



RIIGIKANTSELEI



SOTSIAALMINISTEERIUM



SISEMINISTEERIUM

Elanikkonnakaitse raamdokument



Foto: Päästeamet

Elanikkonnakaitse poliitika lähtekohad sõnastati 2018. aasta kontseptsioonis¹. Laia riigikaitse areng, Ukraina sõja õpituvastused, 2022. aasta lisarahastus elanikkonnakaitsele ja eesmärk tagada erinevatele osalistele suurem rolliselt tingivad vajadused täpsustada elanikkonnakaitse poliitikat uues raamdokumendis, n-ö elanikkonnakaitse 2.0. Dokumendi koostamise lähtekohad on 2018. aasta elanikkonnakaitse kontseptsioon, 2023. aastal uuendatud Eesti julgeolekupoliitika alused (JPA)², 2023. aastal Päästeameti (PäA) koostatud elanikkonnakaitse plaan ning võtmeosalistega koos tuvastatud elanikkonnakaitse arendusvajadused.

Elanikkonnakaitse 2.0 (edaspidi *raamdokument*) eesmärk on suurendada ühiskonna-üleest eesmärgi- ja rolliselt³, täiendada juba erinevates olemasolevates dokumentides sõnastatud ambitsioone ning täpsustada, milliste tegevuste kaudu jõuame kokku lepitud sihttasemeteni. Tegu on omamoodi katseprojektiga riigikaitse arengukava (RKAK) uuendamise protsessis, kus üks asutuste ülene tegevusliin, st elanikkonnakaitse on 2023. aasta JPA definitsioonile toetudes läbi mõeldud⁴. Sihttasemeteni jõudmise kiirus sõltub valitud prioriteetidest ning tehtavatest investeeringutest, ent osalistel vahel kokku lepitud sihttasemed võimaldavad hinnata, kas ja kuidas on erinevate elanikkonnakaitse tegevuste kaupa seatud eesmärkide poole liigutud.

Raamdokument kirjeldab elanikkonnakaitse üldisi põhimõtteid, annab lühikese ülevaate elanikkonnakaitse meetmete sisust ja hetkeolukorrast ning pakub välja soovitud sihttasemed 2034. aastaks⁵. Kokku lepitud sihttasemetel alusel on lihtsam teha poliitilisi valikuid, milliseid elanikkonnakaitse valdkondi eelisjärjekorras ja kuidas arendada. 2023. aasta laia riigikaitse, sh elanikkonnakaitse investeeringute kava koostamise käigus arutati ka sihttasemetel poole liikumiseks vajalike erineva ambitsioonitasemega sammude maksumust. Investeeringute kava prioriteetidid otsustati oktoobrikuus, mistõttu rahaline vaade jäi raamdokumendi fookusest kõrvale. Sihttasemetel poole liikumiseks tuleks siiski silmas pidada JPA sõnastust – *sarnaselt sõjalise kaitse kuludele tagatakse riigi eelarvestrateegias püsirahastus elanikkonnakaitse arendamisele võttes arvesse ohustsenaariumide põhjal koondatud investeeringuvajadusi* – ning järgmistes riigieelarve koostamises protsessides tulla lisavajadustel juurde tagasi.

1 Riigikantselei ja Siseministeerium (2018). Elanikkonnakaitse kontseptsioon. Kättesaadav: https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/organisatsioon/failid/rakkerhmad/elanikkonnakaitse_kontseptsioon_15.02.2018.pdf

2 Riigi Teataja (2023). Eesti julgeolekupoliitika alused. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/328022023001>

3 Rolliseltlust luuakse peamiselt raamdokumendi punktis 4 välja pakutud mitterahaliste otsustuspunktide kaudu, milles otsitakse lahendusi teemadele, kus rolliseltluse puudumine on põhjustanud olulisi võimelünkü elanikkonnakaitsetes.

4 Seejuures saavad raamdokumendis kokku lepitud sihttasemeks aluseks ka RKAK uuendamisel. Kehtivas arengukavas elanikkonnakaitse meetmetel sihttasemid kokku lepitud ei ole.

5 Sihttasemetel kirjeldamisel on lähtutud ohustsenaariumidest.

1. Elanikkonnakaitse põhimõtted

Elanikkonnakaitse kriisiajal tähendab riigi ja ühiskonna valmisolekut ohuteavituseks, päästetöödeks, evakuatsiooniks, varjumiseks, esmaabiks ja katastroofimeditiiniks, vältimatuks sotsiaalabiks, psühhosotsiaalseks kriisiabiks ning muuks elanikele hädavajalikuks abiks.

Elanikkonnakaitse aluseks on inimeste suutlikkus kriisi ajal ennast kuni abi saabumiseni ise kaitsta ja vajaduse korral üksteist aidata. Selle saavutamine on ühiskonna eri osaliste ühine jõupingutus, kus on oluline roll inimestel, kogukondadel, vabatahtlikel, kohaliku omavalitsuse üksustel ja erinevatel riigiasutustel.⁶

Elanikkonnakaitse arendamise eesmärk on suurendada kogu ühiskonna kerksust, sh **inimeste enda valmidust kriisides toime tulla ja taastuda, nii et kriisis oleks inimeste elu ning tervis kaitstud**. Seda igasuguses kriisis, nii loodusõnnetuste, katastroofide kui ka tahtmatust või tahtlikust inimtegevusest tingitud kriiside, sh sõja korral. Elanikkonnakaitse lähtub kriisireguleerimise põhimõtetest, sh ülesannete jäävusest. Elanikkonnakaitse eesmärgid, fookusvaldkonnad ja meetmed on detailselt kirjeldatud 2018. aasta elanikkonnakaitse kontseptsioonis.⁷

2. Elanikkonnakaitse tegevused, hetkeolukord ja vajalik võimearendus

Elanikkonnakaitse moodustub mitmest omavahel seotud tegevusest ja võimest⁸, mille elluviimise eest vastutavad erinevad ministeeriumid Riigikantselei koordineerimisel. **Seejuures lähtub kogu laiapindne riigikaitse ülesannete jäävuse põhimõttest, mis tähendab, et iga alategevuse toimimise eest vastutab nii kriisis kui ka tavaolukorras sama osaline**. Raamdokumendi fookuses on elanikkonnakaitse terviklik ja ühetahuline arendamine, st oluline on võimaluste piires arendada kõiki võimeid ühel ajal, ambitsioonitaset vastavalt võimalustele eskaleerides (st mitte suunates kõiki olemasolevaid ressursse üksikute võimete arendamisse sihttasemeni). **Seejuures tuleb arendustegevusi planeerides arvestada, et riigikaitse stsenaariumi realiseerumisel vajavad mitmed osalised samu inimesi ja varusid, st ka sise- ja sõjalises kaitstes suureneb inimeste ja varude kasutamise vajadus märgatavalt**. Elanikkonnakaitse tervikliku

6 Riigi Teataja (2023). Eesti julgeolekupoliitika alused.
Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/328022023001>

7 Riigikantselei ja Siseministeerium (2018). Elanikkonnakaitse kontseptsioon.

8 Elanikkonnakaitse alategevuste hetkeolukorda ja arendusvajadusi hinnates tuleks arvestada, et **võime koosneb erinevatest osadest** (seejuures olenevalt tegevusest on osade asjakohasus ja tähtsus erinev): osalised/kokkulepped, isikkoosseis, varud, infrastruktuur, võrgu- ja infosüsteemid, tegutsemispõhimõtted, võime juhtimine, info/teave ja õiguskeskond.

arendamise lähtekohaks on rolliselgus ja vastus küsimusele, milliseks stsenaariumiks valmistuda. Mõistlik on valmistuda kõige tõsisemaks (st sõjaliseks) stsenaariumiks, sest selleks valmistudes ollakse valmis toime tulema ka vähemnõudlike kriisidega. Rolliselgust tuleb suurendada mh avaliku teavituse (sh üleriigilise riskipildi) kaudu.⁹ 2034. aasta sihttasemetel seadmisel on võimeplaneerimine toimunud sõjalise stsenaariumi puhuks, arvestades seejuures hetkeolukorra, eesmärkide saavutatavuse realistlikkusega ning riigi eelarveliste võimalustega. Järgnevalt on kirjeldatud elanikkonnakaitse võtmetegevused.

Elanikkonnakaitse tegevused + tegevuste ülesed fookusteemad



Joonis 1. Elanikkonnakaitse tegevused ja tegevuste ülesed fookusteemad



2.1. Ohuteavitus ja kriisikommunikatsioon

Ohuteavituse ja kriisikommunikatsiooni eesmärk on, et võimalikult paljud Eesti elanikud oleksid ohtudest õigel ajal õige infoga teavitatud ning teaksid, kuidas ohuolukorras käituda. Vajalik on luua süsteem, mille abil annab riik:

- a. ohu (sh sõjalise) korral võimalikult varajase eelhoiatuse koos käitumisjuhistega, mille alusel elanikud, kogukonnad, omavalitsused ja (riigi)asutused saavad valmistuda, sh täiendada varusid, evakueeruda jne;
- b. kriisi puhkedes kiire ohuteavituse, mida märgates oskavad riigi territooriumil viibivad inimesed käituda enda elu ja tervist säästvalt.

⁹ Avaliku riskipildi eesmärk on aidata osalistel paremini mõista, millised võimalikud riskid meie igapäevaelu mõjutavad ja kuidas saavad nendeks valmistuda nii riik tervikuna kui ka asutused, kogukonnad ja kõik Eesti elanikud. Üleriigiline avalik riskipilt on kättesaadav Riigikantselei veebilehel: <https://riigikantselei.ee/el-poliitika-ju-lgeolek-ja-riigikaitse/julgeoleku-ja-riigikaitse-koordineerimine/riigi-riskipilt>

Ohuteavituseks ja kriisikommunikatsiooniks kasutatakse võimalikult palju erinevaid kanaleid: ajakirjandus, sotsiaalmeedia, asukohapõhine ohuteavitus, sireenid, Ole valmis! rakendus, mobiilsed teavitussüksused, infostendid, lendlehed jms.



2.2. Pääste- ja demineerimistööd

Päästetööde eesmärk sõjaolukorras on tagada õnnetusse sattunud inimelu säilimine. Päästetööde jätkumiseks peab olema tagatud organisatsiooni jätkusuutlikkus ning loodud ühtne päästevõrgustik kutselistest ja vabatahtlikest päästjatest, sh kaasates asendusteenistujaid. Seejuures peab olema paindlikkus vabatahtlike võimestamiseks, varasema kogemusega vabatahtlike kaasamiseks ning rahvusvahelise abi (sh inimeste) vastuvõtmiseks. Olemasolev baaseelarve ei võimalda lahendada pikaajalisi suuremahulisi kriise ja/või valmistada riigikaitseliseks kriisiks. Ukraina kogemus on näidanud, et sõjaolukorras kulub või hävib rohkem päästevarustust, kaitseriietust, tehnikat, sõidukeid jms. Oluline on suurendada PÄA toimepidevust, autonoomsust ja varustuskindlust, samuti isikkoosseisu teadlikkust ja oskustaset.

Sõjaaja päästetööde tegemiseks on vajalikud varingupäästevõime, keemiapäästevõime/CBRN, kütuseterminalide kustutusvõime, hoonetulekahjude kustutusvõime ja elupäästevõime, metsatulekahjude kustutusvõime ning elutähtsa taristu kompleksvõime pääste- ja taastustööde tegemiseks (logistiline toetus ja abi). Selleks tuleb säilitada nii olemasolev sihttase kui ka teatud teenuste puhul seda tõsta.

Sõjaaja demineerimistööde tegemiseks on oluline tagada PÄA võime humanitaardemineerimiseks maastikul (lahingumoonaleidudega alade demineerimine piirkondades, kus ei toimu aktiivset lahingutegevust) ning elutähtsa taristu ja hoonete demineerimiseks.



2.3. Ulatuslik evakuatsioon

Olukorras, kui inimestel ei ole võimalik jääda oma kodudesse, peab PÄA koostöös kohalike omavalitsustega (KOV) suutma läbi viia inimeste ulatusliku evakuatsiooni (UE), seejuures arvestades võimaluste piires ka haavatavate sihtrühmade vajadustega. Valmidus peab olema kriisi iseloomust tulenevalt nii KOVi siseseks evakuatsiooniks kui ka ühest omavalitsusest teise inimeste evakueerimiseks ning inimeste vastuvõtmiseks teise KOVi territooriumil, st evakuatsioonikohtade avamist jt vajalike tegevuste korraldamist. Asutuste ja ettevõtete evakueerimine on asutuste omanike vastutus, sh peavad hoolekande- ja tervishoiuteenusepakkujad olema vajaduse korral valmis inimeste evakueerimiseks.

UE läbiviimiseks kasutatakse asutuste üleseid ressursse ning valmidust, mis mõjutab kogu riiki ja elanikkonda otsesel või kaudsel viisil. Võime koondab endas operatsiooni läbiviimise ettevalmistust, läbiviimist ning vajalikke jätkutegevusi. UE võime sisaldab reageeriva koosseisu koolitusi, jätkusuutlikku väljaõppesüsteemi, partnerite ettevalmistust, elanikkonna teadlikkust, ohuteavituse meetmeid, evakueerimiseks ja evakueeritavate majutuseks vajalikke vahendeid, varustuse jätkusuutlikku hoiustamist ja käitlemist, logistika tagamist, õppuseid, püsivat võimearendust ja -hoidmist ning toetavat õigussüsteemi.

PäA-l on valmisolek viia inimesed, kes ei ole ise võimelised liikuma, punktist A punkti B ja koordineerida evakuatsioonipunktide ülesseadmist. Evakueeritutel on soovitus kaasa võtta toiduvarud, ravimid, sularaha, riided ja magamisvahendid, ent arvestatakse sellega, et see alati võimalik ei ole, st KOVide ja PäA poolt on piiratud ulatuses valmisolek pakkuda toitlustust, magamisvahendeid jm esmavajalikku.

UE võime arendamise kõrval panustatakse inimeste kriisiteadlikkuse kasvatamisse, et võimalikult paljudel inimestel oleksid olemas enda 7 päeva varud, mida UE korral kaasa võtta. See eeldab selget kommunikatsiooni, et inimesed ei jääks UE korral liigselt riigi ja KOVi abile lootma, ning fookuse seadmist sellele, et kaubandus püsiks võimalikult kaua avatuna.



2.4. Varjumine

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.

PäA kaardistab ja märgistab avalike varjumiskohti. Vajalik on teha lisapingutusi hoonestuse varjumiskindlamaks muutmiseks ning piisava hulga avalike varjumiskohtade loomiseks piirkondadesse, kus olemasoleva taristu varjumiskindlamaks muutmise ei ole võimalik. PäA teenistujaid, koostööpartnereid ja avalike varjumiskohtade omanikke on vaja koolitada, läbi viia üleriigilisi varjumisalaseid õppuseid (sh Kaitseväge suurõppuste koosseisus) ning suurendada elanikkonna teadlikkust varjumisest (sh oma kodude varjumiskindlamaks muutmisest).



2.5. Vältimatu abi ja katastroofimeditsiin

Inimeste elu ja tervise kaitsmiseks peab kriisides olema tagatud juurdepääs (vähemalt) vältimatule abile ning ravimitele. Ravimitega varustatuse (valveapteekide töö) ja perearstide töö tagamine vähendab survet erakorralisele meditsiinile ja kiirabile, mille

ressurss on vajalik nt suure hulga kannatanutega tegelemiseks. Kriiside lahendamisel on võtmetähtsusega tervishoiuvaldkonna toimimiseks vajalike ravimite, meditsiiniseadmete ja tarvikute varustuskindlus ning kriitiliste varude olemasolu ja pidev uuendamine.

Massilistekannatanutegatsiviil- ja sõjalistekriiside korral võivad meditsiinilise abivajadused võrreldes tavaolukorraga muutuda nii suureks, et ka pärast erakorraliste abinõude kasutuselevõttu ei ole võimalik säilitada tavapäraseid standardeid ja töökorraldust. Katastroofimeditsiini eesmärk on osutada massiliste kannatanutega sündmus(t)e korral vajalikku esmaabi ja meditsiiniabi maksimaalselt paljudele kannatanutele nende elu ja tervise päästmiseks kõikide olemasolevate ressurssidega.

2023. aastal koostas Sotsiaalministeerium katastroofimeditsiini plaani, mis kirjeldas olemasoleva olukorra, tuvastas katastroofimeditsiini peamised võimelüngad ning koostas tegevusplaani valmisoleku suurendamiseks. Eesmärk on jõuda olukorrani, kus tervishoiusüsteemil on olemas suutlikkus massiliste kannatanutega tsiviil- ja sõjaliste kriiside korral toimetulekuks ja maksimaalselt paljude kannatanute elu ja tervise päästmiseks, sh on olemas vajalikud inimesed, varud ja vahendid ning tagatud sektori toimepidevus.



2.6. Vältimatu sotsiaalabi

Oma territooriumil asuvatele inimestele esmase abi korraldajaks on KOV, kaasates vajaduse korral vabatahtlikke ja kogukondlikke organisatsioone ning tehes koostööd teiste asutustega. Inimese seisukohast on abi eelkõige esmaste vajaduste katmine ehk vältimatu sotsiaalabi. Vältimatu sotsiaalabi raames tagatakse minimaalselt toit, riided ja ajutine majutus. Elutähtsa teenuse korraldajana tagab KOV juurdepääsu ka joogiveele. Tagatud peavad olema ka esmased hügieenitarbed ja psühhosotsiaalne abi.

Sotsiaalhoolekande seaduse järgi tuleb vältimatut sotsiaalabi pakkuda inimestele, kes on sattunud sotsiaalselt abitusse olukorda elatusvahendite kaotuse või puudumise tõttu, ning abi tuleb osutada seni, kuni inimene enam sotsiaalselt abitus olukorras ei ole. Tuleb arvestada, et riigikaitse või mõne muu ulatusliku kriisi korral võib vältimatut sotsiaalabi vajavate inimeste arv tõusta hüppeliselt ning abi pakkumise vajadus kesta pikemat aega. KOVidele tähendab see märkimisväärt koormuse ja ressursivajaduse tõusu, seda nii lisa inimeste kui ka rahaliste vahendite vaates.

Täiendavalt peavad KOV ja riik sekkuma olukordades, kus vanusest, puudest või sotsiaalsest erivajadusest tulenevalt ei ole inimene ise võimeline endale ja oma perele vajalikku tagama. Abi tagamiseks peab KOVil olema teadmine (ja õigus saada andmeid) oma territooriumil elavate haavatavate sihtrühmade kohta, kes kriisi ilmnedes tõenäoliselt abi võivad vajada.

Sotsiaalministeerium koostas koostöös KOVidega 2023. aasta lõpuks ulatusliku vältimatu sotsiaalabi korraldamise kava, millest selgusid ulatusliku vältimatu sotsiaalabi andmise võimelüngad ja KOVide täpsemad ootused riigi toele. Tehtud eeluuringu ja seniste arutelude tulemusel on peamiste kitsaskohtadena tulnud välja vajadus saada suurem selgus, mida ja kuidas varuda, mille alusel toimuks kriisilukorras omaavalitsuste vahel inimeste ümberpaiknemine, milline oleks riigi rahaline tugi ning kuidas tagatakse vajalike andmete kättesaadavus. Lisaks on oluliseks lahendamata küsimuseks, kelle vastutada on pikaajalise majutuse korraldamise oma elupinna kaotanud inimestele. **Võimelünkade lahendamiseks koostatakse 2024. aasta juuniks ulatusliku vältimatu sotsiaalabi korraldamise rakenduskava.**



2.7. Vaimse tervise ja psühhosotsiaalse abi pakkumine kriisi ajal

Vaimse tervise ja psühhosotsiaalse abi pakkumine (*Mental Health and Psychosocial Support* ehk MHPSS, edaspidi läbivalt kasutusel rahvusvaheliselt kasutatav lühend MHPSS) on kriisidega toimetuleku vältimatu osa ning igal sektoril on siin oma roll inimeste kaitsmisel, heaolu edendamisel, vaimse tervise häirete tekke ennetamisel ning nende inimeste toetamisel, kellel on kas varasemad või kriisilukorras tekkinud häired. Sotsiaalministeerium vastutab MHPSS raamistiku väljatöötamise eest. Seni on psühhosotsiaalne abi kriisi ajal (PSK) olnud Sotsiaalkindlustusameti ülesanne, MHPSS raamistiku rakendamise eesmärk on integreerida abi korraldamine täiendavalt erinevatesse olemasolevatesse elanikkonnakaitse tegevustesse.

MHPSS koosneb erinevatest samaaegsetest tegevustest, mille keskmes on inimeste ja perekondade toetamine, et vähendada traumeeriva sündmuse mõju nende toimetulekule. MHPSS hõlmab akuutses kriisilukorras psühholoogilise esmaabi (PSE) pakkumist, mis hõlmab esmaste vajaduste märkamist, praktilise abi ja info andmist ning emotsionaalse toe ja turvatunde pakkumist. Selle eelduseks on PSE teemadel koolitatud esmareageerijad ja eesliinitöötajad, eelkokkulepete olemasolu partnerorganisatsioonidega nende rollide suhtes kriisilukorras ning keskne koordinatsioon kriisideks valmistumiseks ja kriisilukorras rakendamiseks. Kui abi ja toetus inimestele on õigeaegne ja kättesaadav, aitab see ennetada ning leevendada hilisemaid vaevusi ja vaimse tervise häirete tekkimist.

Sotsiaalministeerium koostab 2024. aasta lõpuks vältimatu MHPSS tegevusplaani, millest selguvad võimelüngad ja täpsemad arendusvajadused.



2.8. Elanike ja KOVide kriisiteadlikkus

Elanikkonnakaitse toimimise aluseks on, et **inimesed suudavad end kriisi ajal kuni abi saabumiseni ise kaitsta ning vajaduse korral üksteist aidata**. Selleks peavad kõigil olema varud, mis võimaldavad vähemalt 7 päeva iseseisvalt toime tulla (toit, vesi, ravimid, akupank, kogukonnas ligipääs generaatorile ja kütusele), ning teadmised, mida ja kuidas kriisiolukorras teha. PÄA on neljal korral (2017, 2019, 2021 ja 2023) tellinud elanikkonna hädaolukorras valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuringu. Indeksuuringust on näha, et elanikkonna teadlikkus on vähehaaval paranenud (sh hüppeliselt on tõusnud inimeste hulk, kes teadvustavad riigikaitseolukorra võimalikkust), ent **tegelik valmisolek on endiselt vähene (kriisideks täielikult valmis on u 15 protsenti inimestest)**, seejuures kõige haavatavamad on linnades suurtes kortermajades elavad inimesed (kui eramutes on kõik esmatähtsad vahendid ja varud olemas 34 protsendil inimestest, siis kortermajades vaid 3 protsendil). Mitmes valdkonnas on toimunud ka tagasimineku, nt on aasta-aastalt vähenenud inimeste valmisolek hädaolukorras teisi abistada, oma varusid jagada ning lähipiirkonna inimestega koostööd teha ning inimesed hindavad madalamalt ka oma oskuseid esmaabi anda.¹⁰ Inimeste iseseisva hakkamasaamise toetamiseks on vajalik riigi poolt KOVide, kogukondade, vabatahtlike ja üksikisikute teavitamine, nõustamine ning koolitamine. Erinevate valdkondade (nt pääste, tervishoid, varud, toimetulek, vabatahtlik tegevus) teavitus-, nõustamis- ja koolitustegevus peab olema terviklik, tagamaks ühtne lähenemine ning seostatus elanikkonnakaitse valdkonnaga. Teadmiste jagamine inimese iseseisvast hakkamasaamisest ja elanikkonnakaitse süsteemi tundmine tuleb viia koolide õppe- ja ainekavadesse.¹¹

KOVid koostöös kogukondade ja PÄA-ga arendavad kerksuskeskusi, kus on võimalik kriisi ajal saada ajakohast informatsiooni vajalike teenuste kohta. Kerksuskeskuste asukohad peavad olema teada kriisiks valmistumise etapis, et elanikud teaksid, kuhu ja milleks kriisiolukorras pöörduda. Valmisoleku suurendamiseks on oluline kriisideks valmistumise ja kriiside lahendamise tegelevate ametnike koolitamine (sh koostöös Kaitseministeeriumi valitsemisalaga) ning toetada KOV kriisijuhtimise võime suurendamist kriisipsiialisti ametikoha loomise ning kriisivalmiduse arendamise toetusmeetmete abil. Lisaks tuleb arvestada, et **kriisides toimetuleku aluseks on teenuste toimimine tavaolukorras**, st tavaolukorra puudujäägid enamasti võimenduvad kriisides ning toimetulek suurenevate (teenus-)vajadustega eeldab inimesi, varusid jm ressursse. KOVide valmisoleku hindamiseks kasutatakse kriisideks valmisoleku mõõdikut¹².

10 Elanikkonna hädaolukorras valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuring 2023. Avalik kokkuvõtte uuringutulemustest leitav siit: <https://www.rescue.ee/files/Uuringud/2023-elanikkonna-hadaolukorras-valmisoleku-alase-teadlikkuse-indeksuuring.pdf?fc9a1cadb4>

11 VVTP tegevus: Elanikkonnakaitse pädevusmudel, mis on sisendiks riiklikesse õppekavadesse (valmimise tähtaeg märts 2025)

12 Minuomavalitsus kriisideks valmisoleku mõõdikud: <https://minuomavalitsus.ee/valdkond/kriisideks-valmisolek>



2.9. Koordinatsioon ja juhtimine

Elanikkonnakaitse lähtub kriisireguleerimise põhimõtetest, sh ülesannete jäävusest. Juhtimise ja koordinatsiooni vaatest tähendab see seda, et iga elanikkonnakaitse ülesande täitmise eest vastutab selle tegevuse eest vastutavaks määratud asutus. Iga ülesande sees on kokku lepitud nii vastutajad kui ka kaasatud, kelle tööd korraldab vastutav asutus, ning esimeses järjekorras lahendatakse tekkivad konfliktid seotud osaliste vahel.

Elanikkonnakaitse terviklik juhtimisahel või koordinatsioonimudel on veel kokku leppimata. Hädaolukorra seaduse alusel on Pää roll regionaalsel tasandil toetada hädaolukorra lahendamist juhtivat asutust teabevahetuse, olukorrateadlikkuse ja koostöö korraldamisel hädaolukorra ohu korral ja hädaolukorra lahendamisel. Päästeametil on loodud regionaalsel ja riiklikul tasandil pidevalt toimivad valvegrupid, mis on valmis kohe reageerima kriisiolukordadele ja käivitama kriisiaja juhtimisstruktuuri (neli regionaalset ja üleriigiline staap). Lisaks on Päästeameti ülesanne olla kriisiolukorras regionaalne koordineerija ja korraldada kriisiolukorra lahendamiseks regionaalsete kriisikomisjonide tööd¹³.

¹³ Hädaolukorra seadus § 5 – Kriisireguleerimise korraldus regionaalsel tasandil

Allolevas tabelis on näha tegevuste kaupa kokkuvõtlikult¹⁴ järgmise 10 aasta sihttasemed:

TEGEVUS	10 AASTA SIHTTASE KOKKUVÕTLIKULT
 Ohuteavitus ja kriisi-kommunikatsioon	Ohuteavitus on tehnoloogiliselt pidevalt ajakohastatud, toimib terviklikult, st keskselt hallatav (SitRep) ja vastavalt olukorrale erinevaid kanaleid võimaldav kiire ohuteavituse süsteem toimib. Süsteemi kaudu saab saata ohuteavitusi SMS-na ja Galileo satelliitsüsteemi vahendusel ohualas viibivatele telefonidele, ERR kanalitesse, sireenidesse, mobiilirakendustesse, avalikele ekraanidele, digiraadiotesse, 5G meediaedastusena.
 Päästetöö	Päästevõrgustik on valmis riigikaitsealistes olukordades tegutsemiseks, Päästeamet on toimepidev ja autonoomne ning regioonide keskused toimivad kriisides (ka sõjas) iseseisvalt kuni 30 päeva.
 Demineerimistöö	Riigikaitsealistes kriisis on tagatud demineerijate võime lõhkematerjale kahjutuks teha ja ohtlikke aineid käidelda 4 regioonis. 5 lõhkamiskohta on uuendatud. Võime on pidevalt ajakohastatud.
 Ulatuslik evakuatsioon	Valmisolek 10% Eesti inimeste evakueerimiseks (sh haavatavad sihtrühmad) ja majutamiseks kuni 7 päeva.
 Varjumine	1) 20% elanikele on avalikud varjumiskohad 2) 75% elanikest teab, kuhu ja kuidas ohu korral varjuda 3) 50% kortermajadel, büroo- ja ärihoonetel on olemas lahendused varjumiseks ja loodud juhendmaterjal, kuidas ja kuhu hoones varjuda.
 Vältimatu abi ja katastroofi-meditsiin	On loodud adekvaatne tervishoiualaste kriiside juhtimise võime ning teenuseosutajad on toimepidevad. Täpsemad eesmärgid ja vajalikud tegevused on kirjeldatud ja prioriseeritud katastroofimeditsiini plaanis (nt olemas on piisavad tervishoiusüsteemi varud massiliste kannatanutega kriisilukordade lahendamiseks, võime haiglapatsientide riigisiseseks ja rahvusvaheliseks evakueerimiseks, tagatud on tervishoiusektori töö, sh juhtimise toimepidevus jne).
 Vältimatu sotsiaalabi	Riiklikud sotsiaalteenused on toimepidevuse plaanidega kaetud ning SKA-I on võime kriisidele reageerida. Täpsemad sihttasemed selguvad ulatusliku vältimatu sotsiaalabi tegevusplaani koostamise käigus 2024. aasta juuniks
 Vaimse tervise ja psühhosotsiaalse abi pakkumine kriisi ajal	Loodud on vaimse tervise ja psühhosotsiaalse abi pakkumise võime suuremahulistes kriisides ning operatiivreageerijad on saanud vaimse tervise alase koolituse. Täpsemad sihttasemed selguvad MHPSS tegevusplaani koostamise käigus 2024. aasta lõpuks.

¹⁴ Põhjalikum ülevaade hetkeolukorrast, soovitud sihttasemetest ning olulisematest arendustegevustest nende poole liikumisel on kirjeldatud dokumentides, mis on mõeldud asutusesiseseks kasutamiseks.

 Elanike kriisivalmidus	Teavitamise, nõustamise ja koolitamisega on jõutud 70% inimesteni. 40% inimestest on kriisideks valmis, neil on valmisolek vähemalt 7 päeva iseseisvalt toime tulla.
 KOVide kriisivalmidus	KOV kriisiindeksi alusel on kõik KOVid edasijõudnud (indeks 4–6), kellest vähemalt 50% on eeskujulikud (indeks 7+).
 Juhtimine ja koordinatsioon	Riigis on valmisolek kriisil samal ajal juhtida ja koordineerida kõikide elanikkonnakaitse valdkondade tegevusliine. Elanikkonnakaitsega tegelevad juhtimiskeskonnad vastavad sõjaaja vajadustele — olemas on varjumisvõimalused, varuasukohad jms.

Tabel 1. 10 aasta sihttase kokkuvõtlikult

3. Muu elanikele hädavajalik abi ning tegevuste ülesed arendusvajadused

Lisaks eespool kirjeldatud elanikkonnakaitse tegevuste selgitamisele on oluline anda ülevaade ka elanikkonnakaitse tegevustega vältimatult seotud toetavatest tegevustest, mida ei loeta elanikkonnakaitse meetmeteks, ent mis täidavad olulist rolli elanikkonnakaitse tegevusliini toimimises. Mitmele siin tuvastatud probleemile on plaanis lahendused leida punktis 4 loetletud mitterahaliste arendustegevuste kaudu.

3.1. Kriisirollita inimeste (nii avalike teenistujate kui ka vabatahtlike) ja asendusteenistujate kaasamine elanikkonnakaitse tegevustesse

Ulatuslike elanikkonnakaitse tegevuste elluviimine riigikaitse kriisi korral oleks olemasoleva ametkondliku ressursiga keeruline kui mitte võimatu. Oluline on mõelda läbi kriisirollita avalike teenistujate, kodanikuühiskonna ja asendusteenistujate kaasamise võimalused. See tähendab, et välja on selgitatud, kui palju inimesi on lisaks vaja (sh ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised-oskused), ning panustamise valmisolekuga organisatsioonid ja inimesed, seejuures pakkudes keerulisemate ülesannete täitmiseks juba kriisideks valmistumise faasis vajalikku väljaõpet. Mitmes elanikkonnakaitse tegevuses on vabatahtlike süsteemne kaasamine juba pikaaegne praktika (nt vabatahtlike päästekomandode kaudu) ning ka varasemates kriisilukordades on töötajad vajadustele vastavalt asutuste vahel liikunud (nt on mindud ministriumidest asutustesse appi), riigikaitse kriisi korral oleks vajadus lisaabiks oluliselt laiem, seda nii ulatusliku evakuatsiooni toetamisel, vältimatu sotsiaalabi pakkumisel kui ka teiste inimeste elu ja tervise päästmiseks vajalike meetmete korraldamisel. Oluline on, et kõik, kellel on valmisolek elanikkonnakaitsele panustada, saaksid seda süsteemselt teha. Selleks tuleb

kriisideks valmistumise käigus luua süsteem, mis võimaldab kriisi eelõhtul vajadused ja võimalused kokku viia ning kriisirollita inimesed tõhusalt elanikkonnakaitse tegevuste elluviimisesse rakendada.

Siseministeeriumi (SIM) eestvedamisel koostatakse 2024. aasta keskpaigaks analüüs ja ettepanekud reservpäästerühmade, abidemineerijate, vabatahtlike ja asendusteenistuse edasiarendamise kaudu elanikkonnakaitse reservi moodustamiseks PääA juurde. Täiendavalt tuleb leida lahendused, kuidas kriisi korral elanikkonnakaitse tegevuste elluviimisel avalikus sektoris töötavaid inimesi paindlikult kasutada.

3.2. Elanikkonnakaitse varustuskindlus

Varusid ja varustuskindlust tuleb vaadata terviklikult, kolmekihilisena. Ühiskonna toimimiseks kriisi korral ja varustuskindluse tagamiseks tuleb suurendada iga varustuskindluse kihi toimepidevust.

1. Asutustel ja inimestel peavad olema varud oma tegevuse jätkamiseks. Üksikisikul on soovitatav omada varusid vähemalt 7 päeva ulatuses, evakuatsiooni korral on soovitatav varud kaasa võtta ning varjumise korral kogu esmavajalik kaasa võtta.
2. Kõige olulisem on üldise varustuskindluse tagamine ning kaubanduse avatuna hoidmine. Kriisi eelõhtul ootab inimene, kaupmees ja maaletooja ning tootja signaali varustuskindluse ning varude koheseks suurendamiseks. Õigeaegne (avalik) eelhoiatus on signaal ka varustuskindluse äkiliseks suurendamiseks, sh põhilised kaubateed on veel lahti materjali juurdeveoks. Võtmeroll on ettevõtluse ja vabatahtlikega (nt Toidupank) kommunikatsioonil.
3. Riigi tegevusvaru on üleriigiline strateegiline varu, mis võetakse olemasolevate jaotuskanalite kaudu kasutusele viimase kihina siis, kui varustuskindluse laiemad kihid on ennast ammendamas.

Elanikkonnakaitse vaatest on oluline panustada sellesse, et inimestele tekiks kodudesse 7 päeva varud (vt punkt 2.8.1), kõikide elanikkonnakaitse tegevuste elluviimiseks oleks varud/varustuskindlus tagatud ning osalistel oleks selge, mis hetkel võetakse kasutusele riigi tegevusvaru (st ei arvestataks riigi tegevusvarude kui asutuse tegevusvarudega). **Erinevad osalised on rõhutanud vajadust töötada välja juhendmaterjal toetamaks asutusi ja omavalitsusi oma tegevuste varustuskindluse läbimõtle-misel (sh millised on varude alternatiivid).**

3.3. Elutähtsad teenused / eluliselt olulised teenused

Elutähtsate teenuste (ETO) toimepidevuse tagamine on oluline nii tavaolukorras kui ka kriisi, sh sõjalise kriisi korral. ETOde tagamine ei ole tervikuna osa elanikkonnakaitsest, kuid sarnaselt sõjalise kaitse ja sisekaitsega toetub ka elanikkonnakaitse elutähtsate teenuste toimimisele.

Seetõttu tuleb elanikkonnakaitse vaatest teha pingutusi, et inimesele oleksid eluliselt olulised teenused minimaalsel vajalikul tasemel tagatud.

Juhul kui elutähtsate teenuste katkestus on ulatuslik ja nende taastamine pole võimalik, tuleb leida võimalused ja alternatiivsed lahendused inimeste toimetuleku toetamiseks. On eluliselt oluline, et inimestel on võimalik (nt kerksuskeskustest) saada infot, nõu ja abi, kuidas kriisis hakkama saada ja ellu jääda. **Seejuures langeb oluline koormus nii info jagamisel kui ka alternatiivsete lahenduste korraldamisel KOVidele, mistõttu KOVide kriisivalmiduse suurendamine on võtmetähtsusega.**

3.4. Rahvusvahelise abi vastuvõtmise koordineerimine ning konsulaarabi tagamine välisriikides

Kriisi- või sõjaolukorras on kriisi lahendamiseks ja elanike kaitsmiseks oluline rahvusvaheline abi ning liikumine. Vajalik on nii sõjaline ja humanitaarabi kui ka kaubavahetus majandustegevuse jätkumiseks. Samuti on Eestist lahkumise võimaluse säilimine oluline haavatute ja haavatavamate sihtrühmade evakueerimiseks või kriisi lahendamises mitteosalevate inimeste iseseisvalt riigist lahkumiseks (hinnanguliselt on lahkumissoov tõsisel kriisil 30 protsendil elanikkonnast).

Seetõttu tuleb riigil tagada:

- a. koostöös KOVide, erasektori ja vabatahtlikega võime vastu võtta riiki saabunud humanitaarabi ning seda välja jagada;
- a. kokkulepped lähiriikidega haavatute ja haavatavate sihtrühmade vastuvõtmiseks;
- a. elementaarne valmisolek organiseerida suurematesse tõmbekeskustesse (Helsingi, Stockholm, Brüssel vms) jõudnud kaasmaalaste toetamist.

Kriisi puhkedes on oluline, et ennekõike kasutataks juba olemasolevaid ja toimivaid abi koordineerimise mehhanisme, nt Euroopa Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi (UCPM) ning asutuste enda kahepoolseid lepinguid. **Seejuures on oluline tavaolukorras töötada selle suunas, et olemasolevad mehhanismid ka riigikaitseolukorras meie vajadustele vastaksid.**

4. Edasised tegevused

Eelnevalt on kirjeldatud elanikkonnakaitse üldisi põhimõtteid, hetkeolukorda ja soovitud sihttasemeid tegevustes ning peamisi arendusvajadusi. **Olemasolevate ressurssidega ei ole riigil ja KOVidel vajalikku valmisolekut oma inimeste kaitsmiseks sõjalises olukorras ning ka inimeste enda tegelik valmisolek on väga väike.** Püsiva võimearenduse kindlustamiseks on oluline jõuda olukorraneni, kus riigi eelarvestrateegias on tagatud püsirahastus elanikkonnakaitse arendamiseks — varem on pakutud välja sõjalise riigikaitse kõrval 0,5 protsendi SKT-st suunamist elanikkonnakaitse tegevustesse. Esimene samm süsteemse võimearenduse poole liikumisel on mõõdetavate sihttasemete kokkuleppimine. Selliselt on võimalik tagada, et kõik elanikkonnakaitse teatud investeeringud aitavad liikuda kokku lepitud sihttasemete poole. Lisaks on raamdokumendi koostamise käigus tuvastatud mitmed olulised võimelüngad, mille lahendamiseks on kirjeldatud vajalikud kohese rahastusvajadusega arendustegevused.

Kohese rahastusvajadusega arendustegevused 2024. aastaks:

1. Töötada välja **elanikkonnakaitse tegevusliini juhtimis- ja koordinatsioonimudel ja leppida kokku juhtasutus**, seejuures esitades vajaduse korral täpsustused tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu muudatusteks. (Riigikantselei, Siseministeerium ja Sotsiaalministeerium, koostöös teiste seotud asutustega)
2. Töötada välja kontseptsioon ja tegevuskava, kuidas **kriisi korral elanikkonnakaitse tegevuste elluviimisel avalikus sektoris töötavaid inimesi paindlikult kasutada**. (Riigikantselei, koostöös peamiste seotud asutustega) ¹⁵
3. Selgitada välja **kohalike omavalitsuste ja elutähtsa teenuse osutajate** kriitiliselt oluliste teenuste pakkumiseks vajalike **varude ja varustuskindluse üldine olukord riigis** ning töötada välja juhendmaterjalid ja soovitused toetamaks asutusi ja omavalitsusi oma tegevuste varustuskindluse läbimõtlemlisel. (Riigikantselei, koostöös Eesti Varude Keskuse jt seotud osapooltega)
4. Esitada ettepanekud, kas ja kuidas peaks riik sõjalise stsenaariumi realiseerumisel toetama **haavatavate sihtrühmade Eestist evakueerimist**. (Riigikantselei, koostöös peamiste seotud asutustega)
5. Koostada lähteülesanne ja leppida kokku vastutaja ja tähtaeg analüüsima alternatiivseid lahendusi **keskse võime loomiseks rahvusvahelise abi vastuvõtmise korraldamisel** (ennekõike logistika ja transport). (Riigikantselei, koostöös peamiste seotud asutustega)

15 Täiendavalt töötab Siseministeerium 2024. juuniks VVTP ülesandest lähtuvalt välja ettepanekud elanikkonnakaitse reservi moodustamiseks kriisidega toimetuleku parandamiseks, mis pakuks kogukondliku initsiatiivi kaudu lisatuge Päästeametile ja tervishoiusüsteemile elanikkonnakaitse tagamisel.

6. Analüüsida kohaliku omavalitsuse **vältimatu sotsiaalabi teenuse** tagamist ning vastutuse jaotust **olukorras, kus kohaliku omavalitsuse enda ressursid teenust korraldada on ammendunud**. (Sotsiaalministeerium, koostöös peamiste seotud asutustega)
7. Analüüsida ja teha ettepanekud, kuidas jaotuvad osaliste **vastutus, ülesanded ja tegevused ulatusliku evakuatsiooni järel**. (Riigikantselei, koostöös peamiste seotud asutustega)

