad arvesse konkreetse sündmusega seotud ohte ja situatsiooni.

Hädaolukordades avalikkuse teavitamise täpsemat korraldust kirjeldatakse hädaolukorra lahendamise plaanides. See peab sisaldama infot teavitamise eesmärkide kohta, teavet sihtrühmades kohta, sõnumeid ja käitumisjuhiseid, teavituskanalite loetelu ja meediateeninduse korralduse. 1. juulil 2017. a jõustunud hädaolukorra seaduse rakendussätted näevad ette uute nõuete järgi koostatud hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise 1. juuliks 2019. a. Kuni uute plaanide kinnitamiseni kehtivad varem kehtestatud plaanid, mis osaliselt ei sisaldanud teavituskavu.

Et tagada riigi valmisolek elanikele teabe ja käitumisjuhiste andmiseks kõigis kriisiolukordades, on oluline koostada kavad ka riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral avalikkuse teavitamiseks. Avaliku arvamuse uuringud<sup>77</sup> on näidanud, et elanike hinnangul vajavad nad välisvaenlase kallaletungi korral kõige rohkem informatsiooni selle kohta, kuidas teavitatakse avalikkust ning kuidas käituda, kui ollakse tsiviilisikuna sattunud lahingutegevuse piirkonda.

<sup>77</sup> „Avalik arvamus ja riigikaitse“. Kaitseministeerium (kordunud aastatel 2014–2017). Turu-uuringute AS.

Avalikkuse kriisiolukorras teavitamise korralduse ja võimalike kanalite kohta on soovitatav anda elanikele ka riskikommunikatsiooni ja koolituste käigus lisainfot. Elanike teadlikkus võimalikest teavituskanalitest ja teavituse korraldusest suurendab inimeste turvatunnet ning suunab neid endid õigetest kohtadest infot otsima.

**Tegevus 4.1.1.** – Koostada valitsuse kommunikatsioonibüroo kriisiaegne toimimismudel (kommunikatsioonikeskus), milles muu hulgas kirjeldatakse Riigikantselei tegevusi julgeolekuliste kriiside ajal teavitustegevuse korraldamisel.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
RK		-	2018

**Tegevus<sup>78</sup> 4.1.2.** – Analüüsida eri olukordades (hädaolukorras, erakorralises seisukorras ja sõjaseisukorras) avalikkuse teavitamise korraldust ja vajaduse korral uuendada seda.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
RK	KAM ja SIM haldusala	-	2018

**Tegevus 4.1.3.** – Leppida hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise raames kokku hädaolukordade korral avalikkuse teavitamise korraldus (eesmärgid, sihtrühmad, sõnumid ja käitumisjuhised, teavituskanalid, jmt).

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
Hädaolukordi juhtivad asutused		-	2019

**Soovitus 4.1.4.** – Kaaluda avalikkuse teavitamise korralduse kirjeldamist ja kokkuleppimist nende kehtivate hädaolukorra lahendamise plaanide juures, millel teavituskavad praegu puuduvad.

**Alaesmärk 4.2.** – Nüüdisaegse tehnoloogia ja sotsiaalmeedia võimalusi arvestades on analüüsitud vajalike kriisikommunikatsiooni töövahendite loomist elanikega kahepoolseks suhtlemiseks ning avalikkusele usaldusväärse info andmiseks kriisiolukordades.

Avalikkusele kriisiolukordades info andmisel on peamine eesmärk tagada info kättesaadavus võimalikult suurele osale sihtrühmast. Selleks on otstarbekas kasutada inimeste harjumuspäraseid suhtlus- ja teabekanaleid. Peamiseks lahenduseks on tagada selle info jagamine ennekõike meedia vahendusel.

Kriisiolukordades aktiveerub inimeste infotarbimine märgatavalt ning ei piirdata ainult harjumuspäraste meediakanalite jälgimisega, vaid hakatakse eri allikatest lisainfot otsima.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> Siseturvalisuse arengukava 2015–2020.

<sup>79</sup> Päästeameti (2016) tellitud elanikkonna kriisikäitumise alase teadlikkuse uuring näitas, et ohust kuules hakkab 86% inimestest ametlikke käitumisjuhiseid jälgima elektroonilistest meediakanalitest, 64% otsib



Oluline on luua info saamiseks võimalused inimestele, kellel on huvi enda teadlikkust suurendada ning otsida omal initsiatiivil infot hoiatuste ja käitumisjuhiste kohta. Sellega võimaldatakse inimestel kriisiolukordades paremini enda tegevusi kavandada ning vältida ohtu sattumist. Inimestes huvitatuse suurendamiseks ja olukorrast parema ülevaate saamiseks annab vajalikkude lisandväärtust see, kui kasutada avalikkusele info edastamisel võimaluste piires eri interaktiivseid allikaid. Heade näidetena saavad inimesed hädaolukordades jälgida infot veetaseme, äikese aktiivsuse, teolude, elektrikatkestuste jmt kohta.<sup>80</sup>

Kriisikommunikatsiooni arendamisel on üheks keskseks suunaks võetud järjest suurem kahepoolset teabevahetust võimaldavate tehnoloogiliste lahenduste kasutuselevõtt. Arvestades nüüdisaegsete kommunikatsioonivahendite võimalusi, on üks selle eesmärke koguda sündmuskohal viibivatelt inimestelt sündmuse kohta lisainfot (nt positsioneerimine, fotod, videod jmt), et seeläbi parandada abi osutamise ja kriisi lahendamise kvaliteeti. Lisaks pakuvad sellised lahendused veel palju muid võimalusi ning toetavad inimesekeskset lähenemist.

Väga oluline on ka see, et kriisikommunikatsiooni kavandamisel ja töövahendite arendamisel võetakse arvesse eri ühiskonnarühmade ootusi, võimalusi ja teabevahetuse harjumusi (sh erivajadustega inimesed, eesti keelt mitte kõnelevad inimesed jt). Häirekeskuses on kasutusel kõne- ja kuulmispuudega inimestele mõeldud SMS-112 hädaabisõnumi teenus, mida on võimalik kasutada ka eelnevalt registreeritud inimestele ohuteavituse ja kriisikommunikatsiooni teabe edastamise võimalusena. Peale selle on oluline võtta arvesse ka teisi erivajadusi (nt häälsõnumid või mobiilirakendused pimedatele).

Kui tegemist on kriisiolukorraga, kus elanike infovajadus on suurenenud (nt palju kannatanuid), siis võib selle lahendamist juhtiv asutus otsustada kriisiinfotelefoni töölerakendamise. Kriisiinfotelefoni ülesanne on toimida vahetu suhtluse kanalina kriisi ajal info jagamiseks inimestele ning inimestelt info kogumiseks ja edastamiseks kriisi lahendajatele. Selle töölerakendamise ja töö korraldamise eest vastutab praegu hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus. 2016. aastal töötati välja üleriigilise kriisiinfotelefoni kontseptsiooni rakendamise mudel, mille eesmärk oli ette valmistada ühel numbril ja kriiside lahendajate vahel kokkulepitud reeglite alusel töötava kriisiinfotelefoni kui kriisikommunikatsiooni kanali töölerakendamine ja kasutamine. Üleriigilise kriisiinfotelefoni mudelit ei ole praeguseks veel rakendatud, kuna see nõuab hädaolukordi juhtivate asutuste kokkulepet ja lisarahastamist riigieelarvest.

### ***Teiste riikide kogemus***

*Paljud riigid on elanikele loonud kriisiolukordades info saamiseks kesksed veebilehed, mis on igapäevases kasutuses ühtse teabeallikana asutuste riskikommunikatsiooni toetamiseks, kus on avalikkusele lihtsalt leitavaks tehtud info piirkonna ohtude ja käitumisjuhiste kohta jmt.<sup>81</sup>*

### **Tegevus 4.2.1. – Viia ellu üleriigilise kriisiinfotelefoni kontseptsiooni rakendamise mudel ning luua valmisolek üleriigilise kriisiinfotelefoni töö alustamiseks.**

---

lisainfot interneti otsingu kaudu ning 26% sotsiaalmeediast (Küsimuses oli näitlikuks ohuks avarii Eesti lähedal asuvas tuumajaamas, mis võib ohustada ka Eestit).

<sup>80</sup> <https://www.ilmateenistus.ee/meri/vaatlusandmed/kogu-rannik/kaart/>; <http://www.lightningmaps.org/>; <https://tarktee.mnt.ee/#>; <https://www.elektrilevi.ee/et/katkestuste-kaart>.

<sup>81</sup> Nt Holland <http://www.crisis.nl/>; Norra [www.kriseinfo.no](http://www.kriseinfo.no); Rootsi [www.krisinformation.se/](http://www.krisinformation.se/); Iirimaa <https://emergencyplanning.ie/>.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
SIM haldusala	Hädaolukorra lahendamise eest vastutavad asutused	Esialgse hinnangu järgi: 2019. a – 390 000 eurot 2020. a – 65 500 eurot 2021. a – 65 500 eurot 2022. a – 65 500 eurot Summad võivad täpsustuda RESi lisataotluse esitamisel	2019

**Soovitus 4.2.2.** – Kaaluda kriisiolukorras avalikkusega kahepoolseks infovahetuseks asutustele ühtsete kriisikommunikatsiooni töövahendite (sh näiteks toimepideva internetipõhise keskkonna)<sup>82</sup> väljaarendamist, mis võtaks arvesse ühiskonna eri sihtrühmi ning looks ka võimaluse usaldusväärse ametliku teabe saamiseks hoiatuste, käitumisjuhiste, sündmuste lahendamise, erikordade väljakuulutamise, kehtestatud piirangute jmt kohta.

**Soovitus 4.2.3.** – Kriisikommunikatsiooni töövahendite väljatöötamisel teha koostööd erivajadustega inimesi esindavate eri organisatsioonidega, et tagada nende vajadustega arvestamine.

**Alaeesmärk 4.3.** – Kokku on lepitud ja ette valmistatud lahendused elanikega kriisiolukordades suhtlemiseks ka olukordades, kus elutähtsate teenuste katkestuste tõttu tavapärased teabekanalid ei toimi.

Kui elutähtsate teenuste katkestuste tõttu on rivist väljas tavapärased teabekanalid, mida elanikele info ja käitumisjuhiste andmisel kasutatakse, siis on oluline kasutada muid võimalikke lahendusi. Eri kogukonnaorganisatsioonidega toimunud mõttevahetused tõid ühe olulise alternatiivina esile ettepaneku kasutada sellistes olukordades kogukondlikke inimeselt inimesele suhtlusvõrgustikke. Organiseerunud kogukondades on võimalik inimestel omavahel eelnevalt kokku leppida või ka vajaduse korral eelneva kokkuleppeta käivitada ükselt uksele info edastamine. Seejuures on oluline, et kriisideks valmistumise käigus oleks teave sellise võrgustiku käivitamise võimaluste kohta olemas ka hädaolukordade lahendamist juhtivatel riigiasutustel ja kohaliku omavalitsuse üksustel. Selliste organiseerunud võrgustike tekkeks on oluline ka kogukondade nõustamine, soovitude andmine ja üldine võimestamine. Kesksete isikutena saab kaasata olemasolevaid võtmeisikuid (korterühistute juhid, asumiseltside juhid, külavanemad) ja teisi aktiivseid inimesi. Kogukondlike võrgustike kaudu elanikega teabevahetuse toetamine aitab paremini võtta arvesse ka neid inimesi, kes eri põhjustel ei saa õigel ajal infot ka siis, kui tavapärased teabekanalid toimivad.

Kui teavet ei saa vahetada sideteenuse katkemise tõttu, siis on kriitiliseks probleemiks ka hädaabikõnede tegemine ja oma abivajadusest teatamine. Sellistes olukordades saab kasutada võimalust muuta näiteks politseijaoskondade, päästekomandode ja kiirabipunktide töökorraldust nii, et neis tagatakse vajalikuks perioodiks kellegi alaline kohalolek ja seeläbi inimeste võimalus sinna pöörduda. Neist kohtadest on inimestel võimalik otse abi saada või operatiivteenistuste raadioside toimimisel abivajadust edastada. Selle võimaluse kasutamine

<sup>82</sup> Rangemad nõuded toimepidevusele ülekoormuse ja küberrünnete korral. Ühtne avalikkusele tuttav ametlik kanal aitab vähendada muude allikate kaudu saadava teabe negatiivset mõju.

eeldab vastavaid eelnevaid kokkuleppeid ja nende olemasolul ka piirkonna elanike teavitamist sellest. Sellesse võrgustikku on kokkulepete korral võimalik kaasata ka näiteks vabatahtlikke päästekomandosid.

**Tegevus 4.3.1.** – Kirjeldada hädaolukorra lahendamise plaanides ja muudes teavituskavades elanike teavitamise korraldust olukordades, kus tavapärased teabekanalid ei toimi, võttes arvesse kogukonnapõhiseid võrgustikke.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
Hädaolukorra lahendamise plaani koostamise eest vastutavad asutused, RK		-	2019

**Soovitus kohaliku omavalitsuse üksustele 4.3.2** – Toetada kogukonnapõhiste võrgustike loomist elanikele teabe edastamise korraldamiseks muude teavituslahenduste puudumise korral (sh arvestades suurema abivajadusega inimesi).

**Soovitus 4.3.3.** – Kaaluda päästekomandodes, politseijaoskondades, kiirabipunktides ja muudes sobivates kohtades sellise töökorralduse loomist, et sideteenuste ulatuslikul katkemisel oleks elanikele tagatud võimalus sinna abivajaduse korral alaliselt pöörduda.

## Meede 5 – Elanike iseseisev kaitse

**Elanike iseseisva kaitse eesmärk on suurendada kodus ja kogukonna tasandil tehtud ettevalmistustega inimeste paremat hakkamasaamist kriisiolukordades. See vähendab märgatavalt inimeste haavatavust ja abitusse olukorda sattumise ohtu ning tagab elu, tervise ja heaolu esmase kaitse.**

Kriisiolukordades toimetulek algab iga inimese enda ettevalmistusest. Esmane vastutus enda ja oma pere turvalisuse eest lasub igapäevaelus. Seda vastutust tuleb ennekõike vaadata võimalusena. Iga inimene teab ise kõige paremini enda ja lähedaste vajadusi ning võimeid. Just neist lähtuvalt on vaja kavandada vajalik iseseisev kaitse. Mitmete kriisiolukordade puhul ei ole vajadust mingite spetsiifiliste teadmiste ja erivahendite järele, vaid piisab kõige elementaarsematest igapäevastest asjadest, et kriisiolukorras hakkama saada. Sellega luuakse eeldused, et kriiside korral ei satuta abitusse olukorda ning ei muututa abivajajaks. Mida suurem on kriisiolukordadeks iseseisvalt valmistunud elanike osakaal, seda kergemad on kriiside tagajärjed kogu ühiskonnale. Paremini on tagatud abi kättesaadavus haavatavamatele sihtrühmadele ning olemasolevatest ressurssidest jätkub paljude inimeste vajadusteks pikemaks ajaks.

Inimeste iseseisev hakkamasaamine ei sõltu ainult nende individuaalsetest tegevustest ja toimetuleku määrast, vaid ka kogukondlikust turvalisusest. Oluline roll on kriisiolukordades inimeste omavahelisel koostööl. Kogukondlik turvalisus on see, milles osalevad need inimesed, kelle turvalisust korraldatakse. Selle raames selgitatakse välja probleemid ja kavandatakse ühiseid tegevusi ohtude ennetamiseks, leevendamiseks ja vähendamiseks.

### Hetkeolukord ja probleemid

Inimeste sõltuvus elutähtsatest teenustest suureneb järjest ning puuduvad piisavad alternatiivsed lahendused katkestuste ajaks. Päästeameti 2017. aastal tellitud uuringust<sup>83</sup> järeldus, et Eesti peredel on veel üsna palju puudu kõikidest vajalikest varudest ja vahenditest: vaid igas kümnendas leibkonnas on olemas kõik olulisemad vajaminevad varud ja abivahendid. Kartus võimalike hädaolukordade ees ei ole suur, seetõttu ei mõelda eriti ka sellele, mida peaks tegema hädaolukorras pere iseseisva toimetulekuvõime suurendamiseks. Ühe põhjusena, miks varusid ei ole, on ka sobiva hoiustamiskoha puudumine. Kõige paremini on pered varustatud esmaabitarvetega. Piisav toiduvaru ühenädalaseks hakkamasaamiseks on enda kinnitusel veidi vähem kui 2/3-l peredest, kuid teistest vähem on see tagatud suurtes kortermajades elavatel leibkondadel (57%). Suurem probleem on joogiveega varustatuses. Ligipääs kaevule või muule joogivee allikale on 37%-l peredest. Alternatiivse küttevõimalusena on tahkeküttega soojusallikas olemas 42%-l peredest. Ehkki elanikud on valmis hädaolukorras naabrite ja lähedastega koostööd tegema ning oma teadmisi ja varusid jagama, on vaid 3% elanikkonnast realselt ka põhjalikult arutanud naabritega koostöövõimalusi võimalikes hädaolukordades.

Päästeameti tellitud uuringu<sup>84</sup> kokkuvõttena loodi ka elanikkonna tüpoloogia hädaolukordadeks valmisoleku seisukohast. Elanikud liigitati mitmete tunnuste hindamise alusel toimetuleku segmentidesse: 51% liigitusid „toimetulijateks“, 40% „vähese

<sup>83</sup> „Elanikkonna hädaolukorras valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuring 2017“. Päästeamet. Kantar Emor, 2017).

<sup>84</sup> „Elanikkonna hädaolukorras valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuring 2017“. Päästeamet. Kantar Emor, 2017).

valmisolekuga“ ja 9% „hättajääjateks“. Viimases segmendis on keskmiselt enam vanemaealisi ja pensionäre, väiksema sissetulekuga elanikke; keskmisest vähem kõrgharidusega elanikke; peamiselt elavad need inimesed kortermajades.

Rahuaja võimelünk	Elanikkonna teadlikkus pikaajalise ja ulatusliku elutähtsate teenuste katkestuse mõjudest on ebapiisav ning valmisolek ebahühtlane, mistõttu suureneb ulatuslike kriiside korral märgatavalt abivajajate hulk (eriti ühiskonna nõrgemate sihtrühmade seas). Kogukondade koostöö kriisiolukordades hakkamasaamiseks on puuduliku ettevalmistuse ja ühiselt läbimõtlemata lahenduste tõttu ebapiisav.
Sõjaaja võimelünk	Elanikkonna valmisolek elutähtsate teenuste ulatusliku ja pikaajalise katkestuse ning esmavajalike vahendite <sup>85</sup> puudumise korral ei ole piisav, mistõttu suureneb sõjaliste ohtude korral märgatavalt abitusse olukorda sattuvate inimeste hulk (eriti ühiskonna nõrgemate sihtrühmade seas). Piirkondades, kuhu relvakonflikti korral abi õigel ajal ei jõua, on kogukondade koostöö kriisiolukordades hakkamasaamiseks puuduliku ettevalmistuse ja ühiselt läbimõtlemata lahenduste tõttu ebapiisav.

### Oodatav ühiskonna seisund

Inimesed on oma kodu ja kogukonna tasandil teinud ettevalmistusi iseseisvaks hakkamasaamiseks, toimib toetav kogukond ja toetatakse abivajajaid. Vähemalt ühenädalaseks iseseisvaks hakkamasaamiseks vajalikke varusid ja abivahendeid omavate inimeste, leibkondade või perede osakaal on suurenenud. Suurenenud on nende inimeste või leibkondade osakaal, kes on kriisiks ettevalmistumisel teinud koostööd naabrite või kogukonnaga. Ühiskonnas on tuvastatud haavatavamad sihtrühmad, kes vajavad eri kriisiolukordadeks valmistumisel ja neis hakkamasaamisel kõrvalist abi. Võimestatakse kogukonnapõhiseid võrgustikke ja vabatahtlikke abistajaid ning kaasatakse neid abivajajate toetamise. Inimesed on kogukondadega koostöös tegutsedes ühiselt vähendanud oma haavatavust elutähtsate teenuste katkestuse korral ning parandanud hakkamasaamist kriisiolukordades.

Selle saavutamiseks seatakse järgmised **alaeesmärgid**:

**Alaeasmärk 5.1.** – Inimeste elu ja tervise ohustatus elutähtsate teenuste katkestuste korral ja pikaajalistes kriisiolukordades on vähenenud tänu iseseisva valmisoleku paranemisele.

Koduse valmisoleku suurendamine on iga inimese enda vastutuses ning see saavutatakse vaid siis, kui inimesed astuvad reaalseid samme valmisoleku suurendamiseks. Iseseisva kaitse olulisemateks eeldusteks on see, et kodus on tehtud vajalik ettevalmistus eri kriisiolukordades hakkamasaamiseks. Muu hulgas on mõeldud läbi vajalikud tegevused ja alternatiivsed lahendused elutähtsate teenuste katkestuse korral hakkamasaamiseks (sõiduk hoitakse tangituna, soetatud on elektrigeneraator, ballooniaasiga pliit jne). Samuti on soetatud vajalikud varud ja abivahendid pikaajalisemateks kriisiolukordadeks. Ennast ja oma lähedasi saab eri kriiside eest kõige paremini kaitsta siis, kui kodus on olemas kõik vajalik pere ühenädalaseks iseseisvaks hakkamasaamiseks: vesi, toit, esmaabivahendid, ravimid, hügieenivahendid, patareitoitel raadio ja taskulamp, tikud ja küünlad ning sularaha.

<sup>85</sup> Toit, ravimid, esmatarbekaubad.

Vajadus varude järele võib tekkida ennekõike siis, kui elutähtsate teenuste katkemise korral esineb pikema aja jooksul probleeme elektri-, gaasi-, veevarustuse, kütte, sideteenuse ning toidu, joogivee ja esmatarbevahendite kättesaadavusega. Samuti aitavad need hakkama saada ka sellistes kriisiolukordades, kui inimestel puudub endal võimalus päevade kaupa kodust lahkuda.

OECD<sup>86</sup> on andnud liikmesriikidele soovitusel panustada muu hulgas kodumajapidamiste ja ettevõtete riskiteadlikkuse suurendamisse, et soodustada investeeringute tegemist kriitilisemate riskide tagajärgede leevendamiseks. Selleks, et inimesed hakkaksid praktiliselt kriisideks valmistuma ning märgatavalt suureneks iseseisev hakkamasaamine ja vajalikke varusid omavate leibkondade arv, on peamised tegevused seotud riskikommunikatsiooni tõhustamisega. Siiski on oluline, et ei piirduks ainult sellega.

Elanike teadlikkuse suurendamise kõrval on samal ajal väga oluline hinnata ka võimalikke takistusi ning võimalusi, millega arvestamine aitab varude soetamist ja kodu kriisideks ettevalmistamist elanikele paremini kättesaadavaks muuta. Selles valdkonnas on vajalik otsida arendusvõimalusi ühiskonnas laiemalt. Võimalik on algtada tootearendust, et leida innovaatilisi ja/või lihtsaid koduseid lahendusi vähendamaks kriisiolukorras sõltuvust elutähtsatest teenustest<sup>87</sup>. Vastavate vahendite tootjaid ja edasimüüjaid saab turundamistegevuste kaudu kaasata riskikommunikatsiooni ning tagada nendega koostöös ka olulisemate vahendite hea kättesaadavus. Oluline on luua soodustav keskkond, et inimestel oleks elutähtsate teenuste katkemisel suurem võimalus kasutada alternatiivseid lahendusi (alternatiivsed energiaallikad, kaevud jmt).

**Tegevus 5.1.1. – Avalikkusele on lähtuvalt elanikkonnakaitse kommunikatsioonistrateegiast antud riski- ja valitsuskommunikatsiooni kaudu soovitus soetada vähemalt ühenädalaseks iseseisvaks hakkamasaamiseks koju vajalikud varud ja abivahendid ning teha iseseisvaks hakkamasaamiseks vajalikud ettevalmistused.**

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
<b>SIM, KAM, MKM, MEM<sup>88</sup></b> haldusala, <b>RK</b> , hädaolukorra seaduse alusel riski- kommunikatsiooni eest <b>vastutavad</b> <b>asutused, KOV.</b> Tegevust <b>koordineerib</b> <b>keskselt SIM</b>		Tegevuste 2.1.2, 2.2.1 ja 5.1.1 iga-aastane lisavajadus on esialgse hinnangu järgi kokku 109 000 eurot (summa täpsustub RESi lisataotluse esitamisel)	pidev tegevus

**Soovitus elanikele 5.1.2. – Soetada vähemalt ühenädalaseks iseseisvaks hakkamasaamiseks koju vajalikud varud ja abivahendid ning teha iseseisvaks hakkamasaamiseks vajalikud ettevalmistused.**

<sup>86</sup> OECD. Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks. 2014.

<sup>87</sup> Nt auto aku kasutamine elektri saamiseks, veeboilerist vee kättesaamine jmt.

<sup>88</sup> Toidu kättesaadavuse katkemisega seotud ohud ja koduste toiduvarude soovitusel.

**Alaeesmärk 5.2.** – Inimeste elu ja tervise ohustatus elutähtsate teenuste katkestuste korral ja pikaajalistes kriisiolukordades on vähenenud tänu kogukondlikule koostööle ja vabatahtlike kaasatusele. Inimeste valmisolek ja võime ennast ning teisi kriisiolukordades abistada on suurenenud.

Piirkondlikud riskid mõjutavad kõiki piirkonnas viibivaid inimesi. Alati ei piisa nendega hakkamasaamiseks ainult sellest, kui igaüks individuaalselt valmistub. Paljude ohtude jaoks on otstarbekam luua lahendusi ühiselt, mis pakub sageli paremat kaitset ja on ka kulutõhusam. Kogukondadel (korterühistud, külad, asumiseltsid jne) on mõistlik teha koostööd kriisideks valmistumisel ning mõelda ühiselt läbi, mida saaks koos ära teha kriiside ajal paremaks hakkamasaamiseks ja nõrgemate abistamiseks.

Esmane, mida kogukonnas ühiselt saab teha, on selgitada välja piirkonna ohud ja elutähtsate teenuste katkemise mõjud. Selle info põhjal saab mõelda läbi, kuidas nendeks ühiselt paremini valmis olla. Ühed paljusid inimesi hõlmavad kogukonnad on korteriühistud, mille moodustamise kohustus laieneb 2018. aastast kõigile kortermajadele. Ühes majas elades ja samast taristust sõltuvatena on otstarbekas leida ühiselt lahendused paremaks hakkamasaamiseks elektri-, kütte-, vee- või kanalisatsioonisüsteemi mittetoimimise korral (näiteks elektrigeneraator majasisesele veepumbale, aga ka muude abivahendite ühine soetamine vmt). Samuti on muudes kogukondades vaja ühiselt selgeks teha alternatiivsed lahendused näiteks joogivee saamiseks ning võimaluse korral nende loomine ühiselt korraldada.

Kogukonna tasandi olulisus tõuseb enam päevakorda ulatuslike elutähtsate teenuste katkestuste korral või muudes suure ulatuse ja mõjuga kriisiolukordades. Kui sündmusest on mõjutatud väga suur hulk inimesi või ei toimi tavapärased kommunikatsioonikanalid, siis on kõrvalise abi saamise võimalused märksa väiksemad ning inimesed ja kogukonnad peavad enam ise hakkama saama. Kui inimesed muutuvad kriisiolukordades üksteisest enam sõltuvaks, siis on nad tavaliselt ka koostööaltimad. Selleks et koostöö paremini toimiks ja tõhusam oleks, on määrava tähtsusega just kogukonnakeskselt tehtud eelnevad ettevalmistused. Oluline on, et inimesed oleksid kogukonnas omavahel tutvunud ja teaksid ka kogukonna võtmeisikuid (nt külavanem, korteriühistu esimees, asumiseltsi juht jt). Kriisiolukordadeks valmistumisel eeltööd tehes on kogukondadel võimalik leppida naabritega kokku üksteise abistamises ning arutada ühiselt läbi eri inimeste oskused ja võimalused abi pakkuda (esmaabi osutamine, eritehnika olemasolu, vältimatud remondi- ja parandustööd, laste hoidmine, transpordi võimalused jmt).

Kogukondlikes võrgustikes on olulisel kohal selle piirkonna eri vabatahtlikud organisatsioonid ja inimesed. Nende teadmised, oskused ja motiveeritus loovad head eeldused olla kogukondades olulisteks võtme- ja tugiisikuteks eri kriisiolukordades. Julgeolekupoliitika alustes<sup>89</sup> soovitatakse kasutada ka julgeolekuküsimuste lahendamiseks kogukondlikku lähenemisviisi, et kodanikuühiskonna võrgustike ja vabatahtlike suurema kaasamisega suurendada ühiskonna kerksust. Vabatahtlike rollide ja võimete arendamiseks on vabatahtlike organisatsioonide esindajad pakkunud ka idee luua vabatahtlikele mentorsüsteem, mille kaudu võimestada eri aktiivseid ja motiveeritud inimesi. Neile tuginedes on võimalik märkimisväärselt tugevdada kogukondlikult sidusaid ühiskondi ning suurendada kogukondade turvalisust ja iseseisvat hakkamasaamist ka raskemates kriisiolukordades.

---

<sup>89</sup> Heaks kiidetud Riigikogu 31. mai 2017. a otsusega „Eesti julgeolekupoliitika alused“ (RT III, 06.06.2017, 2).

**Tegevus 5.2.1.** – Laiendada kogukondliku turvalisuse toetusvooru eesmärke ja suurendada eelarvet, et parandada kogukondade<sup>90</sup> kriisiolukordadeks vastupanu võimet (nt toetada inimeste esmavajaduste rahuldamiseks loodavaid alternatiivseid lahendusi elutähtsate teenuste katkestuste korral enamohustatud piirkondades<sup>91</sup> või kogukondade võimet kriisiolukordades lisaabi saabumiseni iseseisvalt ohtude ja abi osutamisega<sup>92</sup> hakkama saada).

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
SIM haldusala	RAM, RK, KOV	512 000 eurot (igal aastal alates 2019. a). Summa võib täpsustuda RESi lisataotluse esitamisel	2019

**Soovitus 5.2.2. (sh kohaliku omavalitsuse üksustele)** – Kaaluda eri lahenduste loomist kogukonnapõhiste võrgustike arendamiseks ja võimestamiseks ning vabatahtliku tegevuse toetamiseks, millega parandatakse inimeste kaasamist kogukonna turvalisusse ning kogukondlikku hakkamasaamist.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Ennekõike kohaliku omavalitsuse üksuste põhine, kuid võib vastavalt vajadusele või KOV hinnangule olla mõeldud ka korteriühistutele, külakogukondadele ja linnaasumitele.

<sup>91</sup> Nt avaliku kasutusega kaevud ühisveevärgi piirkonnas; elektrigeneraatori kasutamise valmiduse loomine jmt.

<sup>92</sup> Esmaabivahendid, tulekustutid, AED elustamisseadmed jmt abivahendid.

<sup>93</sup> Lähtudes siseturvalisuse arengukava 2015–2020 alusel loodud kogukonnakeskse turvalisuse mudeli põhimõtetest. Toetades eri kogukondliku turvalisuse nimel tegutsevate vabauhenduste ja võrgustike tegevust, et selgitada välja kogukonna võime kriisides hakkamasaamisel jne.



## Meede 6 – Ulatuslik evakuatsioon

**Ulatusliku evakuatsiooni eesmärk on inimeste elu või tervist ohustavas kriisiolukorras paigutada elanikkond ajutiselt ümber ohustatud alalt ohutusse asukohta. Ulatuslik evakuatsioon on oluline elanikkonnakaitse meede, mida kasutatakse sellistes kriisiolukordades, kus kohapeale jäävatele elanikele ei ole võimalik olemasolevate lahendustega piisavat kaitset tagada ja evakuatsiooni läbiviimisega on võimalik märgatavalt vähendada ohtu nende elule.**

Evakuatsiooniga suudetakse elanikele kõige parem kaitse tagada sellistes kriisiolukordades, millel on piisav eelhoiatuse aeg ning ennetav evakuatsioon on võimalik läbi viia oludes, mis ei ole veel inimeste elule ja tervise vahetult ohtlikud (näiteks üleujutuse hoiatus, sõjalise ründe oht). Eelhoiatuseta sündmuste korral võib tekkida vajadus käivitada evakuatsioon ka sündmuse ajal. Relvastatud konflikti korral võib elanike evakuatsioon (ümberpaigutamine) olla vajalik ka selleks, et tagada Kaitsevägele sõjalise kaitse eesmärkide elluviimiseks vaba ala ja hoida seeläbi ära tsiviilelanike ohtu sattumine.

EL Nõukogu<sup>94</sup> käsitab ulatuslikku evakuatsiooni kui elanikkonna kaitsmise meedet, mis hõlmab elanikkonna äraviimist katastroofist mõjutatud piirkondadest või potentsiaalselt mõjutatud piirkondadest organiseeritud viisil enne katastroofi toimumist, selle ajal või pärast seda, ning evakueeritud isikute vastuvõtmist piirkondades, kus on tagatud kaitse ja ellujäämiseks vajalikud tingimused. Liikmesriike on kutsutud üles võtma ulatuslikku evakuatsiooni arvesse hädaolukordadeks valmisoleku planeerimisel, et hinnata vajaminevaid meetmeid ja ressursse. Samuti soovitatakse vajaduse korral teha ka koostööd teiste riikidega / naaberriikidega elanike ulatuslikuks evakueerimiseks teise riiki ja teistesse riikidesse evakueeritud isikutele antava abi koordineerimiseks.

NATO<sup>95</sup> vaatleb ulatuslikku evakuatsiooni tihedas seoses elanike iseenesliku ja kontrollimatu liikumisega, mis kaasneb ennekõike sõjalise ründe ohuga, aga ka muudes ulatuslikes kriisiolukordades. Liikmesriikidele on antud suunis luua vajalik suutlikkus ohjamaks kontrollimatult liikuvaid inimhulkasid (sisepõgenikke) ning tagada neile esmavajalikud tingimused: füüsiline turvalisus, varjualune, toit, vesi, tervisekaitse, hügieen, psühhosotsiaalne abi ja transport. Lisaks peavad liitlasriigid tagama ka vajalike protseduuride olemasolu, et korraldada ka rahvusvahelise abi küsimine, vastuvõtmine või ka pakkumine.

### Hetkeolukord ja probleemid

Ulatusliku evakuatsiooni korraldamine hädaolukorras on alates 1. juulist 2017. a reguleeritud hädaolukorra seadusega, mille alusel on määratud vastutusalad ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise otsustamise ja korraldamise eest ning kohaliku omavalitsuse üksuste roll aidata kaasa isikute evakueerimisele ning nende majutamisele ja toitlustamisele. Täiendavalt on seaduse alusel reguleeritud ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord, mis täpsustavad evakuatsiooni korraldamist, evakueeritutele evakuatsioonikohas tagatavaid tingimusi ning evakuatsioonikohtade määramist ja nende kasutusele võtmiseks evakuatsioonikohtade plaani koostamist. Plaanide koostamise tähtaeg on hiljemalt 1. juuli 2018. a ning need koostatakse arvestusega, et evakuatsioonikohtadesse on võimalik paigutada

---

<sup>94</sup> EL Nõukogu järeldused katastroofide korral toimuva massievakueatsiooni kohta Euroopa Liidus. (Brüssel, 13.11.2013).

<sup>95</sup> NATO policy on civil preparedness for population movements in crisis and collective defence. Civil protection group. 26. oktoober 2016.

vähemalt 2% kohaliku omavalitsuse üksuse elanikest. Hetkeseisuga valmisolekut ulatusliku evakuatsiooni läbiviimiseks hädaolukorras tagatud ei ole.

Sõjaliste ohtudega seonduva ulatusliku evakuatsiooni kavandamine ja ülesannete jaotus ei ole õiguslikult reguleeritud. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega on kohaliku omavalitsuse üksustele pandud ülesandeks kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal aidata kaasa isikute evakueerimisele ja evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ning arstiabi andmisele,<sup>96</sup> kuid kindlaks on määramata nende ülesannete ulatus ja nendeks valmistumine. Praegu puudub selge vastutusjaotus, tegevuskava ning tegelik valmisolek ja võime ulatusliku evakuatsiooni läbiviimiseks sõjalistest ohtudest tingitud kriisiolukordades. Muu hulgas ei ole ressurside ja varudega kaetud ohupiirkonnast evakueeritud inimeste majutamine ja esmavajalikuga varustamine.

Rahuaja võimelünk	Tegemist on uue ülesandega, mille täitmiseks vajalik valmisolek on puudulik (väljaõpe, ressursid, evakuatsioonikohtade kasutuselevõtu võimalused jmt). Määratud on vastutusjaotus ulatusliku evakuatsiooni korraldamise eest, mis võimaldab hädaolukorras protsessi olemasolevate võimaluste ja ressurside piires juhtida.
Sõjaaja võimelünk	Valmisolek evakuatsiooni korraldamiseks puudub (väljaõpe, ressursid, evakuatsioonikohtade kasutuselevõtu võimalused jmt). Sõjaaegse ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine ja inimeste majutamine evakuatsioonikohtades ei ole ressurside/varudega kaetud ning pole määratud ega ette valmistatud selle läbiviimiseks ja tagamiseks vajalikku inimeste hulka.

### **Oodatav ühiskonna seisund**

Loodud on valmisolek elanikkonna ulatuslikuks evakuatsiooniks hädaolukordades ja sõjalisest konfliktist tingitud ohu korral. Evakuatsiooni korraldamise ja läbiviimise kaasatud isikud on saanud vajaliku ettevalmistuse ning loodud on valmisolek evakuatsioonikohtade kasutusse võtmiseks ja käigushoidmiseks. Valmisoleku tagamiseks vajalike ressurside loomisel on arvestatud jõukohaseid ja sobivaid võimalusi. Elanikkonna valmidus iseseisvalt evakueeruda on suur ning kõrvalise abivajadusega inimestele on tagatud evakuatsioonil piisav abi.

Selle saavutamiseks seatakse järgmised **alaeesmärgid**:

### **Alaeasmärk 6.1.** – Loodud on valmisolek elanikkonna ulatuslikuks evakueerimiseks hädaolukorras.

1. juulil 2017. a jõustunud hädaolukorra seadusega määrati vastutus ulatusliku evakuatsiooni korraldamise eest Politsei- ja Piirivalveametile. Evakuatsiooni ettevalmistamise ja läbiviimise võib Politsei- ja Piirivalveamet kaasata vajaduse korral eri asutusi ja isikuid. Varem ei ole ulatuslik evakuatsioon olnud õiguslikult kindlaks määratud ning sellel pole olnud ühte vastutavat ametkonda, mistõttu vajab valdkond terviklikku korrastamist. Selleks, et luua õigusliku regulatsiooni kõrvale ka vajalikud sisulised abimaterjalid evakuatsiooniks valmistumiseks ja evakuatsiooni läbiviimiseks, on Politsei- ja Piirivalveamet alustanud ulatusliku evakuatsiooni kontseptsiooni koostamisega.

<sup>96</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 2<sup>1</sup>.

Ulatusliku evakuatsiooni läbiviimisel on üks olulisi osi evakueeritud inimeste paigutamine sobivatesse hoonetesse (evakuatsioonikoht), kus on neile tagatud esmased olme- ja hügieeningimused, esmavajalik toitlustamine ja joogivesi, esmaabi andmine ja füüsiline turvalisus. Info, kuhu inimesi saab evakueerida, tuleb kohaliku omavalitsuse üksustelt. Selleks, et kõikide kohaliku omavalitsuse üksuste kohta oleks olemas informatsioon, kuhu saab inimesi evakueerida ning millised tingimused on evakueeritavatele evakuatsioonikohas olemas, koostavad kohaliku omavalitsuse üksused koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga evakuatsioonikohtade plaani. Plaan koostatakse arvestusega, et evakuatsioonikohtadesse on võimalik paigutada vähemalt kaks protsenti kohaliku omavalitsuse üksuse elanikest.

### **Tegevus 6.1.1. – Koostada hädaolukorraks ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon.**

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
SIM haldusala		-	2018

### **Tegevus 6.1.2. – Kaardistada võimalikud evakuatsioonikohad ulatusliku evakuatsiooni läbiviimiseks koostöös kohaliku omavalitsuse üksustega.<sup>97</sup>**

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
SIM haldusala	KOV	-	2018

### **Alaesmärk 6.2. – Evakuatsiooni ettevalmistamisel on arvesse võetud ka eriotstarbeliste asutuste evakueerimise vajadust.**

Ulatusliku evakuatsiooni sujuvama läbiviimise tagamiseks on oluline võtta juba planeerimise käigus arvesse neid asutusi, mis vajavad eritingimusi nii transpordil kui ka majutamisel või mille evakuatsioon on muul põhjusel keerukam (haiglad, hoolekandeesutused, kinnipidamisasutused). Neile on soovitatav näha ette kohustus koostada eraldi asutusepõhised evakuatsioonikavad koos võimalike varuasukohtadega, mis võtavad arvesse ulatusliku evakuatsiooni üldisi põhimõtteid. Asutuste puhul, mille kohta juba on koostatud evakuatsioonikavad<sup>98</sup>, on oluline hinnata nende kasutatavust ka olukorras, kus on vaja evakueerumine piirkonnast kaugemale. Vajalike ettevalmistuste tegemata jätmisega võib kaasna oht, et suutlikkuse, sobivate tingimuste või ressursside puudumise tõttu satub ohtu nende inimeste elu ja tervis, kes ei suuda ise ennast ohu korral kaitsta.

### **Teiste riikide kogemus**

*Soovitusi eriotstarbelistele asutustele evakuatsiooni planeerimisel eraldi tähelepanu pöörata on andnud mitmed riigid<sup>99</sup>. Saksamaa vaatleb oma elanikkonnakaitse kontseptsioonis<sup>100</sup> eriotstarbeliste organisatsioonide (nt haiglad, karistusasutused, psühhiaatriaiglad,*

<sup>97</sup> Evakuatsiooniks valmistumine KOV-des eeldab lisavahendeid.

<sup>98</sup> Näiteks haiglate puhul vältimatu abi kui elutähtsa teenuse toimepidevusega seotud hädaolukorra lahendamise plaan vmt.

<sup>99</sup> „Mass evacuation planning“ Director’s Guidelines for Civil Defence Emergency Management Groups. New Zealand. 2008. „Social Vulnerability to Disasters. Factsheet“, Crisis and Risk Network, Federal Office for Civil Protection, Zurich, 2010.

<sup>100</sup> „Konzeption Zivile Verteidigung“, Bunderministerium des Innern. Germany. 2016. Tõlge saadaval <https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvalisuse-valdkond/kriisireguleerimine>.

vanadekodud ja hooldusasutused) ja abi vajavate inimeste evakueerimist ühe osana evakuatsiooni võime planeerimisel.

**Soovitus<sup>101</sup> 6.2.1. (sh kohaliku omavalitsuse üksustele) – Kaaluda evakuatsioonikavade (alternatiivsesse asukohas tegutsemiseks) koostamise kohustuse kehtestamist eriotstarbeliste asutuste jaoks (üld- ja erihoolekandeesutused, haiglad, kinnipidamisasutused) ulatusliku evakuatsiooni korral tegutsemiseks.**

**Alaeesmärk 6.3.** – Loodud on valmisolek elanikkonna ulatuslikuks evakueerimiseks sõjalisest ohust tingitud kriisiolukorras.

Sõjalise ründe ohu korral on ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise võime Eesti elanike kaitseks kriitilise tähtsusega, kuna elanikele puuduvad ohu eest piisavat kaitset pakkuvad varjumisvõimalused. Hädaolukordades ulatusliku evakuatsiooni läbiviimiseks loodav valmisolek on peamine alus ka tegutsemisel sõjaliste ohtude põhjustatud kriisiolukordades, kuid see vajab siiski suurt täiendavat võimearendust ja planeerimist. Relvakonflikti korral on ressursside kättesaadavus selle korraldamiseks märksa piiratum ning võimalike sisepõgenike hulga tõttu on vaja ka nende liikumist ohjata ja neile abi andmist korraldada. NATO liikmesriikide vahelise kokkuleppe kohaselt on igal riigil vaja luua valmisolek esmavajaliku abi tagamiseks ka välisriigist kontrollimatult saabuvatele inimestele (minimaalselt 2% oma rahvaarvu ulatuses).

Siinjuures on oluline rõhutada, et sõjalise konflikti korral kümnete kui mitte sadade tuhandete inimeste ohualast evakueerimine ning nende hilisem jaotamine KOV-ide vahel ning omakorda nende majutamine, toidu ja esmatarbevahenditega varustamine eeldab märkimisväärsete ressursside kasutuselevõttu. Kui rahuaegse ulatusliku evakuatsiooni kulusid on võimalik katta asutuste ja KOV-ide olemasolevate vahendite ümberpaigutamise, koondamise ja hilisema kompenseerimisega riigieelarvest, siis sõjaaja korraldus eeldab sisuliselt uue riigikaitse varu põhimõtete väljatöötamist (kus hoida, kuidas hoida, mida hoida, kes on hoidja jne).

Evakuatsiooniks valmisoleku loomise üks keskseid eeldusi on selle korraldamiseks ja läbiviimiseks piisava hulga vajaliku ettevalmistusega inimeste olemasolu. Sõjaaegse evakuatsiooni kavandamisel on tähtis juba inimeste väljaõppe korraldamisel võtta arvesse, millised on nende sõjaaegsed ja riigikaitse ülesanded ja kas neid on võimalik evakuatsiooni läbiviimise kaasata. Oluline on hinnata ulatusliku evakuatsiooni terviklikuks läbiviimiseks vajaminevaid ressursse ning nende kättesaadavust ja piisavust relvakonflikti ajal, et kavandada vältimatult vajalike varude loomine või tagamine muul moel. Seejuures on võrdset tähtsust tagada inimeste ja ressursside piisavus mõlemaks evakuatsiooni oluliseks tegevussuunaks: korraldada elanike ohtlikust piirkonnast lahkumine sellisel moel, et nende elu ei oleks enam ohustatud, ning tagada inimestele ohutus kohas elu ja tervise tagamiseks sobilikud tingimused.

Selleks et ulatusliku evakuatsiooni juhtimisel relvakonflikti ajal oleks tagatud piisav paindlikkus ja kulutõhus ressursside juhtimine, on oluline luua planeerimisfaasis ülevaade võimalikult paljudest hoonetest, mis sobivad evakuatsioonikohtadena kasutusele võtmiseks.

---

<sup>101</sup> Kui tegemist on eraomanduses oleva ettevõttega, siis vajab kavade koostamise korraldamine lisakokkulepet või -regulatsiooni.

Eri rahvusvaheliste relvakonfliktide kogemustele tuginedes on soovitatud vältida lasteaedade ja koolide kasutamist evakuatsioonikohtadena, kuna ohututes piirkondades peab jätkuma hariduse andmine ja lastehoid.

**Tegevus 6.3.1.** –Töötada välja ulatusliku evakuatsiooni korraldamise põhimõtted ja tegevuskava sõjalisest ohust lähtuvaks kriisiolukorraks<sup>102</sup>.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisvahendite vajadus	Aeg
SIM haldusala	KAM haldusala	-	2019

---

<sup>102</sup> Tegemist on riigi kaitsetegevuse kava ja riigikaitseülesannete määratlemise raames läbiviidava tegevusega. Riigi kaitsetegevuse kava koostamist ja riigikaitseülesannete määratlemist juhib Riigikantselei.

## Meede 7 – Varjumine

**Varjumise eesmärk on pakkuda inimestele füüsilist kaitset saastunud või kineetiliselt ohtliku väliskeskkonna eest. Varjumine on eluliselt kriitiline meede inimeste elude päästmiseks olukorras, kus piisavalt varajase hoiatuse puudumise tõttu ei ole inimeste ohtlikust piirkonnast lahkumine (või evakueerimine) nende elu ja tervist ohtu seadmata võimalik või pakub varjumine piisavalt kaitset ning lahkumine pole otstarbekas.**

Varjumisega tagatakse inimeste elu ja tervise kaitse kriisiolukordades, kus vajatakse isoleeritust saastunud väliskeskkonnast või füüsilist eraldatust lööklaine, kuumuse ja lendavate esemete eest või leevendust läbistava kiirguse kahjustava mõju eest. Siseruumidesse varjumine koos ventilatsiooni väljalülitamise, kõigi avade sulgemisega ja võimaluse korral akendeta seesmis ruumis püsimisega on peamine kaitsemeede, mis kaitseb inimeste elu ja tervist põlengusuitsust tekkiva, keemilise või radioaktiivse saastumise, aga ka plahvatuse mõjude eest. Sellist kaitsvat tegutsemist peetakse efektiivseks lähenemiseks elanike kaitseks ka kiirgus-keemiaohtude eest relvakonflikti ajal toimuva rünnaku korral.

Kui relvakonflikti ajal ei ole elanikke võimalikust ohtlikust piirkonnast evakueeritud, siis on ründe korral kriitilise tähtsusega kaitselahenduseks varjumine. Enim on ohustatud tiheasustusaladel väljaspool hooned viibiv elanikkond. Varjumine pakub inimestele kaitset vaid eeldusel, et ohuteavituse kaudu on tagatud õigeaegne elanike hoiatamine, mis võimaldab neil varjuda enne ohtu sattumist. Kui varjumiseks puuduvad piisava kaitsetasemega hooned, siis tagab ka muudesse hoonetesse varjumine ja olulisemad tegutsemisoskused elanikele üldjuhul vajaliku esmase kaitse lõhkekehade vahetu ohu eest, kuid see võib olla ebapiisav kaasnevate lisaohude eest, milleks võivad olla näiteks varing, tulekahju ja muud avariid.

Tsiviilelanikkonna kaitsmiseks vajalike varjendite haldamine on olulise humanitaarülesandena esile toodud ka Genfi konventsioonides<sup>103</sup> ning paljudes riikides sai sellest külma sõja perioodil üks keskseim elanikkonnakaitse meede. Riikides, kus on totaalkaitse põhimõtetest lähtuvalt arendatud ulatuslikke varjendite programme (Šveits, Soome, Rootsi), on lähtunud ennekõike tuumarünnaku ohust ning rajatud varjendid kaitseks selle eest. Riikides, mis on viimasel kümnendil olnud haaratud relvakonflikti (nt Gruusia, Ukraina, Iisrael), on elanike kaitseks konventsionaalsete rünnete eest antud soovitusi varjuda keldritesse ja kasutatud eri olemasolevate ruumide käepärase kohandamise võimalusi või rajatud kiirkorras ajutisi ühiskasutatavaid betoonelementidest varjumiskohti ja paigaldatud mobiilseid varjendeid.

### Hetkeolukord ja probleemid

Siseruumidesse varjumine koos uste, akende ja ventilatsiooni sulgemisega on peamine sõnum, mida Päästeamet kiire ohuteavituse korral (massiteabevahendite kaudu) tulekahjust leviva suitsu või ohtlike kemikaalide saastuse korral avalikkusele edastab. Ka ohtlike ettevõtete juurde või mujale paigaldatud sireenide käivitamine tähendab üldtunnustatud sõnumit minna siseruumidesse ning jälgida meediast edasisi suuniseid. Õpetamine ja riskikommunikatsioon peavad täiendavalt toetama elanike teadlikkuse suurendamist siseruumidesse varjumise efektiivsusest eri ohtude korral. Samas puudub elanikel piisav teadlikkus, kuidas kaitsta end sõjalisest ründest põhjustatud ohtude, aga ka kiirgus- ja keemiaõnnetuste korral.

---

<sup>103</sup> 12. augusti 1949 Genfi konventsioonide 8. juuni 1977 (I) lisaprotokoll rahvusvaheliste relvakonfliktide ohvrite kaitse kohta.

Ebaadekvaatne teave ohtude ja olemasolevate võimaluste kohta endid kaitsta võib tuua kaasa vale käitumist ja suurendada seetõttu ohtu nende elule ja tervisele.

Eestis nagu ka paljudes teistes EL riikides puuduvad varjendid ning ka ülevaade hoonetest ja rajatistest, mis on elanike varjumiseks kasutatavad või kohandatavad. Tulenevalt külma sõja lõpust, rahaliste võimaluste puudumisest ning järgides enamiku Euroopa riikide eeskujuga tegi Vabariigi Valitsus 1993. aastal otsuse varjendite mittearendamise kohta. Sel ajal oli NSVL pärandina arvel 280 varjendit ja varjumiskohta u 72 910 inimesele, mis olid valdavalt seotud riigi- ja omavalitsusasutuste ning sõjalise kaitse tagamiseks olulisemate ettevõtetega.<sup>104</sup> Praegu puudub ülevaade nende hoonete ja ruumide seisukorra kohta, mis on varem rajatud varjenditeks. Eestis puuduvad soovituslikud standardid ja tehnilised juhendmaterjalid neile, kes ise soovivad rajada varjendit või tugevdada olemasolevaid hooneid.

Rahuaja võimelünk	Võimelünk hädaolukordade seisukohast puudub, hädaolukordades piisab siseruumidesse varjumisest.
Sõjaaja võimelünk	Sõjaliste ohtude eest varjumise korraldamiseks puudub vajalik spetsiaalne taristu ning süsteemselt on läbi kaalumata ka alternatiivid elanikkonna kaitseks varjumise abil. Elanikele, kes ise soovivad parandada enda eluruumide kaitsetaset, ei ole asjakohast juhendmaterjali. Lahendamata on kaitse saamise võimalused neile inimestele, kes viibivad sõjalise ründe vahetu ohu korral avalikus ruumis või kelle eluruumid ei paku ründe korral piisavat esmast kaitset.

### Oodatav ühiskonna seisund

Oskusteabe loomise ja avalikkuse teadlikkuse suurendamisega on elanikele loodud tingimused, et ennast saastunud keskkonnast või relvastatud ründest tingitud ohu korral võimalikult hästi siseruumidesse varjumisega kaitsta. Inimestele, kes soovivad oma eluruumide kaitsetaseme parandamisse ise täiendavalt panustada, on koostatud sobivad tehnilised tingimused ja juhendmaterjalid. Loodud on lahendused ja valmisolek, et siseruumidesse varjumisega saaksid kaitset ka need inimesed, kes viibivad vahetu ohu korral avalikus ruumis.

Selle saavutamiseks seatakse järgmised **alaeesmärgid**:

**Alaeesmärk 7.1.** – Elanikele on antud teave, kuidas relvakonflikti korral vahetu ohu eest eluruumidesse varjudes parimat kaitset saada, ning töötatud välja juhendid ja tehnilised tingimused neile, kes soovivad ise panustada enda eluruumide kaitsetaseme parandamisse.

Kuigi sõjalise ründe eest pakub elanikele parimat kaitset nende evakueerimine, siis kõigis situatsioonides ei ole selle õigeaegne läbiviimine võimalik, mistõttu peab olema valmis kaitsma elanikke ka ohupiirkonnas. Kuna Eestis puuduvad spetsiaalsed varjendid, mis tagaksid kineetilise ohu eest piisava kaitsetaseme, siis on oluline võtta kasutusele eri efektiivseid ja tõendus põhiseid võimalusi. Muu hulgas on oluline anda inimestele täiendavat oskusteavet lahenduste kohta, kuidas saab soovi korral ise enda kaitsetesse lisapanuse anda.

<sup>104</sup> Riigi Päästeameti, Riigivaraameti ja Kaitseministeeriumi 22. juuni 1993. a kiri nr 400 Vabariigi Valitsusele „Kodanikukaitseobjektide (varjendite) seisukorrast vabariigis (Vabariigi Valitsuse istungi protokolliline otsus nr 21, päevakorrapunkt 1.2.1).

Avalikkusele on vaja teadvustada, et inimesed, kes ründeohu eest hoiatuse saamisel või vahetu ohu olukorras on juba mõnes hoones, ei peaks sealt sobivama varjumiskoha otsimiseks lahkuma, vaid leidma vajalikku kaitset kohapeal. Vahetu ohu eest parima võimaliku kaitse saamiseks on vaja elanikele õpetada, kuidas valida sobivaim varjumisvõimalus samas hoones. Esmased käitumuslikke soovitusi andvad juhised on koostanud elanikkonnakaitse rakkerühm. Näiteks pakub suurimat kaitset plahvatuse kaudmõjude eest hoone kelder, mis tagab teiste hooneosadega võrreldes üldjuhul parema kaitse ka otsetabamuse korral. Seejuures on elanikel endil võimalik keldriruume paremaks kaitseks kohandada näiteks akende kindlustamise, keldrilae toetamisega ja muude meetoditega. Selleks on vaja anda neile ekspertide välja töötatud juhiseid ehitustehniliste ja käepärastest võimaluste kohta, kuidas saab oma varjumiskoha kaitsetaset suurendada.

Koostatud peaksid olema vajalikud soovituslikud standardid või tehnilised tingimused neile, kes soovivad uue hoone ehitamisel sellele ka varjendi rajada või luua piisava vastupidavusega ruume. Olemasolevate hoonete jaoks kasutatavad ehitustehnilised soovitud peaksid avalikkusele olema kättesaadavad selleks, et suurendada soovi korral juba ettevalmistavas faasis enda hoone kaitsetaset. Näiteks saaksid korteriühistud enda elanike kaitseks korraldada keldrite või muude hooneosade tugevdamist. Käepäraste lahenduste kasutamise soovitud peavad muu hulgas olema kindlasti ka osaks kriisikommunikatsioonist, mil inimestel on võimalik vahetu ohu korral astuda kiireid esmavajalikke samme enda kaitsmiseks.

***Teiste riikide praktika:***

*Ukraina konflikti praktilistest kogemustest on võimalik saada lisa informatsiooni, kui efektiivsed on olnud elanikele antud soovitud käepäraste lahenduste kasutamiseks varjumiskohtade kaitsevõime tugevdamisel. Käepäraste vahenditega varjumiskoha tugevdamise soovitud on ka Leedu kaitseministeeriumi poolt elanikele koostatud juhendmaterjalide osa. Saksamaa on oma elanikkonnakaitse kontseptsioonis näinud ette, et elanikkonda kaitstakse olemasolevates ehitistes ning eluruumide tugevdamiseks annab riik ennekõike soovitusi.*

*Soomes on varjendite olemasolu kohustuslik ja Eesti oludele sobivate standardite koostamisel on nende normid üks võimalikke eeskujusid. Samuti saab sobivaima lahenduse hindamisel kasutada teiste riikide näiteid, kus vastavad standardid on olemas (nt Šveits, Rootsi, Norra).*

**Tegevus 7.1.1<sup>105</sup> – Koostada ehitustehniliste soovitud ja käepäraste lahenduste kohta juhendmaterjalid olemasolevate enamlevinud eluhoonetüüpide kaitsetaseme suurendamiseks, et kaitsta elanikke sõjalise ründe ohu eest.**

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
MKM haldusala	KAM haldusala	40 000 eurot	2019

**Tegevus 7.1.2. – Kirjeldada tehnilisi tingimusi või koostada, üle võtta või muuta standard, mida uue hoone ehitamisel saab aluseks võtta, kui soovitakse endale kaitstuse suurendamiseks varjendit rajada.**

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
MKM haldusala	KAM haldusala	40 000 eurot	2021

<sup>105</sup> Näiteks täpsemad soovitud kortermajade tüüpprojektide alusel, eelkõige nende keldriruumide kiireks tugevdamiseks kriisisituatsioonis. Soovitav on kasutada alusena RK ja MKM poolt 2017. a TTÜ-lt tellitud uuringus „Ehitiste ehitustehnilise vastupidavuse hindamine“ esitatud ettepanekuid.



**Alaeesmärk 7.2.** – Analüüsitud on lahendusi luua ühiskasutatavad varjumiskohad inimestele, kellel puudub võimalus ohu korral elukohas või mujal siseruumides varjuda.

Elukohas või mujal siseruumides varjumisega on suuremale osale elanikest loodud esmased tingimused kaitseks sõjalise ründe vahetu ohu korral. Kõige rohkem on ohustatud väljaspool hooned viibivad inimesed, kes ei ole ka oma elukoha läheduses, mistõttu on vaja pakkuda lisakaitset ka neile. Üks võimalus elanikkonna kaitstuse suurendamiseks on luua linnade ja vajaduse korral teiste suuremate asulate avalikku ruumi ühiskasutatavaid varjumiskohti. Vajadus sellistes kohtades kaitset saada võib tekkida ka inimestel, kelle eluruumid ei paku ohu korral piisavat esmast kaitset või on juba toimunud ründe tõttu muutunud inimestele ohtlikuks. Samuti tuleb nende kavandamisel võtta arvesse, et ulatusliku evakuatsiooni toimumise ajal viibib avalikus ruumis suur hulk inimesi, kes võivad hoiatuse korral vajada kohest varjumisvõimalust.

Elanikkonnakaitse rakkerühma hinnangul vajab ühiskasutatavate varjumiskohtade loomine ja olemasolevate hoonete sobivuse hindamine lisaanalüüsi ja vastava valdkonna ekspertide hinnangut. Näiteks tuleks kaaluda järgmiste lahenduste rakendatavust:

- 1) vanade hoolduseta jäetud varjendite kasutamiskõlblikkuse hindamine ja korrastamine;
- 2) täiendavate varjumiskohtade rajamine olemasolevate hoonete ja rajatiste ümberehitamise ning kohandamise kaudu;<sup>106</sup>
- 3) varjumiskohtade rajamise nõude kehtestamine uutele elamutele ja avaliku kasutusega hoonetele, kus viibib palju inimesi;
- 4) teisaldatevate varjendite paigaldamine või betoonelementidest varjendite rajamine hoonetevälisele alale.

Ainult uutele hoonetele varjumiskoha rajamise nõude kehtestamisega võtab vajaliku tulemuse saavutamise ebamõistlikult<sup>107</sup> kaua aega, mistõttu tuleks selle valikuvõimaluse kasutuselevõtt siduda ennekõike võime edasisele arendamisele seetavate eesmärkidega. Ühiskasutatavate varjumiskohtade võrgustiku esmaseks väljaarendamiseks on vaja põhjalikult hinnata eri alternatiive, milleks tuleb ellu kutsuda vastav ekspertrühm.

Ekspertühma järelduste alusel saab välja töötada valikuvõimalused poliitilisteks otsusteks: kas ühiskasutatavate varjumiskohtade rajamist Eestis alustatakse ning milliseid võimalusi eesmärgi saavutamiseks kasutatakse.

**Tegevus 7.2.1.** – **Luua varjumise ekspertrühm, mille ülesanne on esitada 2018. a lõpuks valitsuse julgeolekukomisjonile poliitikavalikute tegemiseks analüüs ühiskasutatavate varjumislahenduste alternatiividest, maksumusest ja vastutajatest.**

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
RK	MKM, KAM ja SIM haldusala, KOV	Rahastatakse EL struktuurifondide vahenditest (täpne summa selgub pärast ekspertrühma tegevuste detailsemat läbimõtet 2018. a)	2018

<sup>106</sup> Eraomandile kohustuse panemine eeldab kas ehitusseadustiku muutmist või riigikaitse koostöö panemist. Samuti on olemasoleva kinnisvara varjumiskõlblikuks ümberehitamine suure maksumusega.

<sup>107</sup> Esialgse optimistliku hinnangu kohaselt suudetakse praeguse ehitusmahu juures luua varjumiskohti 1000 inimesele aastas (sel juhul kuluks 1% elanikele varjumiskohtade loomisele u 13 aastat).

### III fookusvaldkond – ABI OSUTAMINE

Elanikele abi osutamiseks mõeldud elanikkonnakaitse meetmete eesmärk on tagada inimeste elu ja tervise kaitseks vajalik abi olukordades, kus eelneva hoiatuse puudumine, sellele mitteadekvaatne reageerimine, ebapiisav valmisolek või kaitsemeetmete ebapiisavus on vahetult mõjutanud inimeste elu ja tervist ning see mõju võib jätkuda. Abi osutamise meetmed hõlmavad lisaks inimestele vahetu abi pakkumisele ka meetmeid, millega toetatakse kogu ühiskonna vastupanuvõimet kriisides elanikkonda abistada.

Selleks et elanikele oleks nende elu ja tervise kaitseks tagatud kriisiolukordades abi kättesaadavus, on oluline tugevdada operatiivteenistuste võimet eri sündmuste korral paljudele inimestele vajaliku abi osutada ning eri abistajaid tõhusalt kaasata ja juhtida. Kriisiolukordadest mõjutatud inimestele vajaliku jätkuabi tagamiseks on oluline luua valmisolek ulatusliku vältimatu sotsiaalabi, tervishoiuteenuste ja psühhosotsiaalse abi osutamiseks ning tagada muu vajaliku abi kättesaadavus. Vajalik on luua piisavad varud, et kriisiolukordades oleks tagatud ühiskonna toimimine ja paljudele inimestele abi osutamise jätkusuutlikkus.

#### Meede 8 – Kiirsekkumine

**Kiirsekkumise eesmärk käesoleva dokumendi tähenduses on tagada kriisisituatsioonides abitusse olukorda sattunud inimestele võimalikult varajane ja efektiivne abi, kui nende elu ja tervis on ohus ning nende endi võime iseseisvalt hakkama saada on ebapiisav. Sekkumismeetmete eesmärk on päästa inimeste elusid, hoida ära vigastuste raskusastme halvenemine, kaitsta abivajajaid sekundaarsete ohtude eest ning abistada mittekannatanuid, et nad ei muutuks abi puudumise tõttu kannatanuteks. Inimese ellujäämine ja tervise säilimine sõltub suurel määral adekvaatse abi saamise kiirusest.**

Julgeolekupoliitika alustes<sup>108</sup> rõhutatakse vajadust suurendada ühiskonna valmidust tulla toime sellise iseloomu ja ulatusega kriisiolukordadega, mida on võimalik mõistlikkuse piires ette näha ja milleks saab valmistuda. Riigikaitse laia käsituse elluviimisel on vajalik muu hulgas keskenduda puuduvate riigikaitseliste tipuvõimete arendamisele ja rahastamisele ning muuta tõhusamaks riigi sõjalise kaitse, sisejulgeoleku ja siseturvalisuse eest vastutavate institutsioonide koostöö. Samuti on oluline toetada vabatahtlikku tegevust, korraldada senisest rohkem kõiki asjaosalisi kaasavaid õppusi ning tõhustada valmidust kasutada Kaitseväge vahendeid.

Operatiivteenistuste abi osutamise võime arendamisel on oluline lähtuda vajadusest tagada jõukohane suutlikkus abistada elanikke kõigis kriisiolukordades. Selle saavutamiseks tuleb lähtuda kõike riske hõlmavast lähenemisest, mis arvestaks ka sõjalistest ohtudest tulenevate võimevajadustega. Eri kriisiolukordades elanikele elupäästva abi osutamiseks on tähtis tagada, et iga ohu korral oleks tagatud suutlikkus jõuda abivajajateni, päästa neid vahetu ohu käest, kaitsta neid ohualas väljumiseni, minimeerida ohu edasist mõju kannatanu tervisele, anda elupäästvat esmaabi jmt.

---

<sup>108</sup> „Eesti julgeolekupoliitika alused“, heaks kiidetud Riigikogu 31. mai 2017. a otsusega (RT III, 06.06.2017, 2).

### Hetkeolukord ja probleemid

Ühtsele hädaabinumbrile edastatavad hädaabiteated, abivajajate positsioneerimine ning pääste-, kiirabi- ja politseiresursi juhtimine ühisest Häirekeskusest võimaldab parimal moel tagada rahuajal sündmuskohtadesse kiire ning adekvaatse abi saatmise. Sõjaaja seisukohast vajab eeltoodud teenuse toimepidevuse suurendamine suuri investeeringuid.<sup>109</sup> Masskannatanutega kriisiolukordade lahendamiseks toimetuleku võime suurendamiseks on oluline viia ellu „Kriisiaja tervishoiukorralduse kontseptsioon 2017–2026“ ja rahastada vajalikke tegevusi. Siseturvalisuse tagamisel on iga päev oluliseks lisaressursiks vabatahtlikud päästjad, abipolitseinikud ja vabatahtlik merepääste, kuid tervishoius on samaväärne tugi puudulik. Operatiivteenistuste võime ulatuslike või paljude samaaegsete sündmuste korral on piiratud ning sõltub ka sündmuse liigist. Kõigi hädaolukordade riskianalüüsidega tuvastatud ja sõjaliste ohtude jaoks vajalikke erivõimeid ei ole välja arendatud ning need ei ole piisavas ulatuses tagatud ka erasektori toe või välisriikide abiga.

Rahuaja võimelünk	Operatiivteenistuste võime masskannatanutega sündmuste (meditsiiniliseks) lahendamiseks on piiratud ning sõltub suurel määral sündmuse toimumiskohast ja liigist. Eestis pole tagatud kõiki riske arvestavad piisavad erivõimed elude päästmiseks, mille loomine on väga kulukas ning mida on vaja kasutada harva (nt kiirgus-keemia, varingupääste) <sup>110</sup> .
Sõjaaja võimelünk	Väheneb operatiivteenistuste kasutada olev isikkoosseis (vabatahtlikud ning võimalus kaasata KV ja KL). Ulatuslike kriiside korral on abi osutajad ülekoormatud ning tekib ressursipuudus. Pole tagatud operatiivteenistuste töötajate (kui mittekombatantide) piisav kaitse sõjaliste kriiside korral ülesannete täitmiseks. Kõigiks relvakonfliktidega kaasnevateks ohtudeks vajalikke erivõimeid piisavalt ei ole (kiirgus-keemia, varingupääste jmt) ning rahuajaste kriiside korral kasutatav välisabi taotlemine suure tõenäosusega ei toimi. Vajalik on täpsustada tsiviil-sõjalise koostöö ühtseid juhtimispehõhimõtteid ja protseduurireegleid: 1) sõjategevusest tingitud masskannatanutega sündmuste lahendamiseks ja juhtimiseks; 2) elanikele operatiivse abi osutamise korraldus aladel, kus on vaja tegevusi omavahel koordineerida.

### **Oodatav ühiskonna seisund**

Sõjaliste ohtude tõttu tekkinud ja paljude inimeste elu ohustavate sündmuste lahendamiseks on täpsustatud asutuste riigikaitseülesandeid, määratud kindlaks tsiviil-sõjalise koostöö toimimiseks vajalikud juhtimisstruktuurid ja loodud protseduurireeglid, mida harjutatakse ühistel õppustel. Operatiivteenistustele on loodud vajalikud võimed, et olla suuteline jõudma abivajajateni, neid ohukoldest päästma, kaitsma neid ohukoldest väljumiseni, andma elupäästvat esmaabi, hoidma ära ohu edasise mõju kannatanu tervisele jne. Operatiivteenistused on valmis tagama abi osutamise piisava isikkoosseisuga ka sõjaliste kriiside korral.

Selle saavutamiseks seatakse järgmised **alaeesmärgid**:

<sup>109</sup> Põhjamaad on häirekeskuste ehitamisel (Soomes ja Rootsis mitmed maa all) ja nende kommunikatsioonide toimepidevaks muutmisel (mitmekordselt dubleeritud) lähtunud sõjaaja vajadustest.

<sup>110</sup> Siseturvalisuse arengukava 2015–2020.

**Alaeesmärk 8.1.** – Tagatud on tsiviil-sõjalise koostöö toimimine paljude inimeste elu ohustavate sündmuste lahendamisel hädaolukordades ning relvakonfliktide korral.

Hädaolukorra seaduse alusel on reguleeritud hädaolukorra lahendamise, juhtimise, koostöö, teavitamise ja ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise nõuded ja kord. Hädaolukordade lahendamiseks koostatakse hädaolukorra lahendamise plaanid, milles lepitakse juhtasutuse ja kaasatud osaliste vahel kokku hädaolukorra lahendamise korralduses. Seaduse alusel on reguleeritud ka elanike ohust teavitamise, ulatusliku evakuatsiooni vajaduse otsustamise ja korraldamise eest vastutajad. Uue hädaolukorra seadusega kehtestatud nõuetele vastavad hädaolukorra lahendamise plaanid peab koostama hiljemalt 1. juuliks 2019. a ning seni kehtivad olemasolevad plaanid.

Selleks et valmisolek eri kriisiolukordade lahendamiseks toimiks ka sõjalise konflikti korral, on vaja muuta tõhusamaks tsiviil-sõjalise koostöö juhtimisstruktuuride ja protseduurireeglite toimimist ning neid õppustel regulaarselt harjutada. Oluline on tagada, et õigel ajal otsustataks, kas on vaja võtta elanike kaitseks vajalikke meetmeid (ohuteavitus, evakuatsioon, varjumine) ning et toimiks koostöö nende elluviimisel lahingutegevusega seotud piirkondades.

Täpsemat reguleerimist vajavad protseduurireeglid sõjalise konflikti korral elanikele abi osutamise koordineerimiseks, kus on vajalik sätestada, millistes piirkondades jätkub elanikele abi osutamine rahuaegsetel tingimustel; millistes piirkondades vajab elanikele abi osutamise korraldamine tsiviil- ja sõjaliste struktuuride omavahelise tegevuse kooskõlastamist, millises piirkonnas on tsiviilstruktuuride kaasamine elanike abistamise välistatud või Kaitseväge otsustada). Ette tuleb näha ka tsiviilstruktuuride Genfi konventsioonide kohane märgistamine mittekombatantidena, et tagada neile vajalik kaitse. Relvakonflikti korral elanike kaitseks NATO liitlastega koostöö tõhustamiseks on soovitatav lähtuda olulisemate elanikkonnakaitse meetmete kavandamisel ühtsetest kriisiohje meetmete loomise põhimõtetest.

Sõjaline konflikt võib tuua kaasa tavapärasest märksa suurema vajaduse tervishoiuteenuste osutamise järele. Tervishoiusektori valmisoleku tagamine kriisiolukordadeks, sh riigikaitseks valmistumisel ja sõjaolukorras, hõlmab tegevusi, mis ei ole seotud tervishoiuteenuste tavapärase osutamisega, vaid on vajalikud spetsiaalselt nimetatud olukordade puhuks (nt kriisiplaanide koostamine, õppuste läbiviimine jm). Prioriteediks muutub tervishoiuteenuse kättesaadavus vältimatut abi vajavate patsientide jaoks ning vältimatu abi vajaduse märgatava suurenemise korral tuleb ressursikasutus ümber korraldada, et hoida kriitiline tervishoiuressurs (statsionaarne eriarstiabi, vereteenistus ja kiirabi) erakorraliste juhtumite tarbeks saadaval.

Oluline on parandada tervishoiuteenuse osutajate valmisolekut masskannatanutega olukorraga ja elutähtsate teenuste katkestustega toimetulekuks ning tervishoiuvaldkonna kriiside juhtimise võimet. Selleks valmis kriisiaja tervishoiukorralduse ekspertrühmas 2017. a sügisel kriisiaja tervishoiukorralduse kontseptsioon, milles tehakse ettepanekuid tervishoiusüsteemi kriisivalmiduse suurendamiseks.

**Tegevus 8.1.1** – Täpsustada juhtimisstruktuurid sõjaliste ohtude tõttu tekkinud ja paljude inimeste elu ja tervist ohustavate sündmuste lahendamisse kaasatud asutuste tegevuse juhtimiseks ja koostöö koordineerimiseks.

<b>Vastutaja</b>	<b>Kaasvastutaja(d)</b>	<b>Lisavahendite vajadus</b>	<b>Aeg</b>
------------------	-------------------------	------------------------------	------------

<b>RK</b>	SIM ja KAM haldusala	-	2018
-----------	----------------------	---	------

**Tegevus 8.1.2.** – Koostada protseduurireeglid sõjalise konflikti korral elanikele abi osutamise koordineerimiseks ja infovahetuseks tsiviil- ja sõjaliste üksuste vahel, võttes arvesse lahingutegevusega seotud piirkondi.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
KAM haldusala	SIM haldusala, RK	-	2018

**Tegevus 8.1.3.** – Harjutada sõjajaegse elanikkonnakaitse korraldamist tsiviil-sõjalise koostöö ühisõppustel ning kaasata elanikud õppustele.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
KAM haldusala	SIM haldusala, RK	-	Pidev tegevus

**Tegevus 8.1.4.** – Viia ellu kriisiaja tervishoiukorralduse kontseptsioon ja selle rakendusplaani 2017–2026 masskannatanutega sündmuste lahendamise parandamiseks.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
SOM haldusala		Esialgsed vajadused on kirjeldatud rakendusplaanis ning täpsustatakse RES protsessis	Alates 2017

**Alaeesmärk 8.2.** – Analüüsitud on operatiivteenistustele vajalikke erivõimeid ning nende tagamise võimalusi inimeste elu päästmiseks ja tervise kaitsmiseks. Sündmuste puhul, mille lahendamiseks piisav erivõime puudub, on loodud valmisolek esmaseks reageerimiseks, et päästa inimeste elusid ja tagada reageerijate kaitse.

Operatiivteenistusel on vaja välja arendada need vajaminevad võimed, mida ei ole võimalik või otstarbekas tagada ametkondadevahelise koostöö, lepinguliste suhete või sundkoormiste kaudu, samuti võimed, mida ei ole võimalik mõistliku aja jooksul kriisiolukorras kaasata välisriikidest. Eriti tuleb sellega arvestada nende võimevajaduste puhul, mille olemasolu muutub kriitiliseks just relvakonflikti ajal, mis välisabi kaasamine on väga piiratud. Oluline on tagada „Siseturvalisuse arengukavas 2015–2020“ ja „Riigikaitse arengukavas 2017–2026“ elanike kaitsmiseks kavandatud erivõimete (sh baas- ja tipuvõimed) väljaarendamine.

Relvakonflikti korral toob õhurünnakute ja kaudttule kasutamine kaasa vajaduse varingupääste võime järele, et päästa vajaduse korral hoonete alumistele korrustele ja keldritesse varjununa lõksu jäänud inimesi. Sõjalise ründe korral võib kaasneda ka tavapärase valmisolekuga võrreldes märksa suurem vajadus kiirgus-keemia erivõimete järele. Elanike päästmise seisukohalt võivad vajalikuks osutada hingamisteede kaitsevahendid, mida esmase siseruumidesse varjumise järel evakuaatsiooni ajal saab kasutada. Samuti on oluline saasteärastus, et leevendada ohualast päästetud inimeste tervisekahjustusi.

Oluliseks eelduseks elanikele suure ohuga piirkonnas abi osutamiseks on tagada reageerivatele üksustele vajalikud isikukaitsevahendid. Kui väiksema ulatusega sündmuste

korral on võimalik sobiva taktika kasutamisel hoida eri abiosutajaid (nt kiirabi) ohtlikumatest aladest eemal, siis ulatuslikumates kriisiolukordades (terrorirünnak, lahingutegevus, kiirguskeemiaõnnetus jmt) võivad selged ohualad puududa ning on vaja eri operatiivtöötajaid kaitsta isikukaitsevahenditega. Peamiselt võivad sündmuskohal töötavad abiosutajad vajada suurema ulatusega kriisiolukordades hingamisteede kaitsevahendid, kiivreid, killuveste jmt. Isikukaitsevahendite mõningane varu võimaldab ka abivajajaid ohualadest välja toomisel kaitsta.

### ***Teiste riikide praktika***

*Praegustest julgeolekuohtudest lähtuvalt on operatiivteenistuste enda kaitseks vajalike täiendavate isikukaitsevahendite soetamine mitmes riigis järjest enam päevakorral (Suurbritannia, Soome, aga ka Saksamaa, Tšehhi). Näiteks kiirabi- ja päästetöötajatele selliste isikukaitsevahendite hankimine, mis tavapäraselt on politsei kasutuses, ei too kaasa muutusi sündmuste lahendamise taktikas, kuid tagab vajaliku kaitse, et osutada elanikele abi.*

**Tegevus 8.2.1.** – Kirjeldada sõjaliste rünnete eripärasid ja võimevajadusi ning anda alusinfot operatiivteenistuste võimestamiseks riigikaitse võime- ja operatiivplaneerimise protsessis.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
KAM haldusala		-	Pidev tegevus

**Soovitus 8.2.2.** – Operatiivteenistustel analüüsida ja kavandada hädaolukordadest ja julgeolekuohtudest lähtuvate erivõimete vajadust (sh isikukaitsevahendid), et suurendada valmisolekut abivajajate päästmiseks eri kriisiolukordades.

**Alaeesmärk 8.3.** – Kaalutud on vabatahtlike reservi loomist, et toetada operatiivteenistusi kõigis kriisiolukordades.

Avalike teenuste osutamise korraldamisel on oluline tagada nende tõhusus piiratud ressursidega. Siseturvalisuse valdkonnas on selle saavutamiseks muu hulgas arendatud tihedat koostööd vabatahtlikega, mille tulemusena on igapäevane valmisolek toetatud vabatahtlike päästekomandode ja abipolitseinikega. Täiendavalt on võimalus suuremat ressursi vajavate sündmuste lahendamisse kaasata ka Kaitseväge ja Kaitseliitu. Hädaolukordades tagab selliste kombineeritud võimaluste kasutamine riigi võimalustele jõukohase lahenduse.

Sõjalise konflikti korral muutuvad mobilisatsiooni tõttu märgatavalt piiratumaks võimalused eri ressursse kaasata, mis viib asutuste valmisoleku tavaolukorraga võrreldes madalamaks, kuid samal ajal ressursivajadus suureneb. Oluline on abi osutamiseks luua selline valmisolek, et ka ulatusliku või mitme samaaegse kriisiolukorra lahendamisel oleks tagatud piisavad ressursid, ning seda ka sõjalise konflikti olukorras. Võimeplaneerimise käigus on vaja hinnata, milline on esmareageerijate (ka kiirabi) isikkoosseisu ja ettevalmistuse vajadus, et tagada oma riigikaitseliste ülesannete täitmine. Ressurside kavandamisel peab arvestama nii elanikele abiosutamise võrgustiku säilitamisega kui ka võimaliku sündmuste arvu ja keerukuse suurenemisega.

Olemasolevate vabatahtlike siseturvalisuses kasutamise jätkamiseks ka sõjaseisukorras on otstarbekas kaaluda nende sidumist näiteks riigikaitsele ametikohtadele nimetamise kaudu vastavate asutuste juurde. Seejuures peab arvestama, et sellega ei tagata kogu tavapärase võrgustiku säilimist, kuna paljud vabatahtlikud töötavad muudel riigikaitsele ametikohtadel või kuuluvad vabatahtlikuna mitmesse organisatsiooni. Sellise lahenduse loomisel vajab otsustamist, kas ja millistel tingimustel hõlmatakse ka Kaitseväge reservi arvatuid.

Võrgustiku vajalikus ulatuses tugevdamiseks tuleb kaaluda täiendavat vabatahtlike arvu suurendamist, mis kataks kogu võimevajaduse, või võtta kasutusele ka muid alternatiivseid lahendusi. Välisriikidest on mitmeid kogemusi, kuidas on suuremateks katastroofideks ja sõjalisteks ohtudeks lahendatud elanikkonnakaitseks vajalikud reservid, mis hõlmavad ka ajateenistuse kaudu värbamist.

**Soovitus 8.3.1. – Tugevdada esmareageerimisvõrgustikku (pääste, politsei, kiirabi jt) vabatahtlikega. Sealhulgas kaaluda lahendusi, millega luuakse võimalused vabatahtlike kasutamiseks ja kaasamiseks asutuste riigikaitseülesannete täitmiseks sõjalise konflikti korral elanike kaitseks.**

## Meede 9 – Jätkuabi

**Jätkuabi eesmärk käesoleva dokumendi tähenduses on tagada inimestele elupäästva vältimatu abi järgne vajaduspõhine lisaabi, et leevendada kriiside mõjusid füüsilisele ja vaimsele tervisele, tagada inimväärsed tingimused ning luua võimalused tagasipöördumiseks tavapärase elukorralduse juurde. Jätkuabi tegevuste alla on hõlmatud vältimatu sotsiaalabi, psühhosotsiaalne abi, konsulaarabi ning eri kriisiolukordade aegsed- ja järgsed tööd, mis on mõeldud elukeskkonna esmaseks taastamiseks ja inimeste abistamiseks.**

Olukorras, kus inimesed on pääsenud või päästetud kriisiolukorra vahetute ohtude käest, võivad nad vajada kõrvalist abi kaitseks sündmuse teisest negatiivsete mõjude eest, kus abi puudumisega võib kaasneda oht nende elule. Ennekõike tekib abivajadus siis, kui inimeste tervislik, psühholoogiline või sotsiaalne seisund on märgatavalt halvenenud, inimesed on jäänud ilma oma eluasemest või elatusvahenditest, elanikele vajalike teenuste toimimine on katkenud, välisriigis kriisiolukorda sattunud inimestel on raskusi iseseisvalt Eestisse tagasi pääseda, või ei võimalda kahjustatud või saastunud keskkond elanikel kriisi järel kodudesse naasta. Sellistes tingimustes on oluline, et elanike abistamiseks oleks loodud valmisolek toetada neid vajaduspõhiselt majutuskoha ja esmavajalike vahenditega ning osutada kriisijärgseks taastumiseks jätkuvat abi ja taastada ohutu keskkond.

### Hetkeolukord ja probleemid

Eestis reguleerib vältimatu sotsiaalabi osutamist sotsiaalhoolekande seadus ning tavapraktikas on see üldjuhul seotud üksikisikute ja pere toetamisega peale elatusvahendite kaotust ning on reaktiivne ehk on üles ehitatud abivajaja pöördumise põhimõttele. Kriisiolukordades, kus abivajajaid võib olla sadu kui mitte tuhandeid, ei kasutata võimalike abivajajate suhtes ennetavat abivajaduse selgitamist ja sekkumist. Ulatuslikes kriisiolukordades suurele hulgale abivajajatele vältimatu sotsiaalabi andmiseks ei ole täiendavat valmisolekut loodud. Riigis ei ole toimivat süsteemi, millega tagatakse sündmusest mõjutatud inimeste (kannatanud ja nende lähedased, reageerijad ja nende lähedased) psühhosotsiaalne nõustamine. Siseturvalisuse arengukavast tuleneva ülesandena on Sotsiaalministeeriumi juhtimisel käimas kriisiolukordadeks psühhosotsiaalse nõustamise süsteemi loomine, mis on elanikkonnakaitse tagamisel oluline kaitsemeede.

Kriisideks valmisoleku planeerimise ja kriiside lahendamise tervikkäsitluse alt jäävad välja mitmed inimeste elu ja tervise kaitseks vajalikud tegevused, mis jätkuvad sündmuse lahendamise selles faasis, kus asutuste aktiivne koostöö pole enam vajalik: vältimatu sotsiaalabi, psühhosotsiaalne abi, ohutu elukeskkonna taastamiseks vajalikud eri tööd jmt.

Rahuaja võimelünk	Ulatuslikes kriisiolukordades suurele hulgale abivajajatele vältimatu sotsiaalabi andmiseks ja nende psühhosotsiaalseks nõustamiseks ei ole valmisolekut loodud. Puudub ülevaade KOV tasandi valmisolekust osutada ulatuslikku vältimatut sotsiaalabi.
Sõjaaja võimelünk	Puudub valmisolek sellise abi osutamiseks, mida elanikkond vajab vahetu sõjalise ohu käest pääsemise järel: vältimatu sotsiaalabi, psühhosotsiaalne nõustamine ja muud elukeskkonna esmaseks taastamiseks ja inimeste abistamiseks vajalikud tegevused. Asutuste ettevalmistus nende ülesannete täitmiseks ei ole tagatud (isikkoosseis, mobilisatsioonipiirangud, ressursid jmt). KOV tasandil puudub valmisolek ulatusliku vältimatu sotsiaalabi osutamiseks sõjalise



**Oodatav ühiskonna seisund**

Inimestele on tagatud kriisiolukordade järel elu ja tervise kaitseks mitmekülgne jätkuabi. Tagatud on valmisolek osutada kriisiolukordades paljudele abitusse olukorda jäänud inimestele vältimatut sotsiaalabi. Loodud on psühhosotsiaalse nõustamise süsteem, mis toetab elanike kriisiolukordade järgset hakkamasaamist. Loodud on valmisolek kriisiolukordade järgseteks taastamis- ja hädaabitöödeks. Paraneb valmisolek tagada välisriigis kriisiolukorda sattunud Eesti elanikele konsulaarabi ka neis riikides, kus Eestil välisesindus puudub.

Selle saavutamiseks seatakse järgmised **alaeesmärgid**:

**Alaeesmärk 9.1.** – Ühiskonna nõrgemate sihtrühmade elu ja tervise ohustatus elutähtsate teenuste katkestuste korral ja pikaajalistes kriisiolukordades on vähenenud tänu nende ohustatuse ja vajaduste eelnevale hindamisele.

Elanike iseseisev hakkamasaamine on oluline kaitsekiht, mis hoiab ära paljude inimeste sattumise abivajajaks elutähtsate teenuste katkemisel või pikaajalistes kriisiolukordades. Selle kaitsekihi tugevus tervikuna sõltub väga palju inimeste vabast tahtest ja iseseisvatest otsustest, kuna tegeliku valmisoleku või varude loomine on igapäevase elu otsustada. Siiski peab arvestama sellega, et igas ühiskonnas on palju selliseid elanikkonna rühmi, kes ei ole võimelised ennast kriisiolukordadeks iseseisvalt ette valmistama või nende korral hakkama saama. Kõrvalise abi puudumisel võivad nad igasuguses kriisiolukorras väga kiiresti abivajajaks muutuda.

Inimeste haavatavust võib pidada kombinatsiooniks eri faktoritest, millest sõltub see, kui suurde ohtu satub kellegi elu ja heaolu eri kriiside korral. Olulist rolli mängivad inimese võime märgata ohte, kriisidega hakkama saada ja neist taastuda. Kriisideks valmistumise puhul on haavatavamateks ka need ühiskonnarühmad ja -liikmed, kelle võimalused valikuid teha on piiratumad. Individuaalsed riskide maandamise valikud on piiratud ennekõike sotsiaal-majanduslike ja füüsiliste tingimuste tõttu. Näiteks on vaesuses või vaesusriskis elavate inimeste võimalused endale vajalikke varusid soetada piiratud; teistest eraldi elavad inimesed võivad erakordsete ilmastikuolude või sidekatkestuse korral jääda suuremasse ohtu; kiiremini võivad kõrvalist abi vajada üksikud inimesed, kellel pole toetavat sotsiaalset võrgustikku; eakad, kroonilised haiged ja puuetega inimesed võivad kriisiolukorras enam kõrvalisest abist sõltuda.

Selleks et hoida ära ühiskonna nõrgemate liikmete kiire ohtu sattumine eri kriisiolukordades, on vaja neile juba kriisideks valmistumisel suuremat tähelepanu pöörata. Eri piirkondades elavate haavatavamate sihtrühmade tundmine ja nende vajaduste teadmine võimaldab pakkuda neile kriisideks valmistumisel kõrvalist abi või tavapärasest erinevat nõustamist. Samuti loob see eeltingimused, et kriiside korral saaks võimaluse korral suunata abi eelisjärjekorras neile, kuna tõenäolisemalt muutuvad nad kiiremini kõrvalise abi vajajaks.

Mitmed riigid on haavatavamate ühiskonnarühmade ja -liikmete tuvastamiseks koostanud spetsiaalseid juhendmaterjale, mille abil hinnatakse, millistes kriisiolukordades võivad mingid sihtrühmad suuremat ja kiiremat tähelepanu vajada. See aitab ka selgeks teha eri riskirühmade suurust piirkonniti. Soovitav on kaaluda ka Eestis kohaliku omavalitsuse üksuste tasandil

sellise ohustatumate sihtrühmade<sup>111</sup> hindamist, et kriisiolukordades oma elanikele paremat abi osutamist tagada.

Selleks et haavatavamaid sihtrühmi kriisideks valmistumisel või kriisiolukordades toetada ja kaitsta, on soovitatav kaaluda ka nendega vahetult tegelevatele või kokku puutuvatele sidusrühmadele (lähedased, hooldajad, sotsiaaltöötajad, kogukonnad, vabatahtlikud) selliste abivahendite soetamist, mida nad saavad abi andmisel ise kasutada või abivajajatele kriisiolukorras anda (raadiod, patareid, taskulambid, mobiiltelefon, hädaabinupp jne).

**Tegevus 9.1.1.** – Koostada kohaliku omavalitsuse üksustele soovituslikud juhised, et hinnata oma piirkonnas elavate suurema abivajadusega inimeste hulka ja võimaliku abi vajadust eri kriisiolukordades.<sup>112</sup>

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
SOM haldusala		-	2019

**Soovitus kohaliku omavalitsuse üksustele 9.1.2.** – Kaaluda kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil elavate suurema abivajadusega inimeste või kogukondade tuvastamist, et toetada nende iseseisvat hakkamasaamist või valmistuda abi osutamiseks kriisiolukorras.

**Soovitus kohaliku omavalitsuse üksustele 9.1.3.** – Kaaluda kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil suurema abivajadusega inimestega tegelevate isikute<sup>113</sup> toetamist abivahenditega, mida nad saavad abi andmisel ise kasutada või abivajajatele kriisiolukorras anda (raadiod, patareid, taskulambid, mobiiltelefon, hädaabinupp jne).

**Alaeesmärk 9.2.** – Tagatud on valmisolek osutada vältimatut sotsiaalabi ulatusliku abivajajate hulgaga sündmuste korral eri kriisiolukordades.

Kriisiolukordades, kus paljud inimesed on kaotanud oma eluaseme ja vara, peavad kodust lahkuma või ei ole neile teenuste mittetoimimise tõttu tagatud eluks esmavajalikud tingimused, võib tekkida vajadus ulatusliku vältimatu sotsiaalabi järele. Vältimatu sotsiaalabi raames peab igale inimesele olema tagatud vähemalt toit, riietus ja ajutine majutus. Nende tingimuste täitmata jätmisega kaasnevad vahetud ohtlikud tagajärjed inimeste elule ja tervisele.

Esmajärjekorras satuvad eluks vajalike vahendite puudumise tõttu abitusse olukorda need ühiskonna nõrgemad sihtrühmad<sup>114</sup>, kelle iseseisev toimetulek on raskendatud ka iga päev, aga ka need, kes ei ole eelnevalt kriisiolukordadeks valmistunud. Abivajaja toetamisel on esmane vastutus küll tema perel, kuid ka vajaliku toe puudumisel või selle ebapiisavuse korral peab inimestele olema tagatud inimväärsed tingimused esmavajaduste rahuldamiseks, milleks valmisolek tuleb tagada ühiskonnal.

<sup>111</sup> Näiteks puuetega inimesed, puuduliku sotsiaalse võrgustikuga eakad inimesed, kroonilised haiged, teistest eraldi elavad inimesed, toimetulekuraskustega inimesed ja pered jt.

<sup>112</sup> Tegemist ei pea olema iseseisva juhendmaterjaliga, vaid saab vajaduse korral liita muude võimalike juhenditega (nt vältimatu sotsiaalabi vmt).

<sup>113</sup> Näiteks lähedased, hooldajad, sotsiaaltöötajad, kogukonnad, vabatahtlikud jt.

<sup>114</sup> Näiteks eakad, puuetega inimesed, toimetulekuraskustes inimesed, lapsed jne.

Põhjalikumalt on vaja läbi mõelda, kuidas korraldada ulatuslikku vältimatut sotsiaalabi pikaajaliste ja ulatuslike kriiside korral, mil samal ajal võib abivajajateks muutuda suur hulk inimesi. Selle tulemusena muutub äärmiselt oluliseks ühiskonna suutlikkus elanikke abistada, milleks on vaja luua abistajate võrgustik ja tagada ressursid. Vältimatu sotsiaalabi kavandamisel on oluline võtta arvesse, et abi tuleb osutada kõigile KOV territooriumil viibivatele abivajajatele, kelle hulka võivad kriisiolukordades kuuluda ka seal ajutiselt viibivad või sinna saabuvad inimesed.

Potentsiaalselt paljusid inimesi mõjutavates kriisiolukordades on oluline võtta kasutusele ennetav vältimatu sotsiaalabi pakkumine, kus abi osutamisega alustamisel ei oodata abivajaja pöördumist, vaid lähtuvalt sündmuse asjaoludest hinnatakse, kus võivad inimesed abitusse olukorda sattuda. Kui mingis piirkonnas toimub sündmus, mis suure tõenäosusega raskendab märgatavalt mingite sihtrühmade iseseisvat toimetulekut või abi kutsumist ning võib seeläbi seada ohtu nende elu ja tervise, siis on oluline ennetav sekkumine. Tulemusliku ennetava sotsiaalhoolekande oluliseks eelduseks on eelneva teadlikkuse loomine sihtrühmadest, kes võivad mingites kriisiolukordades abi vajada, ning selle alusel valmisoleku ja ressursside planeerimine.

### ***Teiste riikide praktika***

*Saksamaal<sup>115</sup> on katastroofide korral abi osutamiseks olemas sotsiaalabiüksused, kes abistavad hätta sattunud inimesi peale seda, kui pääste- ja meditsiiniüksused on oma tegevuse lõpetanud. Ennekõike hõlmab abi osutamine majutuskohtade loomist ja käigus hoidmist, sotsiaalhoolduse kohtade loomist, abi haldustoimingutes, psühhosotsiaalse abi osutamist, eri nõrgemate sihtrühmade juhendamist jmt. Riik loob koostöös liidumaadega sotsiaalabi kontseptsiooni ja täiendab selle alusel liidumaade ettevalmistust ja võimet lisavarustuse ja väljaõppega.*

**Soovitus 9.2.1. – Kaaluda kohaliku omavalitsuse üksustele soovituslike juhiste koostamist, kuidas osutada kriisiolukorras vältimatut sotsiaalabi, sh soovitusel ennetava vältimatu sotsiaalabi osutamiseks.<sup>116</sup>**

**Soovitus kohaliku omavalitsuse üksustele 9.2.2. – Kohaliku omavalitsuse üksustel kaaluda eri kriisiolukordi arvesse võttes ulatusliku vältimatu sotsiaalabi osutamiseks valmisoleku loomist,<sup>117</sup> kaasates kohaliku tasandi võrgustikesse ka vabatahtlikud seltsid ja kogukonnaorganisatsioonid ning tagades vajalikud ressursid.**

**Soovitus kohaliku omavalitsuse üksustele 9.2.3. – Kaaluda kogukonnakeskse kriisiaja info- ja abipunkti<sup>118</sup> jaoks valmisoleku loomist, mille kohaliku omavalitsuse üksus paneb tööle vajaduse korral kriisiolukordades, kui inimesed vajavad elutähtsate teenuste katkestuste või muu ulatusliku sündmuse korral abi esmavajaduste tagamisel.**

<sup>115</sup> „Konzeption Zivile Verteidigung“, Bunderministerium des Innern. Germany. 2016. Tõlge saadaval <https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvalisuse-valdkond/kriisireguleerimine>.

<sup>116</sup> Kaaluda ühtsesse juhendisse eri valdkondadest tulenevate soovitusete koondamist, mis on seotud elanikele kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatud abi osutamisega (lisaks vältimatule sotsiaalabile ka varude jagamine, evakuatsioonil abistamine jmt).

<sup>117</sup> Sh näiteks plaan või töökord vältimatu abi andmiseks eri kriisiolukordades.

<sup>118</sup> Kohaliku omavalitsuse üksuse hallatavad hooned, kus saab kriisiolukorras elanikele pakkuda ajutist peavarju, abi kutsumise võimalust, süüa jmt.

**Alaeesmärk 9.3.** – Välisriigis kriisiolukorda sattunud Eesti elanikele on vajaduse korral tagatud konsulaarabi.

Välisriigis kriisiolukorda sattunud inimestele osutavad vältimatut elupäästvat abi vastava riigi operatiivteenistused. Selle järel on inimestele vajaduse korral tagatud Eesti riigi poolt konsulaarabi, mis hõlmab konsulaarpiirkonnas viibivate hädasolijate nõustamist ja abistamist ühenduse võtmisel perekonna või teiste lähedastega, Eestisse tagasipöördumisel, nende õiguste kaitsmisel ning haiglaravi või muu hädavajaliku korraldamisel.

Konsulaarabi saamiseks on elanikele loodud mitu kanalit: valvetelefon, veebikonsul sotsiaalmeedias ja otse välisesindustesse pöördumise võimalus. Õigeaegse abi küsimise seisukohalt on oluline suurendada välisriiki reisivate elanike teadlikkust neist kanalitest ning võimalusest enda reis eelnevalt registreerida, mis omakorda võimaldab ulatuslike kriisiolukordade tekkimisel nende inimestega abivajaduse väljaselgitamiseks ühendust võtta. Välisriigis viibivate Eesti elanike kriisiolukordadest teavitamiseks on oluline võtta kasutusele mobiiltelefonile ohuteavituse sõnumeid saata võimaldav süsteem.

Riikides, kus Eestil välisesindus puudub, on Eesti elanikel võimalus pöörduda abi saamiseks mõne teise EL liikmesriigi esindusse. Euroopa Ühenduse asutamislepinguga on nähtud ette ka EL kodanike konsulaarkaitse kolmandates riikides. Oluline on suurendada võimet osutada Eesti elanikele eri kriisiolukordades nii enda välisesindustes kui ka koostöös teiste EL liikmesriikidega konsulaarabi. Selleks, et tagada välisesinduste ettevalmistus tegutsemiseks kriisiolukordades ja konsulaarabi osutamiseks, on EL konsulaarkoostöörühma (COCON) raames algatatud ühtsete kriisiplaanide väljatöötamine.

**Tegevus 9.3.1.** – Töötada EL liikmesriikide koostöös välja ühised kriisijuhised, et parandada Eesti välisesinduste ettevalmistust kriiside korral tegutsemiseks ja tagada Eesti kodanikele konsulaarabi osutamine neis riikides, kus Eestil välisesindus puudub.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
VÄM haldusala		-	2018

**Alaeesmärk 9.4.** – Loodud on toimiv süsteem sündmustest mõjutatud inimeste psühhosotsiaalseks nõustamiseks kriisiolukordades.<sup>119</sup>

Seni on psühhosotsiaalset kriisiabi Eestis antud juhtumipõhiselt ning kaasatud piiratud arv spetsialiste. Süsteemselt koordineeritud valmisolek abi korraldamiseks puudub. Riigis on vajalik luua psühhosotsiaalse nõustamise süsteem, millega tagatakse sündmusest mõjutatud inimestele (kannatanud ja nende lähedased, reageerijad ja nende lähedased) vajalik abi. Valmisoleku loomisel määratakse Sotsiaalministeeriumi ja teiste ministeeriumide koostöös kindlaks rollide jaotus ja koolitusvajadus ning tehakse kindlaks selle süsteemi rakendamiseks vajalikud ressursid.

***Teiste riikide kogemus***

*Saksamaa kasutab sündmusejärgse psühholoogilise toe andmiseks suurt vabatahtlike võrgustikku, keda kaasatakse eri tasanditel. Abivajajatele pakutakse kriisiolukordade järel infot, nõustamist, abi ja muud vajalikku, et kriisist üle saada. Vajaduse korral abistatakse*

<sup>119</sup> Tegevus on juba STAK-is määratud.

politseid „halbade sõnumite“ kohaleviimisel. Lisaks on eesmärgiks seatud luua ka psühhosotsiaalse kriisijuhtimise raamkontseptsioon.

**Tegevus 9.4.1.** – Töötada välja psühhosotsiaalse nõustamise süsteem, millesse on kaasatud ka vajaliku ettevalmistusega erasektori ja vabatahtlike ühenduste esindajad ning mida on võimalik rakendada eri ulatusega kriiside korral.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
SOM haldusala		Süsteemi väljatöötamise kulud kaetakse valitsemisala eelarvest	2019

**Alaeesmärk 9.5.** – Loodud on valmisolek kriisiolukordade järgsete abi- ja taastamistööde tegemiseks, mis on vajalikud elu ja tervise kaitseks.

Ulatuslike ja raskete tagajärgedega kriisiolukordadega<sup>120</sup> kaasneb vajadus mitmesuguste tegevuste järele, millega abistatakse elanikke, osaletakse oluliste teenuste ja elukeskkonna taastamisel ning täidetakse muid ettetulevaid ülesandeid. Tegemist on ülesannetega, mida on suures ulatuses vajalik täita vaid väga keerulistes kriisiolukordades või nende järel, mistõttu ei piisa nende tagamiseks tavapäraselt sarnaseid ülesandeid täitvatest inimestest või teenust osutavatest ettevõtetest.

Lõplikku tegevuste loetelu, mille osutamiseks peab valmistuma, ei ole. Eri riikide näidete ja vabatahtlike organisatsioonidega toimunud arutelude põhjal võivad nendeks olla pumpamistööd, elektrigeneraatorite paigaldamine, tööd eri- ja rasketehnikaga, abistamine evakuaatsioonikohtades, suletud teede avamine, ajutise telklaagri paigaldamine, toiduabi jagamine, joogivee jagamine, vee puhastamine, sotsiaaltöös abistamine, patrullimine, objektivalve, lammutustööd, transpordil abistamine, eri logistiline tugi, reostuse likvideerimine, saasteärastus, kullerteenus, hügieenitingimuste loomine, psühhosotsiaalse abi osutamine, esmased toetus- ja ehitustööd, elutähtsate teenuste taristu taastamine, turvateenused jne. Saksamaal on sellisteks ülesanneteks loodud riiklik Tehniline Päästeteenistus (Technisches Hilfwerk). Norra kasutab nende ülesannete täitmiseks tsiviilkaitselist ajateenistust, kuhu värbamisel võetakse arvesse inimeste erialaseid oskusi ja põhitööga seotud kogemusi.

Kriisijärgseks taastumiseks valmisoleku loomisel soovitab ÜRO<sup>121</sup> lähtuda „Build Back Better“ põhimõtetest, mille keskseks eesmärgiks on tagada kogukondade elujõulisus ja võime ka kriisijärgseks perioodiks. Selle üheks eelduseks on piirkonna elanike kaasamine kriisijärgsetesse tegevustesse ja otsustusprotsessidesse. Taastamistööde pikaajalisem eesmärk on vigadest õppides luua ka vastupidavam taristu ja keskkond, et piirkonna haavatavus järgmisteks kriisideks väheneks. Ka OECD<sup>122</sup> juhib tähelepanu sellele, et taastamistööde kavandamisel ja tegemisel on oluline lähtuda pikaajalisest vastupanuvõimest, mistõttu tuleb tervikuna vaadelda nii lühiajalisi ajutisi parandustegevusi kui ka kestvaid lahendusi loovaid investeeringuid. Ühiskonna haavatavust vähendaks ja kriisidest taastumise võimet suurendaks ka kriisiolukordadega kaasnevate ohtude vastu kindlustamine.

<sup>120</sup> Näiteks relvakonflikt, äärmuslike ilmastikutingimuste rasked tagajärjed, ulatuslik elektri- või muu elutähtsa teenuse katkestus, suure hulga sise- või välispagulaste haldamine jmt.

<sup>121</sup> Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030.

<sup>122</sup> OECD. Recommendation of the Council on the Governance of Critical Risks. 2014.

### ***Teiste riikide praktika***

*Näiteks Šveitsis on paljudes kantonites kindlustus kohustuslik (19/26st) ja hind õnnetuste põhiselt kujundatud riigi ja kindlustussektori kokkuleppes.*

*Tšehhis reguleerib valdkonda kindlustusseadus ja ka loodus- või muu õnnetuse tõttu kahjustatud territooriumi taastamiseks antava riikliku abi seadus. Analüüsimist vajavad ka Suurbritannia ja Austraalia kogemused.*

**Soovitus 9.5.1.** – Pöörata tähelepanu ka vajadusele luua võime abi- ja taastetööde tegemiseks.<sup>123</sup>

**Soovitus 9.5.2.** – Kaaluda kindlustussektori mõjususe suurendamist riskide maandamise protsessis ning kriisiolukordade järgsete tegevuste kompenseerimiseks, et hoida ära inimeste jäämist abitusse olukorda ning vähendada seeläbi riigiabi vajadust. Analüüsida selleks teiste riikide kogemusi ning kaaluda vastava riikliku poliitika väljatöötamist.<sup>124</sup>

---

<sup>123</sup> Kaaluda ettepanekut siseturvalisuse arengukava täiendamisel.

<sup>124</sup> OECD „Recommendation on Disaster Risk Financing Strategies“, OECD Council, 23.02.2017.

## Meede 10 – Varud<sup>125</sup>

Varude eesmärk on luua ressursid, millega kohaliku omavalitsuse üksused ja riik abistavad elanikke esmavajalike vahenditega ning toetavad elu ja tervise kaitsmiseks vajalike teenuste toimimist pikaajalistes või ressursimahukates kriisisituatsioonides. Varude puudumine või ebapiisavus seab hädaolukordades (sh elutähtsate teenuste pikaajalise katkestuse) ning riigikaitselise kriisi korral kiiresti löögi alla kogu ühiskonna toimimise ning inimestele eluks vajalike vahendite ja elamisväärsate tingimuste tagamise.

Elanikkonnakaitse seisukohast tuleb keskenduda nende varude vajadusele, mis on vahetult ette nähtud elu ja tervise tagamisele ning millest võib kriiside korral puudus tekkida: 1) vahendid, mille kättesaadavus toetab elanikkonna iseseisvat hakkamasaamist: toit, ravimid ja esmatarbekaupad; 2) vahendid, mida vajavad asutused ja organisatsioonid elanike elu ja tervise kaitsmiseks või neile abi osutamiseks: tervishoiuvaru, kütusevaru, evakuatsiooniks vajalike vahendite varu, elutähtsate teenuste toimimiseks vajalikud vahendid jmt. Tegemist on kaitsekihiga, mis peab rakenduma, kui inimeste iseseisev vastupanuvõime on ammendunud (suurema abivajadusega inimestel tekib see kiiremini) või kui elu ja tervise kaitsmiseks loodud teenuste osutajatele<sup>126</sup> ei piisa ulatuslike kriisiolukordade lahendamisel olemasolevatest vahenditest.

### Oodatav ühiskonna seisund

Rahu- ja sõjaaegseid kriisiolukordi tervikuna arvesse võttes on loodud elanike kaitseks piisavad varud. Rakendatud on vajalikud meetmed ja loodud piisavad varud, mis tagaksid toidu- ja esmatarbekaupade ning ravimite kättesaadavuse tarneahelate ja tootmise katkemise korral. Loodud on valmisolek elanikele varude kasutusele võtmiseks, tarnimiseks ja jaotamiseks kriisiolukordades.

Selle saavutamiseks seatakse järgmised **alaeesmärgid**:

**Alaeesmärk 10.1.** – Tagatud on inimeste elu ja tervise säilimiseks esmavajalike toidu- ja esmatarbekaupade ning käsimüügi- ja retseptiravimite kättesaadavus kriisiolukorras.

**Tegevus 10.1.1.** – Analüüsida elanikele kriisiolukordades (eelkõige sõjaolukorras) vajaliku toidu varustuskindluse tagamist ning esitada valitsuse julgeolekukomisjonile ettepanekud toimepidevuse ja varustuskindluse suurendamise meetmete kohta (sh varude loomine).

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
MEM haldusala	KAM, SIM, MKM ja SOM haldusala	Analüüsi tegemiseks vajalikud 68 000 eurot leida valitsemisala eelarvest või esitada ettepanek rahastamiseks valitsuse reservist	2018

<sup>125</sup> Tulenevalt avaliku teabe seaduse §35 punktile 6<sup>2</sup> tunnistada asutusesiseseks kasutamiseks teave riigikaitseseisannete täitmiseks ja hädaolukorra tagajärgede leevendamiseks vajaliku varu suuruse ja vahendite koguse kohta ning selle kasutusele võtmise ulatuse ja tingimuste kohta, on varude meetme avalikust osast võetud välja hetkeolukorra analüüsi, rahuaja ja sõjaaja võimelünkade ning alaeesmärkide kirjeldused.

<sup>126</sup> Näiteks haiglad, KOV-id, operatiivteenistused jne.

**Tegevus 10.1.2.** – Analüüsida elanikele kriisiolukordades käsikäsi- ja retseptiravimite kättesaadavuse tagamiseks vajalikku toimeahelat ning esitada valitsuse julgeolekukomisjonile ettepanekud ravimite kättesaadavuse toimepidevuse suurendamise meetmete kohta (sh varude loomine).

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
SOM haldusala	KAM, SIM, MKM, MEM haldusala	Analüüsi tegemiseks vajalikud vahendid leida valitsemisala eelarvest või esitada ettepanek rahastamiseks valitsuse reservist	2018

**Tegevus 10.1.3.** – Määrata kindlaks elanikele kriisiolukordades esmatarbekaupade kättesaadavuse tagamiseks vajalike varude nimekiri ja kogused, analüüsida toimeahelat ning esitada valitsuse julgeolekukomisjonile ettepanekud toimepidevuse suurendamise meetmete kohta (sh varude loomine).

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
MKM haldusala	KAM, SIM, SOM ja MEM haldusala	Analüüsi tegemiseks vajalikud 70 000 eurot leida valitsemisala eelarvest või esitada ettepanek rahastamiseks valitsuse reservist	2018

**Soovitus 10.1.4** – Kaaluda võimalikke ühisosasid ja otsustada, kas teha toimeahela analüüsid<sup>127</sup> ühiselt tervikuna või eraldi MEM (toiduvaru), SOM (ravimivaru) ja MKM (esmatarbekaupad).

**Soovitus 10.1.5** – Kaaluda elanikele kriisiolukordades (eelkõige sõjaolukorraks) vee kättesaadavuse tagamiseks vajaliku varustuskindluse tagamise analüüsimist ning ettepanekute esitamist Vabariigi Valitsusele toimepidevuse ja varustuskindluse suurendamise meetmete kohta (sh varude loomine).

**Alaeesmärk 10.2.** – Loodud on piisavad varud elanike kaitseks eri kriisiolukordades ning valmisolek varude kasutuselevõtuks.

#### **Teiste riikide praktika**

*Soomes on varude terviklähendamise juhtimiseks loodud riiklik Varustuskindluse Keskus (NESA), mis koordineerib riiklikku avaliku ja erasektori varustuskindluse võrgustikku ning korraldab koostööd ühiskonna toimimiseks vajalike teenuste ja sektorite toimepidevuse tagamiseks. Enamik toimepidevusega seotud varusid tagatakse tarnijate ja tootjate puhvervarudel ning riiklike varudena hoitakse ennekõike kriitilisi tooraineid, et tagada kodumaise tootmise ja tarneahelate toimepidevus. Varustuskindluse Keskuse tegevust ja varude soetamist rahastab riik ning selleks kogutakse eraldi maksu eri aktsiisikaupadelt.*

**Tegevus 10.2.1.** – Kavandada riigikaitse arengukavas ohuhinnangute alusel piisavate varude loomine inimeste elu ja tervise kaitseks riigi julgeolekut ohustavates kriisiolukordades.

<sup>127</sup> Tegevused 10.1.1.; 10.1.2. ja 10.1.3.



Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
Tegevusvaru moodustajad ja asutused vastavalt enda riigikaitse-ülesannetele	RK, SIM ja KAM haldusala	Eeldab lisavahendeid (konkreetne summa esitatakse RESi protsessis)	2019–2020

**Tegevus 10.2.2.** – Luua tsiviiltoetuse registris ressursside planeerimise ja broneerimise võimalus, et täita sõjaliste kriiside korral elanikkonnakaitse ülesandeid, ning laiendada registri kasutust ka rahuaegsetele hädaolukordadele. Töötada välja tsiviiltoetuse registri kasutamispõhimõtted, mis võimaldab arvesse võtta ressursivajaduse prioriteetsust eri kriisiolukordades.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
KAM haldusala	Tegevusvaru moodustajad ja asutused vastavalt enda riigikaitse-ülesannetele	Eeldab lisavahendeid (konkreetne summa esitatakse RESi protsessis)	Vastavalt kasutuse laiendamise vajaduse tekkele

**Tegevus 10.2.3.** – Töötada välja varude kasutuselevõtmise logistika ja korralduse põhimõtted<sup>128</sup>.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
Tegevusvaru moodustajad ja asutused vastavalt enda riigikaitse-ülesannetele	RK, SIM ja KAM haldusala	Selgub varude analüüsi tulemustest	Sõltub varude analüüsi tulemustest

**Tegevus 10.2.4.** – Koostada analüüs ja ettepanekud kohaliku omavalitsuse üksuste riigikaitseülesannete täpsustamiseks ning vajalike vahendite ja varude kasutamise planeerimiseks.

Vastutaja	Kaasvastutaja(d)	Lisavahendite vajadus	Aeg
RK	SIM, RAM, SOM, KAM, MEM, KOV	-	2019

**Soovitus kohaliku omavalitsuse üksustele 10.2.5.** – Kaaluda igas kohaliku omavalitsuse üksuses isiku määramist, kes vastutab kriisireguleerimise ja riigikaitse küsimuste, sh elanikkonnakaitse, planeerimise ja elluviimise eest.<sup>129</sup>

<sup>128</sup> Oluline on arvesse võtta, et tagatud oleksid võimalused varusid paindlikult ohupõhiselt ümber paigutada, nende mahtu muuta, neid vajaduse korral kiiresti kasutusele võtta jne.

<sup>129</sup> Tegevused on seotud ennekõike kohaliku omavalitsuse üksuse võime- ja operatiivplaneerimise, elutähtsate teenuste, evakuatsiooni, elanike kaitse ja kriisikomisjoni ning muude teemadega, millest sõltub KOV valmisolek kriisiolukordadeks ning oma elanike kaitseks.