



Aleksandra Kuczyńska-Zonik
System obrony cywilnej na Łotwie

Ze względu na agresywne działania Rosji w regionie Europy Środkowej i Wschodniej, a w szczególności trwającą wojnę rosyjsko-ukraińską, system obrony cywilnej na Łotwie uległ istotnym zmianom. Zintensyfikowano działania w zakresie budowy i adaptacji schronów oraz informowania ludności o zagrożeniach. Obecnie do największych wyzwań przy tworzeniu skutecznego modelu zarządzania w przypadku pojawienia się niebezpieczeństwa należą: decyzyjność i podział kompetencji między instytucjami, opracowanie lokalnych planów obrony cywilnej oraz podnoszenie świadomości społecznej.

Uwarunkowania prawne. Obecnie na Łotwie ramy prawne i organizacyjne systemu obrony cywilnej oraz zasady postępowania w przypadku klęsk żywiołowych określa ustawa o obronie cywilnej i zarządzaniu w przypadku katastrof (*Civilās aizsardzības un katastrofas pārvaldīšanas likums*) z 2016 r. Podstawowe zadania w ramach systemu obrony cywilnej to: zapewnienie bezpieczeństwa ludzi, środowiska i mienia, dokonywanie oceny ryzyk, planowanie i podejmowanie działań zapobiegawczych, udzielenie pomocy ofiarom, w tym także w ramach współpracy międzynarodowej, oraz wspieranie systemu obronności państwa w przypadku inwazji wojskowej lub wojny. Dokument nakazuje także opracowanie przez Państwową Straż Pożarną i Ratownictwa (*Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienests, VUGD*) krajowego planu obrony cywilnej na podstawie informacji przekazywanych przez ministerstwa, instytucje oraz samorządy. Plan ten określa kompetencje i działania podmiotów w czasie katastrof i klęsk żywiołowych w zakresie użycia środków zapobiegawczych, gotowości, reagowania i neutralizowania skutków, a także w celu zapewnienia ochrony ludności na wypadek inwazji wojskowej lub wojny.

Krajowy Plan Obrony Cywilnej (*Valsts civilās aizsardzības plāns*), przyjęty w styczniu 2024 r., identyfikuje 35 potencjalnych zagrożeń wraz z oceną prawdopodobieństwa zdarzenia i jego skutków¹. Wśród nich za najpoważniejsze uznano: zniszczenia infrastruktury energetycznej (hydroelektrownie), wyciek niebezpiecznych substancji chemicznych ze statków, incydenty z użyciem substancji biologicznych, rozprzestrzenianie się chorób zakaźnych, pożary lasów i torfowisk, powódzie spowodowane opadami atmosferycznymi oraz niepokoje społeczne. Wyzwania mniejszego stopnia stanowią uszkodzenia sieci przesyłowej energii elektrycznej i zakłócenia w dostawie prądu, katastrofy w transporcie kolejowym i ataki terrorystyczne.

Obrona cywilna w kontekście agresji Rosji na Ukrainę. Zaktualizowana wersja Krajowego Planu Obrony Cywilnej przewiduje jednak kilka istotnych uzupełnień w funkcjonowaniu systemu obrony cywilnej. W związku z trwającą wojną rosyjsko-ukraińską zwrócono szczególną uwagę na działania na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa publicznego na wypadek zagrożenia konfliktem zbrojnym. W szczególności zintensyfikowano prace związane z budową, adaptacją, wyposażaniem i inspekcją schronów, a także możliwością mobilizacji formacji obrony cywilnej (w tym określono ich strukturę oraz zadania – organizację szkoleń, udział w akcjach gaśniczych i ratowniczych). Uaktualniono plany i przeprowadzono próbne akcje ewakuacji i relokacji ludności na wypadek inwazji wojskowej oraz katastrof. Rozpoczęto budowę budynków magazynowych i ośrodków zarządzania kryzysowego VUGD. Dla przykładu, w ustawie budżetowej na rok 2023 oraz w założeniach budżetowych na lata 2024 i 2025 na działania w ramach obrony cywilnej oraz budowę ośrodków zarządzania kryzysowego na lata 2023-2025 przeznaczono środki w wysokości ponad 100 mln euro.

¹ Nowelizacja Rozporządzenia Rady Ministrów „O planie obrony cywilnej państwa” (Grozījums Ministru kabineta rīkojumā „Par Valsts civilās aizsardzības plānu”), 15.01.2024.

Uznano również, że jednym z najważniejszych instrumentów ochrony obywateli jest jak najszybsze przekazywanie informacji o realnym zagrożeniu, możliwych scenariuszach oraz działaniach niezbędnych w danej sytuacji. Obecnie w kraju rozmieszczone są 164 syreny alarmowe (sygnał dźwiękowy emitowany przez syrenę jest słyszalny w promieniu ok. 1,5 km), z których 15% oceniono jako niesprawne. Ponadto oceniono, że aby zapewnić słyszalność syren alarmowych w miastach, a także na gęsto zaludnionych obszarach wiejskich, szczególnie w regionie ryskim, konieczne byłoby co najmniej podwojenie ich liczby. W związku z tym zintensyfikowano działania w kierunku unowocześnienia trybu powiadamiania mieszkańców przy wykorzystaniu mediów publicznych i urządzeń elektronicznych, a pod koniec 2022 r. podjęto decyzję, aby zamiast budowania kolejnych syren alarmowych, przeznaczyć środki na wdrożenie transmisji komórkowej.

Ponadto w październiku 2022 r. weszły w życie przepisy znowelizowanej ustawy o obronie cywilnej i zarządzaniu podczas klęsk żywiołowych, które nałożyły na samorządy obowiązek opracowywania planów obrony cywilnej (do końca 2023 r.), obejmujących działania na wypadek zagrożenia militarnego (do tej pory wiele gmin nie przygotowało takiego planu). Samorządy miały za zadanie określić sposób ostrzegania obywateli przed zagrożeniem oraz dostarczania paliwa, zapasów żywności i wody, a także możliwość wsparcia Narodowych Sił Zbrojnych (*Nacionālie bruņotie spēki*) przez społeczeństwo w czasie konfliktu zbrojnego. Ponadto miały zidentyfikować i ocenić możliwości tworzenia schronów w nieruchomościach państwowych i komunalnych, budynkach użyteczności publicznej oraz budynkach wielomieszkaniowych zlokalizowanych na obszarach przez nie zarządzanych. Obecnie na Łotwie znajduje się ok. 29 tys. budynków, które można zaadaptować jako schronienie w razie zagrożenia. Proces budowy nowych schronów jest długotrwały i kosztowny, dlatego władze koncentrują się na przekształceniu na cele ochronne dotychczasowych obiektów – piwnic bądź parkingów podziemnych. W ocenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Łotwa powinna dążyć do celu, jakim jest zapewnienie schronów dla 50% populacji. W samej tylko Rydze obecna infrastruktura pozwala na ochronę jedynie 14% mieszkańców. Co istotne, większość istniejących w stolicy schronów pochodzi z czasów sowieckich i zlokalizowana jest w zachodniej części miasta, co wiąże się z ówczesnym założeniem, że niebezpieczeństwo nadejdzie z zachodu. Jednym z rozważanych rozwiązań jest także budowa mobilnych betonowych kontenerów. Tego typu schronienia stosuje się obecnie na Ukrainie.

Kolejne zadanie, które uznano za priorytetowe, to edukacja ludności w celu zwiększania świadomości i przygotowania na sytuacje kryzysowe. Z badań *Latvijas Fakti*, przeprowadzonych na zlecenie VUGD w marcu 2021 r., wynika, że 41% mieszkańców Łotwy ocenia swoje przygotowanie jako dobre, 43% – jako przeciętne, a 15% – jako złe. Natomiast 94% respondentów odpowiedziało, że posiada zapasy żywności na co najmniej 3 dni, a 70% – odpowiednie zapasy wody pitnej. Zdecydowana większość odpowiedziała również, że wie, jak postępować w przypadku pożaru (91%), długotrwałej (powyżej jednej doby) awarii zasilania (81%) lub wystąpienia klęski żywiołowej (70%). Jednocześnie jedynie 31% respondentów zadeklarowało, że wie, jak postępować w przypadku wojny lub inwazji wojskowej. W celu zwiększenia wiedzy wśród mieszkańców w Rydze przeprowadzono kampanię „Zarządzaj i uczestnicz”, podczas której informowano o sposobie zachowania się w sytuacjach zagrożenia, miejscach gromadzenia się i drogach ewakuacyjnych.

Wnioski. Wojna rosyjsko-ukraińska wymusiła na Łotwie aktualizację celów i intensywność zadań w ramach systemu obrony cywilnej. Tym bardziej, że audyt Państwowej Izby Kontroli (*Valsts kontroles*), obejmujący lata 2021-2022 (czyli okres pandemii COVID-19 oraz pierwsze miesiące trwania pełnoskalowej wojny na Ukrainie), negatywnie ocenił krajową politykę w zakresie ochrony ludności. W raporcie uznano, że na Łotwie nie jest zapewniona skuteczna ochrona ludności. Odpowiadają za to: niejasny podział obowiązków między instytucjami, niewystarczające ramy prawne i instytucjonalne, brak szczegółowych planów działań i środków zapobiegawczych, brak konsultacji społecznych, a także niski poziom współpracy międzysektorowej. Nie stworzono również skutecznych mechanizmów umożliwiających ocenę i monitorowanie realizacji gminnych planów obrony cywilnej.

Po pierwsze, dopracowania wymaga instytucjonalny model planowania i zarządzania państwem w przypadku pojawienia się zagrożenia. Zmianom powinien ulec sposób delegowania kompetencji i zasobów w celu stworzenia kompleksowych rozwiązań i współpracy międzysektorowej. Po drugie, niezbędna jest kontynuacja procesu

decentralizacji systemu obrony cywilnej poprzez przygotowanie gminnych planów zarządzania kryzysowego, a następnie ich wdrażanie i monitorowanie ich realizacji. Po trzecie, istotne jest zwiększanie świadomości społecznej poprzez prowadzenie ćwiczeń i szkoleń podnoszących poziom wiedzy i umiejętności zarówno wśród personelu administracyjnego, jak i obywateli. W obronie cywilnej ważną rolę mogą odgrywać także organizacje pozarządowe (np. związki łowieckie), sanitariusze, ochroniarze, byli funkcjonariusze policji, straży granicznej oraz administracji więziennej.

W przypadku wystąpienia klęsk lub zagrożeń katastrofami Łotwa korzysta z platform wymiany informacji, stworzonych, monitorowanych lub wykorzystywanych przez Unię Europejską, Organizację Traktatu Północnoatlantyckiego i Organizację Narodów Zjednoczonych. Dają one możliwość zwrócenia się o pomoc międzynarodową (Łotwa ma podpisane bilateralne umowy z Azerbejdżanem, Białorusią, Estonią, Gruzją, Litwą, Rosją, Szwecją, Ukrainą, Uzbekistanem i Węgrami). W ramach unijnego mechanizmu ochrony ludności Łotwa jest częścią międzynarodowego modułu pomp wysokiej wydajności, reagującego na powódzie BaltFloodCombat oraz łotewsko-litewskich jednostek wsparcia administracyjnego, logistycznego i telekomunikacyjnego LL TAST. Od 2018 r. jest także członkiem Systemu Zapobiegania Katastrofom i Koordynacji Organizacji Narodów Zjednoczonych (UNDAC).