

2022 m. gruodžio 8 d. Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo analizė, atsižvelgiant į keturis Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programos prioritetus ir žmonių su negalia teisių laikymąsi

Parengta: Anastasiia Bondarenko

Santrauka

Stabili civilinės saugos sistema yra laikoma vienu iš valstybės saugumo pagrindų. Kilus didelėms, visapusiškoms grėsmėms, stabili civilinės saugos sistema garantuoja bet kurios valstybės ir jos gyventojų saugumą. Lietuvos Respublikoje civilinės saugos sistema egzistuoja gan ilgai (nuo 1998 m., kai buvo priimtas pirmasis Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymas, iki 2022 m. gruodžio mėn., kai buvo priimtas naujusias įstatymo pakeitimas), tačiau ji neatitinka šiuolaikinių iššūkių ir neatsižvelgia nei į esamą tarptautinę praktiką, nei į civilinės saugos standartus. Atlikus senosios civilinės saugos sistemos analizę ir auditą¹, visų pirma, buvo nustatyta, kad ši sistema nebuvo paremta visapusišku požiūriu į nelaimių rizikos valdymą (pagal JT Nelaimių rizikos mažinimo biuro kriterijus) ir tarptautiniais dokumentais, kuriuose yra aprašyta geriausia nelaimių rizikos valdymo ir civilinės saugos praktika, pavyzdžiui, Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programa. Visų antra, ja nebuvo atsižvelgiama į visų kategorijų gyventojų poreikius, nuo kurių ekstremaliųjų situacijų ir nelaimių atvejais priklauso reagavimo kokybė ir nukentėjusių gyventojų skaičius. 2022 m. vasario mėn. pradžioje atlikto civilinės saugos sistemos „Institucijų pasirengimas reaguoti į ekstremalias situacijas“² audito metu buvo atskleista nemažai reikšmingų problemų, turėjusių įtakos sistemos gebėjimui tinkamai stebėti, prognozuoti ir pasirengti galimoms krizinėms situacijoms bei imtis atitinkamų reagavimo priemonių. Remiantis šio audito rezultatais, būtina ne tik išanalizuoti galiojančius šios srities teisės aktus, bet ir parengti jų pakeitimus, kurie leistų optimizuoti sistemą, neapleidžiant nei vienos gyventojų kategorijos ir į civilinės saugos sistemą įtraukiant kuo daugiau žmonių, neapsiribojant valdžios institucijomis ir vietos savivalda.

Šiame dokumente yra pateikta glausta 2022 m. gruodžio 8 d. Lietuvos Respublikos civilinės saugos įstatymo (toliau – „Įstatymas“) analizė. Įstatymas buvo analizuojamas, atsižvelgiant į keturias Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programos prioritetines kryptis ir žmonių su negalia teisių laikymąsi, kadangi pastarieji ekstremaliųjų situacijų ir krizių metu tampa viena pažeidžiamiausių kategorijų, kuriai reikia skirti ypač daug dėmesio, rengiant strateginius dokumentus civilinės saugos srityje ir planuojant veiklas visuose nelaimių rizikos valdymo etapuose.

Bendroji apžvalga

Remiantis 1 straipsniu, šis įstatymas nustato krizių ir ekstremalių situacijų prevencijos, pasirengimo krizėms ir ekstremaliosioms situacijoms, jų valdymo ir padarinių šalinimo teisinius pagrindus.

Vadovaujantis Įstatymo 3 straipsnio turiniu, kuriame aprašytos krizių valdymo ir civilinės saugos sistemos užduotys, galima teigti, kad visos įstatyme numatytos priemonės ne tik atitinka visus keturis Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programos prioritetus, bet ir pasižymi „visapusišku požiūriu į nelaimių valdymą“, kurį sudaro keturi etapai: prevencija, pasirengimas, reagavimas ir atkūrimas (PPRA). Straipsnyje numatytos priemonės yra skirtos: 1) stebėti ir vertinti rizikos veiksnius, pavojus ir grėsmes; 2) vykdyti krizių ir ekstremaliųjų situacijų prevenciją, švietimą ir mokymą; 3) perspėti ir informuoti gyventojus, valstybės ir savivaldybių institucijas ir įstaigas, ūkio subjektus ir kt.; 4) pasirengti tinkamai reaguoti į įvykius ir šalinti ekstremaliosios situacijos padarinius; 5) susidarius ekstremaliajai situacijai arba kilus krizei, užtikrinti

¹ <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/24066/instituciju-pasirengimas-reaguoti-i-ekstremaliasias-situacijas>

² <https://www.valstybeskontrole.lt/LT/Product/24066/instituciju-pasirengimas-reaguoti-i-ekstremaliasias-situacijas>

pastovų gyvybiškai svarbių valstybės funkcijų atlikimą; 6) o taip pat įgyvendinti kitas priemones, skirtas patenkinti pagrindinius gyvenimo poreikius, kad būtų galima užtikrinti tinkamą funkcionavimą ir atsigausti po ekstremaliosios situacijos arba krizės.

Naujosios civilinės saugos sistemos veikloje privalo dalyvauti visų lygių valdžios struktūros, ūkio subjektai ir civilinės saugos pajėgos, galinčios užtikrinti sistemos visapusiškumą ir stabilumą. Remiantis Įstatymo 9 straipsniu, pagrindinės šios sistemos analitinės ir operatyvinės funkcijos yra priskirtos Nacionaliniam krizių valdymo centrui. Pagal Įstatymą, šis centras atlieka grėsmių Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo interesams stebėseną, vertinimą, modeliavimą ir informavimą apie šias grėsmes, teikia Nacionalinio saugumo komisijai ir valstybės institucijoms ir įstaigoms informaciją apie šias grėsmes, jų pokyčius ir poveikį Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo interesams. Tokiai stebėsenai, vertinimui ir modeliavimui įgyvendinti reikia didelių išteklių daugelyje sričių (gamtinių grėsmių stebėsenos, technologinių objektų, kuriems būdinga didelė žmogaus sukeltų katastrofų rizika, stebėsenos, socialinių įvykių ir karinių grėsmių analizės ir kt.). Tačiau Įstatyme nėra pateiktas institucijų, kurios turėtų dalyvauti užtikrinamos tokią stebėseną, vertinimą ir modeliavimą, sąrašas, kad būtų galima išplatinti tolesnę informaciją apie nustatytas ir tikėtinas grėsmes, išskyrus tai, jog „Nacionaliniam krizių valdymo centrui nustatytas funkcijas padeda atlikti iš valstybės institucijų ir įstaigų atstovų sudaryta Jungtinė grėsmių prevencijos ir krizių valdymo grupė, kurios sudėtį, uždavinius, funkcijas ir darbo organizavimo tvarką nustato Vyriausybė“.

Neprieinama informacija apie riziką

Kalbant apie teisę gauti informaciją pagal 18 straipsnį, Įstatyme yra numatyta **tik** tam tikrų institucijų ir įstaigų teisė gauti reikiamą informaciją, tačiau nėra nuostatų apie privalomosios informacijos sistemą, tokios informacijos teikimo tvarką, sąlygas ir apimtis. Įstatyme taip pat nėra nurodyta, kokia yra informacijos apie nustatytas grėsmes arba pavojus gavimo tvarka, kokie asmenys gali ją gauti ir kokios yra tokios informacijos gavimo sąlygos.

Nepakankamas privačių ūkio subjektų, NVO ir savanorių atstovų dalyvavimas

Nors krizių valdymo ir civilinės saugos sistemos subjektų sąrašą (Įstatymo 6 straipsnis) taip pat sudaro ūkio subjektai ir „civilinės saugos pajėgos“, kurios rūpinasi visuomeninių ir savanorių asociacijų įtraukimu, pagal Įstatymą ūkio subjektai ir NVO atstovai prie sistemos iš tiesų prisijungia tik operacijų centrų (Įstatymo 15 straipsnis) sudarymo metu. Kol operacijų centrai nėra sudaryti, NVO ir savanoriai nedalyvauja veikloje ir neplanuoja aktyviai dalyvauti sistemos darbe. Todėl planuojant veiklas Nacionalinio krizių valdymo centro lygmeniu gali būti faktiškai neatsižvelgiama į kai kurių kategorijų pajėgumus ir poreikius. Tai gali tapti didele problema planuojant įvykius ir vykdant priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentui bei jam pavaldžioms įstaigoms pavestas užduotis, nes pagal Įstatymo 12 straipsnį priešgaisriniam ir gelbėjimo departamentui yra pavesta koordinuoti gyventojų švietimą, organizuoti mokymus, informuoti apie pavojus ir perspėti apie gresiančias arba susidariusias ekstremaliąsias situacijas. Įstatyme nenumatytas ūkio subjektų ir NVO atstovų dalyvavimas gali turėti neigiamos įtakos mokymo programų ir renginių kokybei, jų organizavimui ir aprūpinimui atitinkamomis priemonėmis, skirtomis informuoti apie pavojus ir ekstremaliųjų situacijų susidarymą.

Atsižvelgiant į tai, kad pagal Įstatymo 14 straipsnį ūkio subjektų vadovams yra pavesta organizuoti savo vadovaujamos įstaigos, ūkio subjekto darbuotojų civilinės saugos mokymus – t. y. parengti praktiškai įgyvendinamus planus ir priemones, atsižvelgiant į visus turimus išteklius, žinias ir konkrečių įstaigų arba ūkio subjektų situaciją, – būtų tikslinga į mokymo ir planavimo veiklų rengimą įtraukti šių institucijų ir ūkio subjektų atstovus (nuo savivaldybės lygmens iki aukštesnių). Tai taip pat galima taikyti visiems kitiems subjektams, kurie yra laikomi civilinės saugos ir apsaugos pajėgų dalimi (Įstatymo 16 straipsnis). Pagal Įstatymą savanorių ir NVO pajėgų dalyvavimas įprastai yra numatomas tik reagavimo į jau kilusią krizę arba susidariusią ekstremaliąją situaciją etape.

Neaiški švietimo ir mokymo rezultatų kontrolės sistema

Minėtame Įstatyme nurodytas gyventojų švietimo problemas galima suskirstyti į dvi rūšis. Pirmoji problema yra susijusi su asmenų, kurie nėra švietimo įstaigų studentai, dirbantieji arba vyriausybės pareigūnai, švietimu. Įstatymo 25 straipsnio 4 dalyje yra numatyta, kad gyventojų švietimas turi būti atliekamas asmenims su negalia pritaikytais bendravimo būdais (pavyzdžiui, žodiniu, rašytiniu, garsiniu ir (ar) vaizdiniu informacijos perdavimo ir (ar) gavimo būdais naudojant Brailio raštą, multimedijos priemones, garsines priemones, lengvai suprantamą (paprastą ir aiškiai struktūrizuotą) kalbą, gestų kalbą, taip pat patobulintus ir (ar) alternatyvius bendravimo būdus, priemones ir formas, informacijos ir ryšių technologijas, kuriomis disponuojama). Tai yra svarbus žingsnis užtikrinant, kad būtų laikomasi žmonių su negalia teisių gauti informaciją apie pavojus ir procedūras krizių arba ekstremaliųjų situacijų metu. Tačiau siekiant užtikrinti, kad žmonių su negalia teisių būtų laikomasi visais nelaimių valdymo etapais, rekomenduojama šią praktiką taikyti ir kituose nelaimių valdymo ciklo etapuose, visų pirma, suteikiant daugiau galimybių gauti informaciją apie galimus pavojus bei planuojant nelaimių prevencijos, pasirengimo joms ir reagavimo į jas priemones.

Antroji problema yra susijusi su tokių gelbėjimo veikloje dalyvaujančių subjektų, kaip savanoriai ir NVO aktyvistai, švietimu ir mokymu. Remiantis Įstatymo 17 straipsniu, valstybės ir savivaldybių institucijos, kitos įstaigos, ūkio subjektai ir veiklos vykdytojai, pasirengimo krizėms ar ekstremaliosioms situacijoms metu, turi savarankiškai įvertinti savanorių asociacijų ar NVO galimybes, patirtį ir (ar) turimus išteklius, siekdami „atlikti numatomus darbus ir funkcijas, teikti pagalbą ir paslaugas, užtikrinti numatomų atlikti darbų, funkcijų, teiktinos pagalbos ir paslaugų prieinamumą“. Tačiau neaišku, kaip planuojama atlikti tokį vertinimą, į veiklą neįtraukiant savanorių asociacijų ir NVO, o savanorių pasirengimą atlikti minėtus darbus ir funkcijas tikintis vertinti tik krizių valdymo ir civilinės saugos pratybų metu.

Dalyvavimo svarba, rengiant ir planuojant reagavimo priemones

Kalbant apie pasirengimą ekstremaliosioms situacijoms, siekiant užtikrinti tinkamą pasirengimą kurti ir rengti valdymo planus, į šią veiklą būtina įtraukti ne tik valstybės administracijos ir vietos savivaldos atstovus, bet ir visus civilinės saugos pajėgų atstovus. Ypač svarbu į veiklą įtraukti NVO atstovus, kurie, kuriant ir tvirtinant priemonių planą ekstremaliosios arba krizinės situacijos metu, gintų pažeidžiamų gyventojų, pavyzdžiui, žmonių su negalia, teises. Taip pat labai svarbu į perspėjimo, mokymo ir evakuacijos priemonių planavimo procesą įtraukti specialistus, turinčius atitinkamų žinių apie specialiuosius pažeidžiamų grupių poreikius. Nesilaikant tokių asmenų evakuacijos sąlygų gali kilti pavojus ne tik jų sveikatai, bet ir gyvybei, kas praktiškai prilygtų jų neevakavimui. Neatsižvelgus į žmonių su negalia gebėjimus ir poreikius mokymo veiklos planavimo metu, jie negalės dalyvauti mokymuose, todėl ekstremaliosios situacijos, krizės arba ekstremaliosios situacijos padarinių šalinimo metu gali kilti grėsmė ne tik jų sveikatai, bet ir gyvybei. Taip pat svarbu užtikrinti, jog valdžios institucijos, savanoriai, įstaigos, dalyvaujančios ekstremaliųjų situacijų ir krizių padarinių šalinimo metu, ir žmonių su negalia teisėmis besirūpinančios NVO dalintųsi tarpusavio patirtimi, kad būtų įmanoma planuoti veiksmingiausias ekstremaliųjų ir krizinių situacijų šalinimo priemones. Sukurti veiksmingą civilinės saugos sistemą, kuria būtų atsižvelgta į esamus žmonių su negalia poreikius, galima tik naudojant atitinkamą informaciją apie konkrečius žmonių su negalia poreikius, numatant jų informavimo (apie galimus pavojus ir reagavimą į juos) tvarką, nuolat atnaujinant šią informaciją ir mokant savanorius bei reagavimo institucijų (skubiosios pagalbos ir gelbėjimo tarnybų ir valdžios institucijų) atstovus apie pagalbos teikimo (gelbėjimo, evakuacijos) žmonėms su negalia veiksmų tvarką. Ta pati rekomendacija galioja planuojant ir numatant saugumo centrų ir visuomeninių slėptuvių vietas, nes specialistų, dirbančių su žmonėmis, turinčiais negalią, neprašant pateikti informacijos apie tokių žmonių specialiuosius poreikius, bus neįmanoma atsižvelgti į visus šios kategorijos gyventojų poreikius tais atvejais, kurių metu jie galėtų pasinaudoti savo teise į saugumą ekstremaliųjų situacijų metu.

Taigi, siekiant užtikrinti tinkamą reagavimo į ekstremaliąsias situacijas priemonių veiksmingumą, į planavimo, reagavimo ir padarinių šalinimo veiklą reikia įtraukti daugybę žmonių, kurie galėtų dalyvauti reagavimo į ekstremaliąsias situacijas priemonėse, įskaitant paieškos ir gelbėjimo operacijas, pagalbą evakuacijos ir ekstremaliųjų situacijų padarinių šalinimo metu. Taip pat būtina įtraukti pačius žmones su negalia bei specialistus, žinančius, kokie yra gyventojų specialieji poreikiai, ypač kalbant apie žmones su negalia.

Įstatymo 26 straipsnio 2 dalyje yra nurodyta, kad valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, kitų įstaigų, ūkio subjektų, veiklos vykdytojų ir savanorių ir NVO pajėgų pasirengimas yra tikrinamas krizių valdymo ir (ar) civilinės saugos pratybose. Tekste nurodyta, kad pratybų metu yra tobulinami minėtųjų dalyvių sprendimų priėmimo įgūdžiai, mokomasi praktiškai organizuoti ir atlikti krizių valdymą, paieškos, gelbėjimo ir neatidėliotinus darbus, likviduoti įvykius, ekstremaliuosius įvykius, krizes ar ekstremaliąsias situacijas ir šalinti jų padarinius. Tačiau iš 25 ir 26 straipsnių turinio neaišku, kur konkrečiai savanoriai ir NVO atstovai turėtų mokytis ir (arba) dalyvauti pratybose. Ar jiems kaip savanoriams ir NVO bus rengiami specialūs mokymai, ar bus suteikta bendrųjų žinių, atsižvelgiant į jų darbo arba pratybų vietą?

Taip pat reikia akcentuoti Įstatymo 28 straipsnio turinį, kuriame yra pateiktos slėptuvių įrengimo normos. Priešingai, nei nurodyta 25 straipsnio 4 dalyje, 28 straipsnyje nėra pateikta jokių konkrečių nurodymų dėl slėptuvėse privalomos naudoti įrangos, kuri patenkintų žmonių su negalia poreikius. Nenumačius tokios privalomos normos, gali būti netinkamai planuojami slėptuvių įrengimo darbai, dėl ko jos vėliau gali būti nepritaikytos žmonėms su negalia.

Išvados

Atsižvelgus į pirmiau aprašytą informaciją, galima teigti, kad įstatymu yra stengiamasi laikytis ne tik tarptautinių standartų visuose nelaimių rizikos valdymo ciklo etapuose, bet ir visų keturių Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programos prioritetų. Tačiau kai kurios normos, susijusios su tokių privalomų sistemos elementų, kaip stebėseną ir prognozavimą, veikimo užtikrinimu, nėra išsamios, todėl tokios sistemos veikla gali būti neveiksminga. Nėra nustatyta prieigos prie informacijos apie grėsmių ir rizikos stebėsenos rezultatus, ir jos skelbimo (įskaitant sąlygas, šaltinius ir prieigos lygį) tvarka, o tai prieštarauja Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programos reikalavimams ir neigiamai veikia ne tik pavojų suvokimo lygį, bet ir pasirengimą jiems. Taip pat nėra numatyta ūkio subjektų, savanorių ir NVO dalyvavimo sistemos veikloje kryptis. Turint ribotą informaciją apie galimus pavojus ir grėsmes arba jos išvis neturint gali gerokai pablogėti šių kategorijų žmonių galimybės tinkamai pasirengti galimoms nelaimėms ir į jas reaguoti. Todėl, remiantis įstatymo tekstu, žmonių su negalia teisių laikymasis atrodo nesisteminis (nepastovus). Įstatymą sudaro tam tikri elementai (normos), užtikrinantys tinkamą šios kategorijos gyventojų poreikių tenkinimą, tačiau jie nėra išsamūs ir sistemingi, todėl, atitinkamai, neturės laukiamo žmogaus teisių užtikrinimo poveikio žmonių su negalia saugumo srityje.

Remiantis straipsnių apie gyventojų švietimą turiniu, jis turėtų atitikti visų kategorijų gyventojų poreikius. Tačiau šios normos nėra išsamios, todėl pagal jas negalima sukurti tvarios švietimo sistemos ir kontroliuoti įvairių kategorijų gyventojų švietimo kokybės. Remiantis tuo, jog į nelaimių reagavimo ir šalinimo priemones yra planuojama įtraukti šias žmonių kategorijas, tai gali tapti itin didelė problema.

Atsižvelgiant į tai, kas paminėta, ir siekiant sustiprinti civilinės saugos sistemą, yra rekomenduojama:

- įstatymo lygmeniu paskirti asmenis (institucijas, įstaigas, valstybės institucijas, savivaldybių atstovus ir, galbūt, privačias įstaigas), kurie stebėtų pavojus ir teiktų duomenis Nacionaliniam krizių valdymo centrui;
- įstatymu įtvirtinti ir sudaryti duomenų, gautų vykdant pavojų stebėseną, sąrašą, nustatant tinkamą prieigos prie tokios informacijos tvarką, sąlygas, apimtis ir prieigos lygius;

- (teritoriškumo principu) visais lygmenimis įtraukti ūkio subjektų atstovus ir NVO atstovus (nuo nacionalinio iki savivaldybių lygmens) į ekstremaliųjų situacijų ir pavojų planavimo ir reagavimo į juos priemonės;
- įstatymu nustatyti pareigą atsakingoms institucijoms bendradarbiauti su specialistais (įskaitant privataus sektoriaus ir NVO atstovus), turinčiais specialiųjų žinių tokiose srityse, kurios būtų naudingos planuojant ir įgyvendinant ekstremaliųjų situacijų ir krizių prevencijos, pasirengimo joms, reagavimo į jas ir atsigavimo po jų priemones;
- papildyti Įstatymo 28 straipsnį pareiga, planuojant arba pritaikant slėptuves, atsižvelgti į žmonių su negalia poreikius (susibūrimo vietas, ženklimą, vietų aprūpinimą pagalbine įranga ir t. t.).