1.2.2. Kriisiplaanide süsteem ja hierarhia

Kriisiplaanide seoste eesmärk

Kriisiplaanid moodustavad omavahel seotud süsteemi. Plaanide tasandiline seotus ei tähenda, et kõrgema tasandi plaan võtaks üle madalama tasandi asutuse või isiku seadusest tuleneva vastutuse või looks eraldi käsuliini. Selle eesmärk on tagada, et riigi tasandil seatud eesmärgid ja prioriteedid seostuksid ministeeriumide, asutuste, kohaliku omavalitsuse üksuste ning teiste püsiva kriisiülesandega isikute konkreetsete tegevuste ja võimetega.

Kõrgema tasandi plaan määrab eelkõige saavutatava tulemuse, prioriteedid ja põhiülesanded. Madalama tasandi plaan täpsustab, kuidas neid eesmärke ja ülesandeid oma pädevuse, tegevuste, võimete ja koostöökorralduse kaudu ellu viiakse. Madalama tasandi plaan ei pea kõrgema tasandi plaani kordama, vaid peab olema sellega kooskõlas selles osas, milles kõrgema tasandi plaan määrab plaani koostajale eesmärgi, prioriteedi, kriisiülesande, võime kasutamise tingimuse või koostöökohustuse.

Plaanide seos toimib mõlemas suunas. Kõrgem tasand annab planeerimiseks eesmärgid, prioriteedid ja muud vajalikud lähtealused, madalama tasandi planeerimine annab omakorda teavet ülesannete teostatavuse, olemasolevate võimete, sõltuvuste, piirangute ja võimalike võimelünkade kohta. Selline teabevahetus võimaldab hinnata juba planeerimise käigus, kas kõrgemal tasandil kavandatud eesmärgid ja ülesanded on olemasolevate või kavandatavate võimetega tegelikult saavutatavad.

Tabel 1. Kriisiplaanide süsteem ja plaanide seosed

Plaan	Põhiküsimus	Peamine väljund	Suhe teiste plaanidega
Riigi kriisiplaan	Mida peab riik tervikuna saavutama?	Üleriigilised eesmärgid, prioriteedid, peamised ülesanded, vastutajad ja võimed ning juhtimise ja koostöö korraldus	On täidesaatva riigivõimu asutuste ja KOV-ide kriisiplaanide koostamise üleriigiline lähtealus; ei muuda asutuste ega isikute seadusest tulenevat pädevust
Ministeeriumi kriisiplaan	Kuidas viiakse riigi eesmärgid, prioriteedid ja ülesanded ellu valitsemisalas?	Valitsemisala kriisiülesanded, tegevused, võimed, piirangud ja sõltuvused ning juhtimise ja koostöö korraldus	Seob riigi kriisiplaani eesmärgid, prioriteedid ja ülesanded valitsemisala tegevuste ja võimetega ning valitsemisala asutuste pla

Plaan	Põhiküsimus	Peamine väljund	Suhe teiste plaanidega
Kaitseväe sõjalise kaitse tegevuskava	Kuidas täidab Kaitsevägi oma ülesandeid riigi sõjalisel kaitsmisel ja kollektiivses enesekaitses?	Sõjalise kaitse tegevused, juhtimine, võimed, vajadused ja koostöö	Seob riigi kriisiplaanist tulenevad eesmärgid ja ülesanded Kaitseväe tegevuse ning asjaomaste NATO kaitse- ja operatsiooniplaanidega
Valitsusasutuse või muu püsiva kriisiülesandega asutuse või isiku kriisiplaan	Kuidas täidetakse talle pandud püsivat kriisiülesannet?	Kriisiülesande täitmiseks vajalikud tegevused, võimed, juhtimine, koostöö, sõltuvused ja alternatiivsed lahendused	Lähtub kriisiülesandest ning asjakohastest õigusaktidest, riskianalüüsist, teda mõjutavast kõrgema tasandi kriisiplaanist ja koostöökokkulepetest
KOV-i kriisiplaan	Kuidas täidab KOV talle seadusega määratud püsivaid kriisiülesandeid?	Kriisiülesannete täitmiseks vajalikud tegevused, võimed, juhtimine, koostöö ja sõltuvused	Lähtub KOV-ile seadusega määratud püsivatest kriisiülesannetest; riigi kriisiplaan on KOV-i kriisiplaani koostamise üleriigiline lähtealus selles osas, mis KOV-i puudutab
ETO kriisiplaan	Kuidas tagatakse elutähtsa teenuse toimepidevus, lahendatakse katkestus ja taastatakse teenus?	Kriitilised tegevused, vajalikud võimed ja ressursid, ennetavad ja leevendavad meetmed, katkestuse lahendamine ning teenuse taastamine	Lähtub eelkõige toimepidevuse riskianalüüsist ja -nõuetest, ETKA suunistest ning teda puudutavatest kriisiplaanidest ja koostöökokkulepetest
Ühine kriisiplaan	Kuidas täidetakse omavahel seotud kriisiülesandeid ühiselt?	Osalejate kokkulepitud tegevused, juhtimise ja koostöö korraldus ning vajalikud võimed	Ei muuda osalejate seadusest tulenevaid ülesandeid ega vastutust; iga osaleja ülesanded, vastutus ja võimed peavad olema plaanis eristatavad

Ava kõik

Riigi kriisiplaan

Riigi kriisiplaan on Vabariigi Valitsuse kehtestatav strateegilise tasandi plaan, mille kaudu valmistatakse ette riigi koordineeritud tegevus riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks ja suure mõjuga tsiviilkriisi lahendamiseks.

Riigi kriisiplaan ei kirjelda üksikasjalikult iga asutuse tegevust. Selle ülesanne on määrata soovitud olukord, üleriigilised eesmärgid, prioriteedid ja peamised kriisiülesanded ning anda ministeeriumidele, asutustele ja kohaliku omavalitsuse üksustele raam, milles nad oma tegevused ja võimed täpsustavad. Riigi kriisiplaan peab võimaldama Vabariigi Valitsusel mõista, millised otsused võivad kriisiolukorra lahendamisel vajalikuks osutuda, milliseid võimeid on võimalik kasutada ning millised sõltuvused, piirangud ja võimelüngad võivad eesmärkide saavutamist takistada.

Riigi kriisiplaani koostamisel seotakse eri valitsemisalade vajadused, ülesanded, võimed ja sõltuvused riigi ühiste eesmärkide ja prioriteetidega. Kui mitu valitsemisala vajavad sama piiratud võimet, ressurssi või teenust või esitavad samale osapoolele omavahel konkureerivaid vajadusi, tuleb need planeerimise käigus omavahel sobitada, vastuolud võimaluse korral lahendada ja vajaduse korral prioriseerida. Lahendamata oluline erimeelsus viiakse otsustamiseks pädevale otsustustasandile.

Sama põhimõte kehtib sõjalise riigikaitse vajaduste kohta. Need seotakse riigi kriisiplaani koostamisel teiste valitsemisalade vajaduste, sõltuvuste ja prioriteetidega. Riigi tasandil tuvastatud omavahel konkureerivad vajadused tuleb võimaluse korral kooskõlastada ja prioriseerida riigi kriisiplaani koostamise käigus, et nende lahendamist ei jäetaks üksnes kohaliku omavalitsuse üksuse või muu kriisiülesande täitja ülesandeks. See ei välista otsest koostööd konkreetsete rakenduslike lahenduste, kohalike võimete või tegevuste läbiplaneerimisel.

Riigi kriisiplaan määrab eelkõige:

1. kriisiolukorra lahendamise strateegilised eesmärgid, soovitud tulemuse ja prioriteedid;
2. täidesaatva riigivõimu asutuste peamised kriisiülesanded ja nende täitmisel saavutatavad tulemused;
3. kriisiülesannete täitmiseks vajalikud peamised võimed ning olulised sõltuvused, piirangud ja võimelüngad;
4. kriisiolukorra lahendamise juhtimise ja asutustevahelise koostöö üldise korralduse;
5. kriisiplaani või selle osa kasutusele võtmise tingimused ja korra;
6. olukorra muutust näitavad kesksed indikaatorid ja Vabariigi Valitsuse otsustamist eeldavad asjaolud;
7. elanikkonnakaitse, avalikkuse teavitamise, teabevahetuse ja olukorrapildi loomise üldise korralduse;
8. rahvusvahelise abi ja vajaduse korral vastuvõtva riigi toetuse üldise korralduse;
9. kriisiplaani rakendamise lõpetamise ning tavapärasele töökorraldusele või taastamisetappi ülemineku üldise korralduse.

Riigi kriisiplaan on täidesaatva riigivõimu asutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste kriisiplaanide koostamise üleriigiline lähtealus, kuid selle koostamine ei ole üksnes ülalt alla suunatud protsess.

Ministeeriumid ning teised riigi kriisiplaani koostamisse kaasatud asutused ja isikud annavad Riigikantseleile oma pädevuse piires teavet ülesannete teostatavuse, olemasolevate ja kasutatavate võimete ja teenuste, sõltuvuste, piirangute ning võimelünkade kohta.

Riigi kriisiplaani ja sellest vahetult lähtuvate ministeeriumide kriisiplaanide koostamine toimub üldjuhul paralleelplaneerimisena. Kohaliku omavalitsuse üksus ja teised asjaomased osalised kaasatakse riigi kriisiplaani koostamisse ulatuses, milles nende ülesanded, võimed, sõltuvused või koostöövajadused on kavandatava lahenduse seisukohalt olulised. Nii saab riigi kriisiplaani koostamisel siduda riigi tasandi eesmärgid ja prioriteedid nende elluviimiseks tegelikult olemasolevate või kavandatavate võimetega.

Ministeeriumi kriisiplaan

Ministeeriumi kriisiplaan seob riigi kriisiplaanist tulenevad eesmärgid, prioriteedid ja ülesanded valitsemisala tegevuste, võimete, piirangute, sõltuvuste ning juhtimise ja koostöö korraldusega. Ministeeriumi kriisiplaan ei korda riigi kriisiplaani, vaid täpsustab, kuidas riigi tasandil seatud eesmärgid, prioriteedid ja ülesanded valitsemisalas ellu viiakse.

Ministeeriumi kriisiplaan:

1. koondab ministeeriumi ja tema valitsemisala püsivad kriisiülesanded;
2. kirjeldab riigi kriisiplaanist tulenevate eesmärkide saavutamist ning valitsemisala prioriteetide ja ülesannete täitmist;
3. kirjeldab valitsemisala juhtimise ja asutustevahelise koostöö korraldust;
4. annab ülevaate valitsemisala olulistest võimetest ja teenustest;
5. kirjeldab valitsemisala siseseid ja valitsemisalade vahelisi olulisi sõltuvusi ning piiranguid;
6. annab koondhinnangu valitsemisala kriisiülesannete täitmiseks oluliste teenuseosutajate valmisolekule;
7. määrab korra, mille alusel ministeerium suunab ja jälgib oma valitsemisala kriisiülesannete täitmist.

Ministeerium võib riigi kriisiplaanis talle määratud ülesannet oma kriisiplaanis täpsustada, jagades selle valitsemisala asutuste pädevuse piires tegevusteks ja alaülesanneteks. Sellise täpsustamisega ei või muuta riigi kriisiplaanis määratud ülesande eesmärki ega panna valitsemisala asutusele kohustust, mida ei ole talle pandud seaduse või selle alusel antud õigusaktiga.

Ministeerium kaasab kriisiplaani koostamisse oma valitsemisala asutused ning vajaduse korral teised ministeeriumid, kohaliku omavalitsuse üksused, elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad ning muud asjasse puutuvad asutused ja isikud.

Ministeerium võib seaduses sätestatud juhul koostada oma valitsemisala asutusega ühise kriisiplaani. Sellisel juhul võib ühine kriisiplaan täita nii ministeeriumi kui ka selles osaleva valitsemisala asutuse kriisiplaani ülesannet ning eraldi kattuvate kriisiplaanide koostamine ei ole vajalik. Ühises plaanis peavad siiski olema selgelt eristatavad iga osaleja ülesanded, vastutus ja võimed. Ühise plaani koostamine ei muuda osalejate seadusest tulenevat pädevust ega vastutust.

Finantsvaldkonnas on seaduses ette nähtud erilahendus, mis võimaldab Rahandusministeeriumil, Eesti Pangal ja Finantsinspektsioonil koostada ühise kriisiplaani. Kui Eesti Pank ei ole Rahandusministeeriumiga ühist kriisiplaani koostanud, esitab Eesti Pank oma kriisiplaani arvamuse avaldamiseks Rahandusministeeriumile ja Finantsinspektsioonile.

Kaitseväe sõjalise kaitse tegevuskava

Kaitseväe sõjalise kaitse tegevuskava käsitleb Kaitseväe ülesannete täitmist riigi sõjalisel kaitsmisel ja kollektiivses enesekaitses. Kaitsevägi on KORKS-i kriisiplaneerimise süsteemis püsiva kriisiülesandega täidesaatva riigivõimu asutus ning lähtub planeerimisel riigi kriisiplaanist, sealhulgas riigikaitseliste ohustsenaariumide puhul selle riigi kaitsetegevuse kava osast.

Kaitseväe sõjalise kaitse tegevuskava eripära võrreldes teiste asutuste kriisiplaanidega seisneb selles, et riiklik sõjaline planeerimine seotakse Eesti kollektiivkaitsekohustuste ning asjaomaste NATO kaitse- ja operatsiooniplaanidega. Tegevuskava seob riigi kriisiplaanist tulenevad eesmärgid ja Kaitseväe kriisiülesanded kollektiivkaitse planeerimisega ning kirjeldab nende alusel Kaitseväe tegevusi, juhtimist, võimeid, vajadusi ja koostööd.
Tegevuskavas määratletakse Kaitseväe sõjalise kaitse ja kollektiivse enesekaitse tegevused ning nende elluviimiseks vajalikud võimed ja vajadused, sealhulgas vajaduse korral vastuvõtva riigi toetuse vajadused.

Kaitseväe sõjalise kaitse tegevuskavaga ei määrata teiste ministeeriumide, valitsusasutuste ega muude asutuste ja isikute kriisiülesandeid, riigiülest juhtimiskorraldust ega neile uusi kohustusi. Need tulenevad seadusest, riigi kriisiplaanist või muust pädeva organi otsusest. Kui Kaitseväe tegevuse elluviimine eeldab teise asutuse või isiku võime, teenuse või ressursi kasutamist, tuleb vastav vajadus siduda asjaomase osalise planeerimisega ning kasutamise tingimused temaga kokku leppida.

Valitsusasutuse ja muu püsiva kriisiülesandega isiku kriisiplaan

ELANIKKONNAKAITSE TEGEVUSTE ARVESTAMINE KRIISIPLAANIS

Püsiva kriisiülesandega asutus või isik teeb kriisiplaani koostamisel elanikkonnakaitse tegevustes koostööd Päästeametiga. Koostöö eesmärk on tagada, et plaani koostaja kriisiülesande täitmisega seotud elanikkonnakaitse tegevused, vastutus, võimed, sõltuvused ja koostöövajadused oleksid enne ohu realiseerumist läbi planeeritud.

Koostöö Päästeametiga ei tähenda üksnes valmis kriisiplaani kooskõlastamist. Plaani koostaja peab juba planeerimise käigus hindama, millised elanikkonnakaitse tegevused on tema kriisiülesande ja käsitletavate ohustsenaariumide puhul asjakohased ning milline on tema enda roll nende tegevuste ettevalmistamisel ja elluviimisel. Päästeametiga tuleb läbi töötada eelkõige need tegevused ja sõltuvused, mille elluviimine eeldab plaani koostaja ja Päästeameti või teiste elanikkonnakaitses osalevate asutuste koordineeritud tegevust.

Elanikkonnakaitse tegevuste planeerimisel tuleb asjakohases ulatuses läbi mõelda:

1. milliseid elanikkonnakaitse tegevusi võib käsitletava ohu või ohustsenaariumi korral vaja minna;
2. milline on plaani koostaja kriisiülesandest tulenev roll nende tegevuste ettevalmistamisel ja elluviimisel;
3. millised tegevused eeldavad Päästeameti või teiste asutuste tegevust, võimeid või koordineerimist;
4. milliseid võimeid, ressursse, teenuseid, objekte või taristut nende tegevuste elluviimiseks vajatakse;
5. millised on tegevuste alustamise tingimused, prioriteedid ja olulised otsustuskohad;
6. kuidas toimub asjaomaste osaliste vahel juhtimine, teabevahetus ja olukorrapildi loomine;
7. millised sõltuvused või piirangud võivad elanikkonnakaitse tegevuste elluviimist takistada ning millised alternatiivsed lahendused on võimalikud.

Elanikkonnakaitse tegevuste ulatus kriisiplaanis sõltub plaani koostaja püsivast kriisiülesandest, käsitletavatest ohustsenaariumidest ning nende võimalikust mõjust elanikkonnale. Plaani koostaja ei võta kriisiplaaniga üle Päästeameti ega teise asutuse seadusest tulenevaid ülesandeid, vaid planeerib enda ülesande, tegevused, võimed ja koostöövajadused selles osas, milles need on elanikkonnakaitse tegevuste elluviimiseks vajalikud.

Kriisiplaani koostamine elanikkonnakaitse tegevustes koostöös Päästeametiga ei tähenda iseenesest Päästeameti formaalset kooskõlastust või heakskiitu, kui sellist kooskõlastamiskohustust ei tulene seadusest. Sisuline koostöö elanikkonnakaitse tegevuste planeerimisel ja kriisiplaani formaalne kooskõlastamine on erinevad menetlused. Näiteks kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiplaani puhul on lisaks elanikkonnakaitsealasele koostööle ette nähtud eraldi kriisiplaani kooskõlastamise menetlus.

VALITSUSASUTUSE JA MUU PÜSIVA KRIISIÜLESANDEGA ISIKU KRIISIPLAAN

Valitsusasutuse või muu püsiva kriisiülesandega asutuse või isiku kriisiplaan keskendub sellele, kuidas talle pandud püsivat kriisiülesannet asjakohaste ohtude ja ohustsenaariumide korral täidetakse ning kuidas seotakse selleks vajalikud tegevused, võimed, juhtimine ja koostöö üheks rakendatavaks tervikuks.

Planeerimisel seotakse tervikuks eelkõige:

1. püsiv kriisiülesanne ning selle täitmise eesmärk ja oodatav tulemus;
2. kriisiülesannet mõjutavad ohud ja ohustsenaariumid;
3. kriitilised tegevused, nende alustamise tingimused ning ajaline või tingimuslik järjestus;
4. juhtimisstruktuur ja -korraldus, otsustuskohad, olukorrapildi loomine, aruandlus ja teabevahetus;
5. kriisiülesande täitmiseks vajalikud võimed, sealhulgas personal, vahendid ja varud, ning nende kasutusele võtmise tingimused;
6. kriisiülesande täitmist mõjutavad sõltuvused ja piirangud ning vajalikud alternatiivsed lahendused;
7. teiste asutuste ja isikute kokkulepitud ülesanded ning nende võimete kasutamise tingimused;
8. kriisiülesandega seotud elanikkonnakaitse, kommunikatsiooni ning ennetavad ja leevendavad tegevused;
9. vajaduse korral puuduva võime katmine riigisisese või rahvusvahelise abi või muu kokkulepitud

välise toetusega.

Planeerimise lähtekoht on kriisiülesande täitmiseks tegelikult kasutatavate võimete väljaselgitamine. Planeerimisel hinnatakse nende piisavust, tuvastatakse kriisiülesande täitmist piiravad võimelüngad, sõltuvused ja piirangud ning kavandatakse vajaduse korral täiendavate võimete kasutamine.

Kui kriisiülesande täitmine sõltub teise asutuse või isiku võimest, tuleb planeerimisel läbi töötada selle võime roll, kättesaadavus ja kasutamise tingimused, vastutus ning võimalik asenduslahendus. Teise asutuse või isiku personali, vahendite, varude või teenuste kasutamist ei käsitata automaatselt kättesaadava võimena, vaid selle kasutamise tingimused tuleb asjaomase osalisega läbi planeerida ja kokku leppida.

Samuti tuleb läbi mõelda ettevõtjate, kodanikuühiskonna organisatsioonide ja vabatahtlike roll kriisiülesande täitmisel, kui nende tegevus või võimed on ülesande täitmiseks vajalikud.

Rahvusvahelise abi vajaduse korral seotakse tuvastatud võimelünk sobiva abi- või koostöömehhanismiga ning planeeritakse, kuidas abi taotlemine, vastuvõtmine ja kasutamine toetab kriisiülesande täitmist. Sõltuvalt valdkonnast võib selleks olla näiteks Euroopa Liidu elanikkonnakaitse mehhanism, NATO koostöömehhanism või muu valdkondlik rahvusvaheline koostöö. Rahvusvahelist abi kavandatakse täiendava võimena ning selle võimalik saabumine ei tohiks olla kriisiülesande esmase täitmise ainus eeldus.

Püsiva kriisiülesandega asutus või isik seob oma kriisiplaani talle pandud kriisiülesande ning selle täitmist mõjutavate õiguslike ja planeerimisalustega. Kui riigi kriisiplaan määrab talle vahetult eesmärgi, prioriteedi või kriisiülesande, peab tema kriisiplaan olema selles osas riigi kriisiplaaniga kooskõlas. Kui riigi kriisiplaan talle vahetult ülesannet ei määra, lähtutakse kriisiplaani koostamisel tema tegevusvaldkonda või kriisiülesande täitmist reguleerivatest õigusaktidest, asjakohasest riskianalüüsist, tema tegevust mõjutavast kõrgema tasandi kriisiplaanist ja koostöökokkuleppest.

Kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiplaan

Kohaliku omavalitsuse üksus koostab kriisiplaani talle seadusega määratud püsivate kriisiülesannete täitmiseks. Kriisiplaan täpsustab, kuidas neid ülesandeid asjakohaste ohtude ja ohustsenaariumide korral praktiliselt täidetakse ning milliseid tegevusi, võimeid, ressursse ja koostöösuhteid selleks vajatakse. Kriisiplaan ei loo kohaliku omavalitsuse üksusele uusi kriisiülesandeid ega muuda tema seadusest tulenevat pädevust.

Kui püsiva kriisiülesande täitmise aeg, viis, ulatus või muud tingimused on seaduses või selle alusel antud õigusaktis määratud, lähtutakse kriisiplaanis nendest tingimustest. Kui neid ei ole määratud, määratakse need kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiplaanis.

Planeerimisel seotakse kohaliku omavalitsuse üksusele pandud püsivate kriisiülesannete täitmisega asjakohases ulatuses eelkõige:

1. kriisiülesande täitmiseks vajalike kohaliku omavalitsuse korraldatavate teenuste toimimine ja prioriteedid;
2. juhtimise, otsustamise ja asendamise korraldus;
3. kriisiülesandega seotud elanikkonnakaitse tegevused ja abi vajavate inimeste toetamine;
4. kriisiülesande täitmiseks vajalikud sotsiaal-, haridus- ja muud kohaliku omavalitsuse tegevused;
5. kohaliku omavalitsuse üksuse enda ning kohalike partnerite võimed ja ressursid;
6. sõltuvused elutähtsatest teenustest ja muudest ülesande täitmiseks vajalikest teenustest;
7. koostöö riigiasutuste, teiste kohaliku omavalitsuse üksuste ning muude asjaomaste osalistega;
8. ettevõtjate, kodanikuühiskonna organisatsioonide, vabatahtlike ja muude kohalike partnerite kokkulepitud rollid ja võimed;
9. kohalike võimete piirid ning tingimused, mille korral kriisiülesande täitmine sõltub täiendavast välisest toest.

Planeerimise tulemusena peab olema selge, milliseid püsivaid kriisiülesandeid ja nendega seotud tegevusi suudab kohaliku omavalitsuse üksus täita enda või kohalike partnerite võimetega ning milliste ülesannete täitmine sõltub täiendavast välisest toest. Välise toe vajadus tuleb võimaluse korral tuvastada ja läbi planeerida enne ohu realiseerumist.

Kui kriisiülesande täitmine eeldab teise kohaliku omavalitsuse üksuse, riigiasutuse, ettevõtja, kodanikuühiskonna organisatsiooni või muu partneri võime kasutamist, tuleb planeerimisel läbi töötada selle võime roll, kättesaadavus ja kasutamise tingimused, kaasamise otsustuskoht ning võimalik asenduslahendus. Teise osalise võimet ei käsitata automaatselt kohaliku omavalitsuse üksuse käsutuses oleva ressursina.

Mitu kohaliku omavalitsuse üksust võivad KORKS-is sätestatud juhul koostada ühise kriisiplaani. Ühine kriisiplaan võib olla otstarbekas eelkõige siis, kui kohaliku omavalitsuse üksuste kriisiülesanded, sõltuvused või kasutatavad võimed on tihedalt seotud või kui ülesannete täitmine eeldab püsivat omavahelist koostööd. Ühises kriisiplaanis peavad iga osaleja ülesanded, vastutus ja võimed olema selgelt eristatavad ning ühise plaani koostamine ei muuda osalejate seadusest tulenevat pädevust ega vastutust.

KOV-i kriisiplaani praktiline ulatus

Kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiplaan ei pea piirduma ainult kohaliku omavalitsuse enda struktuuriüksuste tegevustega. Paljusid kohaliku omavalitsuse ülesandeid täidetakse eraõiguslike teenuseosutajate, sihtasutuste, mittetulundusühingute või kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingute kaudu. Kui sellise asutuse või isiku tegevus või võime on kohaliku omavalitsuse üksuse püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalik, tuleb ta kriisiplaani koostamisse kaasata.

Ainuüksi kriisiplaani koostamisse kaasamine või isiku nimetamine kriisiplaanis ei muuda teda püsiva kriisiülesandega isikuks ega too talle kaasa iseseisvat riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamise kohustust. Kui isikule on seadusega määratud püsiv kriisiülesanne, kohaldatakse talle KORKS-is püsiva kriisiülesandega isikule sätestatud valmisoleku- ja planeerimiskohustusi.
Näiteks võib kohaliku omavalitsuse üksuse sotsiaalvaldkonna kriisiülesande täitmine sõltuda hooldekodu, koduteenuse osutaja, toitlustaja või transpordiettevõtja tegevusest.

Planeerimisel tuleb sellisel juhul läbi mõelda ja vajaduse korral kriisiplaanis määrata:

1. millist teenust või võimet teenuseosutajalt kriisiülesande täitmiseks vajatakse;
2. milline on vajalik teenuse maht või tase;
3. millistel tingimustel teenuse osutamist muudetakse või laiendatakse ning kes selle otsustab;
4. kuidas toimub teabevahetus;
5. milliseid ressursse või muud tuge teenuseosutaja ülesande täitmiseks vajab;
6. milline on alternatiivne lahendus teenuseosutaja tegevuse katkemisel või vajaliku võime puudumisel.

Lepingulise teenuse olemasolu ei asenda kriisiplaneerimist. Planeerimisel tuleb kontrollida, kas teenuseosutajaga sõlmitud leping, haldusleping või muu siduv kokkulepe hõlmab kriisi ajal temalt eeldatavat tegevust ja selle tingimusi, sealhulgas vajaduse korral teenuse mahtu, personali, varusid, sidekorraldust, tegevuskohta ja teenuse taastamist. Kui kriisiplaan eeldab teenuseosutajalt tavapärasest lepingust ulatuslikumat või teistsugust tegevust, peab selleks olema vajalik õiguslik või lepinguline alus.

Kui seadus näeb ette püsiva kriisiülesande täitmise või selle tingimuste määramise halduslepingu kaudu, tuleb vastavad kohustused halduslepingus siduvalt kokku leppida.
Mitu kohaliku omavalitsuse üksust võivad seaduses sätestatud juhul koostada ühise kriisiplaani. Ühine planeerimine võib olla otstarbekas näiteks siis, kui kasutatakse samu teenuseid, ressursse või koostööpartnereid. Ühises kriisiplaanis peavad iga kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded, vastutus ja võimed olema selgelt eristatavad ning ühise plaani koostamine ei muuda osalejate seadusest tulenevat pädevust ega vastutust.

KOV-i kriisiplaani kooskõlastamine ja kinnitamine

Kohaliku omavalitsuse üksus kooskõlastab kriisiplaani Sotsiaalkindlustusameti ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga, esitab selle arvamuse avaldamiseks teistele asjassepuutuvatele osalistele ning seejärel lõplikuks kooskõlastamiseks Päästeametile. Nõutud kooskõlastused tuleb saada enne kriisiplaani kinnitamist. Plaani ei kinnitata osade kaupa eeldusel, et mõne plaaniosa kooskõlastus saadakse hiljem.

Kooskõlastamine ei peaks olema esimene kord, mil asjaomased asutused plaani sisuga kokku puutuvad. Asutused ja isikud, kelle ülesanne või võime on plaani rakendamiseks vajalik, kaasatakse juba plaani koostamisse ning nad osalevad neid puudutavate plaaniosade koostamisel. Pärast sisulist läbiplaneerimist esitatakse terviklik plaan nõutud kooskõlastusteks ja arvamuse avaldamiseks ning seejärel lõplikuks kooskõlastamiseks Päästeametile. Pärast lõpliku kooskõlastuse saamist saab pädev organ või isik kriisiplaani kinnitada.

Elutähtsa teenuse osutaja kriisiplaan

Elutähtsa teenuse osutaja kriisiplaani eesmärk on tagada elutähtsa teenuse toimepidevus, lahendada teenuse katkestus ning taastada teenus nõutud tasemel ja tähtaja jooksul. Kriisiplaan keskendub eelkõige teenuse kriitilistele tegevustele, katkestuse lahendamisele, teenuse taastamisele ja

toimepidevusele ning seob toimepidevuse nõuded konkreetsete tegevuste ja nende täitmiseks vajalike võimetega.

Kriisiplaan koostatakse vähemalt nende ohustsenaariumide kohta, mille puhul toimepidevuse riskianalüüsi kohaselt võib tekkida elutähtsa teenuse pikaajaline, raskete tagajärgedega või muu suure mõjuga katkestus või muu teenuse toimepidevust oluliselt mõjutav olukord. Sarnase tekkepõhjuse, mõju või lahendamistegevusega ohustsenaariume võib käsitleda ühises kriisiplaani osas, kui see ei vähenda plaani rakendatavust.

ETO kriisiplaanile kohalduvad püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku kriisiplaani üldnõuded ning neile lisaks ETO kriisiplaanile sätestatud erinõuded. Seetõttu tuleb ETO kriisiplaani hinnata tervikuna, mitte üksnes ETO erinõuete loetelu järgi.

ETO koostab kriisiplaani, lähtudes KORKS-ist ja kriisiplaani määrusest, oma elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsist, teenusele kehtestatud toimepidevuse nõuetest, elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või tema KORKS § 82 lõike 4 alusel määratud asutuse suunistest, ETO-le määratud kriisiülesandest ning ETO-d puudutavast kõrgema tasandi kriisiplaanist ja koostöökokkuleppest. Riskianalüüs annab aluse hinnata, millisteks ohtudeks ja katkestusteks tuleb valmistuda, kriisiplaan aga määrab, milline tulemus tuleb nende realiseerumisel saavutada ja kuidas selleks tegutsetakse.

Kui määruses nimetatud teema ei ole konkreetse teenuse, ohustsenaariumi või kriisiülesande puhul kohaldatav, lähtutakse määruses sätestatud kohaldatavuse põhimõttest.

Plaani ulatus ja kasutusele võtmine

Kriisiplaanis käsitletakse vähemalt:

1. plaani eesmärki, ulatust ja koostamise aluseid;
2. plaaniga hõlmatud kriisiülesandeid ja ohustsenaariume;
3. plaani või selle osa kasutusele võtmise tingimusi ja korda;
4. plaani rakendamise lõpetamise tingimusi ja korda;
5. valmisolekutaseme muutmise seost kriisiplaani või selle osa kasutusele võtmisega, kui selline seos on olemas;
6. kriisiülesande või teenuse katkestuse lahendamise eesmärki ja oodatavat tulemust;
7. olukorra muutust näitavaid indikaatoreid ja olulisi otsustuskohti.

Kriisiplaani või selle osa võib enne kriisiolukorra tekkimist võtta kasutusele seda põhjustada võiva ohu tõrjumiseks asutuse või isiku juhi otsusel. Kriisiplaani või selle osa kasutusele võtmisest teavitatakse plaanis nimetatud asutusi ja isikuid, kelle tegevust selle rakendamine puudutab.

Teenuse nõutav tase ja taastamine

ETO kriisiplaanis seotakse toimepidevuse nõuded konkreetsete tegevustega. Plaanist peab nähtuma:

1. teenuse osutamiseks vajalikud kriitilised tegevused, nende minimaalne toimimistase ja taastamise prioriteetsus;
2. teenuse minimaalne tase või maht, mida ETO peab kriisiolukorras säilitama, kui see on määratud seaduse või toimepidevuse nõudega;
3. teenuse katkestuse suurim prognoositav kestus ja teenuse taastamise eesmärgistatud tähtaeg;
4. teenuse taastamise järjekord ja prioriteetsed tarbijarühmad, kui need on määratud seaduse, toimepidevuse nõude või elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või tema KORKS § 82 lõike 4 alusel määratud asutuse otsusega;
5. teenuse osutamise jätkamise lahendus olukorras, kus tavapärane personal, tegevuskoht, sidevahend, infosüsteem või peamine tarnija ei ole kasutatav.

Teenuse katkestuse lahendamise ja teenuse taastamise tegevused võib koondada eraldi teenuse katkestuse lahendamise ja teenuse taastamise kavasse, mis on ETO kriisiplaani osa või lisa.

Juhtimine ja tegevused

Kriisiplaanis kirjeldatakse:

1. teenuse katkestuse lahendamise juht ja tema asendajad, nende ülesanded ja kontaktandmed;
2. juhtimis- ja töökorraldus;
3. olukorrapildi loomise ja aruandluse kord;
4. teenuse katkestuse vältimiseks rakendatavad ennetavad meetmed;
5. teenuse katkestuse mõju vähendamiseks, katkestuse lahendamiseks ja teenuse taastamiseks rakendatavad leevendavad meetmed;
6. alternatiivsed tegevused juhuks, kui põhilahendust ei ole võimalik rakendada või see ei anna oodatud tulemust;
7. kriisiolukorraga kaasnevad kriitilised tegevused ja olulised otsustuskohad.

Võimed, ressurss ja sõltuvused

Kriisiplaanis seotakse kavandatud tegevused vähemalt:

1. vajaliku personali;
2. vahendite ja varude;
3. tegevuskohtade;
4. side- ja infosüsteemide;
5. vajalike teenuste ja tarnijate;
6. võimete kasutusele võtmise tingimuste;
7. oluliste sõltuvuste ja ristsõltuvustega.

Kui kriisiplaani rakendamisel tuginetakse teise asutuse või isiku võimele või ressursile, peavad selle kasutamise tingimused olema asjaomase osalisega kokku lepitud.

Koostöö, teabevahetus ja kommunikatsioon

Kriisiplaanis kirjeldatakse:

1. kaasatavad asutused ja isikud ning nendega kokku lepitud ülesanded;
2. asutuste ja isikute vahelise teabevahetuse korraldus;
3. teenuse kasutajate, elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või tema KORKS § 82 lõike 4 alusel määratud asutuse ning teiste asjaomaste osaliste teavitamine;
4. kommunikatsiooni korraldus, sealhulgas avalikkuse teavitamine;
5. teenuse kasutajatele antavad käitumisjuhised;
6. elanikkonnakaitse tegevused;
7. vajaduse korral rahvusvahelise abi vajadus ning selle kaasamise, vastuvõtmise ja kasutamise korraldus.

Plaani rakendatavus

ETO kriisiplaan peab olema koostatud viisil, mis võimaldab teenuse katkestust lahendaval personalil kasutada vajalikku plaaniteavet ka tavapärase sidevahendi või infosüsteemi mittetoimimise korral.

Kriisiplaani koostamisel tuleb kontrollida, et plaanis kirjeldatud teenuse minimaalne tase, taastamise tähtaeg, tegevused ning nende täitmiseks vajalikud võimed ja ressursid oleksid omavahel realistlikus seoses.

Kriisiplaanis tuleb ette näha asenduslahendus sellise juhtimisfunktsiooni, sidevahendi, infosüsteemi, tegevuskoha või muu kriitilise vajaduse kohta, mille puudumine võib takistada kriisiülesande täitmist. Asenduslahendus peab olema realistlik ning selle kasutamise võimalust tuleb planeerimisel hinnata.

Ühine kriisiplaan

KORKS-is sätestatud juhtudel võib mitme asutuse või isiku kriisiplaneerimise korraldada ühise kriisiplaani koostamisena või koostada eri osalejate kriisiplaanid ühise dokumendina. Ühise planeerimise eesmärk on käsitleda omavahel seotud kriisiülesandeid, tegevusi, võimeid ja koostöökorraldust tervikuna. Ühine planeerimine ei muuda osalejate seadusest tulenevaid kriisiülesandeid ega vastutust.

Ühise kriisiplaani võib seaduses sätestatud juhul koostada, kui on täidetud üks või mitu järgmistest tingimustest:

1. osalejad täidavad samalaadset või vahetult seotud kriisiülesannet;
2. kriisiülesande täitmine eeldab ühist juhtimist või samade võimete koordineeritud kasutamist;
3. ühine kriisiplaan on eraldi plaanidest rakendatavam;
4. riskianalüüsi kohaselt mõjutavad kriisiplaani koostajaid samad või omavahel seotud ohud ja riskid.

Ühise kriisiplaani koostamisele eelneb planeerimisülesande koostamine. Ühises kriisiplaanis määratakse plaani või selle osa kasutusele võtmise otsustamise kord, ühise tegevuse juhtimise kord, osalejate ülesanded ja võimed ning teabevahetuse kord. Iga osaleja kriisiülesanded, vastutus ja võimed peavad olema plaanis selgelt eristatavad.

Eraldi tuleb eristada olukorda, kus kriisiplaanid koostatakse ühise dokumendina. Kohaliku omavalitsuse

üksus ja üks või mitu elutähtsa teenuse osutajat võivad oma kriisiplaanid koostada ühise dokumendina, kui nende kriisiülesannete täitmine on omavahel seotud. Sellisel juhul ei teki ühe osalejateülese kriisiplaani asemel uut plaani, vaid iga osaleja kriisiplaan säilib eraldiseisva kriisiplaanina, mis on praktilistel kaalutlustel vormistatud teiste osalejate kriisiplaanidega samasse dokumenti. Ühises dokumendis peab olema üheselt tuvastatav, milline osa moodustab konkreetse osaleja kriisiplaani.

ETO kriisiplaani koostamist ühise dokumendi osana koordineerib elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või tema KORKS § 82 lõike 4 alusel määratud asutus. Ühise dokumendina koostamine ei muuda ühegi osaleja kriisiplaani kooskõlastamise, kinnitamise, kasutusele võtmise ega rakendamise korda. Iga ühises dokumendis sisalduv kriisiplaan kooskõlastatakse ja kinnitatakse selle plaani kohta sätestatud korras.

Viimati uuendatud 02.10.2026