

Hädaolukorra riskikommunikatsiooni juhendmaterjal

Sisukord

Sisukord	2
Eessõna	3
1. Üldine.....	4
1.1. Mis on riskikommunikatsioon.....	4
1.2. Kes korraldavad riskikommunikatsiooni	11
2. Riskikommunikatsiooni planeerimine.....	12

Eessõna

Kriisi teemad on maailmas järjest päevakajalisemad ja samal ajal kasvab ka arusaamine, et kriiside mõju ennetamiseks ja vähendamiseks on vaja oluliselt enam kaasata elanikkonda. Maailmapraktika on näidanud, et kriis võib olla reageerivate ametkondade poolt kuitahes hästi lahendatud, kuid juhul, kui elanikkond ei ole kriisiks valmis ning ei oska kriisi ajal käituda, on tulemuseks ikkagi ebaõnnestumine. Seepärast on oluline, et kõik kriisireguleerimisega seotud asutused tegeleksid elanike teadlikkuse suurendamisega ning arvestaksid kommunikatsioonitegevuste planeerimisel võimalike hädaolukordadega.

Hädaolukorra seadus (edaspidi *HOS*) seab asutustele kohustuse riskikommunikatsiooni korraldada. Kuigi see kohustus ei laiene kõikidele riigiasutustele, on siiski oluline, et kõik asutused oleksid teadlikud, mis on hädaolukorra riskikommunikatsioon, kelle ülesanne on seda teha ning kuidas nad saaksid oma tegevusega Eesti inimeste teadlikkust suurendada. Sõltumata sellest, kas asutusel lasub kohustus hädaolukorra riskikommunikatsiooni korraldada või mitte, on ühiskonda tugevamaks ja vastupanuvõimelisemaks võimalik muuta vaid koostöös ja üksteisega arvestades.

Käesolev juhend on koostatud eesmärgiga selgitada lugejale, mis on hädaolukorra riskikommunikatsioon. Samuti selgitatakse juhendi esimeses osas, kes hädaolukorra riskikommunikatsiooni tegema peavad ning milliste hädaolukordade ennetamiseks ja valmistumiseks seda tehakse.

Rahvusvahelisele praktikale tuginedes on juhendi teise osasse kokkuvõtlikult toodud riskikommunikatsiooni planeerimise etapid, mida rakendavad mitmed ülemaailmsed organisatsioonid (nt Punane Rist), ning millest võiksid lähtuda ka hädaolukorra riskikommunikatsiooni korraldavad asutused Eestis.

1. Üldine

Igapäevaselt ümbritsevad meid erinevad riskid ehk ohud. Nende realiseerumise tõenäosus võib olla väiksem või suurem, mõjutada üksikisikut, peret või suurt hulka inimesi. Selleks, et inimeste teadlikkust riskidest suurendada, õpetada neid erinevates olukordades õigesti käituma, hädaolukordadeks valmistuma ning vajadusel iseseisvalt hakkama saama, tehaksegi riskikommunikatsiooni.

Antud peatükk selgitab, mis on hädaolukorra riskikommunikatsioon, millised õigusaktid hädaolukorra riskikommunikatsiooni korraldamist reguleerivad ning millised asutused vastutavad hädaolukorra riskikommunikatsiooni korraldamise eest.

1.1. Mis on riskikommunikatsioon

Eesti õigusruumis on riskikommunikatsioon defineeritud HOS-is.

HOS § 10 lg 2 kohaselt on riskikommunikatsioon avalikkuse teavitamine hädaolukorda põhjustada võivatest ohtudest ja hädaolukorra tagajärgedest ning käitumisjuhiste andmine elanikkonnale, et suurendada teadlikkust hädaolukordadest ja nendeks valmisolekut.

Seadus toob välja järgmised olulised punktid:

Riskikommunikatsioon on avalikkuse ennetav teavitamine hädaolukorda¹ põhjustada võivatest ohtudest ja hädaolukorra tagajärgedest.

See tähendab, et riskikommunikatsiooni tehakse vaid hädaolukorra (näiteks ohtliku nakkushaiguse või keemiaõnnetuse) ennetamiseks ja selleks valmistumiseks. Kui asutuse kommunikatsioonitegevus ei ole seotud hädaolukorraks valmistumise või selle vältimisega, siis ei ole tegemist riskikommunikatsiooniga HOS-i tähenduses.

¹ **Hädaolukord** on sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid.

Hädaolukorra oht on olukord, kus ilmnenud asjaoludele antava objektiivse hinnangu põhjal võib pidada tõenäoliseks, et sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse häire võib lähitulevikus laieneda hädaolukorraks.

Näide 1. Politsei- ja Piirivalveamet teeb riskikommunikatsiooni, mis õpetab tegutsema äkkrünnaku korral.

Äkkrünnak on sündmus, mille käigus üks või mitu ründajat püüavad relva või muu ründeks sobiva vahendiga (nt külmrelv, lõhkekeha jne) ohvreid valides või valimata, üldjuhul lühikese ajaperioodi jooksul vigastada või tappa võimalikult palju inimesi.

Äkkrünnakule viitavad tunnused:

- tulirelva lasud, plahvatused;
- paanikale viitavad märgid;
- hoones olevad ohvrid.

Mida teha hoones toimuva äkkrünnaku korral

- **Põgene.** Äkkrünnaku kahtluse korral proovida võimalikult kiiresti hoonest lahkuda. Võimalusel informeerida ja aita teisi.
- **Varju.** Kui põgeneda ei õnnestu siis varju võimalusel sellisesse kohta, kuhu on raske järgneda (lukusta kabinet, blokeeri ukse ja ava alles siis, kui oled veendunud, et politsei on ukse taga).
- **Võitle.** Kui tekib vahetu kontakt kurjategijaga/oht elule ja põgeneda ei ole võimalik, siis võitle, kasuta kõiki käepäraseid vahendeid. Kurjategija põhimõtte üldjuhul: tapa nii palju kui suudad ja seejärel enesetapp enese või politsei käe läbi.
- **Teavita** esimesel võimalusel politseid (siis kui on ohutu). Koheselt täida kõiki politsei korraldusi. Politsei ei tea, kes on kurjategija.

Pea meeles!

- Kurjategija vigastab kõiki inimesi, kes tema teele jäävad.
- Kurjategijat ei ole võimalik ümber veenda
- Esimesed 10 minutit on Sinu ellujäämiseks kriitilise tähtsusega.
- Ründajad võivad võtta pantvange, kuid ei pruugi.

Näide 2. Ei ole hädaolukorra riskikommunikatsioon



Politsei- ja Piirivalveameti liiklusohutuse sõnum „kui jood, ära juhi“.

Riskikommunikatsioon on avalikkuse teavitamine eesmärgiga suurendada teadlikkust ja hädaolukordadeks valmisolekut.

Avalikkuse teavitamisel on neli peamist ülesannet²:

- a) teadlikkuse kujundamine – eesmärk on teavitada elanikkonda hädaolukorda põhjustada võivatest ohtudest ja hädaolukorra tagajärgedest ning selgitada, kuidas nendega toime tulla;
- b) oskuste ja käitumise kujundamine – eesmärk on õpetada elanikke hädaolukorras hakkama saama ja mõjutada käitumist kriiside ajal;
- c) hoiakute kujundamine - huvirühmade ja avalikkuse kaasamine riskide ja hädaolukorra lahendamise seotud otsustesse aitab muuta otsused kvaliteetsemaks ning hoida ära huvirühmade ja avalikkuse vastandumist tehtud otsustele. Samuti on eesmärk panna inimesed mõistma oma rolli hädaolukorra ära hoidmisel ja hädaolukorras hakkama saamisel;
- d) usalduse tekitamine institutsioonide riskianalüüside ja -juhtimise vastu – eesmärk on tekitada inimestes kindlustunnet, et olemasolevad ametkonnad ja struktuurid suudavad võimalikke hädaolukordi tõhusalt, õiglaselt ja parimal võimalikul kujul lahendada. Usalduse olemasolu aitab ära hoida paanika tekkimist või vähendada selle tekkimise tõenäosust hädaolukorras.

Riskikommunikatsiooni terminit aetakse mõnikord segamini kriisikommunikatsiooni terminiga.

Termineid eristab asjaolu, et riskikommunikatsiooni viiakse läbi ainult enne hädaolukorra tekkimist eesmärgiga ära hoida või leevendada hädaolukorra tagajärgi. Kriisikommunikatsioon toimub hädaolukorra vahetu ohu korral ja hädaolukorra ajal ning selle eesmärk on teavitada avalikkust olukorra lahendamise käigust ja anda elanikele ja asutustele juhiseid olukorras käitumiseks.

Riskikommunikatsiooni ja kriisikommunikatsiooni sõnumid kattuvad hädaolukorra ajaks antavate käitumisjuhiste osas. Riski- ja kriisikommunikatsiooni tegevuste ning sõnumite võrdlus on toodud alljärgnevas tabelis.

² On kooskõlas OECD ettepanekutega. OECD (2002). Guidance document on risk communication for chemical risk management. ENV/JM/MONO (2002)18. Environment Directorate, Joint Meeting of the Chemicals Committee and the Working Party on Chemicals, Pesticides and Biotechnology. OECD, Paris.

Tabel 1. Riski- ja kriisikommunikatsiooni võrdlus.

Riskikommunikatsioon	Riskikommunikatsiooni näide		Kriisikommunikatsioon	Kriisikommunikatsiooni näide
Selgitatakse hädaolukorra võimalikke ohte inimese elule, tervisele, varale, keskkonnale.	„Teie elamu asub suure üleujutusohuga piirkonnas. Üleujutuse korral võib vesi tungida maja keldrisse ja esimesele korrusele ning kahjustada Teie vara. Kui veetase tõuseb, peate oma turvalisuse huvides Päästeameti soovitusel või Politsei- ja Piirivalveameti korraldusel kuni veetaseme alanemiseni kodust lahkuma.“	Ohu kirjeldus	Antakse info tekkinud hädaolukorra või selle vahetu ohu kohta.	„Riigi Ilmateenistuse prognooside kohaselt jätkub Pärnus veetaseme tõus järgmise 48 tunni jooksul ning veetase võib tõusta 270 cm üle Kroonlinna nulli. Päästeamet soovitab kõigil kaldapiirkonnas, jõe suudmes, Vallikääru ümbruse piirkonnas ja kesklinnas Kontserdimaja joonel asuvate hoonete elanikel piirkonnast lahkuda. Nendel, kes ei suuda iseseisvalt lahkuda, palume sellest teada anda, helistades numbril xxx.“
Antakse juhised ja soovitused hädaolukorraks valmistumiseks	Enne hädaolukorra tekkimist: <ul style="list-style-type: none"> • Uurige, millise veetaseme korral on Teie majapidamine ohus. • Kindlustage oma vara. 	Käitumisjuhised enne hädaolukorda	-	-

	<ul style="list-style-type: none"> • Hoidke oma väärtuslikumat vara, dokumente jm olulist maja teisel korrusel. • Olege valmis üleujutuseks – soetage endale taskulamp, patareidel töötav raadio jm vajalik, et saaksite üleujutuse korral elektrita hakkama. • Mõelge läbi ja leppige sugulaste või sõpradega kokku, kelle juurde saate vajadusel evakueeruda. Kui sellist võimalust ei ole, tagab kohalik omavalitsus vajalikud majutustingimused. 			
Antakse käitumisjuhised hädaolukorras käitumiseks	<p>Hädaolukorra ajal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoidke end pidevalt kursis ilma- ja veetaseme prognoosiga, et õigeaegselt evakueeruda. • Evakueerudes võtke kaasa laetud akuga mobiiltelefon koos laadijaga, isikut tõendavad dokumendid, 	<p>Käitumisjuhised hädaolukorra ajal</p>	Antakse käitumisjuhised hädaolukorras käitumiseks	<p>Hädaolukorra ajal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoidke end pidevalt kursis ilma- ja veetaseme prognoosiga, et õigeaegselt evakueeruda. • Evakueerudes võtke kaasa laetud akuga mobiiltelefon koos laadijaga, isikut tõendavad dokumendid,

	<p>vajalikud ravimid, raha ja väärisesemed, hügieenitarbed ja koduloomad. Lülitage kodust lahkudes välja elekter ning lukustage ukсед.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kui Te ei ole suutnud evakueeruda ja vesi tungib hoonesse, siis taganege teisele korrusele, pööningule või katusele. Võta kaasa hädaolukorraks vajalik: telefon, tekid, toit ja puhas joogivesi. 			<p>vajalikud ravimid, raha ja väärisesemed, hügieenitarbed ja koduloomad. Lülitage kodust lahkudes välja elekter ning lukustage ukсед.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Kui Te ei ole suutnud evakueeruda ja vesi tungib hoonesse, siis taganege teisele korrusele, pööningule või katusele. Võta kaasa hädaolukorraks vajalik: telefon, tekid, toit ja puhas joogivesi.
Antakse info võimalike ohupiirkondade kohta.	„Üleujutusohu piirkonnad Eestis on Saue vald, Maidla tiheasustusala, Tahkuranna vald, Võiste alevik, Tallinna linn, Haabersti, Põhja-Tallinn, Kesklinn ja Pirita linnaosa, Tartu linn, Tähtvere vald, Ilmatsalu alevik, Võru linn, ...“	Asukohapõhine lisainfo	Antakse täpsem asukohapõhine info (ohuala, liikumismarsruudid jne).	„Riigi Ilmateenistuse prognooside kohaselt jätkub Pärnus veetaseme tõus järgmise 48 tunni jooksul ning veetase võib tõusta 270 cm üle Kroonlinna nulli. Päästeamet soovitab kõigil kaldapiirkonnas, jõe suudmes, Vallikääru ümbruse piirkonnas ja keskklinnas Kontserdimaja

				joonel asuvate hoonete elanikel piirkonnast lahkuda.“
Kõigile inimestele, asutustele ja ühendustele, kes selle hädaolukorraga kokku võivad puutuda	Üleujutusohu piirkonnas elavad inimesed ja seal paiknevad asutused, ühendused.	Kellele tehakse	Vahetult realiseeruva hädaolukorra piirkonnas viibivatele mõjutatud inimestele, vajadusel asutustele ja ühendustele.	Pärnus elavatele ja viibivatele inimestele, vajadusel Pärnu asutustele ja ühendustele.
Vahendid valitakse vastavalt sihtrühmale, oluline on suurendada teadlikkust ja oskusi, muuta hoiakuid ja käitumist. Tegevus on pikaajaline ja korduv.	Infopäevad, kodukülastused, koolitusprogrammid, infolehed, kampaaniad (tänav, raadio, TV, sotsiaalmeedia). Lisaks elanikele suunatakse infot ka korteriühistutele, seltsidele, asutustele ja muudele ühendustele, kes soodustavad teadlikkuse tõstmist oma kanalite kaudu.	Infolevitamise vahendid	Valitakse kanalid, mille kaudu levib info kõige kiiremini võimalikult suurele hulgale hädaolukorrast mõjutatud inimestele. Oluline on anda edasi info vahetust ohust ja käitumisjuhised.	Raadio, TV, sotsiaalmeedia, teadetetahvlid, sms-id, n-ö ukselt uksele.

1.2. Kes korraldavad riskikommunikatsiooni

Riskikommunikatsiooni peavad korraldama elutähtsa teenuse toimepidavust korraldavad asutused ja Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud asutused.

- Elutähtsa teenuse toimepidavust korraldavad asutus (näiteks kohaliku omavalitsuse üksus) korraldab riskikommunikatsiooni elutähtsa teenuse (kaugküte, vesi, kanalisatsioon, kohalikud teed) raskete tagajärgedega või pikaajalisest katkestusest põhjustatud hädaolukorra puhul.

Elutähtsate teenuste toimepidavust korraldavad asutused on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Eesti Pank ja need kohalikud omavalitsused, kelle territooriumil elab rohkem kui 10 000 elanikku ning kelle korraldatavat teenust osutab elutähtsa teenuse osutaja. Seejuures on nimetatud asutuste korraldada:

- a) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium:
 - 1) elektriga varustamine;
 - 2) maagaasiga varustamine;
 - 3) vedelkütusega varustamine;
 - 4) riigitee sõidetavuse tagamine;
 - 5) telefoniteenus;
 - 6) mobiiltelefoniteenus;
 - 7) andmesideteenus;
 - 8) elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine.
- b) Sotsiaalministeerium:
 - 1) tervishoiuteenuste korraldamise seaduse tähenduses vältimatu abi toimepidavus.
- c) Eesti Pank:
 - 1) makseteenus;
 - 2) sularaharinglus.
- d) kohaliku omavalitsuse üksused (üle 10 000 elanike arvuga):
 - 1) kaugküttega varustamine;
 - 2) kohaliku tee sõidetavuse tagamine;
 - 3) veega varustamine ja kanalisatsioon.

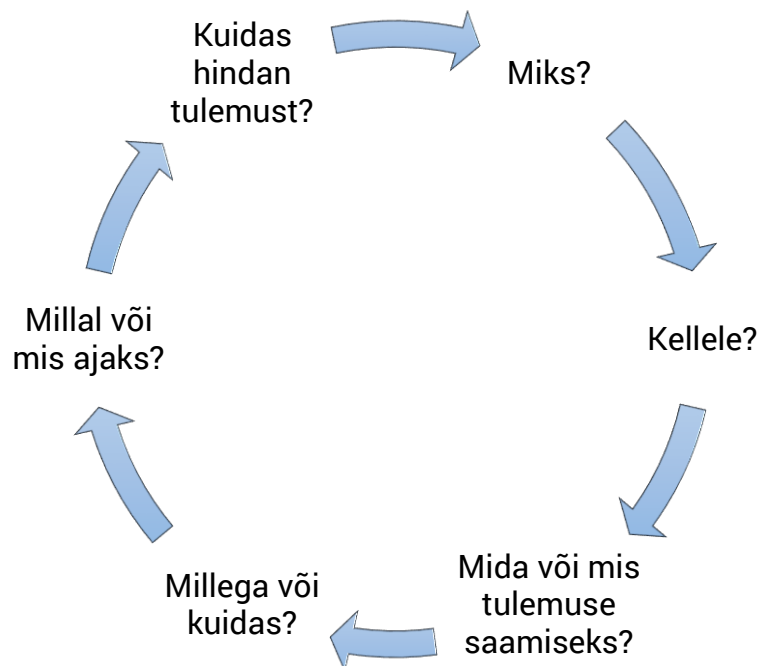
Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatakse need asutused, kes korraldavad riskikommunikatsiooni muude hädaolukordade puhul (kiirgus- ja keemiaõnnetus, äkkrünnak vm sündmus). Määrus jõustub hiljemalt 1. juulil 2018.

Asutuste määramise aluseks on HOS alusel koostatud riskianalüüsid, millest selgub, kui tõenäoline on mingi hädaolukorra esinemine ja kui rasked võivad olla selle tagajärjed. Hädaolukorra riskikommunikatsiooni juhendmaterjali koostamise hetkel koostavad asutused riskianalüüse järgmiste sündmuste kohta:

- a) päästesündmus – koostab Päästeamet;
- b) politseisündmus – koostab Politsei- ja Piirivalveamet;
- c) küberintsident – koostab Riigi Infosüsteemi Amet;
- d) kiirgus- või tuumaõnnetus – koostab Keskkonnaamet;
- e) tervishoiusündmus – koostab Terviseamet;
- f) loomataud – koostab Veterinaar- ja Toiduamet.

2. Riskikommunikatsiooni planeerimine

Riskikommunikatsiooni planeerimine on kokku võetud alljärgneval joonisel.



Joonis 1. Riskikommunikatsiooni planeerimine

- Miks riskikommunikatsiooni tehakse? Mis sündmuseks valmistumiseks?

Riskikommunikatsiooni planeerimise aluseks on riskianalüüsid, milles analüüsitakse muu hulgas ohus oleva elanikkonna kaitsmisega seotud tegevusi ja

riskikommunikatsiooni tegemise vajadust. Analüüsisist järeldeb, kas ja milliste stsenaariumite puhul on vaja riskikommunikatsiooni teha.

- Kellele riskikommunikatsiooni tehakse?

Riskikommunikatsiooni definitsioonist tuleneb, et riskikommunikatsiooni tehakse konkreetsele ohust puudutatud sihtgrupile. Antud etapis täpsustatakse, kellele kommunikatsioon suunatud on. Näiteks kas see on suunatud kogu Eesti elanikkonna teadlikkuse tõstmiseks või kindlale grupile (konkreetse teenuse tarbijad, ohustatud piirkonna elanikud vm).

- Mida elanikele öelda tahetakse?

Selleks, et inimesed käituksid hädaolukorras õigesti, on neile vaja selgitada, millised ohud neid varitsevad ning anda neile arusaadavad ja täidetavad juhtnöörid. See tähendab, et soovitud tulemuse saavutamiseks peavad elanikud:

- a) teadma, mis on oht ja mida see nende jaoks tähendab, kuidas neid mõjutab;
- b) teadma, milliste konkreetsete tegevustega saavad nad riske vähendada;
- c) olema veendunud, et neile antud juhised töötavad;
- d) uskuma, et nad saavad sellega hakkama.

Riskikommunikatsiooni planeerimise selles etapis mõeldakse läbi, millist käitumist elanikelt hädaolukorras valmistumisel või hädaolukorra ajal oodatakse ning vastavalt sellele planeeritakse elanikele suunatud sõnumid.

- Millega või kuidas elanike teadlikkust ja käitumist mõjutatakse?

Pelk teadmine, et nad on ohustatud, ei pane inimesi hädaolukorras valmistuma. Enne kui inimesed asuvad tegutsema:

- a) peab neil tekkima huvi täiendava informatsiooni vastu;
- b) tuleb neile anda võimalus veenduda esitatud informatsiooni õigsuses (olgu allikaks siis sõbrad, autoriteedid, eksperdid, televisioon, veeb vm kanalid);
- c) peab neil tekkima usk, et nad teevad seda, mida ka teised teevad.

Selles etapis mõeldakse läbi, millised „tööriistad“ on kõige mõjusamad elanike huvi ja tähelepanu võitmiseks. Nendeks võivad olla tooted, kampaaniad, kõneisikud, (koolitus)programmid, infopäevad vmt. Sobivate vahendite valimiseks tuleb kursis olla sihtrühma huvid ja (meedia)tarbimisharjumustega.

- Millal või kus riskikommunikatsiooni teha?

Riskikommunikatsiooni läbiviimine peab olema täpselt ajastatud. Ühelt poolt tähendab see, et mõeldakse läbi, millal või kus on kõige otstarbekam elanikele

informatsiooni jagada, et informatsiooni võetaks kõige efektiivsemalt vastu. Teiselt poolt pannakse paika, mis ajaks soovitakse riskikommunikatsiooniga tulemust saavutada ning vastavalt sellele planeeritakse tegevuste ja vaheetappide ajalised piirid. Seejuures tuleb arvestada, et riskikommunikatsiooni ei ole mõtet teha ühekordse kampaaniana, sellega tuleb tegeleda päevast päeva, aastast aastasse. Seega tuleb läbi mõelda ka pikaajalisem plaan ja leida püsivad lahendused näiteks vajaliku informatsiooni integreerimisel õpilaste põhiharidusse.

- Kuidas hinnatakse tulemust?

Planeerimise etapis tuleb läbi mõelda, kuidas hinnatakse riskikommunikatsiooni tulemuslikkust. Seejuures tuleb hinnata, kas enne kommunikatsiooniga alustamist tuleks läbi viia täiendavad uuringud, et saada värske ülevaade elanike teadlikkusest ja valmisolekust, kaardistada suurimad kitsaskohad ja tagada piisavad võrdlusandmed.