1.8. Kriisiolukorra lahendamise õppused

Õppuse eesmärk

Kriisiolukorra lahendamise õppused on osa kriisiolukorraks valmistumisest. KORKS-i koha-selt korraldatakse õppusi kriisiolukorraks valmisoleku ja valmiduse hindamiseks, kriisiplaa-nide rakendamise harjutamiseks ning püsivate kriisiülesannete täitmise kontrollimiseks ja harjutamiseks.

Vabariigi Valitsus korraldab vähemalt kord aastas riigikaitselise kriisiolukorra lahendamise õppuse ning vähemalt üks kord nelja aasta jooksul mitmest sündmusest põhjustatud kriisiolukorra lahendamise õppuse (§ 22 lg 1). KORKS-i § 20 alusel kriisiplaani koostav asutus ja isik korraldab õppusi valmisoleku ning püsiva kriisiülesande täitmise kontrollimiseks ja harjutami-seks (§ 22 lg 2).

Õppuste korraldamise sagedust, korraldamisele, läbiviimisele ja hindamisele esitatavaid nõudeid, õppusejärgseid tegevusi ning kulude katmist täpsustab § 22 lõike 3 alusel välja antud Vabariigi Valitsuse määrus.

Õppuste strateegia
Õppuste strateegia koostab Riigikantselei koostöös ministeeriumite ja vastutavate asutustega, vajaduspõhiselt kaasatakse ka teisi asutusi või isikuid. **Õppuste strateegia koosneb õppuste kavast ja tegevussuundadest.**

Õppuste tegevussuunad on sisult kokkulepe, milles määratakse järgmiseks kolmeks aastaks prioriteetsed valdkonnad või teemad, millele pööratakse õppuste korraldamisel suuremat tähelepanu. Tegevussuunad aitavad piiratud ressursside kontekstis suunata fookust sinna, kus valmisoleku harjutamise või kontrollimise vajadus on kõige suurem.

Tegevussuuna määramisel arvestatakse:

1. üleriigilise riskianalüüsiga;
2. riigi kriisiplaani ja muude kriisiplaanidega ning tuvastatud võimelünkadega;
3. varasemate kriiside ja õppuste järelmitega;
4. rahvusvaheliste organisatsioonide (EL, NATO) soovitustega;
5. oluliste muutustega julgeoleku- või tegevuskeskkonnas.

Õppuste kava koostatakse kaheks aastaks ja selles määratakse riiklikul tasandil prioriteetsed õppused. Õppuse kavas tuuakse välja vähemalt:

1. õppuse nimetus ja korraldaja,
2. kavandatav aeg,
3. osalema kavandatud asutused ja isikud,
4. õppuse lühikirjeldus, eesmärk ja liik.

Õppuste kavas määratletakse võimalusel ka õppuse tasand, st tuuakse välja, kas tegemist on NATO, EL, üleriigilise, regionaalse, asutuse või isiku õppusega.

Õppuste kava annab ülevaate kavasse kantud riigis korraldavate kriisiolukorra lahendamise õppustest ja võimaldab vältida õppuste ajalist kattumist ning sellest tulenevat liigset koormust kaasuvatele osapooltele. Õppuste strateegia võimaldab õppuste omavahelist sidumist, vähendada dubleerimist ja tagada, et mitme asutuse koostööd või samu piiratud võimet puudutavaid küsimusi ei kontrollitaks üksteisest eraldiseisvalt.

Õppuste strateegiat ajakohastatakse Riigikantselei eestvedamisel vähemalt üks kord aastas sügisel (sept.-okt.) koordinatsiooni kohtumise raames. Kinnitatud õppuste strateegiat tutvustatakse kaasatud osapooltele.

Õppuste sagedus ja ühisõppused

Vabariigi Valitsus korraldab (§ 22 lg 1):

1. vähemalt **kord aastas** riigikaitselise kriisiolukorra lahendamise õppuse;
2. vähemalt **üks kord nelja aasta jooksul** mitmest sündmusest põhjustatud kriisiolukorra lahendamise õppuse, millel harjutatakse mitme asutuse ja isiku kriisiplaani samaaegset rakendamist.

Õppuste ettevalmistamist ja läbiviimist korraldab Riigikantselei.

Kriisiplaani koostav püsiva kriisiülesandega asutus ja isik, sealhulgas elutähtsa teenuse osutaja ja kohaliku omavalitsuse üksus, korraldab õppuse vähemalt üks kord kahe aasta jooksul. See tähendab, et õppuste korraldamise vahele ei või jääda pikemat ajavahemikku kui kaks aastat. Selle perioodi jooksul võib muutuda organisatsiooni töökorraldus, personal, ressursid, koostööpartnerid, ohud ja muud kriisiülesande täitmist mõjutavad asjaolud. Lisaks võimaldab sagedus õppusel tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks ja parendustegevuste elluviimiseks ning nende tulemuslikkuse kontrollimiseks nt järgmisel õppusel. Põhiseaduslik institutsioon harjutab KORKS § 23 lõike 7 alusel toimepidevuse tagamist.

Õppuse korraldamise kohustuse võib täita ka ühisõppuse kaudu. Pelgalt teise asutuse korraldatud õppusel osalemine ei tähenda automaatselt õppuse korraldamise kohustuse täitmist, vaid selleks peavad olema täidetud eesmärk, milleks võib olla:

- kriisiolukorra lahendamise ja püsiva kriisiülesande täitmise harjutamine;
- kriisiplaani või selle osa rakendatavuse kontrollimine;
- asutuse, isiku või riigi kriisiolukorraks valmisoleku ja valmiduse kontrollimine;
- püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalike võimete, sealhulgas personali, vahendite ja varude, ning juhtimiskorralduse, koostöökorralduse ja asenduslahenduste toimimise harjutamine või kontrollimine.

Rahvusvahelisel või teise asutuse korraldatud õppusel osalemine võib täita õppuse korraldamise kohustuse, kui eesmärke täidetakse ja hinnatakse.

Ühisõppusel osalemine tuleb kooskõlastada:

- elutähtsa teenuse osutaja elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajaga,
- kohaliku omavalitsuse üksus Päästeametiga;
- muu püsiva kriisiülesande asutus ja isik, v.a ministeerium asjaomase ministeeriumiga.

Kooskõlastamise eesmärk on hinnata, kas õppus võimaldab saavutada eesmärki ja täita õppuse korraldamise kohustuse. Juhul, kui kooskõlastaja hinnangul eesmärki ei täideta tuleb õppused korraldada eraldi. Sellise kooskõlastamise eesmärk on võimaldada ühiste õppuste paindlikku kasutamist, tagades samal ajal, et õppuse korraldamise kohustuse täitmine ei muutuks üksnes formaalseks ning ühisõppuse raames kontrollitaks või harjutataks tegelikult iga asjaomase osaleja valmisolekut.

Kooskõlastamisel ei võta elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja, Päästeamet ega asjaomane ministeerium üle õppuse korraldaja ega osaleja vastutust õppuse kavandamise, korraldamise või eesmärkide saavutamise eest.

Iga õppusel osaleja vastutab oma seatud eesmärkide saavutamise, ülesannete täitmise ja selleks vajalike võimete, sh ressursside, olemasolu eest. Ühisõppuse korraldaja tagab, et rolliselgus osapoolte vahel oleks arusaadav, nt kes on hinnatavad või harjutavad osalejad.

Õppuse liik ja vorm

Õppuste korraldamise juhendmaterjalides liigitatakse õppusi erinevalt. Kokkuleppeliselt liigitatakse kriisiolukorra lahendamise õppused:

1. harjutusõppus;
2. kontrollõppus;
3. harjutus- ja kontrollõppus.

Harjutusõppuse põhieesmärk on kinnistada juhendamise abil osalejate oskusi, koostööd ja töövõtteid. Harjutamise ajal võib tegevust juhendada, peatada, korrata või osalejatele vahetut tagasisidet anda. Õppuse toimumisest on teadlikud kõik osalejad.

Kontrollõppuse põhieesmärk on kontrollida osalejate iseseisvat tegutsemist ja saada võimalikult objektiivne hinnang püsiva kriisiülesande täitmise, võime, kriisiplaani või valmisoleku tegelikule toimimisele. Kontrollõppusel määratakse enne õppuse toimumist hindamiskriteeriumid ja hinnatavate tegevuste kulgu sekkutakse võimalikult vähe. Üldjuhul on õppuse toimumisest eelnevalt teadlikud ainult korraldajad, hindajad ja ohutuse tagamisega seotud isikud.

Harjutus- ja kontrollõppus sisaldada harjutavaid kui ka kontrollitavaid osi ja korraldaja peab tagama, et nende erinevus on osalejatele ja hindajatele arusaadav.

Õppuse vorm (tabel 19) kirjeldab selle läbiviimise viisi. Üldjuhul valitakse sobiv õppuse liik ja vorm pärast seda, kui on selge õppuse eesmärk ja see mida soovitakse õppuse käigus saavutada või välja selgitada. Seejuures tuleb paratamatult arvestada õppuse läbiviimiseks kasutada oleva eelarvega, st väliõppused või kompleksõppused on paratamatult kulukamad, kui lauaõppused või staabiõppused. Õppuse vormi valimisel võidakse rakendada ühe õppuse raames ühte või mitut, nt võidakse esmalt viia läbi lauaõppus ja seejärel staabiõppus.

Tabel 19. Õppuse vormid

Vorm	Kirjeldus	Toimumiskoht
Lauaõppus	Põhineb struktureeritud aruteludel. Osalejad lahendavad stsenaariumipõhiseid olukordi, arutavad rolle, ülesandeid, koostöökorraldust, otsustusprotsesse ja tegevuskavasid eesmärgiga hinnata ning täiustada plaane, protseduure ja valmisolekut.	Siseruum
Staabiõppus	Juhtimis-, koordineerimis-, teabevahetus- ja otsustusprotsesside harjutamine või kontrollimine tegelikus või matkivas olukorras.	Ametiruum
Väliõppus	Personali, tehnika, vahendite ja kokkulepitud protseduuride harjutamine või kontrollimine võimalikult realistlikes tingimustes.	Välitingimustes
Kompleksõppus	Mitme õppuse vormi samaaegne või järjestikune kasutamine. Sageli on kompleksõppused suuremahulised väliõppused, enne mida ja/või samal ajal toimuvad laua- või staabiõppused.	Välitingimustes ja ametiruumides

Õppuse korraldamine ja läbiviimine
Õppuse korralduse eest vastutava isik dokumenteerib õppuse kavandamise ja läbiviimise vähemalt ulatuses, et oleks võimalik tuvastada:

1. toimumise aeg;
2. osalejad;
3. eesmärk;
4. stsenaarium;
5. läbiviimise korraldus;
6. hindamiskriteeriumid, hindajad ja hindamise korraldus;
7. kulude katmise korraldus.

Õppuse korralduse eest vastutav isiku eesmärk on tagada, et õppuse ettevalmistamine ja läbiviimine oleks terviklikult koordineeritud ning oleks üheselt tuvastatav isik, kes vastutab õppuse korraldusliku juhtimise eest. Vastutava isiku määramine ei muuda õppuse korraldaja ega õppusel osalejate õigusaktidest tulenevaid ülesandeid ega vastutust, pigem on tegemist asutusesisese töökorraldusliku küsimusega. Vastutav isik tagab, et õppuse kavandamine ja läbiviimine on nõuete kohaselt dokumenteeritud. Dokumenteerimise viisi võib valida vastavalt õppuse laadile ja ulatusele.

Õppuse **toimumise aja** määramisel võetakse arvesse õppuste kava, mis aitab vältida aja- ja ressursikonflikte teiste samal perioodil kavandatud õppustega.

Õppuse eesmärgi saavutamiseks kaasatakse vajalikud **osalejad.** Kõigi kriisiplaanis nimetatud osaliste kaasamine ei ole igal õppusel vajalik, kuid õppusele kaasatakse vähemalt need osalised, kelle osalus on vajalik koostöökorralduse, juhtimise või võimete realistlikuks harjutamiseks või kontrollimiseks.

Õppusel osalejate nimekiri tuleb kokku leppida õppuse planeerimise alguses. Mängujuht, mängijad, vastumängijad ja teised kaasatavad valitakse õppuse eesmärgi ja inimestele määratud pädevuse järgi. **Mängijatena** osalevad need isikud, kes täidavad õppuseaegset rolli ka kriisiolukorras. Vastumängija mängib mängujuhi või õppuse korraldaja korralduse alusel ette õppuse sündmuse vastumängu, millele mängijad reageerivad. Vastumängu all mõistetakse tegevust, mille käigus matkitakse või püütakse esile kutsuda õppuse stsenaariumis kirjeldatud arengut. Kui õppuse mäng eeldab, et korraldajad peavad suurel määral mängu sekkuma ja seda suunama, võib õppusele määrata mängujuhi. **Mängujuht** on isik, kes juhib õppuse ajal mängijate kui ka vastumängijate tegevust ning mängib mängijatele ette õppuse sündmused ja intsidendid. Mängujuhi määramine on eriti oluline suuremate õppuste elluviimisel, kuid väiksemate puhul kannab seda rolli üldjuhul õppuse korraldaja.

Õppuse **eesmärk** peab olema seotud kriisiplaani konkreetse püsiva kriisiülesande ja kriitiliste tegevustega ning sõnastatud viisil, mis võimaldab selle täitmist hinnata.

> **Näide.** Kontrollida ministeeriumi kriisiplaanis ette nähtud juhtimisstruktuuri kasutusele võtmist ulatusliku sidekatkestuse korral, hinnates, kas juhtimisstruktuur saavutab plaanis ette nähtud töövõime määratud aja jooksul.

Õppuse **stsenaarium** peab toetama õppuse eesmärgi saavutamist, olema ajakohane, usutav ja realistlik ning looma osalejatele tegutsemisvajaduse ja vajalikud otsustuskohad. Stsenaariumi koostamisel võib aluseks võtta kriisiplaani koostamise aluseks olnud ohustsenaariumi(d), kuid õppuse stsenaarium peab olema õppuse eesmärgist lähtuvalt kohandatud ega tohi olla muutmata kujul üle võetud.

Õppuse **hindamise** eesmärk on luua loetaval ja taasesitataval kujul ülevaade osalejate tegelikust võimest ning teavitada juhte tuvastatud haavatavustest ja olulistest järelmitest. Õppuse hindamisel lähtutakse püstitatud eesmärkidest. Oluline on määrata, mida hinnatakse, kuidas hinnatakse, kes ja mis ajaks esitab hindamisaruande. Õppuse hindaja on isik, kes hindab õppusele püstitatud eesmärkide täitmist. Suurte õppuste korral on vaja selle ülesande täitmiseks moodustada hindamismeeskond ja määrata hindamisjuht.

Hindamise põhimeetod on vaatlus, mille käigus jäädvustatakse õppusel osalevate mängijate tegevus ja saavutatud tulemused, ning antakse nende kohta hinnang. Hindaja ei tohi õppuse kulgu segada, ta peab olema erapooletu ja hoiduma kommentaaride esitamisest sündmuse lahendamisel. Vajaduse korral võib ta osalejatele esitada täpsustavaid küsimusi. Huvide konflikti vältimiseks ja hindamise erapooletuse tagamiseks määratakse hindamisjuhiks isik, kes ei tööta õppust korraldavas asutuses või sama asutuse korral, töötab õppusega mitteseotud üksuses.

Õppusejärgsed tegevused

Õppuse korraldaja koostab õppuse kokkuvõtte, kus esitatakse hindamise tulemused, tähelepanekud, ettepanekud ja probleemid ning nende põhjal kavandatud parendustegevused, nende eest vastutajad ja nende elluviimise ajakava. Selle eesmärk on tagada, et õppuse tulemused viiksid konkreetsete järeltegevusteni ning toetaksid kriisivalmiduse ja kriisiplaanide järjepidevat parandamist.

Õppusel tuvastatud probleem ei tähenda automaatselt vajadust kriisiplaani muutmist. Pärast õppust tuleb kõigepealt teha kindlaks, kas ja miks tegevus ei toiminud. Kui põhjuseks on nt asjaolu, et töötajad ei tundnud kehtivat ja toimivat protseduuri, võib vajalik parendustegevus olla väljaõpe, mitte kriisiplaani muutmine. Kriisiplaani muutmise vajadust tuleb kaaluda, kui õppus näitab, et plaanis:

1. määratud tegevus ei ole teostatav;
2. ette nähtud ressurss ei ole kättesaadav;
3. juhtimis- või koostöökorraldus ei toimi;
4. oluline sõltuvus või oletus ei kehti;
5. ülesannete või tegevuste järjestus ei võimalda soovitud tulemust saavutada.

Parendustegevus ei tähenda, et probleemi lõplik lahendus on kokkuvõtte esitamise ajaks kindlaks määratud. Kui lahendus vajab täiendavat analüüsi või otsust, võib parendustegevuseks olla ka asjakohase analüüsi tegemine või otsuse ettevalmistamine koos selle eest vastutaja ja tähtajaga.

Õppuse korraldaja esitab õppuse kokkuvõtte kolme kuu jooksul pärast õppuse toimumist:

1. elutähtsa teenuse osutaja elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajale;
2. kohaliku omavalitsuse üksus Päästeametile;
3. muu püsiva kriisiülesande asutus ja isik asjaomasele ministeeriumile.

Kokkuvõtte saaja ülesanne ei ole üksnes teabe koondamine. Ta hindab pädevuse piires, kas õppusel tuvastatud probleem on lahendatav õppuse korraldaja tasandil või vajab valdkondlikku või riigiülest lahendust. Ministeerium saab selliselt koondada oma vastutusvaldkonna õppuste tulemusi ja käsitleda tuvastatud probleeme valdkonna tasandil.

Kokkuvõtte saaja edastab ühe kuu jooksul pärast kokkuvõtte saamist Riigikantseleile selles tuvastatud probleemid, mis:

1. on ühe ministeeriumi valitsemisala või ühe kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusala ületava mõjuga;

2. takistavad riigi kriisiplaani eesmärgi või prioriteedi saavutamist;
3. puudutavad mitme kriisiplaani omavahelist vastuolu;
4. eeldavad Vabariigi Valitsuse otsust, seaduse, määruse või korralduse muutmist;
5. näitavad olulise võime, sealhulgas personali, vahendite ja varude üleriigilist puudujääki;
6. on kordunud varasematel õppustel või tegelike kriiside lahendamisel.

Riigikantseleile ei edastata seega kõiki õppuse kokkuvõtteid ega kõiki õppusel tuvastatud probleeme. Riigikantselei koondab ja esitab kord aastas Vabariigi Valitsusele koondülevaate õppustel tuvastatud olulisematest probleemidest, nende lahendamiseks tehtud ettepanekutest ja oluliste parendustegevuste elluviimise seisust, mis võimaldab vajaduse korral teha riigiüleseid otsuseid edasiste parendustegevuste kohta.

Õppuse kulu katmine

Õppuse korraldamise kulud kaetakse üldjuhul õppuse korraldaja eelarvest ning õppusele kaasatud asutuse osalemise kulud tema enda eelarvest, kui ei ole kokku lepitud teisiti.

Õppuse korraldamisega seotud kulud on eelkõige õppuse ettevalmistamise ja läbiviimisega seotud üldkulud, nagu õppuse juhtimise, õppuse keskkonna, tehnilise toe ja hindamisega seotud kulud. Osalemisega seotud kulud on eelkõige osaleja personali, tehnika, vahendite, transpordi ja muude õppusel osalemiseks vajalike ressursside kasutamisega seotud kulud.

Ühisõppuse korral lepitakse seetõttu enne asjaomaste rahaliste kohustuste võtmist kokku, kuidas jaotatakse õppuse ühised korralduskulud korraldajate ja osalejate vahel.

Praktikas on otstarbekas leppida kulude katmise korraldus kokku enne asjaomaste rahaliste kohustuste võtmist ja viisil, mis võimaldab kokkuleppe sisu hiljem tuvastada. See aitab tagada, et enne kulude tekkimist oleks asjaosalistele selge, millised kulud ja millises ulatuses nende kanda jäävad.

Õppuse kulude planeerimisel tuleb arvestada, et õppus ei ole üksnes õppuse läbiviimise päev. Ressursivajadus hõlmab ka ettevalmistamist, hindamist ning õppusejärgsete parendustegevuste kavandamist.

Viimati uuendatud 02.10.2026