



SISEMINISTEERIUM

ULATUSLIKU EVAKUATSIOONI KONTSEPTSIOON

Tallinn 2018

Sisukord

Eessõna	2
1. Evakuatsiooni korraldus Eestis	3
1.1 Evakuatsioon objektilt.....	4
1.2 Ulatuslik evakuatsioon.....	5
1.3 Varjumine.....	7
1.4 Päästmine.....	8
2. Ulatusliku evakuatsiooni vajadus	9
3. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamise käik	11
3.1 Otsustamine.....	12
3.2 Teavitamine.....	15
3.3 Läbiviimine.....	17
3.4 Majutamine.....	19
3.5 Lõpetamine.....	21
4. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamise võime	23
4.1 Evakuatsiooni korraldamiseks valmisolek.....	24
4.2 Evakuatsiooni juhtimine.....	24
4.3 Teavitamine.....	24
4.4 Evakueerimine.....	24
4.5 Kogunemispunkti töö.....	25
4.6 Liikluse korraldamine.....	25
4.7 Transport.....	25
4.8 Evakuatsioonikoha töö.....	26
5. Tegevuskava	27
Kokkuvõte	28

Eessõna

Mis on vahet varjumisel, päästmisel ja evakuatsioonil, kuidas kaitsta inimeste elu ja tervist kriiside korral, milline on evakuatsiooni korraldamise protsess, kuidas korraldatakse evakuatsiooni korral inimeste majutamist – neile ja paljudele teistele küsimustele leiad vastused sellest kontseptsioonist.

2017. aastal otsustas Riigikogu määrata hädaolukorra seadusega esimest korda ulatuslikku evakuatsiooni korraldama juhtiva asutuse – Politsei- ja Piirivalveameti. Varem oli ulatuslik evakuatsioon vähe reguleeritud ja see oli kõigi nende asutuste korraldada, kelle juhitud sündmus põhjustas vajaduse ulatuslikuks evakuatsiooniks. Selline korraldus polnud mõistlik, sest sisaldas dubleerimist ja lõi eri arusaamu, mis kokkuvõttes ei loonud kindlust, et ulatuslik evakuatsioon toimub tulemuslikult.

Siseministerium on seadnud suunaks arendada riigi vajadustele ja võimalustele vastav ning kõiki ohte hõlmav evakuatsiooni korraldamise võime koos Politsei- ja Piirivalveameti ning teiste partneritega.

Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsiooni koostamise eesmärk on anda teadmised, luua süsteemne käsitlus ja kirjeldada võimed, mida vajame evakuatsiooni korraldamiseks. Kontseptsioon annab evakuatsioonist tervikliku ülevaate, hoides keskpunktis ulatusliku evakuatsiooni korralduse. See pole õiguslik analüüs, ent lähtub seadustest ja määrustest, viidates ühtlasi võimalikele võimelünkadele evakuatsiooni ja sellega kaasneva korraldamisel ning õiguslikul reguleerimisel. Käesolev kontseptsioon on eelkõige evakuatsiooni sisulise arendamise edaspidine suunanäitaja, tuues tegevuskavas välja edasised vajalikud tegevused.

Loodame, et kontseptsioon toob selgust ja on huvitav lugemine kõigile evakuatsiooni teemast huvitatutele.

1. Evakuatsiooni korraldus Eestis

Õnnetused võivad tekitada olukorra, kus inimeste elu satub otseselt ohtu, näiteks tulekahju või keemiaõnnetuse korral. Samuti võib tekkida olukord, kus mingi ala muutub ajutiselt või pikemaks ajaks elamiskõlbmatuks, näiteks üleujutuse või naabერიигis toimunud tuumaõnnetuse tõttu, ja sellistes olukordades võib evakuatsioon olla vältimatu. Lisaks võib evakuatsiooni korraldamine olla vajalik relvakonfliktis, sh sõja korral.

Üldises tähenduses on evakuatsioon inimeste ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta, et kaitsta nende elu ja tervist.

Evakuatsiooni ulatuse ja korraldamise erisuste järgi jaguneb evakuatsioon:

- evakuatsiooniks objektilt ja
- ulatuslikuks evakuatsiooniks.

Evakuatsioon võib toimuda enne sündmust, selle ajal või pärast, kas:

- vabatahtlikult¹,
- soovituslikult või
- sunni viisi.

Evakuatsioon võib toimuda läheneva või otsese ohu korral, olles:

- ette plaanitud (eelhoiatusega) või
- kiireloomuline (eelhoiatuseeta).

Evakuatsioon võib olla ellu viidud, kas:

- massilisena, see tähendab kõikide ohustatud alal viibivate inimeste evakuatsiooni;
- etapiviisi, see tähendab ohustatud alal viibivate inimeste järk-järgulist evakuatsiooni;
- passiivsena², see tähendab, et võimaluse korral jäädakse kohale ja oodatakse päästmist.

Evakuatsiooni olemuse ja ulatuse mõistmiseks tuleb seda kõrvutada kahe järgmise seonduva tegevusega:

- varjumine;
- päästmine.

¹ Vabatahtliku evakuatsiooniga on tegemist juhul, kui inimesed omal algatusel, ilma sellekohase suuniseta otsustavad ohustatud alalt lahkuda.

² Passiivse evakuatsiooni korraldamise võimalus on mõeldud olukordadeks, kus inimesed ei ole võimelised ise liikuma või oma tegevuse vajalikkusest aru saama, näiteks kinnipidamisasutustes, haiglates või muudes raviasutustes.

1.1 Evakuatsioon objektilt

Evakuatsioon objektilt on meede, mida rakendatakse tavapärase abinõuna inimeste ohutuse tagamisel:

- ehitistes³ ja piiratud kinnisasjadel⁴, samuti
- avalike ürituste ajal.

Nõuded, kuidas tagada evakuatsioon objektilt ja selle korralduse sätestab **tuleohutuse seadus**. Seda seetõttu, et kõige sagedamini tekitab evakueerumisvajaduse hoonetulekahju ja evakuatsiooni võimalikkus on seotud ehitisele esitatavate nõuetega. Tuleohutuse seadus käsitleb teemat laiemalt, määrates evakuatsiooni korralduse:

- tulekahju,
- tulekahju ohu või
- muu ohu korral.

Evakuatsioon objektilt on inimeste omal algatusel toimuv ümberpaiknemine või korraldatud ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta ehitistes, piiratud kinnisasjadel ning avalike ürituste ajal.

Evakuatsioon objektilt tagab esmajärjekorras inimeste väljasaamise võimalikkuse ohustatud ehitistest ja piiratud territooriumitelt (näiteks eluhoone, kaubanduskeskus, ettevõtte või asutuse territoorium, avaliku ürituse ala) ning see on objekti valdaja⁵ tagada.

Kõigil enesekontrolli tuleohutusaruande esitamise kohustusega asutustel ja ettevõtetel on nõue koostada tulekahju korral tegutsemise plaan, mis sisaldab evakuatsiooni korral tegutsemise korda. See määrab evakuatsiooni korraldamise näiteks haiglates, vanglates, haridus- ja teadusasutustes, suurõnnetuse ohuga ettevõtetes, lennujaamades jm.

Võimalikkuse objektilt evakueeruda peab tagama selle valdaja, kuid objektile evakuatsiooni korraldamine on kas:

- objekti valdaja kohustus (kõigil enesekontrolli kohustusega asutustel ja ettevõtetel) või
- sündmuse lahendamist juhtiva asutuse kohustus.

³ ehitis – hoone või rajatis. Hoone on väliskeskkonnast katuse ja teiste välispiiretega eraldatud siseruumiga ehitis. Rajatis on ehitis, mis ei ole hoone (vt ehitusseadustiku § 3 lg 2).

⁴ kinnisasi – maapinna piiritletud osa (maatükk) (vt tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 50 lg 1).

⁵ valdaja – isik, kelle tegeliku võimu all asi on (vt asjaõigusseaduse § 33 lg 1).

Sündmuse lahendamist juhtival asutusel (näiteks Politsei- ja Piirivalveametil, Päästeametil) on õigus sekkuda objektil evakuatsiooni korraldamisse ka juhul, kui see on objekti valdaja kohustus. Juhtiv asutus võib teha järgmist:

- anda objekti valdajale korralduse evakuatsiooni alustamiseks või suuniseid evakuatsiooni läbiviimiseks,
- juhtida või toetada vajalikus ulatuses evakuatsiooni läbiviimist või
- sekkuda muul kohasel viisil.

Suurõnnetuse ohuga ettevõtted ja ohtlikud ettevõtted korraldavad evakuatsiooni enda objektil, lähtudes **tuleohutuse seadusest**. **Kemikaaliseadus** näeb suurõnnetuse ohuga ettevõtte ja ohtliku ettevõtte käitajale ette kohustuse tagada võimaliku õnnetuse mõjupiirkonda jäävate inimeste viivitamatu teavitamine ja käitumisjuhiste andmine. Et seda teha, on neil ettevõtetel kohustus rajada ja kasutada varajase hoiatuse süsteemi, mis vastab käitisest lähtuval ohule ning tagab õnnetuse korral kõigi ohustatud inimeste teavitamise ja käitumisjuhiste andmise.

1.2 Ulatuslik evakuatsioon

Ulatuslik evakuatsioon on meede, mida riik kasutab, et kriisiolukordades inimeste elu ja tervist kaitsta. Seda rakendatakse vaid äärmisel vajadusel, kui:

- hädaolukorra või selle ohu korral ei ole teisiti võimalik vähendada ohtu inimeste elule ja tervisele või
- ala on muutunud elamiskõlbmatuks või
- evakuatsioon objektilt ei ole taganud inimeste väljasaamist ohustatud alalt.

Ulatuslik evakuatsioon on hädaolukorra või selle ohu korral toimuv elanike ajutine ümberpaigutamine ohustatud alalt ohutusse asukohta. Seda korraldab Politsei- ja Piirivalveamet.

Peale inimeste väljasaamise ohustatud alalt hõlmab ulatuslik evakuatsioon vajaduse korral evakueeritutele transpordi, majutuse, toitlustuse ja muu eluks esmavajaliku tagamist kuni nende tagasipaigutamiseni senisesse või ümberpaigutamiseni uude elukohta.

Kui evakuatsioon objektilt on eelkõige objekti valdaja tagada, siis ulatusliku evakuatsiooni korraldamise eest vastutab riik. Käesolev kontseptsioon täpsustab hädaolukorra seaduses sätestatud ulatusliku evakuatsiooni korraldust ja määrab suunad vajaliku võime arendamiseks.

Hädaolukorra seadus ei reguleeri valmistumist riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks, kuid sätestab põhimõtte, et vajaduse korral

kohaldatakse olemasolevaid võimeid ka teiste erikordade lahendamiseks. Pealegi on Eestis mitmesugustes erikordades kehtestatud ülesannete ja pädevuste jäävuse põhimõte. Seetõttu tuleb kaaluda vajadust ja võimalust kohaldada ulatusliku evakuatsiooni korraldamise võimeid evakuatsiooni korraldamiseks ka põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral, näiteks siis, kui tekib vajadus tagada:

- riigitöötajate või -asutuste evakuatsioon ohustatud alalt;
- salastatud teabekandjate, arhiivide, kultuuriväärtuste jmt evakuatsioon ohustatud alalt;
- riigikaitsetegevusteks vajalik tsiviilelanikest vaba ala;
- ohustatud isikute või vahendite evakuatsioon välisriiki;
- kodanike evakuatsioon välisriigist Eestisse.

Riigikaitse seadus vaid osutab evakuatsiooni korraldamise vajadusele⁶, andes võimaluse määrata asjakohane riigikaitseülesanne seaduses või riigi kaitsetegevuse kavas või anda Vabariigi Valitsuse otsusega lisaülesandena kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal. Näiteks on evakuatsiooni puudutav riigikaitseülesanne määratud **kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega**⁷, mille kohaselt aitab kohaliku omavalitsuse üksus kõrgendatud kaitsevalmiduse, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni ajal kaasa isikute evakueerimisele ja evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ning arstiabi andmisele.

Relvakonfliktide korral võivad elanikud ohupiirkonnast spontaanselt lahkuda ja selle tulemusel tekivad riigisisised põgenikud (IDP)⁸. Evakuatsioonivõime loomisel tuleb arvestada ka sellega, kuidas ohjata riigisiseseid põgenikevoole ja vajadusega neid abistada.

⁶ riigikaitse seaduse § 5

⁷ kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 2¹

⁸ IDP (ingl *internally displaced persons*)

1.3 Varjumine

Evakuatsiooni kõrval tuleb arvestada ka vajadusega varjuda. Varjumine on alternatiivne meede, mida saab kasutada, et kaitsta ohustatud alal viibivate inimeste elu ja tervist. Olenevalt sündmusest saab varjumist ja evakuatsiooni rakendada samal ajal või eraldi.

Varjumine on inimeste ajutine paigutamine ohustatud alal asuvate hoonete siseruumidesse (varjav keskkond). Varjumise eesmärk on kaitsta inimeste elu ja tervist väliskeskkonna ohtude eest.

Võrreldes evakuatsiooniga on varjumine esmavalik, et ohustatud alal inimeste elu ja tervist kaitsta. Evakuatsiooni kasutatakse üksnes siis, kui ohuhinnangu järgi ohustab varjumine inimesi enam kui alalt lahkumine. Vajaduse varjuda otsustab ja ohustatud alas viibivate inimeste teavitamise korraldab sündmuse lahendamist juhtiv asutus. Lisaks võib õnnetuse korral vastava tegevusjuhise inimestele edastada kemikaaliseaduses määratud suurõnnetuse ohuga ettevõtte või ohtliku ettevõtte käitaja.

Sündmuste hulka, mis võivad põhjustada vajaduse varjuda, kuuluvad näiteks:

- kiirgussündmus,
- keemiaõnnetus,
- äkkrünnak,
- massiline korratus,
- pandeemia ja epideemia,
- loodusnähtused (maru, kuumus, külm, lumi jts),
- üleujutus.

Loetelust on näha, et varjumisvajaduse võib põhjustada otsene või kaudne oht elule ja tervisele. Sõltuvalt olukorra ohtlikkusest on ohustatud alal inimeste elu ja tervise kaitseks varjumise kasutuselevõtt sama kaaluga kui evakuatsiooni rakendamine. Tegu on alternatiivsete meetmetega, mis on tihedalt seotud nii rakendamise kui ka korraldamise poolest. Otstarbekas on siduda ulatusliku evakuatsiooni korraldamine ulatusliku varjumise korraldamisega. See on vajalik, et vajaduse korral rakendataks ulatuslikku varjumist, kaitsmaks ohustatud alal viibivate inimeste elu ja tervist otsese ohu korral.

Varjumise kasutuselevõtt eeldab järgmist:

- ohustatud alal viibivate inimeste teavitamist ja nende suunamist,
- ohustatud ala piiramist ja
- muid ulatusliku evakuatsiooni korral tavapäraselt rakendatavaid tegevusi.

Terroriakti ja relvakonflikti, sh sõja korral, on varjumine samuti üks meetmeid, et kaitsta inimeste elu ja tervist, kuid see pakub vajalikku kaitset vaid siis, kui kasutatakse piisava kaitsetasemega ehitisi.

1.4 Päästmine

Varjumine ja evakuatsioon on meetmed, mida rakendatakse ohustatud alal viibivate inimeste elu ja tervise kaitsmiseks. Kui ohustatud ala mingi osa muutub eluohtlikuks, on inimeste eluga ja tervena pääsemise üks võimalusi nende päästmine. Varjumist, evakuatsiooni ja päästmist saab rakendada samal ajal või eraldi, sõltuvalt sündmusest.

Päästmine on inimeste väljaaitamine või äratoomine eluohtlikult alalt.
--

Päästmiseks loetakse järgmist tegevust:

- vigastatute väljatoomine eluohtlikult alalt;
- eluohtlikul alal lõksus olevate inimeste väljaaitamine;
- eluohtlikul alal viibivate inimeste kaitsmine ja hilisem väljaaitamine;
- ohustatud alal viibinud inimestele saasteärastuse tegemine.

Evakueerituteks loetakse kõik need inimesed, kes ei vaja ohustatud alalt, sh eluohtlikult alalt, väljasaamiseks päästmist.

Näited

- Äkkrünnaku korral kaubanduskeskusele, loetakse päästetuks need inimesed, kes said vigastada või kes vabastati ründaja kontrolli alt. Ülejäänud loetakse evakueerituteks, sh ka need, kes algul varjusid.
- Kui koolimaja teisel korrusel on tulekahju, loetakse päästetuks need, kes said vigastada või jäid lõksu ja aidati välja, ning evakueerituteks kõik ülejäänud.
- Üleujutuse korral loetakse päästetuteks need inimesed, kes toodi ära üleujutatud alalt. Kõik ülejäänud on evakueeritud.

2. Ulatusliku evakuatsiooni vajadus

Maailma eri paigus võivad põhjustada vajaduse ulatusliku evakuatsiooni järele mitmesugused ohud, millest enamik pole Eestis aktuaalsed, näiteks maavärinad, tsunamid, lumelaviinid või vulkaanid. Kuna ulatusliku evakuatsiooni korraldus peab rajanema piirkonna tegelikel ohtudel ja vastama nende eripärale, peab ulatusliku evakuatsiooni korralduse kujundamisel lähtuma just kohalikest ohtudest.

2018. aastal valminud hädaolukorra riskianalüüsid käsitletud stsenaariumite alusel võib välja tuua järgmised sündmused, millega võib kaasuda vajadus evakueerida. Ülevaade evakuatsiooniga seotud sündmustest, evakueeritavate arvust, evakuatsiooni kestusest ja sündmuse juhtumise tõenäosus on esitatud järgmises tabelis.

Tabel. Sündmused, mis võivad kaasa tuua vajaduse evakueerida

	Vajadus korraldada evakueerimine	Evakueerimist vajavate inimeste arv	Evakueerimise kestus päevades	Vajadus majutuskohtade järele	Sündmuse juhtumise tõenäosus
Päästesündmus					
Üleujutus Pärnus 48 h pärast	plaanitav	10 000	7+*	jah	1 × 20–50 a
Kõrghoone tulekahju masskannatanutega	kohe	500	1+	jah	1 × 5–20 a
Doominoefektiga õnnetus Muuga sadamas, suurõnnetuse ohuga ettevõttes	kohe	4 500	7+	jah	1 × 100+ a
Politseisündmus					
Äkkrünnak laulupeol ja selle rongkäigus	kohe	90 000	1	ei	1 × 5–20 a
Äkkrünnak reisilaeval	kohe	1 200	1	jah	1 × 5–20 a
Massiline korratus asümmeetrilise tegevusena	kohe	10 000	7+	jah	1 × 20–50 a
Tulekahju reisilaeval	kohe	2 000	1	jah	1 × 5–20 a
Reisilaeva ja naftatankeri kokkupõrge merel	kohe	2 000	1	jah	1 × 20–50 a
Kiirgus- või tuumaõnnetus					
Piiriülene tuumaõnnetus, radioaktiivne pilv naaberriikide tuumaelektrijaamast levib Eestisse mõne tunniga	plaanitav	50 000	7+	jah	1 × 50–100 a
Riigisisese tekkepõhjusega – juhuslik radioaktiivse aine konteineri leid	kohe	500	7+	jah	1 × 5–20 a

* „+“ näitab vajadust tagada vajaduse korral ajutine majutuskoht, kuni eluase või -keskkond on taastatud

Sündmustest tuleneva vajaduse kõrval korraldada ulatuslik evakuatsioon võib selline vajadus tekkida elutähtsa teenuse pikaajalise katkestuse tõttu, mis muudab mingi ala elamiskõlbmatuks. Näiteks, katkestus kaugküttega varustamises talvel või kanalisatsioonisüsteemi katkestus. Kuigi nende katkestuste korral on ulatusliku evakuatsiooni korraldamine vähetõenäoline, ei saa seda välistada.

Ühtlasi tuleb arvestada, et peale hädaolukorra riskianalüüsides tulenevate ja elutähtsate teenuste katkestustest tekkinud sündmuste peab riik olema valmis ulatuslikku evakuatsiooni korraldama ka muudes, tundmatutes kriisiolukordades.

Kõige tõenäolisemalt peame olema valmis korraldama ulatuslikku evakuatsiooni ilma eelhoiatusega (alustama kohe koos sündmuse tekkimisega), olles valmis ohustatud alalt välja suunama kuni 10 000 inimest ning tagama neile vajaduse korral transpordi, majutuse, toidu ja muu esmavajaliku.

Eeltoodu näitab, et enne evakuatsiooni pole võimalust inimesi teavitada ega koostööpartneritega evakuatsiooniks valmistuda – see asjaolu määrab olulise suuna evakuatsiooni korraldamiseks valmistumisel.

3. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamise käik

Ulatuslik evakuatsioon peab olema kiire ja turvaline. Kuidas see saavutatakse, sõltub suurel määral ulatusliku evakuatsiooni ettevalmistamisest, sh inimeste teadlikkusest, valmisolekust ja oskusest hädaolukorras tegutseda.

Et inimesed oleksid teadlikud ja valmis hädaolukordades käituma, teavitatakse avalikkust kriisi põhjustada võivatest ohtudest, võimalikest tagajärgedest ja antakse elanikele käitumisjuhised. Selle korraldamiseks kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega⁹ hädaolukordade loetelu ja määrab korraldamise eest vastutavad asutused. Päästeameti 2017. aastal tellitud uuringust¹⁰ selgus, et elanike teadlikkus võimalikest hädaolukordadest ja valmisolek neis iseseisvalt toime tulla on väike, ja tõsisesse hädaolukorda sattumisele mõeldakse pigem harva või üldse mitte. See tähendab, et praegu pole elanikud piisavalt ette valmistatud ulatuslikuks evakuatsiooniks, mis teeb ulatusliku evakuatsiooni korraldamise keerukaks ja ajamahukaks.

Ulatusliku evakuatsiooni korraldus peab tagama ohustatud alal viibivate inimeste:

- teavitamise ohust ja käitumisjuhiste andmise;
- suunamise ohutusse asukohta;
- transportimise, majutamise, toidu ja muu esmavajaliku (vajaduse korral).

Et paigutada kõik inimesed ohustatud alalt ohutusse asukohta ümber, tuleb arvestada ühiskonna vajadusi ja võimalusi. Eritähelepanu nõudvad sihtrühmad on näiteks vanurid, turistid, haiged, kodutud ja erivajadustega inimesed. Lisaabi võivad vajada ka asutused, kes on valmistunud objektilt evakuatsiooni korraldamiseks, näiteks kinnipidamisasutused, haiglad ja muud raviasutused, vanadekodud, lasteaiad jmt.

Peale inimeste evakueerimise on vaja arvestada evakuatsioonialal viibivate loomadega. Nende puhul järgitakse ulatusliku evakuatsiooni ajal kindlaid põhimõtteid, mida elanikud peavad teadma. Need on järgmised:

- loomade heaolu eest vastutab loomaomanik või loomade eest vastutaja;
- juht- ja saatekoerad evakueeritakse koos inimestega;
- lemmikloomad evakueeritakse koos omanikuga juhul, kui nad ei valmista ohtu ja selleks on võimalus;
- põllumajandus- ja muude loomade evakueerimise otsustab ja korraldab nende omanik või vastutaja, kui see ei sea ohtu tema enda elu.

⁹ Hädaolukorra seaduse § 10 lg 3 alusel kehtestatav VV määrus, mida praeguseks pole veel vastu võetud.

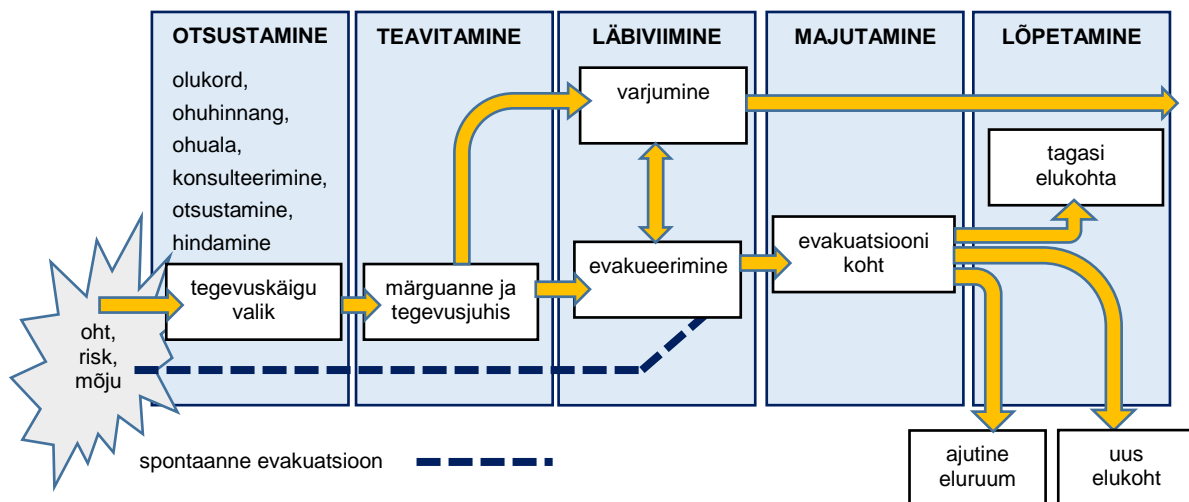
¹⁰ „Elanikkonna hädaolukorras valmisoleku alase teadlikkuse indeksuuring 2017“. Päästeamet. Kantar Emor.

Ulatuslik evakuatsioon korraldatakse süsteemselt (protsessipõhiselt). See lihtsustab teadmiste edasiandmist ja evakuatsiooniks valmistumist, võimaldades tegevust ja ressursside kasutamist ulatuslikku evakuatsiooni kulgemise järgi paindlikult suunata. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamise protsessis eristatakse viit etappi, nagu:

- 1) otsustamine,
- 2) teavitamine,
- 3) läbiviimine,
- 4) majutamine,
- 5) lõpetamine.

Politsei- ja Piirivalveameti ülesanne on korraldada ulatusliku evakuatsiooni korral teavitamine, läbiviimine, majutamine ja lõpetamine. Hädaolukorda või selle ohu lahendamist juhtiv asutus otsustab koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga ulatusliku evakuatsiooni käivitamise vajaduse ja ulatuse.

Järgmisel joonisel on kujutatud ulatusliku evakuatsiooni korraldamise protsess, mis sisaldab ka varjumist ja spontaanset evakuatsiooni.



Joonis 1. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamise käik

3.1 Otsustamine

Õigus otsustada ulatusliku evakuatsiooni alustamise üle on antud kõigile hädaolukorra lahendamist juhtivatele asutustele ja isikutele, kuid hädaolukorra seaduse kohaselt saab selle läbiviimist korraldada üksnes Politsei- ja Piirivalveamet.

Otsustamise etapp sisaldab järgmist:

- olukorra teadvustamist;

- ohuhinnangu koostamist;
- ohustatud ala määramist;
- Politsei- ja Piirivalveameti hindab olukorda;
- konsulteerimist Politsei- ja Piirivalveametiga;
- kaalutletud valikut (sh kas varjumine või evakuatsioon);
- otsust ja selle edastamist Politsei- ja Piirivalveametile.

Hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuste ja isikute kohustus on vajaduse korral algselt alustada evakuatsiooni korraldamine, mis eeldab, et teadvustatakse sellise hädaolukorra või selle ohu võimalust, mis

- võib esile kutsuda vajaduse korraldada ulatuslik evakuatsioon etteplaanitult või
- põhjustab kohe vajaduse korraldada ulatuslik evakuatsioon kiireloomulisena.

Hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse tavapärase praktika on hinnata sündmuse võimalikku arengut ja sellega kaasnevat tegureid. Sageli on asutustel juba enne määratud kriteeriumid, mis viitavad vajadusele alustada ulatuslikku evakuatsiooni, andes võimaluse kiiremini teadvustada olukorda. Näiteks on Päästeametis kokku lepitud kriteeriumid, mis veetaseme tõusu teatud prognoosi korral viitavad vajadusele alustada tegevust võimaliku sündmuse lahendamiseks, sh otsustada, kas on vaja korraldada ulatuslik evakuatsioon. Seda teadmist ja kriteeriume on tähtis jagada Politsei- ja Piirivalveametiga, kellel on siis võimalus teadlikumalt valmistuda ulatusliku evakuatsiooni korraldamiseks.

Evakuatsioonivajaduse tekkimise korral peab hädaolukorda juhtiv asutus edastama Politsei- ja Piirivalveametile vähemalt järgmise teabe:

- ohuhinnang – ohtude ja mõju analüüs, prognoos, ohustatud alas viibijate ja evakuatsiooni läbiviijate turvalisus, kaitsemeetmete vajadus;
- ohustatud ala – ala piirid;
- ajakriitilisus – hinnanguline võimalik aeg enne ohu realiseerumist;
- kaalutletud soov – sobilikum ja otstarbekam meede, läbiviimise viis jmt.

Esimese tegevusena hindab Politsei- ja Piirivalveamet olukorda, ohustatud ala ja ulatusliku evakuatsiooni läbiviimise võimalikkust, tehes kindlaks järgmise:

- evakueeritavate hulk – ohustatud ala viibivate inimeste hulk ja kooslus;
- oluliste objektide hulk – asutused, mis vajavad abi ulatusliku evakuatsioon toimumisel;
- võimalikud ressursid – asukoht, kellaaeg, nädalapäev jm tegurid mõjutavad evakuatsiooni läbiviimiseks vajalike ressursside kaasamise kiirust;
- ilmaprognoos – ilm võib mõjutada oluliselt evakuatsiooni läbiviimist;
- ajaprognos – esmane aja ja evakuatsiooni võimalikkuse hindamine, hinnates omavahel kasutada olevat aega ja ohustatud alalt inimeste väljasaamiseks

kuluvat aega ning seeläbi hinnates evakuatsiooni korraldamise võimalikust. Et hinnata ohustatud alalt inimeste väljasaamiseks vajalikku esmast aega, kasutatakse järgmist valemit:

$$T_o + T_t + T_e = T_k, \text{ kus}$$

T_o = aeg olukorra teadvustamisest kuni otsuseni evakuatsiooni alustada;

T_t = aeg teavitamiseks ja evakuatsiooni ettevalmistamiseks;

T_e = aeg evakuatsioon läbiviimiseks ohustatud alal;

T_k = aeg kokku ohustatud alalt inimeste väljasaamiseks.

Ulatusliku evakuatsiooniga alustamist otsustav ja seda korraldav asutus peavad otsustamise etapis tegema tõhusat koostööd, et tagada otsuse kaalutletud vastuvõtmine ning evakuatsiooni kiire ja turvaline läbiviimine.

Hädaolukorra seaduse järgi otsustavad ulatusliku evakuatsiooni korraldamise need asutused, kes juhivad hädaolukorra või selle ohu lahendamist, kuid otsustamisel on seatud ka piirang. Nimelt saavad asutused otsustada ulatusliku evakuatsiooni korraldamise viisi sõltuvalt oma pädevusest ehk soovituslikuna või sunniviisilisena.

Ulatusliku evakuatsiooni otsustamisõigus soovituslikuna on hädaolukorra või selle ohu lahendamisel järgmistel asutustel:

- Vabariigi Valitsuse poolt hädaolukorra lahendamist juhtima määratud täidesaatva riigivõimu asutused: Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Keskkonnaamet, Terviseamet, Veterinaar- ja Toiduamet;
- elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus, kui hädaolukord on põhjustatud elutähtsa teenuse raskete tagajärgedega või pikaajalisest katkestusest.

Õigus otsustada ulatuslik evakuatsioon läbi viia sunniviisi tuleneb asutustele ja isikutele antud õigusest hädaolukorra või selle ohu lahendamisel rakendada viibimiskeeldu. Viibimiskeeldu rakendamine annab võimaluse kohustada isikut määratud piirkonnast või selle osast lahkuma ning keelata tal selles piirkonnas või selle osas viibida, kui see on vajalik hädaolukorra lahendamiseks. Õigus viibimiskeeldu rakendada, seega ka õigus otsustada ulatuslik evakuatsioon läbi viia sunniviisi, on järgmistel asutustel ja isikutel:

- Politsei- ja Piirivalveamet,
- Kaitsepolitsei amet,
- Päästeamet,
- Vabariigi Valitsus eriolukorra väljakuulutamisel,
- eriolukorra juht,

- eriolukorra tööde juht,
- eriolukorra juhi määratud ametiisik.

Vajaduse korral on Politsei- ja Piirivalveametil üldkorrakaitseorganina õigus otsustada ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine sunniviisi ka nendel juhtudel, kus hädaolukorda või selle ohu lahendamist juhival asutusel ei ole selleks pädevust.

Ulatusliku evakuatsiooni läbiviimine sunniviisi on äärmuslik abinõu. Enne kui otsustada see kasutusele võtta, tuleb seda põhjalikult kaaluda, kuivõrd eelkõige on ulatusliku evakuatsiooni korral tegemist ohustatud alal viibivatele inimestele riigi toetuse pakkumisega, et nad läheksid ohutusse asukohta. Tähtis on, et inimesed teadvustavad, mis ohud neid ähvardavad, mõistavad nende võimalikke tagajärgi, oleksid ette valmistunud ja otsustaksid teadlikult, kuidas kriisiolukorras tegutseda, sh käitumisjuhiseid vajaduse korral eirata. Kui evakuatsiooni läbiviimise ajal hakata inimesi ümber veenma või nende toimetuleku taset hindama¹¹, võib see ajal, mil on vaja kiiresti tegutseda, ohustada teisi evakueerimist vajavaid inimesi.

3.2 Teavitamine

Teavitamise etapp algab kohe, kui on vastu võetud otsus evakueerida ning Politsei- ja Piirivalveameti on määranud evakuatsioonijuhi.

Teavitamise etapp sisaldab järgmist:

- evakuatsiooni juhtimisstruktuuri töö alustamist,
- koostööpartnerite teavitamist,
- info- ja kriisitelefoni tööga alustamist,
- psühholoogilise abi algatamist,
- avalikkuse teavitamist,
- evakuatsioonialal viibijate teavitamist ohust,
- evakuatsioonialal oluliste objektide teavitamist,
- evakuatsiooni läbiviimiseks valmistumist.

Evakuatsiooni juhtimisstruktuuri töö alustamine – moodustatava juhtimisstruktuuri ülesehitus ja koosseis peab vastama evakuatsiooni korraldamise vajadustele, tagades evakuatsiooni ettevalmistamise ja läbiviimise koostöös partneritega, sh olema ühendatud või tegutsema koostöös juhtimisstruktuuriga (staabiga), mille on moodustanud hädaolukorda lahendamist juhtiv asutus.

¹¹ Inimene võib olla kohaselt valmistunud ja piisavalt kaitstud, et kriisi ajal tema enda elukeskkonnas toime tulla.

Koostööpartnerite teavitamine – et tagada vajalike koostööpartnerite aktiveerimine ning nende kaasamise evakuatsiooni korraldamisse.

Info- ja kriisitelefoni töö alustamine – et tagada sündmusega seotud isikute lähedaste varustamine infoga, on vaja panna koostöös hädaolukorra lahendamist juhtiva asutusega tööle info- ja kriisitelefoni.

Psühholoogilise abi algatamine – et tagada kriisiaegse psühholoogilise abi korraldamine vajalikus mahus juba kriisi varases staadiumis koostöös sündmust juhtiva asutusega.

Avalikkuse teavitamine – kogu evakuatsiooni vältel on vaja hoida avalikkus informeerituna ja tagada meediale teabe kättesaadavus koostöös hädaolukorra lahendamist juhtiva asutusega.

Evakuatsioonialal viibijate ohuteavitust – see hõlmab ohualal ja selle lähiümbruses viibivate inimeste teavitamist ohust ja käitumisjuhiste andmist Politsei- ja Piirivalveameti poolt eri teavituskanalite kaudu, kuni inimesed on ohualt evakueeritud. Teavitus peab kiiresti jõudma kõigi ohualas viibivate inimesteni ja andma selged tegevusjuhised.

Ohuteavitus on ülitähtis tegur inimese elu ja tervise kaitsel ning otse seotud evakuatsiooni läbiviimise kiiruse ja tõhususega. Võimalikud teavituskanalid peavad olema määratud juba enne vajadust evakuatsiooni järele, näiteks riikliku evakuatsiooniplaani koostamise käigus. Teavituskanalid tuleb määrata ka juhtudeks, kui kõik elutähtsad teenused (side, elekter) ei toimi. Ohualas viibivate inimeste teavitamiseks sobilikud viisid võivad olla näiteks järgmised:

- SMS-teavitus,
- e-post,
- ettevõtete varajase hoiatuse süsteem,
- raadio ja televisioon,
- internet,
- sõidukite sireenid ja valjuhääldid,
- evakuatsiooniala läbikäimine.

Evakuatsioonialal oluliste objektide teavitamine – hõlmab ohustatud alal olevate oluliste asutuste teavitamist, kontakti loomist ja lisaabi vajaduse väljaselgitamist. Olulised asutused on need, mis võivad ulatusliku evakuatsiooni korral vajada lisaabi, näiteks kinnipidamisasutused, haiglad ja muud ravi-asutused, vanadekodud, lasteaiad jmt. Samuti näiteks ettevõtted, kelle tootmisprotsesside peatamine võib olla ajakulukas.

Evakuatsiooni läbiviimiseks valmistumine – hõlmab vajalikke tegevusi, millega kavandatakse evakuatsiooni läbiviimine evakuatsioonialal. Nende tegevuste hulka kuulub näiteks:

- liiklusskeemi ja evakuatsiooniteede määramine (evakuatsioonialal ja väljaspool);
- kogunemispunkti asukoha(-de) määramine ja aktiveerimine;
- evakuatsioonipiirkonna ressursside hindamine ja kaasamine (transport, partnerid).

3.3 Läbiviimine

Evakueerumine algab pärast ohu tajumist, kui inimesed kas spontaanselt (vabatahtlik evakuatsioon) või pärast vastavate käitumisjuhiste (soovituslik evakuatsioon) saamist otsustavad ohualt iseseisvalt lahkuda.

Evakuatsiooni läbiviimise etapp algab sellega, et Politsei- ja Piirivalveamet alustab evakuatsiooni läbiviimist evakuatsioonialal, hõlmates:

- evakueerimist ehk tegevusi evakuatsioonialal,
- kogunemispunktide tööd,
- liikluse ja transpordi korraldamise.

Evakueerimine ehk evakuatsioonialal tegutsemine tähendab alljärgmist.

Evakuatsioonialal inimeste suunamine ja liikluse reguleerimine, et tagada inimeste ja sõidukite kiire ja turvaline väljumine ohustatud alalt kokkulepitud evakuatsiooniteede kaudu.

Evakuatsiooniala läbikäimine, et tagada inimeste lisateavitamine ja vajaduse korral evakuatsioonil abistamine ükselt uksele meetodil. See teavitusmeetod on kõige mõjukam, kuid kõige ressursimahukam (teavitajad, sõidukid, sidevahendid, aeg). Kui ressursi on vähe ja evakueerida on vaja kiiresti, tuleb kavandada, kuidas seda meetodit kasutada, eelistades neid, kes vajavad evakueerimisel abi. Tavapäraselt kulutab kaheliikmeline rühm u 5 min igale majapidamisele, seega kulub 12 majapidamise läbikäimiseks 60 min. Inimeste piisava teadlikkuse ja valmisoleku korral ohuolukorras iseseisvalt tegutseda ja ohuteavituse toimimisel on teavitamisvajadus väike.

Evakuatsioonialal evakueeritute transpordi korraldamist, et tagada inimeste kiire väljasaamine ohustatud alalt evakueeritute kogunemispunkti.

Evakuatsiooniala oluliste asutuste toetus, et tagada evakuatsioonialal asuvate oluliste objektidele evakuatsiooniks lisaabi andmine kokkulepitud mahus.

Evakuatsiooniala piiramine ja turvamine – evakuatsioonialale sisenemine tõkestatakse ja selle perimeetrit kontrollitakse, tagamaks, et inimesed ei pääse ohustatud alale ning ohustatud alal asuva vara turvalisus. Kui on vaja ja on võimalik, korraldatakse evakuatsiooniala turvamine patrullidega. Evakuatsiooniala piiramine ja turvamine tagatakse kuni Politsei- ja Piirivalveamet kuulutab ulatusliku evakuatsiooni lõppenuks. Kui evakuatsiooniala saab kahjustada osaliselt või tervikuna, antakse kahjustunud ala valve edasine korraldamine ala taastamist korraldavale asutusele, ala valdajale või kohalikule omavalitsusele.

Evakuatsioonialale sisenemise korraldust – Politsei- ja Piirivalveameti evakuatsiooniala tegevuste juht korraldab, kui on vaja ja see on võimalik, evakuatsioonialale ajutise sisenemise, et võimaldada näiteks elanikel ära tuua hädavajalikud asjad või ekspertidel siseneda olukorra hindamiseks.

Evakueeritute kogunemispunkti töö sisaldab (väljaspool evakuatsiooniala) alljärgnevat.

Evakueeritute loendamist – võimaluse korral loendatakse kõik evakuatsioonialast väljuvad inimesed;

Evakueeritute isikutuvastust – tehakse vaid vajaduse korral või evakuatsioonijuhi korraldusel;

Evakueeritute registreerimist – registreeritakse kõik evakueeritud, kellele korraldatakse transport evakuatsioonikohta, teised loendatakse või võimaluse korral registreeritakse. Andmed on vajalikud muu hulgas kriisi- ja infotelefoni tegevuse tagamiseks;

Evakueeritute määramist evakuatsioonikohtadesse – evakueeritute registreerimisel määratakse evakueeritutele vajaduse korral evakuatsioonikoht, mille andmeid hoitakse koos registreerimisandmetega;

Transpordipunkti avamist – registreeritud evakueeritute sõidutamiseks määratud evakuatsioonikohta;

Evakueeritutele turvalise keskkonna tagamist – võimaluse ja vajaduse korral paigutatakse evakueeritud sooja ja turvalisse keskkonda kuni transpordi tagamiseni, ohu lõppemiseni, pere kokkusaamiseni vmt.

Liikluse ja evakueeritute transpordi korraldamine (väljaspool evakuatsiooniala) sisaldab alljärgnevat.

Liikluse ümberkorraldamine, et tagada liikluse ümberkorraldamine evakuatsiooniala ümbruses ja evakuatsiooniteedel, sh vajaliku teemärgistuse paigaldamise;

Evakuatsiooniteedel liikluse reguleerimine, et tagada sõidukitele võimalus ohualast väljuda, nende edasine suunamine ohualast kaugemale ja vajaduse korral liikumine evakuatsioonikohtadesse;

Evakueeritutele transpordi korraldamine, et tagada ühiselt korraldatud transporti vajavate evakueeritute vedu transpordipunktist evakuatsioonikohta.

3.4 Majutamine

Evakuatsiooni majutamise etapp algab võimalike evakuatsioonikohtade aktiveerimisega ja hõlmab evakueeritute registreerimist, paigutamist ja nende viibimist evakuatsioonikohtades seni, kuni olukord nende tagasipöördumiskohas on turvaline, või korraldatakse nende ümberpaigutamine ajutisse majutuskohta või alaline ümberasustamine.

Majutamist ei vaja üldjuhul kõik evakueeritud, kuivõrd enamik neist eelistab avalikus evakuatsioonikohas viibimisele leida endale ise mõni muu majutuskoht kas suvekodus, sugulaste või tuttavate juures, hotellis vm. Evakueeritutele majutamist kavandades arvestatakse, et evakuatsioonikohta vajab evakueeritute 10–20%. See osatähtsus võib suureneeda näiteks siis, kui on vaja evakuatsioon läbi viia kiiresti või inimeste teadlikkus evakuatsioonist on väike.

Sõltuvalt sündmusest võib evakueeritute tagasipöördumine senisesse elukohta olla võimalik mõne tunni või alles mõne kuu pärast, kuid vahel osutada võimatuks ja lõppeda alalise ümberasustamisega. Seetõttu tuleb evakueeritute majutamisel arvestada järgmise kolme võimaliku majutamiseviisi ja -kohaga:

- 1) ajutiselt avatav avalik **evakuatsioonikoht** või
- 2) ümberpaigutamine **ajutisse majutuskohta** või
- 3) **alaline ümberasustamine**.

Avalikud **evakuatsioonikohad** võimaldavad paigutada evakueeritud kiiresti turvalisse keskkonda, kus nende elu ja tervis pole enam ohus, ning tagada neile seal majutuskoht ja eluks esmavajalik. Tegemist on esmase ja lühiajalise majutamise üldjuhul kusagil ühiskondlikus hoones (nt kultuurimaja, spordihoone vmt), mis võetakse eelnimetatud põhjusel erandkorras kasutusele. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel arvestatakse inimeste paigutamiseks avalikesse evakuatsioonikohtadesse **kuni 48 tunniks**, mida

vajaduse korral pikendatakse ühe nädalani. Kui majutusvajadus on pikaajaline, tuleb tagada evakueeritute ümberpaigutamine ajutistesse majutuskohtadesse. Avalikes evakuatsioonikohtades evakueeritute majutamiseks koostavad kohaliku omavalitsuse üksused koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga **evakuatsioonikohtade plaanid**. Need koostatakse arvestusega, et avalikesse evakuatsioonikohtadesse on võimalik paigutada vähemalt 2% kohaliku omavalitsuse üksuse elanikke, võimaldades neis kohtades majutada kokku ligikaudu 26 000 inimest. Kuigi 2% määr on vähim vajalik, on soovitatav arvestada 10% elanike paigutamisega. See võimaldab paigutada evakueeritud kiiresti ja senise elukoha läheduses, lihtsustades evakuatsiooni korraldamist. Evakuatsioonikohtade aktiveerimise ja kasutuselevõtu korraldab Politsei- ja Piirivalveamet.

Evakueeritute ümberpaigutamine **ajutisse majutuskohta** (ajutine eluruum) ei kuulu ulatusliku evakuatsiooni korralduse hulka, kuid see peab olema tagatud hädaolukorra tõttu peavarjuta jäänud inimeste pikaajaliseks majutamiseks (kauem kui üks nädal). Ajutisteks majutuskohtadeks sobivad näiteks üürikorterid, majutusasutused jmt. Nende majutuskohtade kasutuselevõtmine on Siseministeriumi hinnangul mõistlik korraldada vajadusepõhiselt ja selleks eraldi riiklikku plaani ei koostata. Kõige tavalisema ümberpaigutamise vajaduse võib põhjustada kiirgushädaolukord¹², mistõttu arvestatakse ulatusliku evakuatsiooni korraldamisel inimeste ümberpaigutamisega ajutisse majutuskohta **kuni 1 aastaks**. Vajaduse lühiajalise ümberpaigutamise järele võib põhjustada ala ajutine elamiskõlbmatuks muutumine näiteks üleujutuse, plahvatuse või muu hädaolukorra tagajärjel.

Kui majutusvajadus on pikaajaline, siis praegu paigutatakse peavarjuta jäänud inimesed ümber ajutisse majutuskohta **sotsiaalhoolekande seaduse** alusel, mille kohaselt on eluruumi ja muude sotsiaalhoolekandeteenuste tagamine kohalike omavalitsuste korraldada. Siseministerium on seisukohal, et eelkirjeldatud korraldus ei pruugi tagada suurele hulgale peavarjuta jäänud inimestele vajalikku abi, ületades kohalike omavalitsuste ja tavapärase sotsiaalhoolekande võimalused. Siin on vaja, et hoolekandekohustuse täitmisel tegutseks riik. Siseministeriumi hinnangul tuleks vajadust riigi tegutsemise järele veel kord hinnata ja vajaduse korral välja töötada korrad, et selguks piir kohaliku ja keskvõimu ülesannete ning rahastamiserisuste vahel. Sama mõte on esitatud ka Riigikohtu seisukohas¹³. Riigi hoolekandekohustuse

¹² Kiirgusseaduse § 105 lg 3 alusel kehtestatud VV määruse kohaselt: „Ümberpaigutamist, s.o inimeste radioaktiivselt saastunud maa-alalt äraviimist kuni üheks aastaks, tuleb kaaluda juhul, kui eemaloleku esimese 30 päeva jooksul välditakse rohkem kui 30millisiivertilist efektiivdoosi“.

¹³ RK lahendi 3-41-8-09 alusel peab seadusandja kehtestama sellised õigustloovad aktid, mis võimaldaksid eristada KOV-dele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ja näeksid ette KOV-dele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.

täitmise näitena sobivad välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega sätestatud toimingud, mida saaks kasutada ka suure hulga peavarjuta jäänud inimeste abistamiseks.

Evakueeritute **alaline ümberasustamine** (uus elukoht) ei kuulu ulatusliku evakuatsiooni korralduse hulka, kuid see peab olema korraldatud, et vajaduse korral tagada hädaolukorra tõttu peavarjuta jäänud inimeste alaline ümberasustamine. Evakueeritute alalise ümberpaigutamise vajaduse võib kõige tõenäolisemalt põhjustada kiirgushädaolukord¹⁴. Praegune korraldus toimuks samamoodi peavarjuta jäänud inimestele ajutise majutuskoha tagamisega ning Siseministeriumi näeb vajadust, et ka siin tegutseks riik, kes osaleks hoolekandekohustuse täitmisel.

Evakueeritute ümberpaigutamisel ajutisse majutusk kohta või nende alalisel ümberasustamisel on majutuskoha asukoha valikul soovitatav lähtuda järgmistest kriteeriumitest:

- **elukoha lähedus** – tagab evakueeritute senise elukorralduse jätkumise võimalikult suures ulatuses (töökoht, koolid, lasteaiad jmt);
- **suuremad asulad** – tagab evakueeritutele vajalike teenuste kättesaadavuse (apteek, poed, spordirajatised jmt).

Majutamise etapp lõpeb evakuatsioonikohtade sulgemisega. Evakueeritud sõidutatakse tagasi nende senisesse elukohta või rakendatakse nende abistamist sotsiaalhoolekande süsteemi kaudu.

3.5 Lõpetamine

Evakuatsiooni lõpetamiseks teavitab hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus Politsei- ja Piirivalveametit ohu lõppemisest. Hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus peab enne lõppotsuse tegemist hindama, milline on ala kasutusseisund (kasutuskõlblik, osaliselt kasutuskõlblik või kasutuskõlbmatu).

Kui ala ei ole saanud kahjustada, korraldatakse evakueeritute tagasipöördumine ja lõpetatakse evakuatsioon.

Kui ala on osaliselt või täielikult kahjustatud, tuleb evakuatsiooni jätkata, kuni on selgunud kahjustatud ala olukord ja võimalikkus evakueeritutel tagasi pöörduda. Vajaduse korral korraldatakse abitusse olukorda sattunud evakueeritute abistamine sotsiaalhoolekande süsteemi kaudu.

¹⁴ Kiirgusseaduse § 105 lg 3 alusel kehtestatud VV määruse kohaselt: „Ümberasustamist, s.o elanike alalist ümberpaigutamist, tuleb kaaluda juhul, kui ümberasustamata jätmisel ületaks elaniku efektiivdoos elu jooksul 1 siiverti“.

Lõpetamise etapp hõlmab järgmist tegevust:

- korraldatakse evakueeritute tagasipöördumine;
- korraldatakse evakueeritutele pikaajaline või alaline majutus;
- kuulutatakse ulatusliku evakuatsiooni lõppenuks;
- kaetakse evakuatsiooni läbiviimisega tekkinud kulud.

Evakueeritute tagasipöördumise korraldamine tagab evakuatsioonikohas viibivatele evakueeritutele sõidutamise nende senisesse elukohta.

Evakueeritutele pikaajalise või alalise majutuse korraldamine tagab kohalike omavalitsuste poolt korraldatava eluruumi ja muud sotsiaalhoolekande teenused neile evakueeritutele, kel ei ole võimalik pöörduda tagasi senisesse elukohta (keskkond või elukoht on elamiskõlbmatu).

Elatusliku evakuatsiooni lõppenuks kuulutamine. Politsei- ja Piirivalveamet kuulutab ulatusliku evakuatsiooni lõppenuks ja lõpetab evakuatsiooniga seotud tegevused.

Evakuatsiooni läbiviimisega tekkinud kulude katmine¹⁵. Politsei- ja Piirivalveamet koondab kokku evakuatsiooni läbiviimisega seotud kulud juhul, kui asutused ei otsusta teisiti. Näiteks võib hädaolukorra lahendamise seotud kulud koondada hädaolukorra lahendamist juhtinud asutus. Põhjalikult on ulatusliku evakuatsiooni kulude katmist käsitletud Siseministeriumi juhendis „Ulatusliku evakuatsiooni korraldamise õiguslikud alused“ (2017).

¹⁵ Kulude katmise põhimõtted tulenevad riigieelarve seadusest, mida hädaolukorra seadus täpsustab kulude katmise põhimõtetega eriolukorra ajal. Riigieelarve seadus sätestab riigieelarve koostamise, vastuvõtmise ja selle vahendite kasutamise tingimused ning korra, samuti Vabariigi Valitsuse reservi ja stabiliseerimisreservi kasutamise tingimused. Hädaolukorra seadus sätestab kulude katmise eriolukorras, kui olukorra lahendamiseks rakendatakse sundvõõrandamise või sundkasutamise meetet või töökohustuse meetet.

4. Ulatusliku evakuatsiooni korraldamise võime

Ulatusliku evakuatsiooni korraldamine Politsei- ja Piirivalveameti eestvedamisel peab tagama valmisoleku viia evakuatsioon läbi väga erinevates tingimustes ja mahus. Eelmises peatükis kirjeldatud protsess loob ulatusliku evakuatsiooni korraldamise süsteemi ja annab teadmised, kuid ulatusliku evakuatsiooni korraldamiseks vajame lisaks võimeid, mis annavad kindluse, et oleme suutelised kavandatu kohaselt tegema järgmist:

- 1) evakuatsiooni korraldamise valmisolek,
- 2) evakuatsiooni juhtimine,
- 3) teavitamine,
- 4) evakueerimine,
- 5) kogunemispunktide töö,
- 6) liikluskorraldus,
- 7) evakueeritute transport,
- 8) evakuatsioonikohtade töö.

Võimete soovitud tase määratakse tehtavate ülesannete ja oodatava valmiduse kaudu järgmistes alapeatükkides esitatu alusel.

Et hinnata evakuatsioonisuutlikkuse hetkeseisu ja seda edasi arendada on tähtis, et Politsei- ja Piirivalveamet koostaks ulatusliku evakuatsiooni võimeanalüüsi, milles hindab ja arendab järgmisi asjaolusid:

- evakuatsiooni ajal kasutatavate inimeste hulk ja selle piisavus;
- vajalikud oskused ja teadmised, vajadus väljaõppe järele;
- vajalikud korrad;
- tehnika ja vahendid, sh sidevahendid;
- varude vajadus, sh asutuse ja riigi tegevusvaru.

Võime hindamisel selgitatakse välja hetkeolukord, võrreldakse seda võime soovitud tasemega, loetletakse võimelüngad ja esitatakse võimelünkade kaotamise meetmed, nende hinnanguline maksumus ning tuuakse esile meetmete täitmise eest vastutavad. Eeltoodut tehakse Politsei- ja Piirivalveameti vaates, tuues võimelünkade tuvastamisel muu hulgas esile vajaduse kaasata partnerid ja loetleda partnerite tegevuse võimalik ulatus, vajalikud meetmed ja maksumuse.

4.1 Evakuatsiooni korraldamiseks valmisolek

Politsei- ja Piirivalveameti võime olla valmis korraldama evakuatsiooni (soovitud tase) tagab piirkondlikul ja riiklikul tasandil valmiduse:

- 1) võtta ööpäev läbi vastu ja edastada teavet kontaktpunkti kaudu;
- 2) hinnata kohe ohustatud ala suurust, olukorda ja evakuatsiooni läbiviimise võimalikkust ning nõustada sündmuse lahendamist juhtivat asutust;
- 3) määrata kohe evakuatsiooni juht;
- 4) alustada kohe tegevusega riiklikule evakuatsiooniplaani järgi;
- 5) alustada kohe tegevust evakuatsiooni korraldamiseks.

4.2 Evakuatsiooni juhtimine

Politsei- ja Piirivalveameti võime juhtida evakuatsiooni (soovitud tase) tagab piirkondlikul ja riiklikul tasandil valmiduse:

- 1) juhtida evakuatsiooni korraldamist;
- 2) tegutseda koostöös sündmuse lahendamist juhtiva asutusega;
- 1) moodustada ja komplekteerida vajalik juhtimisstruktuur ning tagada selle töö;
- 2) kaasata evakuatsiooni korraldamisse vajalikud partnerid;
- 3) algatada psühholoogilise abi andmine;
- 4) algatada tegevus riikliku evakuatsiooniplaani järgi.

4.3 Teavitamine

Politsei- ja Piirivalveameti võime teavitada evakuatsioonist (soovitud tase) tagab valmiduse kommunikatsiooniga seotud tegevusteks, sealhulgas:

- 1) viivitamata tagada evakuatsioonialal ja selle vahetus lähetuses viibijate teavitamine ohust;
- 2) korraldada info- ja kriisitelefoni töö;
- 3) korraldada vajaduse korral avalikkuse teavitamine ja meediakanalitega koostöö tegemine.

4.4 Evakueerimine

Politsei- ja Piirivalveameti võime evakueerida (soovitud tase) tagab valmiduse alustada evakuatsioonialal tegevust 30 min jooksul, kaasata kiiresti ja vajalikus mahus ressursse ning korraldada tegevus evakuatsioonialal, sealhulgas:

- 1) suunata inimesi ja liiklust;
- 2) teavitada ja abistada inimesi;

- 3) korraldada transport;
- 4) toetada abivajavaid objekte;
- 5) piirata ja turvata evakuatsiooniala;
- 6) korraldada evakuatsioonialale sisenemise korraldus.

4.5 Kogunemispunkti töö

Politsei- ja Piirivalveameti kogunemispunkti võime (soovitud tase) tagab valmiduse aktiveerida kogunemispunktid evakuatsiooniala ja sealt väljuvate evakuatsiooniteede läheduses, sealhulgas:

- 1) tagada evakueeritute olukorrateadlikkus;
- 2) loendada evakuatsioonialalt väljuvad evakueeritud;
- 3) vajaduse korral tuvastada evakueeritud;
- 4) registreerida evakueeritud;
- 5) määrata evakueeritud evakuatsioonikohtadesse;
- 6) korraldada transpordipunkti töö;
- 7) tagada võimaluse korral evakueeritutele võimalus ühendust võtta pereliikmetega;
- 8) tagada evakueeritutele turvaline keskkond.

4.6 Liikluse korraldamine

Politsei- ja Piirivalveameti võime liiklust korraldada (soovitud tase) tagab valmiduse korraldada vajalikud liiklusmuudatused väljaspool evakuatsiooniala, sealhulgas:

- 1) ümber korraldada teemärgistus evakuatsiooniala ümbruses;
- 2) reguleerida liiklust evakuatsiooniteedel ja evakuatsiooniala ümbruses.

4.7 Transport

Politsei- ja Piirivalveameti võime transportida (soovitud tase) tagab valmiduse kaasata kiiresti ja vajalikul hulgal sõidukeid evakueeritute veoks, sealhulgas:

- 1) hinnata ja kaasata evakuatsiooniala läheduses olevaid transpordivõimalusi ja -vahendeid;
- 2) tagada vajaduse korral sõidukid, et evakueeritud evakuatsioonialal transportida;
- 3) korraldada evakueeritute transport transpordipunktist evakuatsioonikohta;
- 4) korraldada evakueeritute transport evakuatsioonipunktist tagasi senisesse elukohta või kohalike omavalitsuste poolt määratud asukohta.

4.8 Evakuatsioonikoha töö

Politsei- ja Piirivalveameti võime korraldada evakuatsioonikoht (soovitud tase) tagab valmiduse võtta kasutusele ja paigutada kohaliku omavalitsuse üksuse avalikesse evakuatsioonikohtadesse lühiajaliselt (kuni 48 tunniks, mida vajaduse korral pikendatakse ühe nädalani) kokku ligikaudu 26 000 inimest¹⁶, sealhulgas:

- 1) võtta kasutusele evakuatsioonikohtade plaan;
- 2) komplekteerida personaliga vajalikud evakuatsioonikohad ja tagada nende töö;
- 3) pidada arvestust evakuatsioonikohas viibivate evakueeritute üle;
- 4) tagada evakueeritutele, sh evakueeritud loomadele, esmavajalik toitlustamine ja joogivesi;
- 5) tagada evakueeritutele, sh evakueeritud loomadele, magamiskoht ja -tarbed¹⁷;
- 6) tagada evakueeritutele esmased olme- ja hügieenitingimused ning -vahendid, sh ruumide korrashoid ja prügivedu;
- 7) tagada evakueeritutele esmaabi andmine ja füüsiline turvalisus;
- 8) tagada evakueeritutele info edastamine ja võimaluse korral meedia jälgimine;
- 9) tagada evakueeritutel võimaluse korral võtta ühendust lähedastega;
- 10) korraldada võimaluse korral huvitegevust.

¹⁶ Evakuatsioonikohad määratakse kohaliku omavalitsuse üksuste kaupa, arvestusega majutada seal lühiajaliselt vähemalt 2% vastava kohaliku omavalitsuse üksuse elanikest.

¹⁷ Loomade majutamine – üldisest majutusosalast eraldi, omanikele ligipääsetav ja nemad hoolitsevad. Juht- ja saatekoerte puhul kaaluda inimesega kokku jätmist ja vajaduse korral eraldi evakuatsioonikoha avamist neile.

5. Tegevuskava

Nr	Tegevus	Vajadus	Vastutaja	Tähtaeg
1.	PPA ¹⁸ evakuatsiooni võimeanalüüsi koostamine	Koostada võimeanalüüs, et rakendada evakuatsiooni kontseptsioon, hinnata ja arendada PPA praegust võimet ning välja selgitada vajadus kaasata partnereid	PPA	30.09.2018
2.	Evakuatsioonikohtade plaan	hädaolukorra seaduse § 14 lg-st 5 tulenev ülesanne ja tähtaeg	PPA	30.06.2018
3.	PPA riiklik evakuatsiooniplaan	Sõlmida PPA ja kaasatavate põhipartnerite vahel kogu evakuatsiooni hõlmav koostöölepe, millest lähtuda evakuatsiooniks valmistumisel ja selle läbiviimisel	PPA	30.06.2019
4.	Evakueeritute pikaajaline majutamine	Teha Sotsiaalministeeriumile ettepanek hinnata vältimatu sotsiaalhoolekande võimet tagada suures ulatuses peavarjuta jäänud inimestele ajutine eluruum, uus elukoht jm toetus	PKPO ¹⁹	31.12.2018
5.	Evakuatsioon, sh riigisestse põgenike toetamine, põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral	Hinnata üle Siseministeeriumi allasutuste riigikaitseülesanded	PKPO	30.08.2018
6.	Objekti evakuatsiooni-kava täiendamine	Kaaluda vajadust ja võimalust määrata enesekontrolli tuleohutusaruande esitamise kohustusega asutustele ja ettevõtetele lisanõue hinnata objekti evakuatsiooni kavade koostamise käigus, kuidas tegutseda ulatusliku evakuatsiooni korral. Praegu piirduvad need asutused ja ettevõtted evakuatsiooni korraldamisega hoones ja enda territooriumil	PKPO	31.12.2018
7.	Siseministeeriumi juhendi „Ulatusliku evakuatsiooni korraldamise õiguslikud alused“ uuendamine	Viia Siseministeeriumi praegune juhend kooskõlla siinses kontseptsioonis kindlaksmääratuga	PKPO	31.12.2018

¹⁸ Politsei- ja Piirivalveamet

¹⁹ Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakond

Kokkuvõte

Eestis elavate ja viibivate inimeste elukeskkond on turvaline – meid ei ohusta mujal sageli tavapärased ohud, näiteks maavärinad, tsunamid, lumelaviinid või vulkaanid. Samas on ohte meilgi, näiteks tulekahjud, keemiaõnnetused või üleujutused. Täiendavalt on aasta-aastalt lisandunud uusi ohte, näiteks äkkrünnakud, terrorism või küberrünnakud, suurenenud on relvakonflikti võimalus. Seetõttu tuleb meilgi paremini läbi mõelda ja valmistuda erinevates kriisiolukordades tegutsemiseks.

Kõige paremini suudame kaitsta oma elu ja tervist, kui teadvustame ohte ja oleme kriisiolukordadeks valmistunud. Selle saavutamiseks tuleb elanikke teavitada kriise põhjustavatest ohtudest ja võimalikest tagajärgedest, anda neile teadmised, kuidas kriisiolukordadeks valmistuda ja käitumisjuhised kriiside korral tegutsemiseks.

Iga kriisi põhjustav olukord toob kaasa oma erisused ja ohud inimeste elule ning tervisele. See seab inimestele ja riigile tõsise proovikivi leida parim võimalik viis ühiseks tegutsemiseks elude ja tervise kaitsmisel.

Kriiside olukorras on ohuteavitus kõige kriitilisem ja mõjusaim tegur inimese elu ja tervise kaitsel ning otseses seoses muude vajalike abinõude (varjumine ja evakuatsioon) rakendamise kiiruse ja tõhususega. Teavitus peab kiiresti jõudma kõigi ohustatud alas viibivate inimesteni ja andma selged tegevusjuhised.

Ulatuslik varjumine ja evakuatsioon peab toimuma kiiresti ja turvaliselt. Selle saavutamine sõltub palju korraldamisest, kuid veelgi enam inimeste teadlikkusest, valmisolekust ja oskusest hädaolukorras tegutseda.

Kokkuvõttes andis käesolev kontseptsioon lähtekohad, tõi välja olulisuse ja seadis esmased suunad käsitletud teema edasiseks sisuliseks arendamiseks. Fookuses oli küll ulatusliku evakuatsiooni edasine korraldamine, kuid meie riik on õhuke ja me ei saa ega soovi luua ühilduvate tegevuste jaoks sarnaseid ning üksteist dubleerivaid protsesse ega võimeid, mistõttu käsitleti teemat tervikvaates.

Seatud eesmärgi – arendada meie riigi vajadustele ja võimalustele vastav ning kõiki ohte hõlmav evakuatsiooni korraldamise võime, seda Politsei- ja Piirivalveameti eestvedamisel koostöös partneritega – saavutamiseks jätkame ühiselt järgnevate tegevustega!

Täiendavat infot käsitletava teema ja kriisireguleerimise kohta laiemalt leiab Siseministeeriumi kodulehelt.

Tänu lugemast!