1.2.1. Kriisiplaneerimise põhimõtted

Kriisiplaan peab olema eesmärgipärane ja rakendatav, proportsionaalne, piisavalt selge, kooskõlas plaani koostaja pädevuse ja tegelike võimetega ning ajakohane. Järgnevad kriisiplaneerimise põhimõtted aitavad neid nõudeid planeerimisel praktiliselt rakendada ning hinnata, kas plaan on lisaks formaalsele nõuetekohasusele ka õiguspärane, teostatav ja ohu realiseerumisel kasutatav. Põhimõtteid kohaldatakse kõigi kriisiplaanide koostamisel, kuid nende rakendamise detailsus sõltub plaani eesmärgist, ulatusest, kriisiülesandest ja võimalikust mõjust.

Pädevuspõhisus

Kriisiplaan lähtub asutuste ja isikute õiguslikest ülesannetest, pädevusest ja vastutusvaldkondadest. Kriisiplaan täpsustab, kuidas olemasolevaid ülesandeid kriisiolukorraks valmistumisel ja selle lahendamisel täidetakse, kuid ei loo iseenesest uusi avaliku võimu volitusi. Täidesaatva riigivõimu asutusele võib riigi kriisiplaanis määrata püsiva kriisiülesande ka juhul, kui sellist ülesannet ei ole seaduses sama nimetuse või detailsusega sõnaselgelt sätestatud, tingimusel et ülesanne seostub asutuse põhiülesandega ning on seostatav talle seaduse või seaduse alusel antud õigusaktiga määratud ülesannete või vastutusvaldkonnaga.

Riigi kriisiplaanis võib täpsustada püsiva kriisiülesande sisu ning määrata selle täitmise aja, viisi, ulatuse ja muud tingimused. Samuti võib riigi kriisiplaanis määrata kriisiolukorra lahendamise eest vastutava valitsusasutuse ning kriisiolukorra lahendamise juhtimise ja koostöö korra.

Kriisiplaaniga ülesande või vastutuse määramine ei anna asutusele uusi avaliku võimu volitusi ega õigust kohaldada meetmeid, milleks puudub seadusest tulenev õiguslik alus. Kriisiülesande täitmisel tegutseb asutus talle seadusega antud volituste piires, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti.

Kohaliku omavalitsuse üksuse ning juriidilise isiku ja füüsilisest isikust ettevõtja püsiv kriisiülesanne peab olema määratud seaduses. Kriisiplaaniga saab täpsustada eelkõige selle ülesande täitmise aega, viisi, ulatust ja muid tingimusi seadusega lubatud piires.

Kui ülesande täitmine eeldab teise asutuse või isiku võime, teenuse või ressursi kasutamist, tuleb selle kasutamise tingimused asjaomase asutuse või isikuga kokku leppida. Plaan ei või lähtuda eeldusest, et teise isiku personal, vahendid, varud või teenused on plaani rakendamisel automaatselt plaani koostaja käsutuses.

Praktiline kokkuvõte

Kriisiplaaniga võib:

1. täpsustada püsiva kriisiülesande sisu ning selle täitmise aega, viisi, ulatust ja muid tingimusi;
2. määrata kriisiülesande täitmiseks vajalikud tegevused, nende alustamise tingimused, oodatavad tulemused ja ajalise järjestuse;

3. täpsustada kriisiülesannet tegevusteks ja alaülesanneteks ning määrata nende täitmine asjaomaste asutuste ja isikute pädevuse ning õigusliku aluse piires;
4. täpsustada omavahel seotud ülesannete täitmise korraldust ning nendevahelist koostööd ja vastutuse praktilist jaotust õigusaktidest tuleneva pädevuse piires;
5. määrata ülesannete täitmiseks vajalikud võimed, sealhulgas personal, vahendid, varud ja teenused, ning nende kasutusele võtmise tingimused;
6. määrata juhtimise, koostöö, teabevahetuse ja olukorrapildi loomise korraldus;
7. kavandada kriisiülesande täitmiseks vajalikud ennetavad ja leevendavad meetmed, asenduslahendused ning tegevused juhuks, kui tavapärane lahendus või vajalik võime ei ole kasutatav.

Kriisiplaaniga ei või:

1. anda asutusele või isikule uusi avaliku võimu volitusi ega õigust kohaldada meedet, milleks puudub seadusest tulenev õiguslik alus;
2. muuta õigusaktist tulenevat pädevust või vastutust ega lahendada kriisiplaaniga seadusest tuleneva pädevuse vastuolu;
3. panna kohaliku omavalitsuse üksusele, juriidilisele isikule või füüsilisest isikust ettevõtjale uut püsivat kriisiülesannet, millel puudub seadusest tulenev alus;
4. eeldada teise asutuse või isiku personali, vahendite, varude, teenuste või muu võime kasutamist, kui selle kasutamise tingimusi ei ole asjaomase asutuse või isikuga läbi planeeritud ja kokku lepitud.

Kriisiplaneerimine ei piirdu üksnes sellisteks sündmusteks valmistumisega, mille puhul eeldatakse kriisiolukorra tekkimist. Kriisiplaanis valmistutakse püsivate kriisiülesannete täitmiseks asutuse või isiku jaoks asjakohaste ohtude ja ohustsenaariumide korral. Planeerimisel lähtutakse muu hulgas asjakohasest riskianalüüsist, õigusaktidest, asutuse või isiku tegevust mõjutavast kõrgema tasandi kriisiplaanist ja koostöökokkulepetest. Seetõttu võib kriisiplaan hõlmata ka selliseid ohustsenaariume, mida üleriigilises riskianalüüsis ei käsitleta või mille realiseerumine ei pruugi kaasa tuua kriisiolukorra tekkimist.

KORKS-i kriisiplaneerimise süsteem võimaldab senisest terviklikumat planeerimist. KORKS-i jõustumisele eelnenud süsteemis koostati kriisideks valmistumise plaane erinevatel õiguslikel alustel, sealhulgas hädaolukorra seaduse alusel hädaolukorra lahendamise plaane ja riigikaitseseaduse alusel riigikaitselisi planeerimisdokumente. KORKS seob erineva tekkepõhjusega ohtude korral püsivate kriisiülesannete täitmiseks vajalikud tegevused, võimed ja koostöökorralduse ühtsesse kriisiplaneerimise süsteemi. Seetõttu ei pea sama asutus koostama tsiviil- ja riigikaitselisteks kriisideks eraldiseisvaid kriisiplaane üksnes ohu tekkepõhjuse või kriisi liigi tõttu.

Lähimuse põhimõte ja juhtimistasandite seos

Kriisiolukorda lahendatakse võimalikult madalal pädeval tasandil. See tähendab, et ülesande täitmise eest vastutav pädev asutus või isik jätkab oma ülesande täitmist seni, kuni olukorra mõju, ulatus, ressursivajadus või koordineerimisvajadus ei nõua kõrgema juhtimistasandi kaasamist.

Kõrgema juhtimistasandi kaasamine ei tähenda automaatselt madalama tasandi tegevuse või vastutuse ülevõtmist. Kõrgem tasand võib vajaduse korral seada ühiseid eesmärke ja prioriteete, koordineerida eri asutuste tegevust, aidata lahendada vastutuse või ressursikasutusega seotud küsimusi ning kasutada talle õigusaktiga antud volitusi. Pädev asutus või isik jätkab seejuures talle õigusaktiga pandud ülesannete täitmist.

Kriisiplaan peab aitama varakult ära tunda olukorra, kus ülesande täitmiseks ei piisa enam olemasoleva juhtimistasandi võimetest või kus olukorra lahendamine eeldab täiendavat asutustevahelist või kõrgema tasandi koordineerimist. Selleks seotakse olukorra olulised muutused võimaluse korral indikaatorite, lävendite ja otsustuskohtadega.

Plaani koostamisel tuleb läbi mõelda ja vajaduse korral plaanis määrata:

1. millises ulatuses lahendab pädev asutus, isik või kohaliku omavalitsuse üksus olukorda oma pädevuse ja võimetega;
2. millised asjaolud tingivad teiste osaliste või kõrgema juhtimistasandi kaasamise;
3. kes otsustab kõrgema juhtimistasandi kaasamise või küsimuse sellele tasandile esitamise ning milline on selle otsuse tegemise kord;
4. kuidas muutuvad kõrgema juhtimistasandi kaasamisel juhtimise, koordineerimise, teabevahetuse ja aruandluse korraldus ning kuidas jätkab pädev asutus või isik oma ülesannete täitmist.

Kõiki ohte ja mõjude ahelat hõlmav planeerimine

Kriisiplaneerimisel ei piisa üksnes sündmuse või ohu nimetamisest. Analüüsida tuleb, kuidas olukord võib areneda, milliseid püsivaid kriisiülesandeid, teenuseid ja võimeid see mõjutab ning milliseid otseseid ja kaudseid ahelmõjusid võib ühe ülesande, teenuse või ressursi häire põhjustada.

Relvastatud rünnaku või muu riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu stsenaariumi puhul hinnatakse vastase võimaliku tegevuse mõju riigi juhtimisele, elanikkonnakaitsele, püsivate kriisiülesannete täitmisele, kaitsetegevusele ning liitlaste vastuvõtmisele ja toetamisele. Arvestada tuleb, et vastane võib sihipäraselt mõjutada juhtimist, kriitilist taristut, logistikat, side- ja infosüsteeme, avalikku usaldust ning riigi võimet ressursse kasutada ja ümber jaotada.

Näiteks elektrivarustuse pikaajaline katkestus ei mõjuta ainult energiavaldkonda. Sellega võivad kaasneda side- ja infotehnoloogiateenuste häired, maksete ja logistika seiskumine, veevarustuse probleemid, tervishoiuteenuste piirangud ning juhtimis- ja teavitamisvõime vähenemine. Riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral võib sama häire piirata ka mobilisatsiooni, üksuste formeerimist, kaitsetegevust, liitlasvägede vastuvõtmist ja sõjalise logistika toimimist.

Seetõttu tuleb ühe valdkonna ohu ja mõju hindamisel arvestada teiste valdkondade sõltuvuste, võimalike ahelmõjude ning sõjaliste ja tsiviilvajaduste samaaegse ressursivajadusega. Eriti oluline on hinnata olukordi, kus sama piiratud ressurssi, näiteks personali, transporti, tervishoiuteenuseid, kütust, elektrit, sidet või majutust, vajavad samal ajal mitu kriisiülesannet või nii tsiviil- kui ka sõjalised tegevused.

Kõiki ohte hõlmav lähenemine ei tähenda, et iga võimaliku sündmuse või ohustsenaariumi kohta tuleb koostada eraldi plaan. Sarnase mõju, sõltuvuste ja lahendamisloogikaga ohustsenaariume võib käsitleda koos, kui ühine lahendus on arusaadav ja rakendatav ning võimaldab arvestada oluliste erisustega.

Ohustsenaariumi mõju hindamisel tuleb asjakohases ulatuses läbi mõelda, kas see võib põhjustada muu hulgas:

1. inimeste hukkumist või vigastada saamist, masskannatanute olukorda või elanikkonna evakuatsiooni-, varjumis- või abivajaduse kiiret suurenemist;
2. riigi juhtimise või otsustusprotsessi häirumist;
3. põhiseaduslike institutsioonide, riigiasutuste või kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse häirumist;
4. kaitsevalmiduse, mobilisatsiooni, üksuste formeerimise, kaitsetegevuse või teiste püsivate kriisiülesannete täitmise häirumist;
5. liitlasvägede vastuvõtmise, liikumise, toetamise või varustamise võime vähenemist;
6. elektri-, side-, andmeside- või infosüsteemide või muu elutähtsa teenuse toimimise häirumist või katkemist;
7. vajaliku personali või võtmeoskustega töötajate kättesaadavuse olulist vähenemist;
8. tegevuskoha, juhtimiskoha, kriitilise taristu või olulise tähtsusega objekti kahjustumist või kasutuskõlbmatuks muutumist;
9. tarneahela, varude, tootmisvõime või lepingulise teenuse katkemist või olulist vähenemist;
10. transpordi-, logistika- või varustusvõime vähenemist ning oluliste liikumisteede, sadamate, lennuväljade või muude ühenduste kasutamise piiramist;
11. sõjaliste ja tsiviilvajaduste konkurentsi piiratud ressursside pärast;
12. maa-ala, mereala, õhuruumi või muu tegevuskeskkonna kasutamise piiramist;
13. olukorrapildi kvaliteedi, teabe usaldusväärsuse, avaliku usalduse või ühiskonna sidususe vähenemist;
14. rahvusvahelise abi taotlemise, vastuvõtmise või andmise ning Eesti rahvusvaheliste kohustuste täitmise häirumist;
15. ulatuslikku keskkonnakahju, ohtliku aine levikut või piirkonna pikaajalist kasutuskõlbmatust;
16. tavapärasest pikemat taastamisvajadust või olukorda, kus tavapärase töökorralduse taastamine ei ole lähiajal võimalik.

Proportsionaalsus

Kõik kriisiplaanid ei pea olema sama ulatuse ega detailsusastmega. Planeerimise põhjalikkus peab olema proportsionaalne kriisiplaaniga hõlmatud ohtude, kriisiülesannete ja nende täitmisega seotud riskidega. See tähendab, et plaani ulatus ja detailsus peavad vastama kriisiülesande olulisusele, võimaliku mõju ulatusele ning selle täitmise keerukusele.

Riigi kriisiplaan on strateegiline ning seob mitme valitsemisala eesmärgid, ülesanded ja võimed. Ühe asutuse konkreetse kriisiülesande plaan võib olla lühem ja tegevuskesksem. Elutähtsa teenuse osutaja kriisiplaan keskendub eelkõige teenuse toimepidevuse tagamisele, sealhulgas teenuse kriitilistele tegevustele, katkestuse lahendamisele ja teenuse taastamisele.

Planeerimise ulatust ja detailsust mõjutavad muu hulgas:

1. kriisiülesande või teenuse olulisus;
2. ohu realiseerumise või ülesande täitmise häire võimalik mõju;
3. tegevuse ajakriitilisus;
4. osalevate asutuste ja isikute arv;
5. juhtimistasandite arv;
6. vajalike võimete ja ressursside olemasolu ning piiratus;
7. sõltuvuste arv ja keerukus;
8. alternatiivsete lahenduste olemasolu ja rakendatavus.

Plaan kui otsustamise ja juhtimise alus

Kriisiplaan ei ole tulevase sündmuse täpne ennustus ega ammendav tegevusjuhend. Planeerimise ajal ei ole võimalik ette näha kõiki ohu realiseerumise põhjuseid, arenguid ja kõrvalmõjusid. Plaani väärtus seisneb selles, et põhilised eesmärgid, ülesanded, koostöösuhted, võimed ja otsustuskohad on enne ohu realiseerumist läbi mõeldud, läbi räägitud ja kokku lepitud.

Plaan peab andma juhile ja rakendajatele ühise aluse, mille järgi hinnata olukorda, teha otsuseid ning jälgida, kas tegevus liigub soovitud tulemuse poole. Tegeliku sündmuse ajal kontrollitakse plaani aluseks olnud oletusi ning vajaduse korral kohandatakse tegevusi. Plaanist kõrvalekaldumine ei ole iseenesest viga, kui kõrvalekalle on õiguspärane, vajalik ja eesmärgipärane. Oluline kõrvalekalle plaanist on soovitatav dokumenteerida, et säilitada otsustamise jälgitavus ja võimaldada hiljem hinnata plaani muutmise vajadust.

Hästi koostatud kriisiplaan loob eelkõige:

1. ühise arusaama olukorrast ja lahendatavast probleemist;
2. soovitud olukorra ja eesmärgid;
3. tegevuse prioriteedid ja kriitilised vajadused;
4. tegevuse põhiloogika;
5. ülesannete täitmise ja vastutuse praktilise jaotuse;
6. ülevaate ülesannete täitmiseks vajalikest võimetest ja ressurssidest ning nende kasutamise põhimõtetest;
7. indikaatorid ja otsustuskohad;
8. alternatiivsed lahendused.

Viimati uuendatud 02.10.2026