

Lietuvos civilinės saugos stiprinimo
konceptcijos analizė, atsižvelgiant į
Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo
programos ir Neįgaliųjų teisių
konvencijos prioritetus

AUTORĖ

ANASTASIIA BONDARENKO

VILNIUS
2023

TURINYS

Santrauka.....	2
Akronimų sąrašas	3
Analizės tikslas.....	3
1 dalis. Pirmasis prioritetas. Pavojų suvokimas	4
2 dalis. Antrasis prioritetas. Civilinės saugos sistemos organizacinės ir teisinės srities tobulinimas.....	5
3 dalis. Trečiasis prioritetas. Investavimas į civilinės saugos sistemą, siekiant plėsti ir stiprinti reagavimo priemonių potencialą	6
4 dalis. Ketvirtas prioritetas. Pasirengimo ekstremalioms situacijoms ir krizėms lygio didinimas, kad būtų užtikrintas veiksmingas atsakas.....	7
Rekomendacijos	8
Analizuotų dokumentų sąrašas	9

Santrauka

Karas Ukrainoje pakeitė mūsų turėtą supratimą apie civilinės saugos sistemos parengties lygį ir jos pertvarkai suteiktą prioritetą bei aiškiai parodė, kad reikia ne tik modernizuoti sistemą iki atitinkamo lygio ir jį išlaikyti, bet ir atskleidė silpnąsias jos vietas, į kurias derėtų atkreipti dėmesį, atsižvelgiant į šiuo metu Europoje gresiančius pasaulinius ir vietinius pavojus bei būtinybę gerinti priemones, kuriomis būtų užtikrinta tokių pažeidžiamų gyventojų grupių, kaip žmonės su negalia, apsauga.

Ukrainos pavyzdys parodė, kad CS sistemoje yra skiriama nepakankamai dėmesio konkrečioms šios asmenų kategorijos poreikiams, susijusiems su jų informavimu, mokymu ir įspėjimu, į kuriuos yra labai svarbu atsižvelgti, planuojant evakuacijos priemones ir tolesnį evakuotų asmenų, turinčių specialiųjų poreikių, apgyvendinimą, bei atskleidė, kokios būna sunkios pasekmės, kai trūksta skaidrios ir, svarbiausia, kompleksinės valstybės politikos, skirtos užtikrinti žmonių su negalia apsaugą ir saugumą pavojingų situacijų metu, įskaitant ginkluotus konfliktus, humanitarines ekstremaliąsias situacijas ir stichines nelaimes.

Remiantis LR Vyriausybės parengtu ir šiame dokumente analizuojamu Lietuvos civilinės saugos stiprinimo koncepcijos projektu, Lietuvos Respublikos civilinės saugos sistemai būdingų problemų aprašymas rodo, jog būtinybė stebėti visą ekstremaliųjų situacijų rizikos valdymo ciklą ir tendencija kurti tarptautiniais rizikos valdymo ir civilinės saugos standartais pagrįstą sistemą yra gerai suprantama. Tačiau Koncepcijoje numatytos priemonės ir prioritetai neviseškai atitinka tarptautinius standartus, o ypač Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programos reikalavimus, kurie šiuo metu yra laikomi pagrindiniu dokumentu, kurį sudaro geriausia tarptautinė praktika ir rekomendacijos, kaip kurti tvarią civilinės saugos ir ekstremaliųjų situacijų rizikos valdymo sistemą, kuri tikėtų bet kokioms situacijoms, įskaitant ginkluotų konfliktų atvejus.

Rizikos valdymo ir tvarios civilinės saugos sistemos pagrindu yra laikomas pavojų suvokimas, kuris yra užtikrinamas vykdant reguliarią stebėseną ir analizuojant tokios stebėsenos metu gautą informaciją bei formuojant ir kuriant galimų pavojų analizės rezultatais pagrįstas priemones. Tačiau iš Koncepcijos teksto nėra visiškai aišku, koks bus naudojamas stebėsenos mechanizmas, kokios institucijos bus atsakingos už tokią stebėseną ir rizikos analizę, kokie sistemos elementai jau egzistuoja, o kokie turėtų būti tobulinami arba kuriami.

Koncepcijoje numatomi tam tikri teisinės sistemos pakeitimai, reglamentuojantys civilinės saugos klausimus ir užtikrinantys normų įgyvendinimą, padedantį sukurti stabilų ir veiksmingą civilinės saugos sistemą. Deja, tekste vis dar nėra aiškiai pasakyta, kad civilinės saugos klausimai turėtų kompleksiskai atsispindėti visuose nacionaliniuose teisės aktuose visais lygmenimis – nuo įstatymų iki savivaldybių aktų. Remiantis Koncepcijos tekstu, pakeitimai yra planuojami tik tam tikroje teisės aktų srityje (teisės aktuose civilinės saugos klausimais). Jei civilinės saugos sistema bus keičiama tik vienoje srityje, ji neapims visos valstybės sistemos, o tai reiškia, jog ji negalės tinkamai, visais lygmenimis užtikrinti atsparumo nelaimėms.

Kalbant apie investicijas į rizikos valdymo sistemą, Koncepcijoje yra daroma prielaida, kad sistema bus tobulinama, stiprinant ryšį su tarptautiniais partneriais, bendradarbiaujant su NATO ir naudojant ES investicijas bei nacionalinių ir savivaldybių biudžetų lėšas. Tačiau minėtame dokumente beveik neminimas poreikis stiprinti viešojo ir privačiojo sektorių partnerystę ir į sistemos stiprinimą įtraukti žmones. Dėl tokio sprendimo, planuotoms priemonėms pritrūkus lėšų, puikiai sukurtos sistemos plėtros ir modernizavimo strategijos kai kuriuose etapuose gali nepavykti tinkamai įgyvendinti.

Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programoje švietimas yra laikomas investicinių priemonių dalimi, kuriai Konceptijoje yra skiriama daug dėmesio. Iš tiesų, Konceptijoje numatytomis mokymo priemonėmis gyventojams galima suteikti tik būtinų pagrindinių įgūdžių. Formaliai Konceptiją sudaro normos, kuriomis yra numatomas medžiagų ir priemonių, kurių reikia žmonių su negalia švietimui, kūrimas, tačiau išsamesnė teksto analizė rodo, jog nėra pakankamai suprantami poreikiai ir priemonės, kurios turi būti įgyvendintos visais lygmenimis, kad būtų galima užtikrinti žmonių su negalia teisių laikymąsi.

Didžiąja Konceptijoje numatytų priemonių dalimi yra siekiama didinti pasirengimo krizėms lygį (SNRMP 4 prioritetas), siekiant veiksmingai reaguoti. Reikėtų pabrėžti, kad nors šios priemonės buvo parengtos atsižvelgiant į tarptautinių standartų reikalavimus rizikos valdymo srityje, jos dar nevisiškai atitinka šiuos standartus ir tik dar kartą patvirtina teiginį, jog žmonių su negalia poreikiai nėra pakankamai gerai suprantami ir į juos nėra pakankamai atsižvelgiama nei kuriant politiką civilinės saugos srityje, nei atsparią bei veiksmingą rizikos valdymo ir civilinės saugos sistemą.

Iš esmės, Konceptiją sudaro normos, kuriomis palaikomas supratimas ir pastangos taikyti Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programos prioritetus, tačiau norint pasiekti didžiausių rezultatų ir užtikrinti sistemos tvarumą, jas reikia tobulinti, įskaitant pažeidžiamų gyventojų kategorijų, o konkrečiau žmonių su negalia, teisių užtikrinimo sritį. Siekiant užtikrinti, kad į tokius poreikius būtų atsižvelgta, rekomenduojama stiprinti bendradarbiavimą su specializuotomis NVO, rengiant ir įgyvendinant Konceptijoje numatytus dokumentus ir priemones.

Akronimų sąrašas

Konceptija – LR Vyriausybės parengta Lietuvos civilinės saugos stiprinimo koncepcija.

NVO – nevyriausybinė organizacija

SNRMP – Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programa

CS – civilinė sauga

Analizės tikslas

Konceptijos analizės tikslas yra nustatyti, ar ji atitinka Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programos prioritetus žmonių su negalia teisių laikymosi prasme ir pateikti rekomendacijas šiai Konceptijai ir dokumentams, kurie bus parengti jos pagrindu, kad būtų išsamiai ir visapusiškai užtikrintos žmonių su negalia teisės pagal Neįgaliųjų teisių konvencijos reikalavimus ir Lietuvos Respublikos nacionalinius teisės aktus dėl žmonių su negalia teisių užtikrinimo.

Pagal savo teisinį pobūdį SNRMP yra ne norminis teisės aktas, o politikos dokumentas arba privalomos teisinės galios neturintis teisės aktas, t. y. dokumentas, kuriuo įgyvendinami pokyčių principai ir nurodymai, o ne nustatomos normos ir taisyklės. Šiame dokumente nustatomi bendrieji nacionalinės ekstremaliųjų situacijų rizikos valdymo sistemos ir civilinės saugos gerinimo nurodymai. Tuo tarpu Neįgaliųjų teisių konvencija ir jos fakultatyvus protokolas yra laikomi aktais, kurie yra privalomi jas ratifikavusioms šalims. Taigi, analizuojant Konceptiją, galima teigti, kad tai yra tiek privalomos teisinės galios neturintis teisės aktas, tiek privalomas dokumentas, todėl galima kalbėti apie privalomą kai kurių normų įgyvendinimą rekomendacijos rengimo metu.

Atsižvelgiant į šios analizės uždavinius, buvo remtasi keturiomis pagrindinėmis prioritetinėmis Sendajaus programos sritimis ir pagrindinėmis žmonių su negalia teisėmis pagal Konvenciją, siekiant stebėti, kaip yra užtikrinamos jų teisės apsaugos ir saugumo srityse pavojingų situacijų, o ypač ginkluotų

konfliktų, metu, kaip užtikrinama jų teisė į švietimą, mokymąsi gyventi ir socialinių įgūdžių ugdymą bei kaip užtikrinamas jų kaip vietos bendruomenės narių visapusiškas ir lygiavertis dalyvavimas švietimo procese.

1 dalis. Pirmasis prioritetas. Pavojų suvokimas

Sendajaus programoje yra numatyti tokie 4 bendrieji tvarios ir atsparios civilinės saugos sistemos prioritetai:

1. suvokti pavojus;
2. tobulinti organizacinės ir teisinės rizikos valdymo sistemą;
3. investuoti į priemones, skirtas stiprinti reagavimo priemonių potencialą;
4. didinti pasirengimo krizinėms situacijoms lygį, siekiant užtikrinti veiksmingą atsaką.

Remiantis Konceptijos 32 straipsniu, koncepcijos tikslas yra siekti darnios civilinės saugos subjektų sąveikos, efektyvių pajėgumų veikti krizinėse situacijose bei geresnės visuomenės savisaugos kultūros – pasirengusi visuomenė, pasirengusi valstybė, pasirengusios civilinės saugos pajėgos. Šiam tikslui pasiekti, Konceptijoje buvo numatyti tokie 8 prioritetai:

- stiprinti visuomenės pasirengimą ekstremaliųjų situacijų, krizių ir karo atvejams bei gyventojų savisaugos kultūrą;
- plėsti ir tobulinti perspėjimo sistemą valstybės ir savivaldybės lygmeniu, ir gyventojų informavimą apie rizikas ir pavojus bei pasirengimo priemones;
- užtikrinti valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, ūkio subjektų ir kitų įstaigų pasirengimą tęsti veiklą krizių ir ekstremaliųjų situacijų metu, veiksmų koordinavimą su NATO ir ES krizių ir ekstremaliųjų situacijų valdymo priemonėmis, pasirengimą teikti ir priimti tarptautinę pagalbą;
- plėsti kolektyvinės apsaugos statinių ir priedangų, slėptuvių arba saugių darbo vietų tinklą ir stiprinti valstybės ir savivaldybių pajėgumus evakuoti gyventojus;
- didinti valstybės tarnautojų, pareigūnų ir darbuotojų gebėjimą atpažinti rizikas ir pavojus, stiprinti jų žinias ir įgūdžius, kaip apsisaugoti patiems ir apsaugoti gyventojus nuo rizikų ir pavojų neigiamo poveikio;
- skatinti valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų, ūkio subjektų ir kitų įstaigų bendradarbiavimą su savanoriais ir nevyriausybinėmis organizacijomis ir panaudoti jų potencialą;
- aktualizuoti tarptautinį bendradarbiavimą bei jo teisinius pagrindus, planuojant ir įgyvendinant prevencijos ir pasirengimo priemones;
- tobulinti valstybės rezervo bendrą (integruotą) planavimą ir koordinavimą, užtikrinant reikiamų atsargų kaupimą ir valstybės rezervo priemonių greitą pasitelkimą.

Visi numatyti prioritetai atitinka SNRMP reikalavimus, tačiau jų nepakanka, kad būtų sukurta Konceptijoje numatyta stabili ir tvari centrinės valdžios sistema.

Pirmas dalykas, į kurį reikia atkreipti dėmesį, yra dalinis pirmojo SNRMP prioriteto – suvokti pavojus – įgyvendinimas. Tvarios nelaimių rizikos valdymo sistemos arba civilinės saugos sistemos pagrindu yra laikomas visų rizikos aspektų suvokimas, įskaitant pažeidžiamumą, potencialą ir grėsmės ypatybes. Savo ruožtu, tinkamo pavojų supratimo pagrindu yra laikomas informacijos apie galimas grėsmes rinkimas, jų analizė ir sisteminimas, o taip pat reguliarius jų atsiradimo tikimybės stebėjimas ir

prognostavimas, siekiant sukurti tinkamas priemones neigiamiems ekstremaliųjų situacijų padariniams mažinti. Remiantis gauta informacija, siūloma didinti ne tik pareigūnų ir valstybės tarnautojų, bet ir pilietinės visuomenės, gyventojų, savanorių ir privačiojo sektoriaus atstovų informuotumo lygmenį. Iš pirmiau nurodytų principų matome, kad, vadovaujantis 8 Konceptijos prioritetais, yra planuojama didinti tik konkrečios asmenų grupės pavojų suvokimo lygį, t. y. valstybės tarnautojų, pareigūnų ir kitų darbuotojų, kurie yra įpareigoti didinti pavojų suvokimo lygį ir ugdyti gebėjimą į juos reaguoti, kad ekstremaliųjų ir krizinių situacijų metu gebėtų apsisaugoti ne tik patys, bet ir apsaugoti gyventojus. Norint tai padaryti, minėtoje kategorijoje yra organizuojami mokymai, po kurių šių asmenų testo rezultatai turi siekti 90 %.

Tačiau, remiantis Konceptijos tekstu, tokių mokymų rengti sistemiskai nėra planuojama: „siekiamas rodiklis – ne mažiau kaip 90 proc. valstybės tarnautojų, pareigūnų ir darbuotojų, kurių pareigos yra tiesiogiai susijusios su civiline sauga, tobulino kvalifikaciją ir išlaikė žinių ir gebėjimų testą“, kas reiškia, jog nėra tikimasi, kad jų žinios ir įgūdžiai bus reguliariai atnaujinami. Atsižvelgiant į tai, kad Konceptijos tekste nėra numatytas laikotarpis, per kurį reikia pasiekti minėtą (90 %) rezultatą, galima daryti prielaidą, kad šį rezultatą reikia pasiekti per Konceptijos galiojimo laikotarpį.

Jame taip pat nenumatyta į mokymosi procesą įtraukti kitų kategorijų gyventojus, kad jie geriau suvoktų ir atpažintų pavojus, kas neabejotinai turės neigiamos įtakos bendram pavojų suvokimo lygiui ir, atitinkamai, savalaikiam jų atpažinimui, pasirengimui jiems ir reagavimui į juos.

Informacijos apie galimus pavojus rinkimo, analizavimo ir sisteminimo prasme, Konceptijoje stebėseną yra numatyta tik rekomendacijos 40 straipsnyje, kuriame kalbama apie pasirengimo vykdyti stebėseną bei reaguoti į cheminius ir biologinius incidentus arba radiologines ir branduolinių grėsmes lygio didinimą. Todėl yra daroma prielaida, kad pasirengimo stebėsenai lygis bus didinamas aprūpinant CS pajėgas reikiama įranga. Taip pat visiškai neaišku, kokių būdu ir kaip sistemingai yra planuojama vykdyti tokią stebėseną ir, atitinkamai, kokių duomenų sąskaita yra planuojama didinti įgaliotų darbuotojų, kurie turės atpažinti galimus pavojus ir į juos sureaguoti, kad apsisaugotų patys ir apsaugotų gyventojus, suvokimo apie tokius pavojus lygį.

Remiantis siūlomais prioritetais ir rekomendacijomis, visų kategorijų gyventojai neturės nemokamos ir atviros prieigos prie tokios nekonfidencialios informacijos, kaip: polinkis į pavojų, pažeidžiamumas, rizikos, ekstremaliosios situacijos ir nuostoliai, nepaisant to, kad prieiga prie informacijos yra laikoma viena iš būtinų sąlygų, kad kuo daugiau asmenų suvoktų pavojus.

Todėl neturint išsamaus priemonių rinkinio, užtikrinančio visų kategorijų gyventojų (o ne tik darbuotojų) geresnį ekstremaliosios situacijos rizikos suvokimą, bus neigiamai paveiktas gebėjimas kurti tvarią civilinės saugos sistemą, nes taip sistema neturės tinkamo pagrindo – gebėjimo atpažinti ir įvertinti pavojus, kad juos būtų galima prognozuoti ir planuoti atitinkamas reagavimo į juos priemones.

2 dalis. Antrasis prioritetas. Civilinės saugos sistemos organizacinės ir teisinės srities tobulinimas

Nors pagal Konceptiją numatomi kai kurių norminių aktų pakeitimai ir naujų aktų rengimas, tačiau bendrąja prasme Konceptijoje nėra numatyta išsami visų teisės aktų analizė, siekiant laikytis Konceptijos tikslų, prioritetų ir uždavinių bei pasinaudoti galimybe juos įgyvendinti. Norint sukurti tarptautinius standartus ir reikalavimus bei SNRMP idėjas atitinkančią CS sistemą, būtina atlikti išsamią galiojančių Lietuvos Respublikos teisės aktų analizę ir vietos savivaldos aktų bei programų analizę ir, remiantis tokios analizės rezultatais, prireikus, parengti teisės aktų pakeitimų rinkinį, kuris užtikrintų

visų Konceptcijos prioritetinių uždavinių įgyvendinimą, bei sukurti CS sistemą, kuri turėtų visas reikiamas priemones naujiems standartams įgyvendinti ir visais lygmenimis (nacionaliniu ir vietiniu) atsižvelgtų į teisės aktuose esančias atitinkamas normas.

3 dalis. Trečiasis prioritetas. Investavimas į civilinės saugos sistemą, siekiant plėsti ir stiprinti reagavimo priemonių potencialą

Tinkamas finansavimas yra laikomas bet kokių priemonių tinkamo įgyvendinimo pagrindu. Konceptijoje yra numatyta, jog bus finansuojama daugiausia iš valstybės ir savivaldybių biudžetų, įskaitant galimybę pasitelkti priemonėms įgyvendinti skirtą tarptautinį finansavimą, nors Konceptijoje yra teigiama, kad „Kiekvienais metais, didžioji dalis dotacijų skiriama darbo užmokesčiui ir socialinio draudimo įmokoms (2021 m. apie 79 procentus visų biudžeto lėšų, 2020 m. – 80 procentų, 2019 m. – 75 procentus, 2018 m. – 76 procentus). Likusi dalis biudžeto lėšų skiriama techninių perspėjimo sirenomis sistemos priemonių eksploatacijai ir techninei priežiūrai (2021 m. – apie 11 procentų, 2020 m. – 11 procentų, 2019 m. – 10 procentų, 2018 m. – 13 proc.)“ ir mes matome tokio finansavimo rezultatus. Ta pati perspėjimo sirenomis sistema, kuriai buvo skirta 11–13 % biudžeto lėšų, vis dar neviršijo 55 % šalies aprėpties rodiklio, nors kilus karinei grėsmei arba karo metu, perspėjimo sistema yra labai svarbi.

Tikėtina, kad reikšmingam sistemos modernizavimui ir stiprinimui reikės daugiau investicijų, tačiau Konceptijoje nėra numatyta ieškoti daugiau tokių investicijų šaltinių. SNRMP yra nurodyta, kad, norint tinkamai finansuoti sistemą, joje turi būti numatyta galimybė investuoti ne tik viešai, bet ir privačiai, be kita ko, stiprinant viešojo ir privačiojo sektorių partnerystes investavimo į civilinės gynybos sistemą srityje, stiprinant rizikos draudimo sistemą ir reguliariai atliekant struktūrų, paslaugų ir normalią gyvenimo veiklą užtikrinančių institucijų potencialo vertinimo ir stiprinimo darbą.

Kalbant apie reagavimo priemonių potencialo stiprinimą, siekiant sustiprinti visų ypatingos svarbos objektų ir tarnybų reagavimo priemonių potencialą (kaip tai yra numatyta Konceptijoje – užtikrinant stabilų visų įstaigų ir institucijų veikimą net krizių, ekstremaliųjų ir kitų panašių situacijų metu), būtina nuolat vertinti tokių įstaigų ir institucijų padėtį ir jų pasirengimą dirbti krizės sąlygomis, o prireikus sistemingai stiprinti jų gebėjimą kovoti su krizėmis. Tik sistemingas darbas šia kryptimi užtikrins stabilumą ir pasiruošimą dirbti krizių metu, kaip tai yra numatyta Konceptijoje. Darbas potencialo stiprinimo srityje yra ypač svarbus įstaigoms, užtikrinančioms normalų gyvenimą įvairioje aplinkoje, pavyzdžiui, socialinėms institucijoms ir tarnyboms, bankams, o taip pat sveikatos priežiūros ir socialinės paramos įstaigoms. Pastarųjų atveju, jų pasirengimo būklės tikrinimas ir sistemingas pasirengimo dirbti krizės sąlygomis lygio stiprinimas garantuos, jog bus laikomasi žmonių su negalia, kurių daliai reikia nuolatinės socialinės paramos, teisių, kurių nepaisymas krizės metu kartu su informacijos apie pavojus trūkumu ir įgūdžių, kaip elgtis krizių ir ekstremaliųjų situacijų metu, stoka gali neigiamai paveikti ne tik pagrindinių teisių užtikrinimą, bet ir padidinti pavojų jų sveikatai ir gyvybei.

Taigi negalėjimą įgyvendinti daugybę Konceptijoje numatytų priemonių įmanoma numatyti. Dažniausiai to neįmanoma padaryti dėl nepakankamo finansavimo. Tuo tarpu, trūkstant sisteminių priemonių, skirtų stiprinti įstaigų ir institucijų reagavimo priemones, užtikrinančias įprastą gyvenimo veiklą, sistema nesugebės užtikrinti tinkamo pasirengimo ir reagavimo lygio, todėl bus nepakankamai gerai suprantama pasirengimo būklė ir netinkamai vykdomas planuotas reagavimo priemonių stiprinimas, kuris, kitu atveju, galėtų užtikrinti nepertraukiamą darbą ekstremaliosios situacijos, krizės arba karo metu.

Remiantis SNRMP, mokymai yra laikomi viena iš investicinių priemonių, skirtų kurti ir stiprinti CS sistemą. Konceptijoje yra numatyti keli mokymų tipai. Iš esmės, savigynos įgūdžių stiprinimas ir

mokymas yra viena iš pagrindinių Konceptijos idėjų. Tačiau iš Konceptijos teksto nėra visiškai aišku, kodėl, pavyzdžiui, pavojų suvokimo ir atpažinimo pagrinde reikėtų mokyti pareigūnus, valstybės tarnautojus ir kitus darbuotojus, o ne gyventojus. Šių konkrečių kategorijų asmenų mokymai supraci ir atpažinti pavojus neapima pastovaus įgytų žinių atnaujinimo (remiantis Konceptijos tekstu, galima supraci, kad tokie mokymai bus vienkartiniai, todėl nereikės nuolat atnaujinti įgytų žinių ir tikrinti tokių mokymų kokybės).

Kitų kategorijų gyventojų mokymai, skirti stiprinti jų įgūdžius ekstremaliųjų situacijų metu bus vykdomi nuolat, tačiau neaišku, kas ir kaip šiuos mokymus kontroliuos, ir ar mokymo programa ir mokymo veikla įvairių ekstremaliųjų situacijų metu bus atnaujinama, atsižvelgiant į gautus mokymo kokybės rezultatus. Prognozuojama, kad skubiosios pagalbos ir gelbėjimo tarnybų darbuotojai, veikloje dalyvaujantys savanoriai ir visuomeninių organizacijų nariai bus mokomi teikti pagalbą ekstremaliosios situacijos metu, tačiau nėra kalbama apie atskirus mokymus, skirtus padėti žmonėms su negalia, turintiems specialiųjų poreikių, kuriuos ignoruojant, savanorių ir NVO aktyvistų atliekamos paieškos ir gelbėjimo operacijos gali tapti praktiškai neįmanomos. Taip pat neaišku, ar žmonės su negalia bus mokomi kartu su kitų kategorijų gyventojais, kad įgytų reikiamų gyvenimo ir socialinių įgūdžių, nuo kurių rizikingose situacijose priklausys ne tik jų sveikata, bet ir gyvybė. Konceptijoje nėra nurodyta, ar yra planuojama mokymo programas pritaikyti žmonėms su negalia, siekiant sustiprinti jų atsparumą ekstremaliųjų situacijų metu ir gebėjimą išgyventi krizių metu. Be to, nėra aišku, ar darbuotojams, įskaitant socialinių institucijų atstovus, skirtose mokymo programose bus atsižvelgta į jų darbo specifiką ir ar įgūdžiai bus suteikiami pagal atitinkamose įstaigose paslaugas gaunančių šių kategorijų gyventojų poreikius, ar visos programos bus standartinės ir skirtos „visoms žmonėms, įstaigoms ir organizacijoms“.

Kaip buvo minėta šioje analizėje, neatsižvelgimas į šiuos aspektus ir formalus „žmonių su negalia teisių laikymasis“, modernizuojant perspėjimo sistemą, ir suteikiant prieigą prie informacijos ir mokymų tik tam tikriems asmenims, gali neigiamai paveikti išsikeltą tikslą ir Konceptijoje nustatytą prioritetą įgyvendinimą. Tokių priemonių neturėjimas ekstremaliosios situacijos, krizės ar karo metu kelia tiesioginį pavojų ne tik gyventojų, turinčių specialiųjų poreikių, sveikatai ar gyvybei, bet ir asmenims, bandantiems pastariesiems teikti pagalbą, neturint reikiamų žinių.

4 dalis. Ketvirtas prioritetas. Pasirengimo ekstremalioms situacijoms ir krizėms lygio didinimas, kad būtų užtikrintas veiksmingas atsakas

Dauguma Konceptijoje numatytų priemonių yra skirtos stiprinti gebėjimą reaguoti į ekstremaliasias situacijas ir jas šalinti. Ši praktika yra būdinga daugybei CS sistemų, kurios buvo sukurtos dar iki Hiogo veiksmų programos ir Sendajaus nelaimių rizikos mažinimo programos arba kurios buvo sukurtos, neatsižvelgiant į jose nustatytus standartus.

Veiklų, kurias planuojama vykdyti įgyvendinant Konceptiją, metu, ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas valstybės institucijų, vietos savivaldos, privataus sektoriaus, savanorių ir NVO tarpusavio bendradarbiavimo stiprinimui. Žinoma, toks bendradarbiavimas yra laikomas svarbia civilinės saugos sistemos stiprinimo sąlyga, tačiau siekiant veiksmingo bendradarbiavimo, būtina numatyti priemonių rinkinį, kuris užtikrintų jo veiksmingumą. Žvelgiant į savanorių veiksmų Ukrainoje pavyzdį nuo plataus masto invazijos pradžios, galima įžvelgti kelis privalomus etapus, kurie turi būti įgyvendinti prieš savanoriams ir visuomeninėms organizacijoms imantis aktyvių gelbėjimo veiksmų ir (arba) pradedant šalinti ekstremaliosios situacijos padarinius. Visų pirma, turėtų būti surengti išsamūs mokymai, kurie suteiktų ne tik pirmosios pagalbos įgūdžius ir žinių, kaip suvokti ir atpažinti pavojus bei atlikti procedūras

ekstremaliosios situacijos ar karo metu, bet ir kaip suteikti psichologinę pagalbą ir paramą žmonėms su negalia. Atsižvelgiant į Ukrainos pavyzdį, rekomenduojama daryti psichologinius testus ir geriau psichologiškai paruošti potencialius savanorius atlikti veiksmus ekstremaliosios situacijos arba karo metu. Psichologiniai testai padės sumažinti žmonių, baigusią bendruosius mokymus, bet dėl savo psichologinės būklės negalinčių aktyviai dalyvauti teikiant pagalbą, gelbėjant arba šalinant ekstremaliosios situacijos padarinius, skaičių.

Papildomais psichologiniais mokymais bus galima pagerinti tiesiogiai ekstremaliojoje situacijoje dalyvaujančių savanorių darbo našumą, atsparumą stresui ir pasirengimą veikti krizinėse situacijose. Baigęs mokymus ir gavęs sėkmingą egzaminų išlaikymą patvirtinančius dokumentus, toks asmuo turi būti įrašytas į atitinkamos savivaldybės savanorių registrą. Mokymo, registravimo ir išbraukimo iš registro sistema gali būti paremta „Įsakymo dėl policijos veiklos organizavimo“ principais, tačiau privalomą mokymo programą papildant reikalavimais ir įgaliojimais, kurie būtų numatyti konkrečioms veikloms, į kurias būtų planuojama įtraukti savanorius.

Rekomendacijos

1. Sukurti Nacionalinio krizių valdymo centro veiklos pagrindu paremtą nacionalinę grėsmių rizikos stebėsenos sistemą, kuri apimtų visas reikiamas prognozavimo ir analizės įstaigas, įskaitant Lietuvos hidrometeorologijos tarnybą prie Aplinkos ministerijos, Valstybinę atominės energetikos saugos inspekciją ir kitas įstaigas, vykdančias įvairių rūšių galimų pavojų stebėseną ir valdymą. Visos įstaigos visais lygmenimis (nuo nacionalinių iki vietinių) turėtų būti įtrauktos į nacionalinę rizikos stebėsenos ir prognozavimo sistemą. Siekiant kokybiškai dirbti su stebėsenos rezultatais, reikia nacionaliniu lygmeniu įgyvendinti informacijos apie visus galimus pavojus rinkimo, tvarkymo ir analizavimo metodiką bei nustatyti, kokia įstaiga bus atsakinga už savalaikį gyventojų informavimą apie šios stebėsenos rezultatus;
2. Kuo platesniam žmonių ratui, įskaitant bedarbius ir žmones su negalia, suteikti prieigą prie informacijos, kuri nėra susijusi su „uždaro tipo“ (konfidencialia) informacija, siekiant pagerinti jų suvokimą apie pavojus. Prieiga prie informacijos turėtų būti suteikiama prieinamu formatu, įskaitant lengvai suprantamą kalbą (angl. *Easy Read*);
3. Remiantis ES Komisijos rekomendacijomis dėl atsparumo nelaimėms didinimo tikslų, gerinti informacijos apie žmones su negalia rinkimą, valdymą, skirstymą ir analizavimą, kad būtų gerinama įtrauki politika, susijusi su ekstremaliosiomis humanitarinėmis situacijomis ir teikiamos kokybiškos priežiūros paslaugos, atsižvelgiant į konkrečius žmonių poreikius, kaip tai yra numatyta Neįgaliųjų teisių konvencijos 31 straipsnyje;
4. Sudaryti galimybę mokytis, siekiant gerinti visų kategorijų gyventojų supratimą apie pavojus ir jų atpažinimą, o ne tik pareigūnų ir valstybės tarnautojų;
5. Atlikti išsamią galiojančių teisės aktų analizę, siekiant įgyvendinti Konceptijoje numatytas priemones (įskaitant tinkamos organizacinės ir teisinės sistemos, įgaliojimų, įgyvendinimo mechanizmų ir galimybės valdyti jų įgyvendinimą turėjimą);
6. Papildyti priemonių, skirtų investuoti į rizikos mažinimą ir stiprinti reagavimo priemonių potencialą, plėtojant viešojo ir privačiojo sektorių partnerystę, analizuojant ir reguliariai stiprinant institucijų ir organizacijų, užtikrinančių normalų gyvenimą, o ypač teikiančių materialinę ir techninę pagalbą bei rengiančių nuolatinius personalo mokymus, reagavimo priemonių potencialą, sąrašą;
7. Tobulinti evakuacijos sistemą, atsižvelgiant į žmonių su negalia poreikius, įskaitant jų galimybę kartu su savimi pasiimti pagalbinius prietaisus ir įrangą, o jei to neįmanoma padaryti, tuomet juos pakeisti kitais;

8. Stiprinti valstybės institucijų, vietos savivaldos, privačiojo sektoriaus, savanorių ir NVO bendradarbiavimo veiksmingumą, sisteminant įgytas žinias, skaidriai ir aiškiai paskirstant visų subjektų įgaliojimus, ir norminio teisės akto lygmeniu nustatant savanorių ir NVO įgaliojimų apimtį bei prieigos lygį, vykdant gelbėjimo darbus ir šalinant ekstremaliosios situacijos padarinius;
9. Numatyti privalomas konsultacijas su NVO atstovais, kurie rūpinasi žmonių su negalia teisėmis, sudarant įvykio planus, rengiant mokymo programas skubiosios pagalbos ir gelbėjimo tarnybų atstovams ir savanoriams, ruošiant visuomenės mokymo planus ekstremaliųjų situacijų atvejais, kuriant prieglaudų statybos arba renovacijos planus ir planuojant evakuacijos priemones;
10. Numatyti priemones, skirtas kontroliuoti gyventojams, savanoriams, NVO atstovams ir privačioms įmonėms skirtų mokymų apie pavojų suvokimą, jų apibrėžimą ir procedūras ekstremaliųjų situacijų ir karo metu, kokybę ir organizavimo reguliarumą.
11. Į koncepciją įtraukti priemones, skirtas užtikrinti, kad žmonės su negalia gautų atitinkamą pagalbą savo gyvenimui ir pragyvenimo šaltiniams atkurti po nelaimės ir konfliktinių situacijų. Taip pat turėtų būti numatytos laikino ir nuolatinio darbo galimybės. Žmonės su negalia turėtų aktyviai dalyvauti pakartotiniame bendruomenės įveiklinime, nes jų atskirtis turi įtakos tiek jų, tiek visos bendruomenės gyvenimui.

Analizuotų dokumentų sąrašas

1. CIVILINĖS SAUGOS STIPRINIMO KONCEPCIJA
2. LIETUVOS RESPUBLIKOS NEPAPRASTOSIOS PADĖTIES ĮSTATYMAS ¹
3. LIETUVOS RESPUBLIKOS POLICIJOS RĖMĖJŲ ĮSTATYMAS²
4. ĮSAKYMAS DĖL POLICIJOS RĖMĖJŲ VEIKLOS ORGANIZAVIMO³

¹https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.169562/asr?fbclid=IwAR0IGCExuexeC-P7ele_8Wo3xLTGQwKW7urQlZ0ugPwtwbVF652UVHa7-RI

² <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.59114/asr>

³https://policija.lrv.lt/uploads/policija/documents/files/veiklos-sritys/viesosios-tvarkos-ir-gyventoju-saugumo-uztikrinimas/Polijos%20remeju%20nuostatai%20AR_2022-03-04.pdf