

Vabariigi Valitsuse määruse „Õppuste korraldamise sagedus, nende korraldamisele ja läbiviimisele esitatavad nõuded, õppusejärgsed tegevused ning õppuste kulude katmise kord“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Käesolev määrus on seotud kriisiolukorra ja riigikaitse seaduses (edaspidi *KORKS*) sätestatud kriisiolukorraks valmistumise ja kriisiplaanide rakendatavuse kontrollimise nõuete rakendamisega. Määruse eesmärk on kehtestada ühtsed nõuded kriisiolukorra lahendamise õppuste kavandamisele, korraldamisele, läbiviimisele ja hindamisele, õppusejärgsetele tegevustele ning õppuse kulude katmisele.

Määrusega sätestatakse õppuste eesmärgid ja korraldamise sagedus, õppuste pikemaajalise kavandamise põhimõtted ning nõuded õppuste hindamisele ja dokumenteerimisele. Samuti nähakse ette õppustel tuvastatud oluliste probleemide süsteemne käsitlemine ja järeltegevuste korraldamine ning määratakse õppuste kulude katmise põhimõtted.

Määruse rakendamise tulemusena muutub kriisiolukordadeks valmisoleku harjutamine ja hindamine süsteemsemaks ning paraneb võimalus kontrollida kriisiplaanide rakendatavust, tuvastada valmisoleku puudusi ja korraldada nende kõrvaldamist.

Määrusega kaasneb elutähtsa teenuse osutajatele ja teistele eraõiguslikele püsiva kriisiülesandega isikutele halduskoormus, mis tuleneb eelkõige õppuste kavandamisest, dokumenteerimisest ja hindamisest ning õppusejärgsetest tegevustest. Halduskoormuse vähendamiseks võimaldab määrus kasutada olemasolevaid ja ühiseid õppusi ning piirdub dokumenteerimisel ja aruandluses vajalikus mahus nõuetega. Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) § 1 lõikest 4² lähtudes ei kohaldata sama paragrahvi lõikes 4¹ sätestatud halduskoormuse tasakaalustamise nõuet, kuna halduskoormus lisandub riigikaitse või julgeoleku oluliste vajaduste tõttu. Kõnealune määrus võimaldab senisest süsteemsemalt kontrollida kriisiplaanides kavandatud lahenduste rakendatavust ning asutuste ja isikute valmisolekut püsivate kriisiülesannete täitmiseks ning seeläbi tagada riigi julgeolekut.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo nõunik Kaidi Kulp (kaidi.kulp@riigikantselei.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Riigikantselei õigusosakonna nõunik Peeter Papstel (peeter.papstel@riigikantselei.ee). Eelnõu ja seletuskirja keeleteoimetuse on teinud Riigikantselei tugitegevuste osakonna büroo- ja dokumendihalduse valdkonna keeleteoimetaja Piret Grigorjeva (piret.grigorjeva@riigikantselei.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Enne 1. oktoobrit 2026. a reguleerisid kriisireguleerimisõppuste korraldamist hädaolukorra seaduse § 18 ning selle lõike 4 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrus nr 76 „Kriisireguleerimisõppuse läbiviimisele ning õppuse korraldamisele esitatavad nõuded“. *KORKS*-i jõustumisel 1. oktoobril 2026. a tunnistati hädaolukorra seadus kehtetuks, mistõttu kaotas haldusmenetluse seaduse § 93 lõike 1 kohaselt samal ajal kehtivuse ka hädaolukorra

seaduse § 18 lõike 4 alusel antud määrus nr 76. Käesoleva määrusega kehtestatakse KORKS-i § 22 lõikes 3 sätestatud volitusnormi alusel uus kriisiolukorra lahendamise õppuste regulatsioon.

Uus määrus säilitab mitu senise regulatsiooni põhimõtet, sealhulgas õppuste regulaarse korraldamise, mitme osalejaga õppuse kasutamise võimaluse, õppuse dokumenteerimise ja õppusejärgse kokkuvõtte koostamise. Samal ajal kohandatakse õppuste korraldamise süsteem KORKS-is sätestatud püsivate kriisiülesannete ja kriisiplaanide süsteemiga. Senise hädaolukorra lahendamise keskse regulatsiooni asemel seotakse õppuste korraldamise kohustus KORKS-is püsiva kriisiülesande ja selle täitmiseks koostatava kriisiplaaniga.

Peamised sisulised muudatused võrreldes varem kehtinud regulatsiooniga seisnevad eelkõige selles, et Vabariigi Valitsuse õppuste hulka lisandub iga-aastane riigikaitse kriisiolukorra lahendamise õppus, kehtestatakse õppuste pikemaajalise kavandamise süsteem õppuste strateegia kaudu, täpsustatakse õppuste eesmärged ning nähakse kontrollõppuse korraldamise puhuks ette eelnevalt määratavad hindamiskriteeriumid. Samuti reguleeritakse selgemalt õppuse korraldamise kohustuse täitmist muu riigisisese või rahvusvahelise, sealhulgas rahvusvahelise sõjalise õppuse raames, ning täiendatakse õppusejärgset süsteemi, nähes ette oluliste probleemide ning nendega seotud parendustegevuste, vastutajate ja ajakava edastamise Riigikantseleile. Lisaks täpsustatakse õppuste kulu katmise korda, sealhulgas rahvusvahelise koostöö, välisrahastuse ja rahastamiskokkulepete puhul.

Eelnõu on sisuliselt seotud KORKS-i alusel kehtestatavate riskianalüüsides ja kriisiplaanide koostamist reguleerivate rakendusaktidega. Riskianalüüsides hinnatakse püsiva kriisiülesande täitmist ja toimepidevust mõjutavaid ohte ning kriisiplaanides kavandatakse muu hulgas kriisiülesande täitmiseks vajalikud tegevused, võimed, juhtimis- ja koostöökorraldus ning asenduslahendused. Käesoleva määruse alusel korraldatavate õppustega harjutatakse ja kontrollitakse kriisiplaanides kavandatud lahenduste rakendatavust ning asutuste ja isikute valmisolekut püsivate kriisiülesannete täitmiseks. Eelnõu on seotud ka KORKS-i § 19 alusel koostatava riigi kriisiplaaniga, millest lähtutakse muu hulgas õppuste strateegia kujundamisel ja prioriteetsete õppuste kavandamisel.

Eelnõu koosneb kaheksast paragrahvist.

Eelnõu §-s 1 sätestatakse määruse reguleerimis- ja kohaldamisala.

Lõike 1 kohaselt reguleeritakse määrusega kriisiolukorra lahendamise õppuste korraldamisega seotud põhinõudeid. Määrust kohaldatakse Vabariigi Valitsuse ning kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse § 20 alusel kriisiplaani koostava püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, sealhulgas elutähtsa teenuse osutaja ja kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatavatele kriisiolukorra lahendamise õppustele. Seega on määruse kohaldamisala seotud kriisiplaani koostamise kohustusega ning hõlmab neid püsiva kriisiülesandega asutusi ja isikuid, kellel on seaduse § 20 alusel kriisiplaani koostamise kohustus. Määruses sätestatakse õppuste korraldamise sagedus ning nõuded õppuste kavandamisele, korraldamisele, läbiviimisele ja hindamisele. Samuti reguleeritakse õppuse järel tehtavaid tegevusi ja õppuste korraldamisega seotud kulude katmise korda. Määruse eesmärk on tagada kriisiolukorra lahendamise õppuste süsteemne ja ühetaoline korraldamine ning õppustest saadud kogemuste kasutamine kriisiolukorra lahendamise valmisoleku suurendamisel.

Lõikes 2 sätestatakse määruse kohaldamisala erisus Kaitseväes ja Kaitseväe antavale sõjaväelisele väljaõppele. Määrust kohaldatakse Kaitseväes ja Kaitseväe sõjaväelise väljaõppe andmiseks korraldatavale õppusele üksnes selles osas, mis aitab täita määruse § 2 lõikes 1

nimetatud eesmärgi. Selline piiritus väldib sõjaväelise väljaõppe tarbetut allutamist käesoleva määruse nõuetele, säilitades samal ajal määruse kohaldamise nende tegevustele, mis sisuliselt täidavad kriisilukorra lahendamise õppuse eesmärgi.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse kriisilukorra lahendamise õppuse eesmärgid ning nõue määrata enne õppust hindamiskriteeriumid juhul, kui õppuse eesmärk on kontrollida kriisiplaani või selle osa rakendatavust, kriisilukorraks valmisolekut ja valmidust või püsiva kriisiülesande täitmiseks vajaliku võime, juhtimis- või koostöökorralduse või asenduslahenduse toimimist.

Lõikes 1 sätestatakse õppuse korraldamise eesmärk. Õppuse eesmärk võib olla kriisilukorra lahendamise ja püsiva kriisiülesande täitmise harjutamine, kriisiplaani või selle osa rakendatavuse kontrollimine, asutuse, isiku või riigi kriisilukorraks valmisoleku ja valmiduse kontrollimine või püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalike võimete, juhtimis- ja koostöökorralduse ning asenduslahenduste toimimise harjutamine või kontrollimine. Loetletud eesmärgid ei ole üksteist välistavad ning ühe õppusega võib taotleda mitut eesmärki. Õppusega ei pea täitma kõiki nelja määruuses toodud eesmärki. Õppuse konkreetne eesmärk määratakse lähtudes sellest, millist kriisilukorra lahendamise osa või valmisoleku elementi on vaja harjutada, kontrollida või hinnata.

Lõikes 2 sätestatakse, et kui õppuse eesmärk on kontrollida kriisiplaani või selle osa rakendatavust, kriisilukorraks valmisolekut ja valmidust või püsiva kriisiülesande täitmiseks vajaliku võime, juhtimis- või koostöökorralduse või asenduslahenduse toimimist, tuleb enne õppuse algust määrata hindamiskriteeriumid, mille alusel hinnatakse eesmärgi saavutamist. Hindamiskriteeriumid peavad lähtuma konkreetsest õppuse eesmärgist ning olema mõõdetavad või muul viisil objektiivselt kontrollitavad. Kriteeriumide eelnev määramine võimaldab kavandada õppuse hindamise eesmärgipäraselt, tagada hindamistulemuste võrreldavuse ning teha põhjendatud järeldusi tegeliku valmisoleku kohta. Hindamiskriteerium võib puudutada näiteks ülesande täitmise või teabe edastamise aega, vajaliku personali või vahendite olemasolu, teabevahetuse toimimist või asenduslahenduse rakendamise võimet. Kriteerium peab võimaldama pärast õppust põhjendatult hinnata, kas seatud eesmärk saavutati.

Eelnõu §-s 3 sätestatakse õppuste strateegia koostamise põhimõtted.

Lõike 1 kohaselt koosneb õppuste strateegia õppuste kavast ja tegevussuundadest. Tegevussuunad määravad pikemaajalisemad prioriteedid ja valdkonnad, millele õppuste kavandamisel keskendutakse, ning õppuste kava määrab kindlaks nende alusel kavandatavad konkreetset õppused. Selline ülesehitus seob strateegilise vaate õppuste praktilise planeerimisega ning aitab tagada õppuste süsteemse ja eesmärgipärase kavandamise.

Lõike 2 kohaselt koostab õppuste strateegia Riigikantselei koostöös ministeeriumide ja kriisilukorra lahendamise eest vastutavate asutustega. Koostööine koostamine võimaldab õppuste strateegia kujundamisel arvestada eri valitsemisalade ja kriisilukordade lahendamise eest vastutavate asutuste vajaduste, prioriteetide ning kavandatavate õppustega. Vajaduse korral kaasatakse strateegia koostamisse ka teised asutused ja isikud, kelle osalemist õppustel kavandatakse (edaspidi *osalejad*). Nende kaasamise vajadus sõltub eelkõige kavandatavate õppuste eesmärkidest, ulatusest ja osalejate ülesannetest.

Lõikega 3 sätestatakse õppuste strateegia kinnitamise kord. Õppuste strateegia kinnitab Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon või tema poolt selleks määratud alakomisjon. Säte on kooskõlas Vabariigi Valitsuse 22. oktoobri 2026. a määruse nr 107 „Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni ülesanded, töökord, koosseis, julgeolekukomisjoni ülesannete täitmiseks vajalike alakomisjonide

ja nõukogude moodustamise kord ning teiste osalistega koostöö korraldus“ § 9 lõikega 1, mille järgi võib julgeolekukomisjon oma ülesannete täitmiseks moodustada muu hulgas alakomisjone ning määrata nende ülesanded ja töökorra. Seetõttu nähakse eelnõus ette võimalus, et julgeolekukomisjon annab õppuste strateegia kinnitamise ülesande enda moodustatud alakomisjonile. Kinnitamise eesmärk on tagada õppuste planeerimise prioriteetide valdkondadeülene kooskõlastatus. Strateegia kinnitamine võimaldab kujundada ühise arusaama õppustega kontrollitavatest ja arendatavatest võimetest.

Lõikega 4 määratakse õppuste tegevussuundade ja õppuste kava planeerimisperiood ning nende uuendamise kord. Õppuste tegevussuunad koostatakse kolmeaastaseks perioodiks, et tagada pikemaajaline vaade õppuste kavandamise prioriteetidele ja valdkondadele. Õppuste kava koostatakse kaheaastaseks perioodiks ning selles kavandatakse tegevussuundadest lähtuvad konkreetset õppused. Õppuste strateegia toetab seeläbi õppuste süsteemset ja omavahel koordineeritud korraldamist.

Nii tegevussuunad kui ka õppuste kava vaadatakse üle ja uuendatakse kord aastas. Uuendamisel lisatakse senisele perioodile järgmise planeerimisaasta tegevussuunad ja õppused. Näiteks kui õppuste kava hõlmab aastaid 2027–2028, lisatakse 2027. aastal kavas 2029. aasta õppused ning uuendatud kava hõlmab aastaid 2028–2029. Sellise veereva planeerimise tulemusena säilib tegevussuundade puhul pidevalt kolmeaastane ja õppuste kava puhul kaheaastane planeerimisvaade ning samal ajal on võimalik arvestada muutunud ohuhinnangute, kriisiplaanide, varasemate õppuste hindamistulemuste, tuvastatud võimelünkade ja korduvate probleemide ning parendustegevuste elluviimise seisuga. Pikem planeerimisvaade võimaldab õppusi omavahel paremini seostada, kavandada aegsasti vajalikke ressursse ja koostööd ning arvestada õppuste ettevalmistamiseks vajaliku ajaga.

Lõikes 5 sätestatakse õppuste kava peamine sisu. Kavas kantakse eelkõige määruse § 4 lõike 1 alusel kavandatavad Vabariigi Valitsuse õppused ning riigi kriisiplaanis kriisiolukorra lahendamise eest vastutavaks määratud valitsusasutuste prioriteetsed õppused. Nende õppuste koondamine ühtsesse kavas võimaldab kujundada tervikliku ülevaate olulisematest kriisiolukorra lahendamise õppustest, koordineerida nende korraldamist ning kavandada aegsasti vajalikud ressursid. Käesolevas lõikes on avatud loetelu, mis jätab Riigikantseleile paindlikkust õppuste kava koostamisel ning võimaldab lisada kavas vajaduse korral ka muid riigi kriisivalmiduse seisukohalt olulisi õppusi.

Valitsusasutuste prioriteetsete õppuste kavas võtmisel lähtutakse eelkõige riigi kriisiplaanist, seal käsitletud ohustsenaariumidest, üleriigilisest riskianalüüsist ja kriisiolukorra lahendamiseks kavandatud tegevustest ning vajadusest kontrollida kriisiplaanide või selle osade rakendatavust. Prioriteetsuse määramisel võetakse arvesse muu hulgas kriisiolukorra lahendamiseks vajalike võimete ja tegevuste kriitilisust, varasematel õppustel või kriisiolukordade lahendamisel tuvastatud puudusi ja arendusvajadusi ning vajadust harjutada asutustevahelist koostööd ja juhtimiskorraldust. Kavas võetakse eelkõige sellised õppused, mille läbiviimine on riigi kriisivalmiduse seisukohalt olulise tähtsusega ning mis toetavad riigi kriisiplaanis kavandatud kriisiolukorra lahendamise korralduse, tegevuste või võimete kontrollimist ja arendamist.

Lõikes 6 sätestatakse õppuste kava minimaalne sisu. Õppuste kavas esitatakse iga õppuse kohta vähemalt õppuse nimetus ja korraldaja, kavandatud aeg, osalema kavandatud asutused ja isikud, lühikirjeldus, eesmärk ja liik. Õppuse eesmärk määratakse § 2 lõike 1 kohaselt ning õppuse liigina märgitakse õppuse korralduslik laad, näiteks laua-, staabi-, väli- või kompleksõppus.

Eelnõu §-s 4 sätestatakse Vabariigi Valitsuse õppuste korraldamise sagedus ja korraldamise põhimõtted.

Lõikes 1 sätestatakse Vabariigi Valitsuse korraldatavate õppuste minimaalne sagedus ja eesmärk. Käesolevad põhimõtted tulenevad otseselt KORKS-ist. Õppustega hinnatakse riigi valmisolekut ja valmidust ning harjutatakse mitme asutuse ja isiku kriisiplaanide samaaegset rakendamist ja koostööd. Vabariigi Valitsuse õppuste korraldamise eest vastutab Riigikantselei. Riigikantselei kavandab ja korraldab õppused koostöös asjaomaste ministeeriumide, kriisiolukorra lahendamise eest vastutavate valitsusasutuste ning teiste õppusel osalevate asutuste ja isikutega. Riigikantselei ülesanne on tagada, et õppus võimaldaks hinnata ja harjutada eelkõige valdkonnaülest juhtimist ja koostööd ning kriisiplaanide omavahelist rakendamist.

Lõige 2 võimaldab korraldada lõikes 1 nimetatud Vabariigi Valitsuse õppuse muu riigisisese või rahvusvahelise õppuse, sealhulgas rahvusvahelise sõjalise õppuse osana. Selline võimalus toetab eri õppuste eesmärkide ja tegevuste ühendamist ning võimaldab kasutada olemasolevaid õppusi tõhusamalt. Teise õppuse raames korraldamine on lubatud üksnes juhul, kui selles täidetakse lõikes 1 Vabariigi Valitsuse õppusele seatud eesmärgid, sealhulgas hinnatakse kriisiolukorraks valmisolekut ja valmidust ning harjutatakse mitme asutuse ja isiku kriisiplaanide samaaegset rakendamist. Samuti peab Vabariigi Valitsuse õppusele vastav osa olema selgelt eristatav ning kavandatud, hinnatud ja dokumenteeritud käesolevas määruses sätestatud nõuete kohaselt. Sellega tagatakse, et muu õppuse osana korraldamine aitab täita Vabariigi Valitsuse õppusele seatud eesmäärke.

Lõike 3 kohaselt korraldab lõikes 1 nimetatud õppuse ettevalmistamist ja läbiviimist Riigikantselei, kes täidab selle õppuse puhul määruses õppuse korraldajale pandud ülesandeid. Riigikantselei vastutus hõlmab eelkõige õppuse üldise kavandamise ja ettevalmistamise juhtimist, õppuse eesmärkide ja läbiviimise korralduse kujundamist koostöös osalejatega, osalejate tegevuse koordineerimist ning õppuse läbiviimise ja hindamise korraldamist. Riigikantselei määramine Vabariigi Valitsuse õppuse korraldajaks on kooskõlas Riigikantselei kui Vabariigi Valitsuse juures oleva valitsusasutuse staatusega ning tema ülesandega töötada Vabariigi Valitsuse seaduse § 77 lõike 1 punkti 14 järgi välja riigi kriisireguleerimispoliitika ja koordineerida selle elluviimist, samuti hinnata KORKS-i § 9 lõike 3 kohaselt koostöös ministeeriumidega kriisiolukorraks valmisolekut kriisiülesannete alusel ning riigikaitse arengukavast ja riigi kriisiplaanist lähtudes.

Riigikantselei ei vastuta osaleja enda õppusel osalemise ettevalmistamise, osalejale seatud eesmärkide saavutamise, tema ülesannete täitmise ega selleks vajalike võimete ja ressursside olemasolu eest. Iga osaleja vastutab oma osalemise kavandamise ja ettevalmistamise ning talle õigusaktidest ja kriisiplaanidest tulenevate ülesannete nõuetekohase täitmise eest.

Sätte eesmärk on seega määrata Vabariigi Valitsuse õppuse keskne korraldaja ja tema vastutuse ulatus, säilitades samal ajal õppusel osalevate asutuste ja isikute vastutuse nende enda tegevuse ja valmisoleku eest.

Eelnõu §-s 5 sätestatakse püsiva kriisiülesandega asutuste ja isikute õppuste korraldamise sagedus ja korraldamise põhimõtted.

Lõikega 1 kehtestatakse kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse § 20 alusel kriisiplaani koostavale püsiva kriisiülesandega asutusele ja isikule kohustus korraldada õppus vähemalt üks kord kahe aasta jooksul. Kohustus hõlmab ka elutähtsa teenuse osutajat ja kohaliku omavalitsuse üksust.

Õppuste regulaarse korraldamise eesmärk on tagada, et kriisiplaanis kavandatud lahenduste rakendatavust ning asutuse või isiku valmisolekut püsiva kriisiülesande täitmiseks kontrollitakse järjepidevalt. Õppus võimaldab muu hulgas hinnata kriisiplaaniga kavandatud tegevusi, juhtimis- ja koostöökorraldust, teabevahetust ning ülesannete täitmiseks vajalike võimete ja ressursside piisavust ja rakendatavust. Samuti võimaldab õppus tuvastada puudusi ja parendusvajadusi ning kasutada saadud õppetunde kriisiplaani ja valmisoleku arendamisel.

Õppuse ulatus ja korraldus peavad olema proportsionaalsed õppuse eesmärgi ning asutuse või isiku püsiva kriisiülesande ja tegevuse eripäraga. Õppuse kavandamisel lähtutakse riskianalüüsist ja kriisiplaanist. Mitme tegevuskohaga või võrgustikupõhise elutähtsa teenuse osutaja puhul ei tähenda õppuse korraldamise kohustus vajadust harjutada või kontrollida kõigi tegevuskohtade toimimist eraldi. Õppuse võib korraldada valitud tegevuskohtades või stsenaariumide alusel, mis võimaldavad hinnata kriisiplaanis kavandatud lahenduste toimivust ja elutähtsa teenuse osutaja üldist kriisivalmidust.

Vähemalt üks kord kahe aasta jooksul tähendab, et õppuste korraldamise vahele ei või jääda pikemat ajavahemikku kui kaks aastat. Säte määrab kindlaks minimaalse sageduse ega välista õppuste korraldamist sagedamini, kui see on vajalik tulenevalt riskidest, kriisiplaani muutmisest, varasemate õppuste tulemustest või muudest valmisolekut mõjutavatest asjaoludest. Kaheaastane intervall võimaldab piisava regulaarsusega kontrollida, kas kriisiplaan, juhtimis- ja koostöökorraldus, vajalikud võimed ja ressursid ning ülesannete täitmise korraldus vastavad tegelikule olukorrale. See on oluline, kuna kahe õppuse vahel võivad muutuda organisatsiooni töökorraldus, personal, ressursid, koostööpartnerid, ohud ja muud kriisiülesande täitmist mõjutavad asjaolud. Kaheaastane sagedus võimaldab ühtlasi jätta piisava aja eelmisel õppusel tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks ja parendustegevuste elluviimiseks ning seejärel nende tulemuslikkuse kontrollimiseks järgmisel õppusel. Seega tagab nõue õppuste järjepideva tsükli, milles vahelduvad valmisoleku kontrollimine, puuduste tuvastamine, parendustegevuste elluviimine ja nende tulemuste hindamine.

Lõige 2 võimaldab lõikes 1 sätestatud õppuse korraldamise kohustuse täita ka mitme lõikes 1 nimetatud asutuse või isiku ühiselt korraldatava õppuse või teise korraldaja riigisisese või rahvusvahelise õppuse, sealhulgas rahvusvahelise sõjalise õppuse raames, kui sellel õppusel osalemine täidab asjaomase asutuse või isiku suhtes vähemalt ühe § 2 lõikes 1 nimetatud eesmärgi. Sätte eesmärk on võimaldada kasutada olemasolevaid õppusi paindlikult ning vältida eraldiseisva õppuse korraldamist üksnes määruses sätestatud sagedusnõude täitmiseks, kui asutuse või isiku valmisolekut on võimalik sisuliselt harjutada ja hinnata mõne teise õppuse käigus. Õppusel osalemine iseenesest ei ole piisav õppuse korraldamise kohustuse täitmiseks. Selleks peab osaleja õppuse käigus tegelikult harjutama või kontrollima talle asjakohaseid tegevusi, võimeid või valmisolekut, lähtudes vähemalt ühest § 2 lõikes 1 nimetatud eesmärgist. Sellega tagatakse, et õppusel osalemine on seotud osaleja tegelike ülesannete ja valmisoleku kontrollimisega ega ole üksnes formaalne osalemine.

Muu riigisisese või rahvusvahelise õppuse raames võib õppuse korraldamise kohustuse täita ka juhul, kui õppus korraldatakse teise õigusakti või standardi, näiteks infoturbe juhtimise standardi ISO 27001 alusel. Seejuures peab õppus võimaldama täita käesoleva määruse § 2 lõikes 1 nimetatud eesmärki ning järgida õppuse dokumenteerimise ja õppusejärgsete tegevuste nõudeid. Samuti tuleb järgida § 5 lõikes 4 sätestatud kooskõlastamise korda.

Ühe õppusega võib täita mitmest õigusaktist tulenevaid õppuse korraldamise kohustusi, kui täidetud on kõigi asjaomaste õigusaktide nõuded. Selline lähenemine võimaldab vältida sisult kattuvate õppuste korraldamist ning vähendada asutuste ja isikute töö- ja halduskoormust.

Kui tegemist on kontrollõppusega, st kui õppuse eesmärk on § 2 lõikes 2 nimetatud kontrollimine, tuleb osalejal enne õppust määrata hindamiskriteeriumid, mille alusel on võimalik hinnata seatud eesmärgi saavutamist ja valmisolekut. Lisaks tuleb osaleja tegevust ja valmisolekut õppuse käigus hinnata ning tulemused dokumenteerida määruuses sätestatud korras. Nende tingimuste täitmine võimaldab käsitada teise õppuse raames toimunud osalemist samaväärsena eraldi korraldatud õppusega.

Lõikes 3 täpsustatakse õppuse korraldamise kohustust ühiselt korraldatava või teise korraldaja õppuse raames täitva asutuse või isiku vastutust. Iga asutus või isik vastutab selle eest, et tema osalemine oleks kavandatud viisil, mis võimaldab saavutada määruuse § 2 lõikes 1 nimetatud eesmärgi. Asutus või isik peab seega oma osalemise kavandamisel määrama, milliseid tema kriisiplaani, püsiva kriisiülesande täitmise või valmisolekuga seotud tegevusi õppusel harjutatakse või kontrollitakse, ning tagama selleks vajaliku osalemise, personali ja muude ressursside olemasolu. Kui kohustus täidetakse teise korraldaja õppusel osalemise kaudu, peab asutus või isik dokumenteerima oma osalemise ja selle tulemused ning koostama § 7 lõikes 1 sätestatud nõuetele vastava kokkuvõtte, mis esitatakse § 7 lõikes 2 või 3 sätestatud juhtudel ja korras. Kokkuvõtte koostamise eesmärk on võimaldada hinnata, kas õppusel osalemisega saavutati kavandatud eesmärk, ning tuvastada võimalikud puudused ja valmisoleku parandamise vajadused. Sellega tagatakse, et õppuse korraldamise kohustuse täitmine on kontrollitav ka juhul, kui asutus või isik ei ole ise õppuse korraldaja.

Lõikes 4 sätestatakse õppuse kasutamise eelneva kooskõlastamise kord juhul, kui asutus või isik täidab õppuse korraldamise kohustust lõikes 2 nimetatud viisil. Kooskõlastamine on nõutav nii ühiselt korraldatava õppuse kui ka teise korraldaja riigisisese või rahvusvahelise õppuse kasutamisel selle kohustuse täitmiseks. Kooskõlastamisel hinnatakse, kas kavandatava õppuse eesmärk, stsenaarium ja korraldus, sealhulgas asjaomasele asutusele või isikule kavandatud tegevused, võimaldavad osalejal täita vähemalt ühe § 2 lõikes 1 nimetatud eesmärgi. Kooskõlastus kinnitab kavandatava õppuse sobivust kohustuse täitmiseks, kuid kohustuse tegelik täitmine eeldab õppuse nõuetekohast läbiviimist ja kavandatud tegevuste harjutamist või kontrollimist.

Punkti 1 kohaselt kooskõlastab elutähtsa teenuse osutaja õppusel osalemise elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajaga. Kooskõlastamine võimaldab toimepidevuse korraldajal hinnata, kas kavandatav õppus on seotud asjaomase elutähtsa teenuse osutaja kriisiplaaniga ning võimaldab nõuetekohaselt harjutada või kontrollida tema valmisolekut püsiva kriisiülesande täitmiseks.

Punkti 2 kohaselt kooskõlastab kohaliku omavalitsuse üksus õppusel osalemise Päästeametiga. Kooskõlastamise kaudu hinnatakse, kas kavandatav õppus võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel täita määruusest tuleneva õppuse korraldamise kohustuse ning õppusele kehtestatud nõuded.

Punkti 3 kohaselt kooskõlastab muu püsiva kriisiülesandega asutus või isik, välja arvatud ministeerium, õppuse kasutamise õppuse korraldamise kohustuse täitmiseks asjaomase ministeeriumiga. Asjaomase ministeeriumi all mõeldakse ministeeriumi, kelle vastutusvaldkonnaga vastava püsiva kriisiülesande täitmine on seotud. Ministeerium hindab, kas kavandatav õppus võimaldab asjaomasel asutusel või isikul saavutada vähemalt ühe § 2 lõikes 1 nimetatud eesmärgi. Ministeeriumile ei nähta ette kohustust oma õppusel osalemist eelnevalt

kooskõlastada. Ministeerium vastutab ise talle pandud püsivate kriisiülesannete täitmiseks vajaliku valmisoleku ning õppuse korraldamise kohustuse nõuetekohase täitmise eest.

Kooskõlastamine ei anna kooskõlastavale asutusele üle vastutust õppuse korraldamise kohustuse täitmise eest. Õppusel osalev asutus või isik vastutab ka pärast kooskõlastamist selle eest, et tema osalemine oleks kavandatud ja läbi viidud määruses sätestatud nõuete kohaselt.

Lõikes 5 sätestatakse kooskõlastuse andmata jätmise alused ja tagajärjed. Kooskõlastust ei anta, kui kavandatav õppus ei võimalda asjaomasel asutusel või isikul täita määruse § 2 lõikes 1 nimetatud eesmärgi ning õppust või selles osalemist ei ole võimalik eesmärgi saavutamiseks kohandada. Seega tuleb enne kooskõlastuse andmata jätmist hinnata võimalust muuta õppuse sisu või asjaomase asutuse või isiku osalemist selliselt, et õppuse korraldamise kohustuse täitmise tingimused oleksid täidetud. Kooskõlastuse andmata jätmise korral ei saa asutus või isik lugeda oma õppuse korraldamise kohustust selle õppusega täidetuks ning peab leidma kohustuse täitmiseks muu võimaluse. Kooskõlastuse andmata jätmise õiguslik tagajärg piirdub asjaomase asutuse või isiku õppuse korraldamise kohustuse täitmise arvestamisega. See ei takista kavandatud õppuse korraldamist ega teiste asutuste või isikute osalemist selles. Samuti ei välista see teiste osalejate õppuse korraldamise kohustuse täitmist, kui nende puhul on määruses sätestatud tingimused täidetud. Selline lahendus võimaldab hinnata iga osaleja kohustuse täitmist eraldi, mõjutamata põhjendamatult ühise õppuse korraldamist.

Eelnõu §-ga 6 kehtestatakse õppuste korraldamisele ja läbiviimisele esitatavad nõuded.

Lõikega 1 sätestatakse õppuse korraldajale kohustus määrata õppuse korralduse eest vastutav isik ning dokumenteerida õppuse kavandamine ja läbiviimine. Vastutava isiku määramise 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.

Õppuse dokumenteerimise nõue sätestab minimaalse teabe, mis peab võimaldama hiljem tuvastada õppuse olulised asjaolud ning hinnata, kas õppus kavandati ja viidi läbi määruses sätestatud nõuete kohaselt. Säte ei näe ette konkreetset dokumendi vormi ega nõua kogu teabe koondamist ühte dokumenti. Korraldaja võib dokumenteerimise viisi valida vastavalt õppuse laadile ja ulatusele.

Punktide 1 ja 2 kohaselt peab dokumentatsioonist olema tuvastatav õppuse toimumise aeg ja õppusel osalejad. See võimaldab määrata kindlaks, millal õppus toimus ning millised asutused ja isikud selles osalesid.

Punkti 3 kohaselt dokumenteeritakse õppuse eesmärk. Eesmärgi fikseerimine on vajalik selleks, et õppuse läbiviimine ja selle tulemuste hindamine oleksid seotud õppusele kavandamisel seatud eesmärgiga ning hiljem oleks võimalik hinnata eesmärgi saavutamist.

Punkti 4 kohaselt dokumenteeritakse õppuse stsenaarium ja läbiviimise korraldus. Stsenaariumi kirjeldus peab andma piisava ülevaate õppusel harjutatud või kontrollitud olukorrast ning läbiviimise korraldusest peab nähtuma, kuidas õppus praktiliselt korraldati. Dokumenteerimise üksikasjalikkus sõltub õppuse liigist, eesmärgist, ulatusest ja keerukusest.

Punkti 5 kohaselt dokumenteeritakse § 2 lõikes 2 nimetatud juhul enne õppust määratud hindamiskriteeriumid, samuti õppuse hindajad ja hindamise korraldus. Nõude eesmärk on tagada

hindamise läbipaistvus ja seos õppuse eesmärgiga ning võimaldada õppuse tulemusi hinnata eelnevalt kindlaks määratud alustel.

Punkti 6 kohaselt tuleb dokumenteerida õppuse kulude katmise korraldus juhul, kui see erineb § 8 lõikes 1 sätestatud kulude katmise üldreeglist. Sellisel juhul peab dokumentatsioon võimaldama tuvastada, millisel viisil ja milliste osaliste vahel on õppuse korraldamise või selles osalemisega seotud kulude katmine kokku lepitud.

Lõikega 2 täpsustatakse, et rahvusvahelise sõjalise õppuse korraldamisel ja selles osalemisel tuleb lisaks käesolevas määruses sätestatud nõuetele järgida kriisiolukorra ja riigikaitse seaduses rahvusvahelise sõjalise koostöö kohta sätestatud nõudeid. Sätte eesmärk on selgelt piiritleda määruse ja seaduse regulatsioonide koostoime ning tagada, et kriisiolukorra lahendamise õppuse korraldamine rahvusvahelise sõjalise õppuse raames ei mõjuta rahvusvahelisele sõjalisele koostööle kehtestatud nõuete kohaldamist.

Kui õppus vastab kriisiolukorra ja riigikaitse seaduses sätestatud rahvusvahelise sõjalise õppuse tunnustele, kohaldatakse õppuse korraldamisele ja selles osalemisele lisaks käesolevas määruses sätestatud kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse rahvusvahelist sõjalist koostööd reguleerivaid sätteid. Käesolev lõige ei laienda kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse kohaldamisala ega rahvusvahelise sõjalise koostöö regulatsiooniga hõlmatud subjektide ringi.

Lõikega 3 antakse Riigikantseleile õigus koostada õppuste ühetaoliseks ja süsteemseks korraldamiseks metoodilisi juhiseid ning vorme. Juhised ja vormid võivad toetada õppuste kavandamist, läbiviimist, hindamist ja õppusejärgsete tegevuste korraldamist ning aidata ühtlustada eri asutuste praktikat. Tegemist on toetavate metoodiliste materjalidega, millega ei kehtestata määruses sätestatud täiendavaid kohustuslikke nõudeid.

Eelnõu §-s 7 sätestatakse õppusejärgsed tegevused.

Lõikes 1 sätestatakse kohustus koostada pärast õppust kokkuvõtte, milles esitatakse hindamise tulemused, tehtud tähelepanekud, ettepanekud ja probleemid. Kokkuvõttes määratakse ka probleemide lahendamiseks ja ettepanekutega tegelemiseks vajalikud parendustegevused, nende eest vastutajad ning elluviimise ajakava. Nõude eesmärk on tagada, et õppuse tulemused viiks id konkreetsete järeltegevusteni ning toetaksid kriisivalmiduse ja kriisiplaanide järjepidevat parandamist.

Õppuse eesmärk on eelkõige hinnata ja parandada kriisiolukorraks valmisolekut ning tuvastada kriisiülesannete täitmise ja kriisiplaanide rakendamise võimalikke puudusi. Õppuse käigus puuduse tuvastamine, sellest asjaomase asutuse teavitamine ja puuduse kõrvaldamiseks parendustegevuste kavandamine ei too iseenesest kaasa järelevalvemeetmete rakendamist. Õppusel tuvastatud puudus ei tähenda tingimata õigusaktist tuleneva kohustuse rikkumist, vaid võib osutada vajadusele täiendada kriisiplaani, parandada töö- või koostöökorraldust või arendada olemasolevaid võimeid. Samas ei piira määrus pädeva järelevalveasutuse seadusest tulenevaid õigusi ega kohustusi.

Lõikega 2 sätestatakse õppuse kokkuvõtte esitamise tähtaeg ja adressaadid. Kokkuvõtte esitatakse kolme kuu jooksul pärast õppuse toimumist. Tähtaeg annab piisava aja õppuse tulemuste analüüsimiseks, tähelepanekute koondamiseks ja vajalike parendustegevuste kavandamiseks. Kokkuvõtte adressaat määratakse selle esitajast lähtudes, et õppuse tulemused jõuaksid asutusele, kelle ülesanne on vastava valdkonna või tasandi kriisivalmidust korraldada või koordineerida. Punkti 1 kohaselt esitab elutähtsa teenuse osutaja õppuse kokkuvõtte elutähtsa

teenuse toimepidevuse korraldajale, punkti 2 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksus Päästeametile ning punkti 3 kohaselt muu püsiva kriisiülesandega asutus või isik, välja arvatud ministeerium, asjaomasele ministeeriumile. Asjaomase ministeeriumi all mõeldakse ministeeriumi, kelle vastutusvaldkonnaga vastava püsiva kriisiülesande täitmine on seotud. Ministeerium saab selliselt koondada oma vastutusvaldkonna õppuste tulemusi ja käsitleda tuvastatud probleeme valdkonna tasandil.

Lõikes 3 sätestatakse ministeeriumi kohustus esitada Riigikantseleile enda korraldatud õppuse kokkuvõtte või § 5 lõike 3 alusel enda osalemise kohta koostatud kokkuvõtte, kui õppus on nimetatud õppuste kavas või on oma eesmärgi ja ulatuse tõttu riigi kriisivalmiduse seisukohalt oluline. Õppuse kokkuvõtte tuleb esitada kolme kuu jooksul pärast õppuse toimumist. Sätte eesmärk on tagada Riigikantseleile ülevaade riigi kriisivalmiduse seisukohalt olulisemate õppuste tulemustest, vältides samal ajal kõigi ministeeriumi korraldatud õppuste kokkuvõtete esitamisega kaasnevat põhjendamatut halduskoormust. Õppuste kavas nimetatud õppuste kokkuvõtted esitatakse Riigikantseleile sõltumata nende ulatusest. Muude õppuste puhul tuleb hinnata nende eesmärki ja ulatust, arvestades eelkõige õppuse tähtsust kriisiolukorra lahendamise valmisoleku, kriisijuhtimise ning asutustevahelise koostöö kontrollimisel ja arendamisel. Väiksema ulatusega õppuste, mille tulemused puudutavad peamiselt ministeeriumi enda tegevust või toimepidevust ega oma laiemat tähtsust riigi kriisivalmidusele, kokkuvõtteid Riigikantseleile esitama ei pea. See ei vabasta ministeeriumi kohustusest koostada õppuse kokkuvõtte ning kavandada tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks vajalikud parendustegevused.

Lõikega 4 sätestatakse, millised õppusel tuvastatud probleemid tuleb edastada Riigikantseleile. Lõikes 2 nimetatud õppuse kokkuvõtte saaja hindab õppuse kokkuvõttes tuvastatud probleeme ning edastab ühe kuu jooksul pärast kokkuvõtte saamist Riigikantseleile probleemid, mis vastavad vähemalt ühele lõikes sätestatud tunnusele. Riigikantseleile ei edastata seega kõiki õppuse kokkuvõtteid ega kõiki õppusel tuvastatud probleeme.

Punkt 1 hõlmab probleeme, mille mõju ületab ühe ministeeriumi valitsemisala või ühe kohaliku omavalitsuse üksuse vastutusala. Tegemist on eelkõige probleemidega, mille lahendamine eeldab mitme valitsemisala, kohaliku omavalitsuse üksuse või muu asutuse koostööd.

Punkt 2 hõlmab probleeme, mis takistavad riigi kriisiplaanis sätestatud eesmärgi või prioriteedi saavutamist. Selliste probleemide edastamine võimaldab hinnata nende mõju riigi kriisiplaani rakendatavusele ning korraldada vajaduse korral nende lahendamist riigi tasandil.

Punkt 3 hõlmab probleeme, mis tulenevad mitme kriisiplaani omavahelisest vastuolust. Vastuolu võib puudutada näiteks ülesannete ja vastutuse jaotust, juhtimis- ja koostöökorraldust või kriisiplaanides kavandatud tegevuste omavahelist kooskõla.

Punkt 4 hõlmab probleeme, mille lahendamine eeldab Vabariigi Valitsuse otsust või seaduse, Vabariigi Valitsuse määruse või korralduse muutmist. Tegemist on probleemidega, mida ei ole võimalik lahendada üksnes asjaomase asutuse või ministeeriumi pädevuses olevate meetmetega.

Punkt 5 hõlmab probleeme, mis näitavad olulise võime, sealhulgas personali, vahendite või varude üleriigilist puudujääki. Üleriigilise puudujäägina käsitatakse puudujääki, mis ei piirdu üksnes konkreetse õppuse korraldaja või osalejaga, vaid mõjutab püsivate kriisiülesannete täitmiseks või kriisiolukorra lahendamiseks vajalikku võimet laiemalt.

Punkt 6 hõlmab probleeme, mis on kordunud varasematel õppustel või tegelike kriiside lahendamisel. Probleemi kordumine võib näidata, et probleemi ei ole seni lahendatud või rakendatud meetmed ei ole olnud selle lahendamiseks piisavad.

Ühekuuline tähtaeg annab õppuse kokkuvõtte saajale aja hinnata õppusel tuvastatud probleeme lõikes sätestatud tunnuste alusel ning edastada Riigikantseleile edasist käsitlemist vajavad probleemid.

Lõikega 5 sätestatakse kohustus edastada Riigikantseleile koos lõike 4 alusel edastatud probleemidega teave nende lahendamiseks kavandatud parendustegevuste, parendustegevuste eest vastutajate ja elluviimise ajakava kohta. Parendustegevused peavad aitama tuvastatud probleemi lahendada või selle mõju vähendada. Sätte eesmärk on tagada, et Riigikantseleile edastatud probleemidega oleksid seotud nende lahendamiseks vajalikud konkreetsed tegevused, nende eest vastutajad ja elluviimise ajakava. See võimaldab saada tervikliku ülevaate probleemide lahendamiseks kavandatust ning jälgida parendustegevuste elluviimist.

Parendustegevus ei pea tähendama, et probleemi lõplik lahendus on kokkuvõtte esitamise ajaks juba 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. Kui tuvastatud probleemi lahendamine eeldab teise asutuse või Vabariigi Valitsuse pädevusse kuuluvat otsust, võib parendustegevuseks olla ka lahendusettepaneku või otsuse ettevalmistamine. Määrus ei anna õppuse korraldajale ega kokkuvõtte saajale õigust määrata teisele asutusele tema pädevuses olevaid ülesandeid ega nende täitmiseks siduvaid tähtaegu.

Lõike 6 kohaselt on Riigikantselei kohustus anda Vabariigi Valitsusele kord aastas koondülevaade õppustel tuvastatud olulisematest probleemidest, nende lahendamiseks tehtud ettepanekutest ning oluliste parendustegevuste elluviimise seisust. Ülevaate eesmärk on anda Vabariigi Valitsusele terviklik ülevaade kriisivalmiduse peamistest kitsaskohtadest ja nende lahendamise edenemisest ning võimaldada vajaduse korral teha riigiüleseid otsuseid edasiste parendustegevuste kohta.

Eelnõu § 8 sätestab õppuste korraldamise ja õppustel osalemisega seotud kulude katmise üldpõhimõtted.

Lõikes 1 sätestatakse õppuse kulude katmise üldpõhimõte, mille kohaselt katab õppuse korraldaja õppuse korraldamisega seotud kulud ning õppusel osaleja katab enda osalemisega seotud kulud. 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 kasutamise seotud kulud.

Üldreeglist võivad õppuse korraldaja ja osaleja kokkuleppel kõrvale kalduda. See võimaldab arvestada eelkõige ühiste õppuste korraldusega, kus õppuse ettevalmistamise ja läbiviimisega seotud ühiseid kulusid ei ole otstarbekas jätta üksnes ühe korraldaja kanda. Ühiselt korraldatava õppuse korral lepatakse 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.

Lõikes 2 sätestatakse erisus lõikes 1 sätestatud kulude katmise üldpõhimõttest juhaks, kui õppus toimub rahvusvahelise koostöö raames, seda rahastatakse välisrahastusest või õppuse kulude katmine on reguleeritud rahastamiskokkuleppega. Sellisel juhul lähtutakse õppuse kulude katmisel esmajoonel rahvusvahelise koostöö raames kohaldatavatest tingimustest, välisrahastuse kasutamise tingimustest või rahastamiskokkuleppes sätestatust. Nimetatud tingimused võivad muu hulgas reguleerida, milliseid õppusega seotud kulusid kaetakse, kuidas kulud osalejate vahel jaotatakse või millises korras kulud hüvitatakse. Seetõttu võivad õppuse kulude katmise põhimõtted sellistel juhtudel erineda lõikes 1 sätestatud üldpõhimõttest.

Lõikes 1 sätestatud üldpõhimõtet kohaldatakse ulatuses, milles õppuse kulude katmist ei ole rahvusvahelise koostöö raames kohaldatavates tingimustes, välisrahastuse kasutamise tingimustes või rahastamiskokkuleppes teisiti reguleeritud. Seega ei välista nimetatud tingimuste või rahastamiskokkuleppe olemasolu lõike 1 kohaldamist tervikuna, vaid lõige 1 kohaldub nende küsimuste suhtes, mis on vastavates tingimustes või kokkuleppes reguleerimata. Sätte eesmärk on võimaldada arvestada rahvusvahelise koostöö, välisrahastuse ja rahastamiskokkulepete erisustega ning samal ajal tagada, et reguleerimata küsimustes kohaldatakse määruuses sätestatud kulude katmise üldpõhimõtet.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole otseselt Euroopa Liidu õiguse rakendamiseks antav õigusakt, kuid sellel on kaudne puutumus Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust (CER direktiiv).

4. Määruse mõju

Määruse peamine mõju seisneb kriisiolukordadeks valmisoleku süsteemsemaks muutmises ning kriisiplaanide rakendatavuse regulaarse harjutamise ja kontrollimise tagamises. Määrusega ühtlustatakse õppuste kavandamise, korraldamise, läbiviimise ja hindamise ja õppusejärgsete tegevuste põhimõtteid ning luuakse terviklikum ülevaade õppustel tuvastatud probleemidest ja nende lahendamisest.

Kriisiolukorras valmistumise ja püsivate kriisiülesannete süsteemi peamisi mõjusid on hinnatud KORKS-i eelnõu menetlemisel. Käesolevas seletuskirjas hinnatakse eelkõige määrusega tehtavate rakendusvalikute täiendavat mõju. Õppuse korraldamise kohustus tuleneb KORKS-ist ning määrusega täpsustatakse selle sagedust, korraldamise ja läbiviimise nõudeid, õppusejärgseid tegevusi ning kulu katmise korda. Osa määruse sihtrühmast korraldas kriisivalmiduse või elutähtsa teenuse toimepidevuse kontrollimiseks õppusi ka enne 1. oktoobrit 2026. a kehtinud õiguse alusel. Seetõttu seisneb määruse mõju osaliselt olemasoleva korralduse ühtlustamises ja täpsustamises ning osaliselt KORKS-iga laiendatud püsivate kriisiülesannete süsteemi rakendamises.

Määruse peamised sihtrühmad on ministeeriumid, kriisiolukorra lahendamise eest vastutavad valitsusasutused ja muud püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksused ning elutähtsa teenuse osutajad. Kaudselt mõjutab määrus teisi kriisiolukorra lahendamisse ja õppustesse kaasatavaid asutusi ja isikuid.

4.1. Mõju riigi julgeolekule

Määrusel on positiivne mõju riigi julgeolekule ja kriisiolukordadeks valmisolekule. Õppuste regulaarne korraldamine võimaldab kontrollida kriisiplaanide ja nende elementide rakendatavust, harjutada püsivate kriisiülesannete täitmist ning hinnata kriisiolukorra lahendamiseks vajalike võimete, ressursside ning juhtimis- ja koostöökorralduse piisavust.

Õppuste eesmärkide sidumine konkreetsete kriisiplaanide või nende elementidega ning eelnevalt määratud hindamiskriteeriumide kasutamine muudab õppused senisest enam tulemusele suunatuks. See võimaldab tuvastada valmisoleku puudusi enne tegeliku kriisi tekkimist ning kavandada nende kõrvaldamiseks konkreetseid tegevusi. Õppuste kaudu saadav tagasiside toetab ühtlasi kriisiplaanide, töökorralduse ja kriisiülesannete täitmiseks vajalike võimete järjepidevat arendamist.

Riigiülest valmisolekut toetavad ka kolmeks aastaks määratavad õppuste tegevussuunad. Need võimaldavad suunata tähelepanu prioriteetsetele valmisolekuvaldkondadele ning kavandada erinevate asutuste õppusi pikemaajaliselt ja koordineeritult.

Positiivset mõju suurendab õppustel tuvastatud probleemide süsteemne järelkäsitlus. Riigikantseleile edastatakse eelkõige tähelepanekud selliste probleemide kohta, mis on asutuste või valdkondade ülesed, takistavad riigi kriisiplaani eesmärkide saavutamist, osutavad oluliste võimete või ressursside üleriigilisele puudujäägile või eeldavad Vabariigi Valitsuse tasandi otsust. Riigikantselei iga-aastane koondülevaade võimaldab jälgida oluliste probleemide lahendamist ja parendustegevuste elluviimist riigiülel.

4.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Määrusega kaasneb otsene korralduslik mõju püsiva kriisiülesandega asutustele ja isikutele, sealhulgas elutähtsa teenuse osutajatele ning kohaliku omavalitsuse üksustele. Mõju tuleneb eelkõige õppuste regulaarsest kavandamisest ja korraldamisest, õppuse eesmärkide ja hindamiskriteeriumide määramisest, õppuste dokumenteerimisest, tulemuste hindamisest ning õppusejärgsete tegevuste kavandamisest.

Kriisiplaani koostav püsiva kriisiülesandega asutus või isik, sealhulgas elutähtsa teenuse osutaja ja kohaliku omavalitsuse üksus, peab korraldama õppuse vähemalt üks kord kahe aasta jooksul. Kohustuse täitmisel on võimaldatud paindlikkus, kuna nõutava õppuse võib tingimuste täitmise korral korraldada ühise õppuse või muu riigisisese või rahvusvahelise õppuse, sealhulgas rahvusvahelise sõjalise õppuse raames. Samuti võib õppuse liik ja ulatus lähtuda kontrollitavast või harjutatavast eesmärgist. See võimaldab vältida dubleerivaid õppusi ning kohandada õppuse korraldamiseks vajalikku töö- ja ressursimahtu tegeliku vajadusega.

Täiendav töökoormus kaasneb eelkõige õppuse ettevalmistamise, hindamise ja dokumenteerimise ning õppusejärgsete tegevustega. Õppuse korraldaja peab koostama õppuse kokkuvõtte, kavandama tuvastatud probleemide lahendamiseks parendustegevused, määrama nende eest vastutajad ja elluviimise ajakava ning määruses sätestatud juhtudel esitama kokkuvõtte määratud asutusele. Samas on määruses nõutava dokumentatsiooni ulatus piiratud minimaalselt vajaliku teabega ning ühtlustatud dokumenteerimine ja tulemuste edastamine aitab vähendada olukordi, kus samad probleemid jäävad eri asutustes eraldi käsitlemiseks või korduvad järgmistel õppustel.

Kriisideks valmistumisega kaasnevat täiendavat töökoormust ja kulusid on hinnatud juba KORKS-i eelnõu (668 SE) seletuskirjas. Selle kohaselt hinnati vähemalt 113 avalik-õigusliku

isiku puhul täiendavat töökoormust 0,2–1 ametikoha ulatuses ning sellega seotud eelarvemõju 1,13–5,65 miljonile eurole aastas. Sealhulgas hinnati 79 kohaliku omavalitsuse üksuse puhul eelarvemõjuks 0,79–3,95 miljonit eurot aastas. Tuleb arvestada, et need hinnangud hõlmasid kriisideks valmistumise tegevusi tervikuna, sealhulgas õppuste korraldamist, ega väljenda üksnes käesoleva määruse täiendavat mõju.

Riigikantselei töökoormus suureneb eelkõige õppuste strateegia koostamise ja ajakohastamise, Vabariigi Valitsuse õppuste korraldamise, metoodilise toe ning riigiülese tähtsusega probleemide ja parendustegevuste koondamise ja Vabariigi Valitsusele iga-aastase ülevaate esitamise tõttu. Elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajatele, Päästeametile ja ministeeriumidele kaasneb töökoormus õppuse korraldamise kohustuse täitmiseks kavandatud õppuste eelneval kooskõlastamisel, nende vastutusvaldkonna õppuste kokkuvõtete vastuvõtmisel, nendes tuvastatud probleemide hindamisel ning määrukses sätestatud juhtudel teabe Riigikantseleile edastamisel.

Määrusest tuleneva täiendava töökoormuse tegelik ulatus sõltub õppuste arvust, liigist ja mahust ning sellest, mil määral on asjaomased tegevused juba asutuse senises kriisivalmiduse korralduses ja tavapärasel töökorralduses. Määrus võimaldab koormust vähendada muu hulgas olemasolevate riigisiseste ja rahvusvaheliste õppuste kasutamise, ühiselt õppuste korraldamise ning Riigikantselei koostatud metoodiliste juhiste ja vormide kaudu.

4.3. Mõju halduskoormusele

Määrusega kaasneb halduskoormus eelkõige püsiva kriisiülesandega eraõiguslikele isikutele, sealhulgas elutähtsa teenuse osutajatele, seoses õppuse eesmärkide ja vajaduse korral hindamiskriteeriumide määramise, õppuse dokumenteerimise, õppuse kokkuvõtte koostamise ning selle esitamisega. Õppuse korraldamise enda sisuline töö- ja ressursikulu ei ole seejuures käsitatav üksnes halduskoormusena, vaid on osa püsiva kriisiülesande täitmiseks vajaliku valmisoleku tagamisest. Õppuse korraldamise kohustuse täitmisel teise korraldaja õppuse raames tuleb arvestada ka eelneva kooskõlastamisega seotud halduskoormusega, mis võib võrreldes varasema regulatsiooniga mõnevõrra suurened.

Määrusest tulenev täiendav halduskoormus on piiratud, sest nõutava dokumentatsiooni ulatus on määratud minimaalselt vajalikus mahus, dokumentatsiooni vormi ei ole ette kirjutatud ning kogu teavet ei pea koondama ühte dokumenti. Samuti võimaldab määrus täita perioodilise õppuse korraldamise kohustust teise riigisisese või rahvusvahelise õppuse raames ning Riigikantselei võib koostada ühtseid metoodilisi juhiseid ja vorme. Riigikantseleile esitatakse määrukses sätestatud juhtudel ministeeriumide õppuste kokkuvõtted ning edastatakse § 7 lõikes 4 nimetatud probleemid.

Osa ettevõtjatest, eelkõige elutähtsa teenuse osutajad, täidab ka seni kehtinud õiguse alusel kriisivalmiduse ja toimepidevuse harjutamisega seotud kohustusi. Nende puhul seisneb täiendav halduskoormus eelkõige nõuete ühtlustamises ja täpsustamises. Suurem muutus võib kaasneda nende püsiva kriisiülesandega eraõiguslike isikute jaoks, kellele KORKS-iga laieneb kriisiplaani ja sellega seotud õppuse korraldamise kohustus esmakordselt. Selle mõju tuleneb siiski eelkõige KORKS-ist. Käesolev määrus täpsustab kohustuse täitmise korda ja võimaldab seda täita paindlikult.

HÕNTE § 1 lõikest 4² lähtudes ei kohaldata sama paragrahvi lõikes 4¹ sätestatud halduskoormuse tasakaalustamise nõuet, kuna halduskoormus lisandub riigikaitse või julgeoleku oluliste vajaduste tõttu. Õppuste korraldamine võimaldab kontrollida riigi toimimiseks vajalike

kriisiülesannete täitmise valmisolekut, sealhulgas riigikaitse kriisilukorra lahendamiseks vajalikke võimeid ja elutähtsate teenuste toimepidevust. Nõuete täitmisega kaasnevat koormust vähendavad õppuste korraldamise paindlikkus, olemasolevate õppuste kasutamise võimalus ning dokumenteerimise ja aruandluse piiramine vajalikus mahu.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamine eeldab õppuste kavandamist, korraldamist, läbiviimist, hindamist ja dokumenteerimist ning õppusejärgsete tegevuste kavandamist ja elluviimist. Riigikantseleile lisanduvad õppuste strateegia koostamise ja ajakohastamise, õppuste riigiülese kavandamise koordineerimise, meetoodilise toe ning õppustel tuvastatud olulisemate probleemide ja parendustegevuste koondamisega seotud ülesanded.

Õppuste korraldamise kohustus tuleneb KORKS-ist ning määrusega täpsustatakse selle kohustuse täitmise korda. KORKS-i § 22 lõige 1 sätestab Vabariigi Valitsuse õppuste minimaalse sageduse ning lõige 2 kriisiplaani koostavate asutuste ja isikute õppuste korraldamise kohustuse. Osa sihtrühma, sealhulgas elutähtsa teenuse osutajad, olid kohustatud regulaarselt õppusi korraldama ka hädaolukorra seaduse alusel. Seetõttu ei ole kogu õppuste korraldamisega seotud kulu käsitatav määrusest tuleneva uue kuluna. Määruse täiendav mõju seisneb eelkõige § 5 lõikes 1 sätestatud kaheaastase sageduse kohaldamises senisest laiemale adressaatide ringile ning õppuste korraldamise ja õppusejärgsete tegevuste nõuete täpsustamises. Määrus võimaldab õppuse korraldamise kohustust täita ka ühiselt korraldatava või muu riigisisese või rahvusvahelise õppuse raames, mis võimaldab kasutada olemasolevaid õppusi ja ressursse ning vältida põhjendamatut dubleerimist.

Konkreetsed õppuse kulud sõltuvad õppuse liigist ja mahust, osalejate arvust ja kasutatavatest ressurssidest. Määrusest tulenevat täiendavat kulu ei ole võimalik piisava usaldusväärsusega arvuliselt hinnata ilma andmeteta, milliseid õppusi asjaomased asutused ja isikud juba korraldavad ning millised täiendavad tegevused osutuvad vajalikuks määruse uute nõuete täitmiseks. Seetõttu ei ole praegu võimalik usaldusväärselt hinnata ka määruse iseseisvat mõju üksikute asutuste eelarvetele ega täiendava rahastamise vajadust.

Väiksema lauaõppuse kulud seisnevad eelkõige õppuse ettevalmistamiseks, läbiviimiseks ja hindamiseks vajalikus tööajas. Suuremahulise praktilise õppusega võivad kaasneda ka tehnika, transpordi, sidevahendite, väliste teenuste ning tavapärase tegevuse ümberkorraldamise kulud. Määrus ei näe ette kõigile adressaatidele ühetaolise ulatusega õppuse korraldamist, mistõttu sõltub ressursivajadus konkreetsest õppuse eesmärgist, liigist ja mahust.

Määruse rakendamisest otseseid tulusid riigile ega kohaliku omavalitsuse üksustele ei kaasne. Kaudne majanduslik kasu võib tuleneda paremast kriisivalmidusest, kriisiplaanide puuduste varasemast tuvastamisest ning kriisilukordade lahendamise tõhusamast korraldusest, mis võib vähendada tegelike kriisilukordadega kaasnevaid kahjusid ja kulusid. Süsteemne kriisivalmiduse hindamine ja puuduste tuvastamine võimaldab tõhusamalt kasutada ressursse kriisiks valmistumisel.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

Määruse rakendamiseks ei ole vaja ette näha eraldi üleminekuaega. Küll aga tuleb arvestada, et KORKS-i § 185 lõike 10 kohaselt tuleb püsiva kriisiülesandega asutusel ja isikul koostada KORKS-i ja selle alusel kehtestatud nõuetele vastav riskianalüüs ja kriisiplaan hiljemalt 31. detsembriks 2027. a. Enne KORKS-i jõustumist kinnitatud elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsid ja plaanid ning koostatud hädaolukorra lahendamise plaanid kehtivad KORKS-i § 185 lõigetes 4 ja 11 sätestatud tingimustel kuni uute dokumentide valmimiseni. Seetõttu toimub uue õppuste regulatsiooni rakendamine üleminekuperioodil paralleelselt riskianalüüsides ja kriisiplaanide uue süsteemi rakendamisega, arvestades KORKS-i §-s 185 sätestatud olemasolevate dokumentide kehtivuse üleminekureegleid.

Määruse § 5 lõikes 1 sätestatud kaheaastase sageduse kohaselt tuleb esimene määruse nõuetele vastav õppus korraldada kahe aasta jooksul määruse jõustumisest, arvestades seaduses sätestatud erisusi. KORKS-i § 185 lõikes 10 sätestatud riskianalüüsi ja kriisiplaani koostamise üleminekutähtaeg ei lükka õppuse korraldamise kohustust edasi. Kuni uue kriisiplaani valmimiseni võib õppuse korraldamisel lähtuda seni kehtivatest plaanidest ja püsiva kriisiülesande täitmiseks vajalikest tegevustest.

Elutähtsa teenuse osutajate puhul tuleb arvestada KORKS-is sätestatud erisustega. KORKS-i § 83 lõike 4 punkti 2 kohaselt määratakse elutähtsa teenuse osutaja esimese õppuse korraldamise tähtpäev tema elutähtsa teenuse osutajaks määramise haldusaktis. KORKS-i § 185 lõike 3 kohaselt kohaldatakse enne seaduse jõustumist elutähtsa teenuse osutajaks loetud või määratud isikute suhtes hädaolukorra seaduses sätestatud kohustuste täitmise tähtaegu.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule. Seejuures arvestati, et ministeeriumid kaasavad vajaduse korral eelnõu läbivaatamisse lisaks oma valitsemisala asutustele ka oma vastutusvaldkonna elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajad, elutähtsa teenuse osutajad ning muud püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud.

Eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks Eesti Pangale, Finantsinspeksioonile, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ja Eesti Tööandjate Keskliidule.

Ametliku kirjaga esitasid märkused Justiits- ja Digiministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning Siseministeerium. Arvamuse esitas Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda. Märkuste ja ettepanekutega arvestamist on kajastatud seletuskirjale lisatud tabelis. Haridus- ja Teadusministeerium, Kultuuriministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Eesti Linnade ja Valdade Liit märkisid eelnõu kooskõlastatuks.

Keit Kasemets
Riigisekretär