18.11.2026

Vabariigi Valitsuse määruse „Üleriigilise riskianalüüsi, kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi ning muu püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, sealhulgas elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi nõuded ning nende koostamise ja muutmise kord“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Määruse eelnõu on koostatud kriisiolukorra ja riigikaitse seaduse (edaspidi *KORKS*) § 16 lõike 5, § 17 lõike 3 ja § 18 lõike 5 alusel. Eelnõu eesmärk on kehtestada ühtsed nõuded riigi, kohaliku omavalitsuse üksuste ning püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, sealhulgas elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi koostamiseks ja ajakohastamiseks. Eelnõuga täpsustatakse, kuidas selgitada välja võimalikud ohud, hinnata nende realiseerumise tõenäosust ja tagajärgi ning tuvastada nõrkused ja sõltuvused, mis võivad mõjutada püsivate kriisiülesannete täitmist ning asutuste ja isikute toimepidevust.

Määrus on vajalik KORKS-i rakendamiseks. Sellega koondatakse varem eraldi reguleeritud riskianalüüside nõuded ühte õigusakti ning täpsustatakse riskide hindamise põhimõtteid ja riskianalüüside omavahelisi seoseid.

Üleriigilise riskianalüüsi eesmärk on anda terviklik ülevaade riiki ja ühiskonda mõjutavatest ohtudest, nende võimalikest tagajärgedest ning eri valdkondade vahelistest sõltuvustest. Eelnõuga täpsustatakse riskianalüüsi koostamise juhtimist ja asutuste koostööd ning ühtlustatakse riskide hindamise põhimõtteid, säilitades võimaluse kasutada eri valdkondades juba kasutusel olevaid riskijuhtimise meetodeid. Samuti täpsustatakse riskianalüüside läbivaatamise, kinnitamise, avalikustamise ja muutmise korda ning nõudeid nende ajakohasuse hindamisele.

Eelnõu rakendamise tulemusena paraneb riskianalüüside võrreldavus ja nende tulemuste kasutatavus kriisideks valmistumisel. Riskianalüüsid aitavad senisest süsteemsemalt välja selgitada kriisivalmiduse puudujääke ning kavandada nende kõrvaldamiseks vajalikke tegevusi. Riskianalüüside tulemusi kasutatakse kriisiplaanide koostamisel, elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel, vajalike võimete arendamisel ja õppuste kavandamisel.

Samal ajal valmistatakse ette KORKS-i § 19 lõike 6 ning § 20 lõigete 15 ja 16 alusel kehtestatava Vabariigi Valitsuse määruse „Riigi kriisiplaani ning püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, sealhulgas elutähtsa teenuse osutaja ja kohaliku omavalitsuse üksuse kriisiplaani nõuded ning nende koostamise, muutmise, kasutusele võtmise ja rakendamise täpsem kord“ eelnõu. Nimetatud määrusega täpsustatakse riskianalüüside tulemustest lähtuvat kriisiplaanide koostamist ning kriisiülesannete täitmiseks vajalike tegevuste, võimete ja koostöö kavandamist.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo ametnikud Annes Kalle (annes.kalle@riigikantselei.ee), Anneli Ludvig (anneli.ludvig@riigikantselei.ee), Magnus Kont (magnus.kont@riigikantselei.ee) ja 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 keeletoimetuse on teinud Riigikantselei tugitegevuste osakonna büroo- ja dokumendihalduse valdkonna keeletoimetaja Piret Grigorjeva (piret.grigorjeva@riigikantselei.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määrusega koondatakse varem hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*) alusel eraldi reguleeritud riskianalüüside nõuded ühte õigusakti ning kehtestatakse täpsemad nõuded ka muude püsiva kriisiülesandega asutuste ja isikute riskianalüüsidele. Riskianalüüside koostamise põhikohustused ning kohustatud asutuste ja isikute ring tulenevad KORKS-ist. Määrusega ühtlustatakse riskide hindamise lähtekohti, ohustsenaariumide kirjeldamist ja hindamistulemuste esitamist ning seostatakse analüüs senisest selgemalt püsivate kriisiülesannete täitmise, toimepidevuse ja edasiste planeerimisvajadustega.

Üleriigilise riskianalüüsi koostamistsüklit lühendatakse neljalt aastalt kolmele. Riigikantselei koostab enne üleriigilise riskianalüüsi koostamise alustamist lähteülesande, milles määratakse analüüsi eesmärk ja ulatus, koostöökorraldus, vahetulemused ja tähtajad, teabevahetuse kord ning seos teiste riskianalüüside ja riigi kriisiplaani koostamise või muutmisega. Analüüsitavad ohud valitakse riskianalüüsi koostamise käigus ning nende analüüsimise ja nendega seotud riskide hindamise ülesanded jaotab Riigikantselei osalejate vahel. Sellega asendatakse varasemas määruses sätestatud ohtude, valdkondade ja vastutavate asutuste üksikasjalik loetelu paindlikuma koostamiskorraldusega. Riigikantselei juhtimisülesanne ja iga-aastane ajakohasuse hindamine säilivad.

Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi käsitlusala laieneb tema korraldatavate elutähtsate teenuste toimepidevuselt ka püsivate kriisiülesannete täitmisele ja kohaliku omavalitsuse üksuse enda toimepidevusele. Täpsustatakse analüüsi ülesehitust ja kinnitamist ning arvamuse avaldajatena nimetatakse sõnaselgelt Sotsiaalkindlustusamet ja Haridus- ja Teadusministeerium. Võimaldatakse koostada kohaliku omavalitsuse üksuse ja elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsid ühise dokumendina. Päästeameti koordineeriv roll, temaga kooskõlastamine ja iga-aastane ajakohasuse hindamine jätkuvad.

Elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi ajakohasuse hindamise minimaalne sagedus suureneb ühelt korralt kahe aasta jooksul ühele korrale aastas. Kriitiliste tegevuste, nende toimimiseks vajalike ressursside ja sõltuvuste hindamine oli olulises osas ette nähtud juba varasemas regulatsioonis.

Täpsustatakse riskianalüüside menetlemist ja muutmist.

Eelnõu koosneb 19 paragrahvist.

Eelnõu 1. peatükis sätestatakse määruse kohaldamisala, terminid, riskianalüüsi üldnõuded ja kasutamine.

Eelnõu §-s 1 sätestatakse määruse kohaldamisala ja selle kohaldamise erisused Kaitseväele, Kaitseliidule, finantssektorile ja KORKS-i § 18 lõikes 6 nimetatud asutustele.

Lõike 1 kohaselt kohaldatakse määrust üleriigilise riskianalüüsi, kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi ning muu püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, sealhulgas elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi koostamisele ja muutmisele.

Lõikes 2 sätestatakse määruse kohaldamise erisus Kaitseväe ja Kaitseliidu suhtes. Kaitseväe ja Kaitseliidu riskianalüüside koostamisele ja muutmisele kohaldatakse määruse nõudeid, välja arvatud ulatuses, milles riskianalüüs koostatakse või seda muudetakse Kaitseväe korralduse seaduse § 4 tähenduses sõjalise operatsiooni planeerimise raames. Erandi eesmärk on eristada KORKS-i alusel toimuvat riskide hindamist sõjalise operatsiooni planeerimisest, millel on oma eesmärgid, metoodika ja korraldus. Sõjalise operatsiooni planeerimise käigus tehtav riskide hindamine on seotud sõjaliste ülesannete ja operatsioonide kavandamisega ning selle suhtes ei ole põhjendatud kohaldada käesoleva määrusega kehtestatavaid riskianalüüside koostamise ja muutmise nõudeid. Erand on tegevuspõhine ega välista määruse kohaldamist Kaitseväele ja Kaitseliidule tervikuna. Kui riskianalüüsi koostatakse või muudetakse väljaspool sõjalise operatsiooni planeerimist, kohaldatakse käesoleva määruse nõudeid.

Lõike 3 kohaselt arvestatakse määruse kohaldamisel finantssektori suhtes KORKS-i §-s 39 sätestatud erandeid. Finantssektori tegevust ja toimepidevust reguleerivad lisaks KORKS-ile valdkondlikud õigusaktid, millest tulenevad finantssektori eripära arvestavad nõuded riskide hindamisele, toimepidevuse tagamisele ning kriisideks valmistumisele. Sätte eesmärk on tagada määruse kooskõla finantssektori eriregulatsiooniga ja vältida kattuvate või vastuoluliste nõuete kohaldamist. Määruse nõudeid kohaldatakse finantssektori suhtes ulatuses, milles KORKS-i §-s 39 sätestatud eranditest ei tulene teisiti.

Lõikes 4 sätestatakse, et määruses püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku riskianalüüsi kohta kehtestatud nõuded ning kord on Riigikogu Kantseleile, Vabariigi Presidendi Kantseleile, Riigikontrollile, Õiguskantsleri Kantseleile, Finantsinspektsioonile ja kohtuasutusele soovituslikud. Erisusega arvestatakse nimetatud asutuste eripärast õiguslikku seisundit ja nende iseseisvust oma tegevuse korraldamisel. KORKS-i § 18 lõike 1 kohaselt on ka põhiseaduslikel institutsioonidel kohustus oma riskianalüüs koostada, kuid käesoleva määruse regulatsioon on neile soovituslik. Soovituslik kohaldamine tähendab, et nimetatud asutused saavad riskianalüüsi koostamisel ja muutmisel lähtuda määruses sätestatud nõuetest ning korrast, kuid nende järgimine ei ole neile kohustuslik. Määruses sätestatud põhimõtete kasutamine võimaldab hinnata asutuse tegevust ja toimepidevust mõjutavaid riske ning arvestada kriisideks valmistumisel riskianalüüsi tulemusi. Samuti soodustab ühtsetel põhimõtetel koostatud riskianalüüside kasutamine eri asutuste riskihinnangute omavahelist seostatust, säilitades seejuures asutuste iseseisvuse riskianalüüsi koostamise ja muutmise korraldamisel. Riskianalüüsi koostamisel ja muutmisel võivad nimetatud asutused lähtuda eelkõige määruse 4. ja 5. peatükis muu püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku riskianalüüsi kohta sätestatud nõuetest ja korrast, välja arvatud §-s 14 sätestatud elutähtsa teenuse osutaja erinõuded.

Eelnõu §-s 2 sätestatakse määruses kasutatavad peamised terminid, et tagada nende ühetaoline tõlgendamine ja kasutamine riskianalüüside koostamisel.

Lõikes 1 määratletakse häire. Häirega on tegemist olukorras, kus püsiva kriisiülesande täitmine jätkub, kuid seda ei ole võimalik teha nõuetekohaselt. Häire võib väljenduda näiteks ülesande täitmise mahu vähenemises või kvaliteedi halvenemises, tähtaegade ületamises või muus kõrvalekaldes ülesande täitmisele kehtestatud nõuetest. Elutähtsa teenuse puhul lähtutakse häire hindamisel konkreetsele teenusele kehtestatud toimepidevuse nõuetest. See võimaldab arvestada teenuste eripära ning vältida olukorda, kus määruses sätestatud üldine määratlus muudaks elutähtsale teenusele kehtestatud nõuete sisu või tähendust.

Lõikes 2 määratletakse katkestus. Erinevalt häirest tähendab katkestus olukorda, kus püsiva kriisiülesande täitmine on lakanud. Mõistete eristamine on vajalik, kuna ülesande täitmise

häirumisel ja täielikul katkemisel võivad olla erinevad tagajärjed ning nende ennetamiseks ja lahendamiseks võib olla vaja erinevaid meetmeid ja võimeid. Elutähtsa teenuse katkestuse hindamisel lähtutakse asjaomasele teenusele kehtestatud toimepidevuse nõuetest.

Lõikes 3 määratletakse kriisiülesannete valdkond. Kriisiülesannete valdkond hõlmab omavahel seotud püsivaid kriisiülesandeid ning nende täitmisega seotud muid ülesandeid, teenuseid ja võimeid, mida on nende vastastikuste seoste tõttu otstarbekas käsitleda tervikuna. Mõiste kasutamine võimaldab üleriigilises riskianalüüsis hinnata ohtude mõju laiemalt kui üksiku asutuse või kriisiülesande piires. Ühe ülesande või teenuse häirumine võib mõjutada teiste ülesannete täitmist, mistõttu on oluline käsitleda ka nendevahelisi sõltuvusi ja võimalikku koosmõju.

Lõikes 4 määratletakse kriitiline tegevus. Kriitiline tegevus on tegevus, mille häirumine või katkemine võib mõjutada püsiva kriisiülesande nõuetekohast täitmist või põhjustada selle katkemise. Mõiste hõlmab ka tegevusi, mille toimimisest sõltub elutähtsa teenuse toimepidevus. Kriitiliste tegevuste kindlakstegemine võimaldab riskianalüüsis keskenduda tegevustele, mille toimimine on kriisiülesande täitmise seisukohalt määrava tähtsusega.

Lõikes 5 määratletakse oht. Ohuna käsitatakse ohuallikast tulenevat sündmust, tegevust või asjaolu, mis võib põhjustada kriisiolukorra või ohustada püsiva kriisiülesande täitmist või selle täitja toimepidevust. Oht ei eelda, et negatiivne tagajärg oleks juba saabunud, vaid väljendab võimalust, et teatava sündmuse või asjaolu tõttu võib see tekkida. Mõiste hõlmab nii selliseid ohte, mis võivad mõjutada riiki või ühiskonda laiemalt, kui ka ohte, mille mõju avaldub konkreetse kriisiülesande täitmisel.

Lõikes 6 määratletakse ohuallikas. Ohuallikas on isik, ese, nähtus, süsteem või muu võimalik lähtekoht, millest oht võib tekkida. Ohuallika määratlemine võimaldab anda ohule mõõdetavad parameetrid ohustsenaariumi koostamiseks. Ohuallikaks võib olla näiteks loodusnähtus, tehniline süsteem, inimtegevus või muu asjaolu, millega võivad kaasneda kriisiülesande täitmist mõjutavad häired või katkestused. Ohuallika eristamine ohust aitab riskianalüüsi koostamisel täpsemalt tuvastada, millest võimalik oht lähtub ning milliste sündmuste või asjaolude kaudu võib see realiseeruda.

Lõikes 7 määratletakse ohustsenaarium. Ohustsenaarium kirjeldab ohu võimalikku või eeldatavat realiseerumist, sealhulgas sündmuste võimalikku kulgu, mõju ja tagajärgi. Ohustsenaarium võimaldab muuta üldiselt määratletud ohu riskianalüüsis hinnatavaks olukorraks. Ohustsenaariumi koostamisel käsitletakse asjaolusid, mis on vajalikud ohu realiseerumise tõenäosuse ja võimalike tagajärgede hindamiseks. Ohustsenaariumid loovad aluse sündmuste võimaliku kulu ja tagajärgede kaudu avaldunud riskide hindamiseks ning võimaldavad tuvastada olukorrad, milleks valmistumisel tuleb arvestada täiendavate meetmete või võimete vajadusega.

Lõikes 8 määratletakse risk. Risk väljendab ohustsenaariumi realiseerumise tõenäosuse ja selle võimalike tagajärgede kombinatsiooni. Seega võetakse riski hindamisel arvesse nii seda, kui tõenäoline on kirjeldatud sündmuse või olukorra realiseerumine, kui ka seda, millised tagajärjed võivad sellega kaasneda. Tõenäosuse ja tagajärgede koos hindamine võimaldab eristada erineva iseloomu ja raskusastmega riske ning kasutada hindamistulemusi kriisideks valmistumise prioriteetide, ennetus- ja leevendusmeetmete ning vajalike võimete kavandamisel.

Lõikes 9 määratletakse riskiklass. Riskiklass on näitaja, mis väljendab hinnatud riski suhtelist suurust. Riskiklassi kasutamine võimaldab riskianalüüsis esitada hindamistulemusi ühetaoliselt

ning võrrelda erinevate ohustsenaariumidega seotud riske. Riskiklass aitab tuvastada suuremat tähelepanu vajavad riskid ja toetab riskide käsitlemise prioriteetide seadmist.

Eelnõu §-s 3 sätestatakse riskianalüüsi koostamise üldnõuded, mis kohalduvad määruses käsitletavatele riskianalüüsidele, arvestades nende eesmärki, ulatust ja koostaja ülesandeid.

Lõikes 1 sätestatakse riskianalüüsi üldised kvaliteedinõuded. Riskianalüüs peab olema eesmärgipärane, võimalikult tõenduspõhine, võrreldav ja ajakohane. Eesmärgipärasus tähendab, et riskianalüüsi sisu ja põhjalikkus peavad vastama selle koostamise eesmärgile ning võimaldama teha järeldusi kriisideks valmistumiseks vajalike tegevuste kohta. Võimalikult tõenduspõhine riskianalüüs tugineb kättesaadavatele andmetele, varasematele sündmustele, uuringutele ja muule asjakohasele teabele. Kui piisavad andmed puuduvad, võib kasutada eksperdihinnanguid ja põhjendatud eeldusi, tuues välja nendega seotud ebakindluse. Võrreldavuse nõue tähendab, et riskide hindamisel kasutatakse põhimõtteid, mis võimaldavad eri ohustsenaariumide ja riskianalüüside tulemusi omavahel võrrelda. Ajakohasus eeldab, et riskianalüüs kajastab selle koostamise või muutmise ajal teadaolevaid olulisi ohte, asjaolusid ja sõltuvusi ning põhineb võimalikult ajakohasel teabel.

Lõikes 2 määratakse riskianalüüsi eesmärk. Riskianalüüsi koostamisel tuleb määrata kindlaks riskide olemus ja ulatus, tuvastades ning analüüsides asjakohaseid ohte, nõrkusi ja sõltuvusi ning hinnates ohustsenaariumide realiseerumise tõenäosust ja võimalikke tagajärgi. Riskianalüüs ei piirdu üksnes ohtude loetlemisega, vaid peab võimaldama mõista, kuidas ohud võivad realiseeruda, millised asjaolud suurendavad nende mõju ning milliseid tagajärgi need võivad põhjustada. Nõrkuste ja sõltuvuste analüüsimine aitab tuvastada asjaolusid, mille tõttu võib ohu realiseerumine mõjutada püsiva kriisiülesande täitmist või toimepidevust.

Lõikes 3 sätestatakse riskianalüüsi koostamisel läbitavad peamised tegevused. Nende eesmärk on tagada, et riskide hindamine toimuks loogilises järjestuses alates analüüsi lähtekohtade määramisest kuni järelduste ja planeerimisvajaduste väljaselgitamiseni.

Punkti 1 kohaselt määratakse riskianalüüsi eesmärk, ulatus ja käsitletav ajavahemik. Eesmärgi määramisel täpsustatakse, mille kohta riskianalüüs peab andma hinnangu ja milliste otsuste tegemist selle tulemused peavad toetama. Ulatus määrab kindlaks analüüsitavad ülesanded, tegevused, valdkonnad või muud asjakohased asjaolud. Käsitletav ajavahemik näitab, millist ajavahemikku riskide hindamisel käsitletakse.

Punkti 2 kohaselt tuvastatakse ohud ja ohuallikad ning valitakse edasiseks analüüsiks olulised ohud. Esmalt selgitatakse välja võimalikud ohud ja ohuallikad, sealhulgas need, mis võivad põhjustada kriisiolukorra või ohustada püsiva kriisiülesande täitmist või asutuse või isiku toimepidevust. Seejärel valitakse riskianalüüsi eesmärki arvestades ohud, mida on vaja põhjalikumalt analüüsida.

Punkti 3 kohaselt koostatakse valitud ohtude kohta ohuallikast lähtuvad ohustsenaariumid. Ohustsenaariumis kirjeldatakse, kuidas oht võib realiseeruda ning milline võib olla selle võimalik kulg ja mõju. Ohustsenaarium loob konkreetse aluse ohu realiseerumise tõenäosuse ja võimalike tagajärgede hindamiseks.

Punkti 4 kohaselt analüüsitakse ohustsenaariumide võimalikku arengut ja mõju püsivatele kriisiülesannetele ning vajaduse korral võimetele ja kriitilistele tegevustele. Analüüsi käigus selgitatakse välja, kuidas ohustsenaariumi realiseerumine võib mõjutada püsivate kriisiülesannete täitmist ning millised ülesanded või tegevused võivad häiruda või katkeda.

Vajaduse korral hinnatakse ka mõju ülesannete täitmiseks vajalikele võimetele ja kriitilistele tegevustele. Selline käsitlus võimaldab seostada ohustsenaariumid konkreetsete püsivate kriisiülesannete ja nende täitmiseks vajalike eeldustega.

Punkti 5 kohaselt hinnatakse olulisi nõrkusi, sõltuvusi ja võimalikke ahelmõjusid. Nõrkuste hindamisel tuvastatakse asjaolud, mis võivad suurendada püsiva kriisiülesande täitmise häirumise või katkemise tõenäosust või raskendada selle jätkamist. Sõltuvuste hindamisel selgitatakse välja, millistest teistest ülesannetest, teenustest või võimetest kriisiülesande täitmine sõltub. Ahelmõjude hindamisel käsitletakse olukordi, kus ühe ülesande, teenuse või süsteemi häirumine võib põhjustada häireid teistes omavahel seotud tegevustes.

Punkti 6 kohaselt hinnatakse ohustsenaariumi realiseerumise tõenäosust ja tagajärgede raskust ning määratakse riskiklass. Tõenäosuse hindamisel selgitatakse välja, kui tõenäoline on kirjeldatud ohustsenaariumi realiseerumine. Tagajärgede raskuse hindamisel käsitletakse selle võimalikku mõju määruses sätestatud hindamispõhimõtete kohaselt. Nende hinnangute alusel määratakse riskiklass, mis võimaldab väljendada riski suhtelist suurust ning võrrelda eri ohustsenaariumidega seotud riske.

Punkti 7 kohaselt määratakse kindlaks ohustsenaariumid, mis võetakse aluseks kriisiplaani koostamisel.

Punkti 8 kohaselt tuvastatakse planeerimisvajadused, mis on aluseks kriisiplaanis tegevuste, võimevajaduste, ülesannete, juhtimiskorralduse ja koostöö kavandamisele. Riskianalüüsi koostamisel selgitatakse välja riskid, mis võivad takistada püsivate kriisiülesannete täitmist. Puudujäägid võivad puudutada näiteks vajalikke võimeid, koostöökorraldust või muid ülesannete täitmise eeldusi. Nende põhjal määratakse kindlaks edasised planeerimisvajadused, mida saab arvestada kriisiplaanide koostamisel ja muutmisel ning vajalike meetmete kavandamisel.

Lõikes 4 sätestatakse ohustsenaariumi kirjeldamise miinimumnõuded. Nende eesmärk on tagada, et ohustsenaarium sisaldaks riski hindamiseks vajalikku põhiteavet ning võimaldaks mõista ohu realiseerumise võimalikku kulgu ja tagajärgi. Ohustsenaariumis kirjeldatakse vähemalt ohtu ja ohuallikat, ohu realiseerumise võimalikku arengut, kestust ja ulatust, mõju kriisiülesannete valdkondadele ja püsivate kriisiülesannete täitmisele ning võimalikke tagajärgi, sealhulgas häireid ja katkestusi.

Lõikes 5 sätestatakse, et ohustsenaariumide analüüsimisel hinnatakse vajaduse korral mitme ohu samaaegset või järjestikust realiseerumist ning nende vastastikust võimendumist. Sätte eesmärk on tagada, et riskianalüüsis arvestataks ka olukordadega, kus erinevad ohud mõjutavad üksteist või nende koosmõju põhjustab raskemaid tagajärgi kui iga oht eraldi. Näiteks võib ühe ohustsenaariumi realiseerumine suurendada teise ohu tekkimise tõenäosust või raskendada selle tagajärgedega toimetulekut. Selliste seoste hindamine võimaldab tuvastada keerukamaid ohustsenaariume ja võimalikke ahelmõjusid.

Lõikes 6 sätestatakse kohustus lähtuda riskianalüüsi koostamisel Riigikantselei metoodilistest suunistest. Metoodiliste suuniste eesmärk on toetada määruses sätestatud nõuete ühetaolist rakendamist ning tagada riskianalüüside sisuline võrreldavus. Suunistes saab täpsustada riskianalüüsi koostamise praktilisi võtteid, sealhulgas ohtude tuvastamise, ohustsenaariumide koostamise, riskide hindamise ja tulemuste esitamise põhimõtteid. Ühiste metoodiliste lähtekohtade kasutamine aitab tagada, et eri asutuste ja valdkondade riskianalüüside tulemusi oleks võimalik kasutada ka valdkondadeülesel hindamisel ja kriisiplaneerimisel. Riigikantselei metoodilised suunised on ühiseks lähtekohaks ka Päästeameti ja teiste asjaomaste asutuste

metoodilisele juhendamisele. Metoodilised suunised täpsustavad määruse rakendamist ega asenda määruses sätestatud nõudeid.

Lõikes 7 sätestatakse nõue eristada riskianalüüsis tuvastatud asjaolud, eksperdihinnangud, analüüsis kasutatud eeldused ja olulised teabelüngad. Tuvastatud asjaolude eristamine eksperdihinnangutest ja eeldustest võimaldab mõista, milline osa analüüsist põhineb olemasolevatel andmetel ning milline osa hinnangutel või oletustel. Oluliste teabelünkade väljatoomine aitab hinnata analüüsi järelduste usaldusväärsust ja määrata kindlaks vajaduse täiendava teabe kogumiseks. Nõue on oluline eelkõige olukordades, kus ohtude realiseerumise kohta on vähe andmeid või võimalike tagajärgedega kaasneb märkimisväärne ebakindlus.

Lõikes 8 võimaldatakse riskianalüüsi koostamisel kasutada muul alusel või eesmärgil koostatud riskihinnanguid, analüüse ja muud asjakohast teavet, kui need on ajakohased ning võimaldavad täita määruses sätestatud nõudeid. Riskianalüüsi koostaja võib tugineda näiteks valdkondlikele riskihinnangutele, varasematele analüüsidele või muudele olemasolevatele hindamistulemustele. Olemasoleva teabe kasutamisel tuleb siiski veenduda selle ajakohasuses ja sobivuses koostatava riskianalüüsi eesmärgi ning nõuetega. Kui olemasolev hinnang ei hõlma kõiki määruses nõutud asjaolusid või ei ole enam ajakohane, tuleb analüüsi vajalikus ulatuses täiendada. Juba nõuetekohaselt ja ajakohaselt hinnatud asjaolusid ei pea uuesti hindama. Sellega välditakse sama töö kordamist ja vähendatakse riskianalüüside koostamisega seotud halduskoormust.

Lõikes 9 sätestatakse võimalus kasutada riskide hindamisel koostaja tegevusvaldkonna või püsiva kriisiülesande eripärast lähtuvat riskijuhtimissüsteemi või määruses sätestatust erinevat tunnustatud metoodikat. Eri valdkondades kasutatakse juba väljakujunenud riskijuhtimissüsteeme ja riskide hindamise metoodikaid. Nende asendamine üksnes määruse rakendamiseks ei ole põhjendatud, kui olemasolev süsteem või metoodika võimaldab täita määruse sisunõudeid ja tagab riskide samaväärse hindamise.

Lõike 10 kohaselt tuleb määruses sätestatust erineva hindamisviisi kasutamisel esitada riskianalüüsis hinnangud üldjuhul määruses sätestatud viisil. See tagab riskihinnangute võrreldavuse ka siis, kui nende koostamisel on kasutatud erinevaid metoodikaid. Muu metoodika kasutamise võimalus kehtib ka § 13 lõike 5 kohaldamisel, milles nähakse ette ohustsenaariumide hindamine määruse lisade 1–3 alusel. Kui riskid on § 3 lõike 9 tingimustele vastava metoodika alusel juba samaväärselt hinnatud, ei pea hindamist kordama. Hindamistulemused tuleb siiski esitada määruses sätestatud viisil, arvestades elutähtsa teenuse osutajale ette nähtud erisust. Elutähtsa teenuse osutaja peab seda tegema üksnes juhul, kui elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja peab seda põhjendatult vajalikuks. Toimepidevuse korraldaja peab sellise nõude vajadust põhjendama.

Eelnõu §-s 4 sätestatakse riskianalüüsi peamised kasutusotstarbed kriisiolukorraks valmistumisel. Oluline on, et riskianalüüsi tulemusi kasutatakse kriisiplaneerimisel ja valmisoleku arendamisel ning et riskide hindamine oleks seotud nende maandamiseks ja võimalike tagajärgedega toimetulekuks vajalike tegevustega. Riskianalüüs võimaldab tuvastada olulised ohud, nõrkused ja sõltuvused ning määrata nende põhjal kindlaks edasised planeerimisvajadused.

Punkti 1 kohaselt on riskianalüüs aluseks kriisiplaani koostamisel ja muutmisel. Riskianalüüsi tulemuste põhjal määratakse kindlaks ohustsenaariumid, milleks valmistumisel tuleb kriisiplaanis kavandada vajalikud tegevused. Riskianalüüsis tuvastatud ohud, nõrkused ja sõltuvused võimaldavad hinnata, milliseid tegevusi ja võimeid on vaja kriisiülesannete täitmiseks ning kriisiolukorra lahendamiseks.

Punkti 2 kohaselt kasutatakse riskianalüüsi toimepidevuse tagamisel ja kriisivalmiduse arendamisel. Riskianalüüs aitab tuvastada asjaolud, mis võivad põhjustada püsiva kriisiülesande täitmise häire või katkestuse, ning hinnata nende võimalikku mõju ülesannete täitmisele. Eelkõige võimaldab see välja selgitada kriitiliste tegevuste toimimist mõjutavad nõrkused ja sõltuvused ning määrata kindlaks vajaduse ennetavate ja leevendavate meetmete järele.

Punkti 3 kohaselt on riskianalüüs aluseks võimevajaduse kindlaksmääramisel. Riskianalüüsis kirjeldatud ohustsenaariumide ja nende võimalike tagajärgede põhjal hinnatakse, milliseid võimeid on vaja kriisiülesannete täitmiseks. Võimevajadus võib hõlmata muu hulgas personali, vahendeid, varusid, taristut ja muid ülesannete täitmiseks vajalikke ressursse. Riskianalüüs võimaldab tuvastada olemasolevate võimete puudujääke ja sõltuvusi. Selliselt toetab riskianalüüs võimete arendamise prioriteetide seadmist.

Punkti 4 kohaselt kasutatakse riskianalüüsi õppuste kavandamisel. Riskianalüüsis tuvastatud ohud, ohustsenaariumid, nõrkused ja sõltuvused võimaldavad määrata kindlaks olukorrad ja tegevused, mille lahendamise valmisolekut on vaja õppustega kontrollida või harjutada. Riskianalüüsi tulemuste põhjal saab kavandada õppuste eesmärke ja stsenaariume ning korraldada õppused eelkõige selliste olukordade läbimängimiseks, mille realiseerumine võib märkimisväärselt mõjutada püsivate kriisiülesannete täitmist või asutuse toimepidevust.

Eelnõu 2. peatükis sätestatakse üleriigilise riskianalüüsi eesmärk, üleriigilise riskianalüüsi koostamise juhtimine ja koostamises osalejad, koostamise protsess, analüüsi sisu ning kinnitamine, avaldamine ja muutmine.

Eelnõu §-s 5 sätestatakse üleriigilise riskianalüüsi eesmärk, milleks on anda terviklik ülevaade kriisiolukorda põhjustada võivatest üleriigilistest ohtudest, nende realiseerumise tõenäosusest ja võimalikest tagajärgedest ning mõjust riigi ja ühiskonna toimimiseks oluliste kriisiülesannete täitmisele. Üleriigilises riskianalüüsis käsitletakse ohte ja nende võimalikke tagajärgi kriisiülesannete valdkondade üleselt, et tuvastada eri ülesannete, teenuste ja võimete vahelised seosed ning võimalikud ahelmõjud. Selline käsitlus võimaldab hinnata ka olukordi, kus ühe valdkonna häirumine mõjutab teiste valdkondade toimimist või mitme ohu koosmõju võib põhjustada ulatuslikumaid tagajärgi.

Lisaks ohtude tõenäosuse ja tagajärgede hindamisele tuvastatakse üleriigilises riskianalüüsis olulised nõrkused ja sõltuvused ning hinnatakse neist tulenevat haavatavust. Haavatavuse hindamine võimaldab välja selgitada, millised asjaolud võivad suurendada ohtude mõju püsivate kriisiülesannete täitmisele. Üleriigilise riskianalüüsi tulemuste põhjal määratakse kindlaks edasised planeerimisvajadused, mida tuleb arvestada kriisiolukorraks valmistumisel.

Eelnõu §-s 6 sätestatakse üleriigilise riskianalüüsi koostamise juhtimise ja koostöö korraldus ning määratakse kindlaks analüüsi koostamises osalejad.

Lõikes 1 sätestatakse, et üleriigilise riskianalüüsi koostamist juhib Riigikantselei. Riigikantselei juhtimisülesanne hõlmab üleriigilise riskianalüüsi koostamise tervikliku protsessi korraldamist, sealhulgas ühiste lähtekohtade kujundamist, koostöö koordineerimist ning eri valdkondade analüüsitulemuste koondamist. Keskne juhtimine on vajalik, et tagada riskianalüüsi ühtne ülesehitus ja eri valdkondades tuvastatud riskide käsitlemine riigi kui terviku seisukohalt. Seejuures ei asenda Riigikantselei juhtimisülesanne teiste asutuste pädevust oma vastutusvaldkonna ohtude analüüsimisel ja riskide hindamisel.

Lõikes 2 täpsustatakse Riigikantselei ülesandeid üleriigilise riskianalüüsi koostamise juhtimisel.

Punkti 1 kohaselt juhib Riigikantselei strateegilise ohuhinnangu koostamist, mis võimaldab kujundada üleriigilise riskianalüüsi koostamiseks ühise arusaama riigi julgeolekut ja ühiskonna toimimist mõjutavatest olulistest ohtudest.

Punkti 2 kohaselt koostab Riigikantselei üleriigilise riskianalüüsi koostamise lähteülesande, millega määratakse kindlaks analüüsi koostamise ühised lähtekohad ja koostöökorraldus, et tagada eri asutuste koostatud analüüsiosade kooskõla ning nende tulemuste võrreldavus.

Punkti 3 kohaselt koordineerib Riigikantselei lõikes 3 nimetatud asutuste koostööd, et üleriigilise riskianalüüsi koostamises osalevad asutused vahetaksid vajalikku teavet, arvestaksid omavahel seotud ohtude ja riskidega ning käsitleksid valdkondadevahelisi sõltuvusi. Koostöö koordineerimine on eriti oluline olukordades, kus sama oht mõjutab mitut valdkonda või ühe valdkonna toimimine sõltub teise valdkonna teenustest ja võimetest.

Punkti 4 kohaselt korraldab Riigikantselei valdkondadeülese analüüsi koostamist ja tagab riskihinnangute võrreldavuse eesmärgiga käsitleda ohte ja nende võimalikke tagajärgi terviklikult, arvestades eri kriisiülesannete valdkondadevahelisi seoseid, sõltuvusi ja võimalikke ahelmõjusid.

Punkti 5 kohaselt korraldab Riigikantselei teabelünkade ja lahendamata eriarvamuste käsitlemise. Üleriigilise riskianalüüsi koostamisel võivad ilmneda olukorrad, kus riskide hindamiseks vajalik teave on puudulik või eri asutuste hinnangud ohtude, nende tõenäosuse või tagajärgede kohta erinevad. Riigikantselei ülesanne on korraldada selliste küsimuste käsitlemine koostöös asjaomaste asutustega.

Punkti 6 kohaselt koondab Riigikantselei esitatud analüüsiosad üleriigiliseks riskianalüüsiks, et kujundada eri asutuste koostatud analüüsidest terviklik dokument, milles esitatakse üleriigilised ohud, nende riskihinnangud, valdkondadevahelised seosed ning peamised järeldused ja planeerimisvajadused.

Lõikes 3 määratakse kindlaks asutused, kes analüüsivad üleriigilise riskianalüüsi koostamiseks ohte ja hindavad riske oma pädevuse piires. Regulatsioon lähtub põhimõttest, et iga osalev asutus vastutab oma pädevusse kuuluvate ohtude, ohustsenaariumide ja riskide sisulise hindamise eest. Selline tööjaotus võimaldab kasutada eri valdkondade eriteadmisi ning tagada, et üleriigiline riskianalüüs põhineb asjaomaste asutuste pädevusel ja teabel.

Punkti 1 kohaselt analüüsivad ohte ja hindavad riske ministeeriumid ja Riigikantselei. Ministeeriumide osalemine võimaldab käsitleda üleriigilisi ohte nende vastutusvaldkondade eripärast lähtudes ning hinnata võimalikke tagajärgi asjaomastele kriisiülesannete valdkondadele. Analüüsiosade koostamise eest vastutavateks asutusteks on määratud ministeeriumid, et tagada riskide hindamine kogu valitsemisala ulatuses ning valitsemisalas tegutsevate asutuste analüüside ja hinnangute terviklik käsitlemine. Ministeerium vastutab oma valitsemisala analüüsiosa koostamise korraldamise eest ning kaasab selleks vajaliku pädevusega valitsusasutusi ja teisi asjaomaseid osalisi. Riigikantselei analüüsib ohte ja hindab riske oma pädevuse piires, täites samal ajal üleriigilise riskianalüüsi koostamise juhtimise ja koordineerimise ülesandeid.

Punkti 2 kohaselt osaleb üleriigilise riskianalüüsi koostamisel Eesti Pank koostöös Finantsinspektsiooniga. Nende osalemine võimaldab arvestada finantssektoriga seotud ohte ja riske ning nende võimalikku mõju riigi ja ühiskonna toimimisele.

Punkti 3 kohaselt analüüsivad kohaliku omavalitsuse üksused ohte ja hindavad riske oma riskianalüüsi koostamise käigus. Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamise kohustus ja selle käsitlusala tulenevad KORKS-i § 17 lõikest 2, mille kohaselt analüüsitakse kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsis tema haldusterritooriumil avalduvaid ohte ning hinnatakse nende tõenäosust ja tagajärgi. Oma riskianalüüsi koostamisel võtavad kohaliku omavalitsuse üksused arvesse üleriigilist riskianalüüsi ning oma haldusterritooriumil avalduvaid ohte. Kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüsides tuvastatud ohte ja hinnatud riske, millel võib olla regionaalne või üleriigiline tähendus, võtavad asjaomased ministeeriumid ja asutused oma pädevuse piires arvesse üleriigilise riskianalüüsi koostamisel.

Lõikes 4 sätestatakse võimalus kaasata üleriigilise riskianalüüsi koostamisse lisaks lõikes 3 nimetatud asutustele vajaduse korral põhiseaduslikke institutsioone, elutähtsa teenuse osutajaid, teadusasutusi ning muid asjaomaseid asutusi ja isikuid. Kaasamise eesmärk on tagada riskianalüüsi koostamiseks vajaliku teabe ja eriteadmiste kättesaadavus. Kaasamise vajadus ja ulatus sõltuvad analüüsitavatest ohtudest, riskianalüüsi eesmärgist ning vajaliku teabe ja pädevuse olemasolust. Kaasamine ei muuda asjaomaste asutuste ega isikute õigusaktidest tulenevat pädevust ja vastutust.

Eelnõu §-s 7 sätestatakse üleriigilise riskianalüüsi koostamise sagedus, ettevalmistamine, peamised koostamisetapid ning ohtude ja riskide hindamise põhimõtted.

Lõikes 1 sätestatakse, et üleriigiline riskianalüüs koostatakse vähemalt kord kolme aasta jooksul. Kolmeaastane koostamistsükkel tagab üleriigiliste ohtude ja riskide korrapärase hindamise ning võimaldab arvestada ohu- ja riskikeskkonnas, püsivate kriisiülesannete täitmise tingimustes ning olemasolevates võimetes toimunud muutustega. Eesmärk on tagada üleriigilise riskianalüüsi ajakohasus ning selle tulemuste kasutatavus kriisiplaneerimisel. Kolmeaastane tähtaeg on minimaalne koostamissagedus ega välista riskianalüüsi koostamist sagedamini, kui muutunud asjaolud seda tingivad.

Lõikes 2 sätestatakse Riigikantselei kohustus koostada enne üleriigilise riskianalüüsi koostamise alustamist lähteülesanne. Lähteülesande eesmärk on määrata kindlaks analüüsi koostamise korralduslikud alused. Ühine lähteülesanne võimaldab tagada eri asutuste koostatud analüüsiosade terviklikkuse ja võrreldavuse ning vältida oluliste küsimuste käsitlemata jätmist või tegevuste põhjendamatut dubleerimist.

Punkti 1 kohaselt määratakse lähteülesandes analüüsi eesmärk ja ulatus. Nende lähtekohtade määramine võimaldab suunata analüüsi koostamise ühistele eesmärkidele ning tagada selle eesmärgipärasuse.

Punkti 2 kohaselt määratakse lähteülesandes koostöökorraldus, vahetulemused ja tähtajad. Koostöökorraldusega täpsustatakse, kuidas analüüsi koostamises osalevad asutused omavahel koostööd teevad ning kuidas käsitletakse mitut valdkonda puudutavaid küsimusi. Vahetulemuste ja tähtaegade määramine võimaldab jälgida analüüsi koostamise edenemist, hinnata analüüsiosade omavahelist kooskõla ning tuvastada õigel ajal täiendavat käsitlemist vajavad küsimused.

Punkti 3 kohaselt määratakse lähteülesandes teabevahetuse kord. Üleriigilise riskianalüüsi koostamine eeldab eri asutuste valduses oleva teabe kasutamist ning vajaduse korral selle jagamist teiste analüüsi koostamises osalejatega. Teabevahetuse korra määramine aitab tagada, et analüüsi koostamiseks vajalik teave jõuaks asjaomaste osalejateni õigel ajal ja vajalikus ulatuses. Seejuures tuleb arvestada teabe suhtes kehtivaid juurdepääsupiiranguid ja muid õigusaktidest tulenevaid nõudeid.

Punkti 4 kohaselt määratakse lähteülesandes üleriigilise riskianalüüsi seos teiste riskianalüüside ning riigi kriisiplaani koostamise või muutmisega. Selle eesmärk on tagada eri tasanditel tehtavate riskihinnangute omavaheline seostatus ning üleriigilise riskianalüüsi tulemuste kasutamine kriisiplaneerimisel.

Lõikes 3 sätestatakse üleriigilise riskianalüüsi koostamise peamised sisulised tegevused.

Punkti 1 kohaselt määratakse ja kirjeldatakse kriisiülesannete valdkonnad. Kriisiülesannete valdkondade määramise eesmärk on luua üleriigilise riskianalüüsi koostamiseks terviklik analüütiline jaotus, mille alusel hinnatakse ohustsenaariumide mõju omavahel seotud kriisiülesannetele, teenustele ja võimetele.

Punkti 2 kohaselt tehakse kindlaks kriisiülesannete valdkondadesse kuuluvad püsivad kriisiülesanded ning võimed ja olulised seosed. Selleks selgitatakse välja, millised püsivad kriisiülesanded kuuluvad asjaomasesse valdkonda, milliseid võimeid nende täitmine eeldab ning kuidas need ülesanded ja võimed on omavahel seotud.

Punkti 3 kohaselt analüüsitakse ohu- ja riskikeskkonda ning valitakse lõikes 6 sätestatud kriteeriumide alusel ohud, mille kohta koostatakse ohustsenaariumid. Ohu- ja riskikeskkonna analüüsimisel selgitatakse välja olulised ohud. Kõigi tuvastatud ohtude kohta ei pea koostama eraldi ohustsenaariumi. Edasiseks analüüsiks valitakse ohud, mida hinnatakse riiklikult oluliseks.

Punkti 4 kohaselt hinnatakse ohustsenaariumide mõju kriisiülesannete valdkondadele, arvestades haavatavusi, olulisi sõltuvusi ja võimalikke ahelmõjusid. Analüüsi käigus selgitatakse välja, kuidas ohu realiseerumine võib mõjutada erinevate püsivate kriisiülesannete täitmist ning millised asjaolud võivad suurendada võimalike tagajärgede ulatust või raskust. Analüüsi tulemusena kaardistatakse ohustsenaariumist tulenevad riskid ja planeerimisvajadused.

Punkti 5 kohaselt hinnatakse olemasolevaid riskikäsitlusmeetmeid. Selle eesmärk on välja selgitada, milliseid meetmeid on ohtude ennetamiseks, nende realiseerumise tõenäosuse vähendamiseks või võimalike tagajärgede leevendamiseks juba rakendatud ning milline on nende eeldatav mõju.

Punkti 6 kohaselt tuvastatakse olulised puudujäägid ning määratakse neist tulenevad edasised planeerimisvajadused. Analüüsi tulemuste põhjal selgitatakse välja, millistes valdkondades ei pruugi olemasolevad võimed, meetmed või koostöökorraldus olla piisavad tuvastatud riskidega toimetulekuks. Planeerimisvajadused võivad puudutada näiteks täiendavate võimete arendamist, olemasolevate meetmete tõhustamist või valdkondadevahelise koostöö parandamist. Planeerimisvajadused on sisendiks kriisiplaani koostamisele.

Lõikes 4 sätestatakse, et üleriigilise riskianalüüsi koostamisel analüüsitakse ohte ja hinnatakse riske vähemalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust (CER direktiiv), lisas nimetatud sektorites ja allsektorites. Sätte eesmärk on tagada, et üleriigiline riskianalüüs hõlmaks vähemalt CER direktiivis nimetatud

sektoreid ja allsektoreid ning võimaldaks arvestada nende toimimist mõjutavaid ohte ja riske. Direktiivi lisas nimetatud sektorite käsitlemine aitab tagada, et üleriigilises riskianalüüsis pööratakse tähelepanu ühiskonna ja majanduse toimimise seisukohalt olulistele teenustele ning nende toimepidevust mõjutavatele asjaoludele.

Sättes määratakse kindlaks analüüsi minimaalne valdkondlik ulatus ega piirata teiste riigi julgeoleku või kriisiülesannete täitmise seisukohalt oluliste valdkondade käsitlemist. Üleriigilises riskianalüüsis võib seega analüüsida ka muid valdkondi ja ohte, mis on vajalikud riskianalüüsi eesmärgi saavutamiseks.

Lõikes 5 sätestatakse Riigikantselei ülesanne jaotada üleriigilise riskianalüüsi koostamisel analüüsitavate ohtude ja nendega seotud riskide hindamise ülesanded määruse § 6 lõike 3 punktides 1 ja 2 nimetatud osalejate vahel. Ülesannete jaotamise eesmärk on tagada, et ohtude analüüsimise ja riskide hindamise eest vastutaksid asjaomase valdkonna pädevuse ja teadmistega osalejad. Ülesannete jaotamisel lähtutakse riskianalüüsi koostamises osalejate vastutusvaldkondadest.

Riigikantselei, ministeeriumid ja Eesti Pank koostavad neile määratud ohtude ja riskide kohta üleriigilise riskianalüüsi analüüsiosa, kaasates selleks asjaomaseid asutusi ja isikuid. Analüüsiosa hõlmab muu hulgas ohu ja ohuallika kirjeldust, ohustsenaariumi koostamist, selle realiseerumise tõenäosuse ja võimalike tagajärgede hindamist ning neist tulenevate planeerimisvajaduste väljaselgitamist. Vajaduse korral võib analüüsiosas käsitleda ka ohuolukorra eskaleerumise tingimusi ja indikaatoreid. Ministeeriumide puhul võimaldab selline korraldus kasutada valitsemisala asutuste eriteadmisi ja teavet, säilitades samal ajal ministeeriumi vastutuse talle määratud analüüsiosa koostamise eest. Koostatud analüüsiosad esitatakse Riigikantseleile, kes vastutab üleriigilise riskianalüüsi koostamise juhtimise, analüüsiosade koondamise ning valdkondadeülese terviklikkuse ja võrreldavuse tagamise eest. Selline töökorraldus võimaldab ühendada osalejate valdkondlikud teadmised ühtseks üleriigiliseks riskianalüüsiks.

Lõikes 6 sätestatakse üleriigilise riskianalüüsi koostamisel ohustsenaariumide valimise põhimõtted. Ohustsenaariumid koostatakse ohtude kohta, mida hinnatakse riiklikult oluliseks. Riikliku olulisuse hindamisel võetakse arvesse lõikes nimetatud kriteeriume, mis võimaldavad käsitleda nii ohu realiseerumise tõenäosust ja võimalikke tagajärgi kui ka selle laiemat mõju riigi toimimisele ja julgeolekule. Kriteeriumide eesmärk on käsitleda üleriigilises riskianalüüsis ohte, mille põhjalikum analüüsimine on vajalik riigi tasandil kriisideks valmistumiseks. Loetelu ei ole ammendav ning ohu riikliku olulisuse hindamisel võib arvestada ka muid asjakohaseid asjaolusid.

Lõikes 7 sätestatakse üleriigilises riskianalüüsis käsitletavate ohustsenaariumide riskide hindamise põhimõtted. Iga analüüsitava ohustsenaariumi puhul hinnatakse selle realiseerumise tõenäosust määruse lisa 1 alusel ning määratakse lisa 3 alusel riskiklass enne olemasolevate riskikäsitlusmeetmete arvestamist. Eesmärk on tagada riskihinnangute võrreldavus ning võimaldada hinnata ohtudest tulenevat riski sõltumata olemasolevate riskikäsitlusmeetmete võimalikust mõjust. Selline lähenemine aitab välja selgitada ohustsenaariumide võimaliku raskuse ning eristada seda olemasolevate meetmete mõjust riskide vähendamisele. Ohustsenaariumi realiseerumise tagajärgede koondhinnang antakse suurima raskusastmega tagajärje põhjal, mis tähendab, et kui ohustsenaarium võib põhjustada eri liiki ja erineva raskusastmega tagajärgi, lähtutakse koondhinnangu andmisel neist kõige raskemast.

Lõikes 8 määratakse kindlaks peamised teabeallikad, mida üleriigilise riskianalüüsi koostamisel arvestatakse. Sätte eesmärk on tagada, et üleriigiline riskianalüüs tugineks võimalikult

terviklikule ja ajakohasele teabele ning selle koostamisel kasutataks eri tasanditel olemasolevaid teadmisi ja riskihinnanguid. Üleriigilise riskianalüüsi koostamisel võetakse arvesse Vabariigi Valitsuse heakskiidetud strateegilist ohuhinnangut, kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüsides tuvastatud ohte ja hinnatud riske, millel võib olla tähendus regionaalsete või üleriigiliste ohustsenaariumide realiseerumisel, asjaomaste asutuste koostatud ohuhinnanguid, asjakohast teavet toimunud sündmuste või intsidentide kohta ja muud asjassepuutuvat teavet. Tegemist on avatud loeteluga, mis võimaldab üleriigilise riskianalüüsi koostamisel arvestada kogu olulist ja kättesaadavat teavet, mis aitab hinnata üleriigilisi ohte ja riske.

Eelnõu §-s 8 sätestatakse üleriigilise riskianalüüsi minimaalsed sisunõuded. Sätte eesmärk on tagada, et üleriigiline riskianalüüs annaks tervikliku ülevaate riiklikult olulistest ohtudest, nende realiseerumise tõenäosusest ja võimalikest tagajärgedest ning mõjust kriisiülesannete valdkondadele. Üleriigilise riskianalüüsi ohu- ja riskikeskkonna kirjelduses esitatakse ohtude üldine loetelu, mis ei piirdu üksnes põhjalikumaks analüüsiks valitud ohtudega. See võimaldab kohaliku omavalitsuse üksustel ning teistel asjaomastel asutustel ja isikutel arvestada oma riskianalüüsides ka ohtudega, mille kohta üleriigilises riskianalüüsis eraldi ohustsenaariumi ei koostata. Samuti peab riskianalüüs võimaldama tuvastada olulised nõrkused, sõltuvused ja võimalikud ahelmõjud, mida tuleb arvestada kriisiolukorraks valmistumisel. Paragrahvis sätestatud sisunõuded ei välista täiendava teabe esitamist, kui see on vajalik riskide hindamiseks või analüüsi tulemuste mõistmiseks.

Eelnõu §-s 9 sätestatakse üleriigilise riskianalüüsi kinnitamise, avaldamise ja muutmise kord.

Lõikes 1 sätestatakse, et üleriigilise riskianalüüsi kinnitab Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon või tema poolt selleks määratud alakomisjon. Sätte eesmärk on tagada üleriigilise riskianalüüsi valdkondadeülene läbivaatamine ja kinnitamine. Üleriigiline riskianalüüs käsitleb riigi ja ühiskonna toimimist mõjutavaid ohte, nende võimalikke tagajärgi ning mõju kriisiülesannete valdkondadele, mistõttu on põhjendatud riskianalüüsi kinnitamine valitsuse tasandi julgeolekuküsimustega tegelevas komisjonis või tema määratud alakomisjonis. Riskianalüüsi kinnitamisega viiakse lõpule selle koostamise protsess ning määratakse kindlaks analüüsi kehtiv terviktekst, mida kasutatakse edasisel kriisiplaneerimisel.

Lõike 2 kohaselt on Riigikantseleil kohustus edastada üleriigiline riskianalüüs Vabariigi Valitsusele teadmiseks. Vastav kohustus on sätestatud KORKS-is. Üleriigiline riskianalüüs esitatakse Vabariigi Valitsuse teadmiseks tagamaks, et Vabariigi Valitsusel oleks ülevaade riiklikult olulistest ohtudest, nende võimalikest tagajärgedest ning riskianalüüsis tuvastatud peamistest järeldustest ja planeerimisvajadustest.

Lõikes 3 sätestatakse Riigikantselei kohustus avaldada üleriigilise riskianalüüsi juurdepääsupiiranguta osa oma veebilehel. Sätte eesmärk on tagada avalikkusele teabe kättesaadavus riiklikult oluliste ohtude ja riskide kohta ulatuses, milles selle avaldamine ei ole õigusaktidega piiratud. Üleriigiline riskianalüüs võib sisaldada teavet, mille avalikustamine võib kahjustada riigi julgeolekut, asutuste või elutähtsate teenuste toimepidevust või muid kaitstavaid huve. Seetõttu nähakse ette üksnes riskianalüüsi juurdepääsupiiranguta osa avaldamine.

Lõikes 4 määratakse kindlaks asjaolud, mille ilmnemisel tuleb üleriigilist riskianalüüsi muuta. Muutmise alused on seotud eelkõige ohu- ja riskikeskkonna, kriisiülesannete täitmise tingimuste ning analüüsi aluseks olevate lähtekohtade muutumisega. Eesmärk on tagada, et riskianalüüs kajastaks olulisi muutusi, mis võivad mõjutada riskihinnanguid või nende põhjal tehtavaid järeldusi.

Punkti 1 kohaselt muudetakse üleriigilist riskianalüüsi, kui ohu- või riskikeskkond muutub oluliselt. Selline muutus võib seisneda näiteks teadaolevate ohtude iseloomu, realiseerumise tõenäosuse või võimalike tagajärgede muutumises. Riskianalüüsi aluseks olevad hinnangud peavad vastama muutunud olukorrale, et kriisiolukorraks valmistumisel arvestataks ajakohaste ohtude ja riskidega.

Punkti 2 kohaselt muudetakse üleriigilist riskianalüüsi, kui tuvastatakse uus üleriigiline oht. Uue ohu ilmnemine võib muuta senist arusaama riigi ees seisvatest riskidest ning tingida vajaduse koostada täiendavaid ohustsenaariume ja hinnata nende võimalikke tagajärgi. Eesmärk on tagada, et üleriigiline riskianalüüs hõlmaks ka pärast selle koostamist tuvastatud üleriigilisi ohte.

Punkti 3 kohaselt muudetakse üleriigilist riskianalüüsi, kui oluliselt muutuvad kriisiülesannete valdkondadesse kuuluvate püsivate kriisiülesannete täitmisega seotud ülesanded, teenused või võimed või nendevahelised seosed. Sellised muutused võivad mõjutada kriisiülesannete täitmise eeldusi, olemasolevaid sõltuvusi ning ohtude realiseerumise võimalikke tagajärgi.

Punkti 4 kohaselt muudetakse üleriigilist riskianalüüsi, kui muutub püsiv kriisiülesanne või selle sisu. Püsiva kriisiülesande muutumine võib mõjutada riskianalüüsis käsitletavate ülesannete ulatust, nende täitmiseks vajalikke võimeid ning ohtude võimalikke tagajärgi. Ülesande muutumisel tuleb hinnata, kas senised ohustsenaariumid, riskihinnangud ja järeldused on jätkuvalt asjakohased või vajavad täiendamist.

Punkti 5 kohaselt muudetakse üleriigilist riskianalüüsi, kui oluliselt muutuvad analüüsi aluseks olevad õiguslikud, strateegilised või rahvusvahelised lähtealused. Õiguslike lähtealuste muutumine võib mõjutada kriisiülesannete sisu, asutuste pädevust või kriisiolukorraks valmistumise nõudeid. Strateegiliste lähtealuste muutumine võib kaasa tuua vajaduse käsitleda uusi ohte või muuta riskide hindamise prioriteete. Rahvusvaheliste lähtealuste muutumine võib omakorda mõjutada riigi ohuhinnanguid, rahvusvahelisest koostööst tulenevaid vajadusi või muid riskianalüüsi koostamisel olulisi asjaolusid.

Lõikes 5 sätestatakse Riigikantselei kohustus hinnata üleriigilise riskianalüüsi ajakohasust vähemalt üks kord aastas ning algatada lõikes 4 nimetatud asjaolu ilmnemisel viivitamata riskianalüüsi muutmine. Iga-aastase ajakohasuse hindamise eesmärk on selgitada välja, kas riskianalüüsi aluseks olevad ohud, riskihinnangud, sõltuvused ja muud olulised asjaolud vastavad jätkuvalt tegelikule olukorrale. Ajakohasuse hindamine ei tähenda kogu riskianalüüsi iga-aastast uuesti koostamist, vaid olemasoleva analüüsi asjakohasuse kontrollimist ning võimaliku muutmisvajaduse väljaselgitamist. Kui muutmise aluseks olevaid asjaolusid ei esine, võib riskianalüüs jääda muutmata. Muutmise algatamisega ei pea ootama iga-aastast ajakohasuse hindamist ega järgmist korralist kolmeaastast koostamistsüklit, kui ilmneb lõikes 4 nimetatud asjaolu.

Lõike 6 kohaselt hinnatakse üleriigilise riskianalüüsi muutmisel mõju riigi kriisiplaanile ning sellega seotud riskianalüüsidele ja kriisiplaanidele selleks, et tagada üleriigilise riskianalüüsi ning teiste kriisiplaneerimise dokumentide omavaheline kooskõla. Üleriigilise riskianalüüsi muutmine võib mõjutada kriisiplaanides käsitletavaid ohustsenaariume, kavandatud tegevusi, vajalikke võimeid või muid kriisiolukorraks valmistumise lähtekohti. Muudatuse mõju hindamisel selgitatakse välja, milliseid seotud dokumente võib muudatus puudutada ning kas nende ajakohastamine võib olla vajalik. Säte ei tähenda, et üleriigilise riskianalüüsi iga muudatuse korral tuleb automaatselt muuta kõiki seotud riskianalüüse ja kriisiplaane. Muutmise vajadus sõltub muudatuse sisust ja selle mõjust asjaomastele dokumentidele.

Eelnõu 3. peatükis sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamise erisused.

Eelnõu §-s 10 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi eesmärk ja ulatus ning riskianalüüside ühise dokumendina koostamise tingimused.

Lõikes 1 määratletakse kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi olemus. Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsis käsitletakse kriisiolukorda põhjustada võivaid kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil avalduvaid ohte ning hinnatakse nende realiseerumise tõenäosust ja võimalikke tagajärgi. Riskianalüüsi koostamisel lähtutakse kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumist kui ohtude avaldumise ja nende tagajärgede hindamise piirkonnast. Analüüs ei piirdu üksnes kohaliku omavalitsuse üksuse enda tegevusest või vastutusvaldkonnast lähtuvate ohtudega, vaid hõlmab ka selliseid ohte, mille allikas asub väljaspool haldusterritooriumi, kuid mille tagajärjed võivad sellel territooriumil avalduda. Samuti tuleb arvestada kohalikke eripärasid, sealhulgas territooriumil paiknevaid olulisi objekte, teenuseid ja taristut ning nende võimalikke sõltuvusi.

Lõikes 2 määratakse kindlaks ülesanded ja tegevused, millele avalduvat ohtude mõju tuleb kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsis minimaalselt hinnata. Nõude eesmärk on tagada, et lisaks haldusterritooriumil avalduvate ohtude üldisele hindamisele käsitletakse nende võimalikku mõju nii nende elutähtsate teenuste toimepidevusele, mille toimepidevuse korraldaja on kohaliku omavalitsuse üksus, kui ka kohaliku omavalitsuse üksuse enda püsivate kriisiülesannete täitmisele ja toimepidevusele.

Punkti 1 kohaselt tuleb hinnata ohtude mõju nende elutähtsate teenuste toimepidevusele, mille toimepidevuse korraldaja on kohaliku omavalitsuse üksus. Mõju hindamisel võetakse arvesse teenuste osutamist mõjutavaid olulisi asjaolusid, sealhulgas sõltuvusi teistest teenustest, taristust ja vajalikest võimetest. Selline käsitlus võimaldab tuvastada ohte, mille realiseerumine võib mõjutada mitut elutähtsat teenust või põhjustada ulatuslikumaid tagajärgi kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil. Kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsis antav hinnang ei asenda elutähtsa teenuse osutaja enda riskianalüüsi, vaid võimaldab käsitleda teenuse toimepidevust kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil avalduvate ohtude ja nende võimalike koosmõjude kontekstis.

Punkti 2 kohaselt hinnatakse ohtude mõju kohaliku omavalitsuse üksuse püsivate kriisiülesannete täitmisele ja kohaliku omavalitsuse üksuse enda toimepidevusele. Eesmärk on selgitada välja, millised ohud võivad takistada kohaliku omavalitsuse üksusele pandud kriisiülesannete nõuetekohast täitmist ning mõjutada kohaliku omavalitsuse üksuse võimet jätkata oma tegevust kriisiolukorras. Hindamisel käsitletakse muu hulgas võimalikke häireid ja katkestusi kriisiülesannete täitmisel, ülesannete täitmiseks vajalikke võimeid ning olulisi nõrkusi ja sõltuvusi.

Lõikes 3 sätestatakse võimalus koostada kohaliku omavalitsuse üksuse ja ühe või mitme elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsid ühise dokumendina, kui nende kriisiülesannete täitmine on omavahel seotud. Ühise dokumendi koostamine on otstarbekas olukorras, kus kohaliku omavalitsuse üksuse ja elutähtsa teenuse osutaja ülesannete täitmist mõjutavad samad või omavahel seotud ohud ning nende riskide hindamine eeldab ühiste sõltuvuste ja võimalike tagajärgede käsitlemist. Ühise dokumendi koostamise eesmärk on vähendada riskianalüüside koostamisega seotud halduskoormust, vältida sama teabe korduvat kogumist ja analüüsimist ning parandada omavahel seotud riskide hindamise kooskõla. Ühise dokumendi koostamine on osalejate võimalus, mitte kohustus. Selle kasutamine eeldab, et osalejate kriisiülesannete vahel on sisuline seos, mis põhjendab riskide ühist käsitlemist. Elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüs

koostatakse ühise dokumendi osana elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või tema KORKS-i § 82 lõike 4 alusel määratud asutuse koordineerimisel. Koordineerimise eesmärk on tagada, et ühise dokumendi koostamisel arvestatakse elutähtsa teenuse toimepidevuse nõudeid ning teenuse osutaja riskianalüüs vastab riskianalüüsile kehtestatud sisulistele nõuetele. Ühise dokumendi koostamine ei muuda kohaliku omavalitsuse üksuse ega elutähtsa teenuse osutaja vastutust oma riskianalüüsi koostamise eest.

Lõikes 4 sätestatakse, et ühise dokumendina koostatud riskianalüüsides peab olema üheselt tuvastatav iga osaleja riskianalüüsi sisu. Ühise dokumendi kasutamisel peab olema võimalik eristada iga osaleja kohta antud riskihinnanguid, tuvastatud nõrkusi ja sõltuvusi ning neist tulenevaid järeldusi. Ühine dokument võib sisaldada osalejatele ühiseid analüüsiosi, näiteks ühiste ohtude ja ohustsenaariumide kirjeldusi, kuid sellest peab selgelt nähtuma, millised hinnangud ja järeldused puudutavad konkreetset osalejat. See on vajalik, kuna kohaliku omavalitsuse üksuse ja elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüside eesmärk, ulatus ning sisunõuded võivad erineda.

Lõikes 5 sätestatakse, et ühise dokumendina koostatud riskianalüüsid kooskõlastatakse ja kinnitatakse iga osaleja riskianalüüsi kohta sätestatud korras. Riskianalüüside ühise dokumendina koostamine ei muuda nende kooskõlastamise ja kinnitamise nõudeid. Kuigi riskianalüüsid võivad sisalduda ühes dokumendis, säilib iga osaleja riskianalüüsi õiguslik iseseisvus ning sellele kohaldatakse asjaomase riskianalüüsi kohta kehtestatud menetlusnõudeid. Ühise dokumendi kasutamine ei tähenda, et ühe osaleja riskianalüüsi kinnitamine asendaks teise osaleja riskianalüüsi kinnitamist. Iga osaleja riskianalüüsi nõuetekohane kooskõlastamine ja kinnitamine peab olema eraldi tuvastatav. Sellega tagatakse osalejate vastutuse selgus ning riskianalüüside vastavus neile kehtestatud nõuetele.

Eelnõu §-s 11 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamise korraldus ja selle koostamisel kohaldatavad nõuded.

Lõikes 1 sätestatakse, et kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostab kohaliku omavalitsuse üksus, lähtudes Päästeameti antud suunistest ja teabest. Kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüside koostamisel kasutatakse ühtseid metoodilisi lähtekohti ning arvestatakse Päästeameti valduses olevat asjakohast teavet ohtude ja riskide kohta. Päästeameti suunised võivad käsitleda näiteks riskianalüüsi koostamise metoodikat, ohtude ja ohustsenaariumide valimist, riskide hindamist ning analüüsi tulemuste esitamist. Päästeameti suunised lähtuvad § 3 lõikes 6 nimetatud Riigikantselei metoodilistest suunistest ning täpsustavad nende rakendamist kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamisel. Päästeameti antav teave võimaldab kohaliku omavalitsuse üksusel arvestada riskianalüüsi koostamisel muu hulgas teadaolevaid ohte, varasemate sündmuste kogemusi ja piirkondlikke riskihinnanguid. See aitab tagada riskianalüüside sisulise kvaliteedi ning võrreldavuse eri kohaliku omavalitsuse üksuste vahel.

Lõike 2 kohaselt koordineerib Päästeamet kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüside koostamist ning sellega seotud kohaliku omavalitsuse üksuste ja teiste asjaomaste asutuste ja isikute koostööd. Koordineerimise eesmärk on tagada riskianalüüside koostamise terviklik korraldus ning soodustada eri osaliste teabevahetust ja koostööd. See on oluline eelkõige olukorras, kus ohud võivad mõjutada mitme kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumi või kus riskide hindamine eeldab mitme asutuse või isiku valduses oleva teabe kasutamist. Päästeameti koordineeriv roll hõlmab riskianalüüside koostamisega seotud koostöö korraldamist, ühiste metoodiliste lähtekohtade rakendamise toetamist ning vajaduse korral eri osaliste riskihinnangute kooskõla toetamist. Käesolev säte ei muuda kohaliku omavalitsuse üksuse

vastutust oma riskianalüüsi koostamise eest ega anna Päästeametile õigust asendada kohaliku omavalitsuse üksuse enda riskihinnanguid.

Lõikes 3 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamisel kohaldatavad nõuded ja täiendavad asjaolud, mida tuleb arvesse võtta. Riskianalüüsi koostamisel lähtutakse määruse §-s 3 sätestatud üldnõuetest ning § 13 lõigetes 4, 5 ja 6 sätestatud nõuetest. Nende nõuete kohaldamine aitab tagada kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi võrreldavuse muude püsiva kriisiülesandega asutuste ja isikute riskianalüüsidega.

Punkti 1 kohaselt võetakse kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamisel arvesse üleriigilist riskianalüüsi, et tagada üleriigilise ja kohaliku tasandi riskihinnangute omavaheline seostatus. Üleriigilises riskianalüüsis käsitletud ohud ja ohustsenaariumid võivad avalduda eri kohaliku omavalitsuse üksuste haldusterritooriumidel erinevalt, sõltudes muu hulgas piirkonna eripäradest, olemasolevatest teenustest, taristust ja võimetest. Üleriigilise riskianalüüsi arvestamisel hindab kohaliku omavalitsuse üksus, millised selles käsitletud ohud võivad avalduda tema haldusterritooriumil ning millised võivad olla nende kohalikud tagajärjed.

Punkti 2 kohaselt võetakse riskianalüüsi koostamisel arvesse teisest kohaliku omavalitsuse üksusest või selle haldusterritooriumilt lähtuvaid ohte, et kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs ei piirduks üksnes tema enda haldusterritooriumil tekkivate ohtudega, vaid hõlmaks ka teistest omavalitsusüksustest lähtuvaid ohte, mille tagajärjed võivad avalduda analüüsi koostava kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil. Sellised ohud võivad olla seotud näiteks omavalitsusüksuste piire ületavate loodusnähtuste, taristu, elutähtsate teenuste või muude omavahel seotud tegevustega. Ühes omavalitsusüksuses toimuv sündmus võib mõjutada teise omavalitsusüksuse teenuste toimepidevust või kriisiülesannete täitmist.

Eelnõu 4. peatükis sätestatakse muu püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, sealhulgas elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi koostamise nõuded.

Eelnõu § 12 kohaselt hinnatakse muu püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, sealhulgas elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsis nii üleriigilises riskianalüüsis käsitletud asjakohaseid ohte ja ohustsenaariume kui ka muid ohte, mis võivad mõjutada asutuse või isiku püsiva kriisiülesande täitmist või toimepidevust. Üleriigilises riskianalüüsis käsitletud ohtude ja ohustsenaariumide analüüsimine tagab eri tasandite riskihinnangute omavahelise seostatuse. Asutus või isik hindab, millised üleriigilised ohud ja ohustsenaariumid on tema ülesannete ja tegevuse seisukohalt asjakohased ning kuidas nende realiseerumine võib mõjutada püsiva kriisiülesande täitmist või toimepidevust. Seejuures tuleb arvestada asutuse või isiku tegevuse eripära, olemasolevaid võimeid, olulisi sõltuvusi ja võimalikke nõrkusi. Üleriigilises riskianalüüsis esitatud hinnanguid ei võeta automaatselt üle, vaid nende mõju hinnatakse konkreetse asutuse või isiku ülesannetest ja tegevusest lähtudes.

Lisaks üleriigilises riskianalüüsis käsitletud ohtudele tuleb analüüsida muid ohte, mis võivad mõjutada püsiva kriisiülesande täitmist või asutuse või isiku toimepidevust. Need võivad tuleneda näiteks tegevuse eripärast, kasutatavast taristust, tehnoloogilistest lahendustest, personalist või sõltuvusest teistest teenustest ja osalistest. Selliste ohtude käsitlemine on vajalik, kuna kõik konkreetse asutuse või isiku tegevust mõjutavad ohud ei pruugi olla üleriigilise tähtsusega ega seetõttu üleriigilises riskianalüüsis eraldi käsitletud.

Elutähtsa teenuse osutaja puhul tuleb riskianalüüsis hinnata ohtude võimalikku mõju elutähtsa teenuse toimepidevusele, sealhulgas teenuse häirete ja katkestuste tekkimisele ning nende

võimalikele tagajärgedele. See võimaldab tuvastada teenuse toimepidevust mõjutavad riskid ning määrata kindlaks vajaduse ennetavate ja leevendavate meetmete ning täiendavate võimete järele.

Eelnõu §-s 13 sätestatakse muu püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku riskianalüüsi koostamise täpsemad nõuded.

Lõikes 1 sätestatakse elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või KORKS-i § 82 lõike 4 alusel määratud asutuse, asjaomase ministeeriumi ning Riigikantselei võimalus teha ettepanek täiendavalt hinnata ohtu, mis võib mõjutada muu püsiva kriisiülesandega asutuse või isiku vastutusvaldkonda või regionaalset tasandit, et riskianalüüside koostamisel võetaks vajaduse korral arvesse ka selliseid ohte, mille täiendava analüüsimise vajadus ilmneb üleriigiliste riskihinnangute, valdkondlike teadmiste või piirkondlike eripärade põhjal. Ettepaneku saanud asutus või isik hindab oma ülesannetest, tegevuse eripärast ja olemasolevast riskiteabest lähtudes, kas ohu täiendav analüüsimine ja selle kohta ohustsenaariumi koostamine on vajalik. Selline korraldus võimaldab arvestada ettepaneku teinud asutuse teadmisi ja hinnanguid, säilitades riskianalüüsi koostaja vastutuse oma ülesannete ja toimepidevuse seisukohalt oluliste riskide hindamise eest.

Lõikes 2 sätestatakse, et riskianalüüsi koostamisel lähtutakse määruse §-des 3 ja 13 sätestatud nõuetest. Paragrahvis 3 on kehtestatud riskianalüüside koostamise üldnõuded, mis tagavad riskide hindamise süsteemsuse, põhjendatuse ja võrreldavuse. Käesolevas paragrahvis täpsustatakse muu püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku riskianalüüsi koostamise erisusi, sealhulgas analüüsi ülesehitust, riskide hindamist ning ressursside ja sõltuvuste käsitlemist. Nõuete koostoimes kohaldamine tagab, et riskianalüüs vastab ühtsetele metoodilistele põhimõtetele, kuid võimaldab arvestada konkreetse asutuse või isiku püsivate kriisiülesannete ja tegevuse eripära.

Lõike 3 kohaselt esitatakse lõike 1 alusel koostatud täiendav ohustsenaarium teadmiseks asutustele ja isikutele, kelle püsiva kriisiülesande täitmist või toimepidevust see võib mõjutada. Sätte eesmärk on tagada, et täiendava analüüsi käigus tuvastatud oluline riskiteave jõuaks ka teiste asjaomaste asutuste ja isikuteni. Ühe asutuse või isiku analüüsitud oht võib mõjutada mitme kriisiülesande täitmist või põhjustada häireid omavahel seotud teenustes ja võimetes. Seetõttu on vajalik, et võimalikust mõjust puudutatud asutused ja isikud oleksid täiendavast ohustsenaariumist teadlikud ning saaksid selle tulemusi oma riskianalüüside ja kriisiplaanide koostamisel või muutmisel arvestada.

Lõikes 4 sätestatakse riskianalüüsi ülesehitus, mille kohaselt koosneb riskianalüüs kirjeldavast osast, analüütilisest osast ja kokkuvõttest. Ühtse ülesehituse eesmärk on tagada riskianalüüside selgus, terviklikkus ja võrreldavus ning võimaldada eristada kriisiülesande täitmise lähteandmeid, riskide hindamise tulemusi ja neist tulenevaid planeerimisvajadusi.

Punkti 1 kohaselt esitatakse riskianalüüsi kirjeldavas osas püsiva kriisiülesande sisu ning selle täitmisele kehtestatud nõuded ja tasemed, kui need on kehtestatud. Kirjeldava osa eesmärk on määrata kindlaks, millise ülesande täitmise või tegevuse toimepidevusega seotud riske analüüsitakse ning millistest nõuetest tuleb riskide hindamisel lähtuda. Kui kriisiülesande täitmisele või elutähtsa teenuse toimepidevusele on kehtestatud nõuded või tasemed, tuleb need analüüsis välja tuua. See võimaldab hinnata, kuidas ohtude realiseerumine võib mõjutada nõutud tasemel tegutsemist ning millistel tingimustel võib ülesande täitmine või teenuse osutamine häiruda.

Punkti 2 kohaselt esitatakse riskianalüüsi analüütilises osas analüüsitavate ohtude kirjeldused, nende realiseerumise tõenäosuse ja tagajärgede hinnangud, riskiklassid ning olemasolevate riskikäsitlusmeetmete kirjeldus ja piisavuse hinnang. Analüütiline osa moodustab riskianalüüsi sisulise põhiosa, milles hinnatakse ohtude võimalikku mõju püsiva kriisiülesande täitmisele või asutuse või isiku toimepidevusele. Ohtude kirjeldamine ning tõenäosuse ja tagajärgede hindamine võimaldavad välja selgitada olulisemad riskid ja võrrelda nende raskust. Olemasolevate riskikäsitlusmeetmete kirjeldamisel selgitatakse välja, milliseid meetmeid on riskide ennetamiseks või vähendamiseks juba rakendatud. Meetmete piisavuse hindamisel analüüsitakse, kas need võimaldavad riske nõutaval või kavandatud tasemel käsitleda ning millised olulised puudujäägid võivad sellest hoolimata säilida.

Punkti 3 kohaselt sisaldab riskianalüüs kokkuvõtet, milles esitatakse peamised järeldused ja planeerimisvajadused. Kokkuvõtte eesmärk on koondada riskianalüüsi olulisemad tulemused ning tuua esile asjaolud, millega tuleb arvestada kriisiülesande täitmiseks valmistumisel ja toimepidevuse tagamisel. Kokkuvõttes käsitletakse eelkõige olulisemaid riske, tuvastatud puudujääke ning vajadust täiendavate riskikäsitlusmeetmete või võimete järele. Kokkuvõte peab võimaldama kasutada riskianalüüsi tulemusi edasiste tegevuste ja prioriteetide määramisel.

Lõikes 5 sätestatakse ohustsenaariumide tõenäosuse ja tagajärgede hindamise ning riskiklassi määramise põhimõtted. Iga analüüsitava ohustsenaariumi puhul hinnatakse selle realiseerumise tõenäosust määruse lisa 1 alusel ja tagajärgede raskust lisa 2 alusel ning määratakse riskiklass lisa 3 alusel. Ühtsete hindamisaluste kasutamise eesmärk on tagada eri riskianalüüsides antavate hinnangute võrreldavus ning võimaldada riske käsitleda süsteemselt. Riskiklass määratakse enne olemasolevate riskikäsitlusmeetmete arvestamist, et hinnata ohustsenaariumist tulenevat riski sõltumata selle vähendamiseks rakendatud meetmetest. Ohustsenaariumi tagajärgede koondhinnang antakse suurima raskusastmega tagajärje põhjal. See tähendab, et kui ohustsenaarium võib põhjustada eri liiki ja erineva raskusastmega tagajärgi, võetakse koondhinnangu aluseks neist kõige raskem.

Lõikes 6 sätestatakse, et kriitiliste tegevuste toimimiseks olulise ressursi kirjeldus esitatakse määruse lisas 5 toodud vormil. Sätte eesmärk on tagada kriitiliste tegevuste toimimiseks vajalike ressursside ühetaoline ja süsteemne kirjeldamine. Ühtse vormi kasutamine võimaldab tuvastada tegevuste toimimiseks olulised ressursid ning hinnata nende kättesaadavust, asendatavust ja võimalikke nõrkusi vastavalt lisas sätestatud andmekoosseisule.

Lõikes 7 sätestatakse kohustus tuvastada ja kirjeldada kriitiliste tegevuste sõltuvused teiste teenuseosutajate, tarnijate või muude partnerite teenustest, võimetest ja infosüsteemidest ning hinnata nendest sõltuvustest tulenevaid riske. Riskianalüüsis tuleb käsitleda lisaks asutuse või isiku enda ressurssidele ka väliseid sõltuvusi, mis võivad mõjutada kriitiliste tegevuste toimimist. Kriitilise tegevuse täitmine võib sõltuda näiteks elektrivarustusest, side- ja infotehnoloogiateenustest, transpordist, vajalikest materjalidest või teiste osaliste pakutavatest teenustest ja võimetest. Sõltuvuste hindamisel tuleb selgitada, kuidas välise teenuse, võime või infosüsteemi häirumine võib mõjutada kriitilise tegevuse toimimist ning millised võivad olla selle tagajärjed püsiva kriisiülesande täitmisele või toimepidevusele. See võimaldab tuvastada olulisi nõrkusi ja võimalikke ahelmõjusid, mida ei pruugi olla võimalik hinnata üksnes asutuse või isiku enda tegevust analüüsides. Riskianalüüsi koostaja küsib vajaduse korral asjaomaselt asutuselt või isikult riskide hindamiseks vajalikku teavet, sealhulgas teenuse või võime taastamise või asendamise võimaluste kohta. Selline teave aitab hinnata, kui kaua võib sõltuvusest tulenev häire kesta, millised alternatiivsed lahendused on olemas ning kuidas võib välise teenuse või võime puudumine mõjutada kriitilise tegevuse jätkamist. Teabe küsimise eesmärk on tagada riskihinnangute piisav põhjendatus ning vältida olukorda, kus oluliste väliste

sõltuvuste mõju hinnatakse üksnes oletuste põhjal. Teabevahetusel tuleb arvestada asjaomastele andmetele kehtivaid juurdepääsupiiranguid ja muid õigusaktidest tulenevaid nõudeid.

Eelnõu §-s 14 sätestatakse elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi erinõuded, mis täiendavad määruse §-des 3, 12 ja 13 sätestatud üldisi nõudeid. Erinõuete eesmärk on tagada elutähtsa teenuse toimepidevust mõjutavate riskide süsteemne hindamine, lähtudes teenuse osutamise eripärast, nõutud tasemest, kriitilistest tegevustest ning nende toimimiseks vajalikest võimetest ja sõltuvustest.

Lõikes 1 sätestatakse elutähtsa teenuse kirjeldamise nõuded. Elutähtsa teenuse osutaja kirjeldab riskianalüüsis enda osutatavat elutähtsat teenust, lähtudes KORKS-i § 82 lõike 6 alusel kehtestatud määrusest. Teenuse kirjelduses esitatakse muu hulgas teenust tarbivad isikud, nende arv ja teenuse osutamise piirkond ning teenuse nõutud tase. Teenuse kirjelduse eesmärk on määrata kindlaks riskianalüüsi koostamise lähtealused ning selgitada, kellele, millises piirkonnas ja millisel tasemel elutähtsat teenust osutatakse. Teenuse tarbijate ja nende arvu kirjeldamine võimaldab hinnata võimaliku häire või katkestuse ulatust ning selle mõju teenuse kasutajatele. Teenuse osutamise piirkonna määramine aitab arvestada piirkondlikke eripärasid ja teenuse osutamisega seotud sõltuvusi. Teenuse nõutud taseme kirjeldamine on vajalik, et hinnata, millistel tingimustel võib teenuse osutamise häirumine kaasa tuua nõutud tasemest kõrvalekaldumise või katkestuse.

Lõikes 2 sätestatakse esimest korda riskianalüüsi koostava elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi kinnitamiseks esitamise tähtaeg. Riskianalüüs tuleb esitada elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajale või tema KORKS-i § 82 lõike 4 alusel määratud asutusele elutähtsa teenuse osutajaks määramise haldusaktis märgitud tähtpäevaks. Tähtpäev ei või olla hilisem kui üheksa kuud elutähtsa teenuse osutajaks määramisest arvates. Riskianalüüsi koostamine võimaldab välja selgitada teenuse osutamise kriitilised tegevused, nende toimimiseks vajalikud võimed ja sõltuvused ning võimalikud puudujäägid, mida tuleb arvestada toimepidevuse tagamisel ja kriisiplaani koostamisel.

Lõikes 3 sätestatakse võimalus koostada ühine riskianalüüs, kui sama elutähtsat teenust osutab mitu elutähtsa teenuse osutajat. Ühine riskianalüüs koostatakse elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või tema KORKS-i § 82 lõike 4 alusel määratud asutuse koordineerimisel. Ühise riskianalüüsi koostamise võimalus on põhjendatud olukorras, kus teenuseosutajaid mõjutavad samad või omavahel seotud ohud ning teenuse toimepidevus sõltub ühistest võimetest, taristust või muudest asjaoludest. Ühine analüüs võimaldab käsitleda teenuse toimepidevust mõjutavaid riske terviklikult ning vältida sama teabe põhjendamatut korduvat kogumist ja analüüsimist. Toimepidevuse korraldaja koordineerimise eesmärk on tagada, et ühises riskianalüüsis käsitletakse asjaomase elutähtsa teenuse toimepidevuse seisukohalt olulisi ohte, kriitilisi tegevusi ja sõltuvusi ning arvestatakse kõigi osalevate teenuseosutajate tegevuse eripära. Ühise riskianalüüsi koostamine ei vabasta teenuseosutajaid neile kehtestatud toimepidevuse nõuete täitmisest.

Lõikes 4 sätestatakse elutähtsa teenuse osutaja kohustus määrata kindlaks teenuse osutamiseks vajalikud tegevused, mille häirumine või katkemine võib põhjustada elutähtsa teenuse häire või katkestuse, ning hinnata nende tegevuste kriitilisust määruse lisa 4 kohaselt. Kriitiliste tegevuste kindlaksmääramisel lähtutakse lõike 1 alusel koostatud teenuse kirjeldusest ja teenuse nõutud tasemest. Selle eesmärk on selgitada välja, millised tegevused on teenuse osutamise jätkamiseks vältimatult vajalikud ning milliste tegevuste häirumine võib mõjutada teenuse osutamist nõutud tasemel. Tegevuste kriitilisuse hindamine võimaldab eristada teenuse toimepidevuse seisukohalt olulisemaid tegevusi ning käsitleda edasises riskianalüüsis neid tegevusi, mille häirumisel või

katkemisel võivad olla kõige olulisemad tagajärjed. Ühtse hindamismetoodika kasutamine aitab tagada tegevuste kriitilisuse hindamise võrreldavuse.

Lõikes 5 sätestatakse tegevuse kriitilisuse arvutamise põhimõte ning edasise analüüsi tegemise künnis. Tegevuse kriitilisus arvutatakse määruse lisa 4 kohaselt kahe näitaja korrutisena: elutähtsa teenuse katkestuseni või häireni kuluv aeg ning elutähtsa teenuse katkestuse ulatuse kriitilisuse aste. Hindamise eesmärk on võtta arvesse nii seda, kui kiiresti võib tegevuse häirumine mõjutada elutähtsa teenuse osutamist, kui ka võimaliku katkestuse ulatust. Nende näitajate koosmõju võimaldab hinnata tegevuse tähtsust teenuse toimepidevuse seisukohalt ning määrata kindlaks tegevused, millele tuleb riskianalüüsi koostamisel rohkem tähelepanu pöörata. Riskianalüüsi koostamise käigus ei analüüsita edasi tegevusi, mille kriitilisuse hinnang jääb alla kümne punkti. Künnise eesmärk on tagada riskianalüüsi proportsionaalsus ning keskendada põhjalikum analüüs tegevustele, mille häirumine või katkemine võib avaldada elutähtsa teenuse toimepidevusele suuremat mõju. Alla kümne punkti saanud tegevuste edasisest analüüsimisest loobumine ei tähenda, et need tegevused oleksid teenuse osutamisel tähtsusetud.

Lõikes 6 sätestatakse, et elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja annab juhised määruse lisa 4 tabelis 2 nimetatud osakaalu arvutamiseks. Sätte eesmärk on tagada, et tegevuste kriitilisuse hindamisel kasutatavat osakaalu arvutataks asjaomase elutähtsa teenuse eripära arvestades ühtsetel alustel. Eri elutähtsate teenuste osutamise korraldus, teenuse tarbijate hulk ja teenuse ulatuse määramise võimalused võivad erineda. Seetõttu on vajalik, et toimepidevuse korraldaja täpsustaks osakaalu arvutamise põhimõtteid asjaomase teenuse puhul.

Lõikes 7 sätestatakse elutähtsa teenuse osutaja kohustus selgitada iga kriitilise tegevuse kohta välja selle toimimiseks vajalikud võimed ja olulised sõltuvused. Sätestatud on minimaalne valdkondade loetelu, mida tuleb analüüsimisel käsitleda, et tuvastada ressursid ja muud eeldused, millest sõltub kriitiliste tegevuste toimimine, ning hinnata nende puudumise või häirumise võimalikku mõju elutähtsa teenuse toimepidevusele. Võimete ja sõltuvuste kirjeldamine võimaldab välja selgitada kriitiliste tegevuste nõrkused ning määrata kindlaks vajaduse täiendavate riskikäsitlusmeetmete ja alternatiivsete lahenduste järele.

Lõikes 8 sätestatakse elutähtsa teenuse osutaja kohustus määrata personali kirjeldamisel täpsemalt kindlaks KORKS-i § 85 lõikes 1 nimetatud elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise seisukohalt olulised ülesanded, mida täitva füüsilise isiku suhtes on taustakontrolli tegemine eesmärgipärane. Taustakontrolli tegemise vajaduse hindamine on seotud elutähtsa teenuse kriitiliste tegevuste ja nende täitmiseks vajaliku personali analüüsiga. Riskianalüüsi koostamisel selgitatakse välja ülesanded, mille täitmine on teenuse toimepidevuse seisukohalt oluline ning mille puhul võib ülesande iseloomust ja sellega seotud riskidest tulenevalt olla põhjendatud taustakontrolli tegemine. Selline lähenemine võimaldab hinnata taustakontrolli vajadust ülesandepõhiselt, arvestades konkreetse ülesande tähtsust elutähtsa teenuse toimepidevusele.

Lõikes 9 täpsustatakse elutähtsa teenuse osutaja kohustust tuvastada ja hinnata kriitiliste tegevuste toimimist mõjutavaid sõltuvusi. Lisaks lõikes 7 nimetatud ressurssidele ja osalistele tuleb käsitleda sõltuvusi teistest püsivatest kriisiülesannetest, olulisematest tarnijatest, lepingupartneritest, tütarettevõtetest ning infosüsteemidest, sealhulgas asjakohasel juhul välisriikides osutatavatest teenustest. Elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsis hinnatakse terviklikult ka selliseid sõltuvusi, mis võivad ulatuda väljapoole teenuseosutaja enda organisatsiooni või Eesti territooriumi. Väliste sõltuvuste kirjeldamisel tuleb hinnata nende ulatust ning selgitada välja, millises ulatuses võib sõltuvuse häirumine mõjutada kriitilise tegevuse toimimist või elutähtsa teenuse osutamist. Samuti tuleb hinnata sõltuvuse vähendamiseks rakendatud meetmete piisavust.

Lisaks hindab elutähtsa teenuse osutaja, millises ulatuses sõltuvad teiste valdkondade elutähtsad teenused tema osutatavast teenusest. Selle eesmärk on tuvastada teenustevahelised sõltuvused ja võimalikud ahelmõjud, mille tõttu ühe elutähtsa teenuse häire või katkestus võib mõjutada teiste valdkondade teenuste toimepidevust. Selline kahesuunaline sõltuvuste hindamine võimaldab selgitada nii teiste teenuste ja osaliste mõju analüüsi koostava teenuseosutaja toimepidevusele kui ka tema osutatava teenuse võimalikku mõju teistele elutähtsatele teenustele.

Lõikes 10 sätestatakse võimalus vormistada riskianalüüs ja kriisiplaan ühise dokumendina või mõne muu õigusakti alusel koostatava dokumendi osana, kui riskianalüüsi ja kriisiplaani sisu on muust teabest üheselt eristatav. See võimaldab elutähtsa teenuse osutajal kasutada olemasolevaid dokumenteerimis- ja juhtimiskorralduse lahendusi ning vältida sisult kattuva teabe põhjendamatut kordamist eri dokumentides. Näiteks võivad riskianalüüs ja kriisiplaan sisalduda ühes terviklikus toimepidevuse tagamist käsitlevas dokumendis, kui selles on võimalik selgelt eristada riskianalüüsi ja kriisiplaani nõutud sisu. Ühise dokumendi kasutamine ei vähenda riskianalüüsi ega kriisiplaani sisunõudeid ega muuda kummagi dokumendi koostamise, kinnitamise või ajakohastamise suhtes kehtivaid nõudeid. Iga dokumendi nõutud sisu peab olema üheselt tuvastatav, et oleks võimalik hinnata selle vastavust asjaomastele õigusaktidele ning kasutada dokumenti ettenähtud eesmärgil. Selline lahendus võimaldab ühendada riskide hindamise ja kriisiplaneerimise üheks terviklikuks tööprotsessiks, säilitades samal ajal riskianalüüsi ja kriisiplaani eraldiseisva eesmärgi ja õigusliku tähenduse.

Eelnõu 5. peatükis sätestatakse riskianalüüsi arvamuse avaldamiseks esitamise, kooskõlastamise, kinnitamise, avalikustamise, teabe kättesaadavaks tegemise, ajakohasuse hindamise ja muutmise nõuded.

Eelnõu §-s 15 sätestatakse riskianalüüsi arvamuse avaldamiseks esitamise nõuded. Arvamuse avaldamine võimaldab tuvastada riskianalüüsi võimalikke puudujääke, täpsustada ohtude ja nende tagajärgede hinnanguid ning arvestada eri asutuste ja isikute ülesannete ja võimete vahelisi sõltuvusi. Arvamuse avaldamiseks esitamine on riskianalüüsi koostamise menetluse osa, mille eesmärk on toetada analüüsi sisulist kvaliteeti ja eri osaliste riskihinnangute omavahelist kooskõla. Arvamuse avaldamine ei tähenda riskianalüüsi kooskõlastamist ega kinnitamist ning arvamuse andmine ei asenda riskianalüüsi koostaja vastutust selle sisu eest.

Lõikes 1 määratakse kindlaks riskianalüüsi arvamuse avaldamiseks esitamise kord ministeeriumide ja Eesti Panga puhul. Sätte eesmärk on kaasata riskianalüüsi hindamisse asutused, kellel on selle sisu või asjaomase valdkonna riskide hindamise seisukohalt oluline pädevus.

Punkti 1 kohaselt esitab ministeerium riskianalüüsi arvamuse avaldamiseks Riigikantseleile, et ministeeriumi koostatud riskianalüüsi puhul oleks võimalik hinnata selle seoseid üleriigilise riskianalüüsi ning kriisiülesannete valdkondadega. Riigikantselei arvamus võimaldab juhtida tähelepanu riskianalüüsis käsitletud ohtude ja riskide võimalikele valdkondadevahelistele mõjudele, olulistele sõltuvustele ning üleriigilise kriisiplaneerimise seisukohalt tähtsatele asjaoludele.

Punkti 2 kohaselt esitab Eesti Pank talle kinnitamiseks esitatud elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi arvamuse avaldamiseks Finantsinspektsioonile, et finantssektori elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi hindamisel arvestataks Finantsinspektsiooni valdkondlikke teadmisi ja järelevalvetegevusest tulenevat teavet. Finantssektori teenuste toimepidevus võib sõltuda keerukatest tehnilistest ja korralduslikest lahendustest ning finantssektori osaliste omavahelistest

sõltuvustest. Finantsinspektsiooni kaasamine võimaldab neid asjaolusid riskianalüüsi hindamisel täiendavalt arvesse võtta.

Lõikes 2 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus esitada riskianalüüsi kavand arvamuse avaldamiseks Sotsiaalkindlustusametile, Haridus- ja Teadusministeeriumile ning teistele asjaomastele asutustele ja isikutele, sealhulgas teistele kohaliku omavalitsuse üksustele, kelle haldusterritooriumi mõjutavaid või kelle haldusterritooriumilt lähtuvaid ohte on riskianalüüsis analüüsitud. Arvamuse küsimine võimaldab täpsustada riskianalüüsis esitatud hinnanguid, tuvastada võimalikke puudujääke ning tagada eri valdkondade ja kohaliku omavalitsuse üksuste riskihinnangute omavaheline seostatus.

Sotsiaalkindlustusameti ja Haridus- ja Teadusministeeriumi kaasamise eesmärk on tagada sotsiaal- ja haridusvaldkonna eripärade arvestamine kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsis. Nimetatud asutused hindavad riskianalüüsi oma valdkondliku pädevuse piires, pöörates tähelepanu eelkõige ohtude võimalikule mõjule sotsiaal- ja haridusteenuste toimepidevusele ning nende osutamiseks vajalikele võimetele ja sõltuvustele.

Eraldi nähakse ette teise kohaliku omavalitsuse üksuse kaasamine juhul, kui riskianalüüsis käsitletakse tema haldusterritooriumi mõjutavaid või sealt lähtuvaid ohte. Selle eesmärk on tagada omavalitsusüksuste vaheliste sõltuvuste ja ohtude võimalike piirkondadeüleste mõjude arvestamine. Teise kohaliku omavalitsuse üksuse arvamus võimaldab täpsustada ohu tekkimise, leviku ja tagajärgedega seotud asjaolusid ning toetab omavalitsusüksuste riskihinnangute omavahelist kooskõla.

Lõikes 3 sätestatakse elutähtsa teenuse osutaja kohustus esitada riskianalüüsi asjaomane osa arvamuse avaldamiseks Riigi Infosüsteemi Ametile juhul, kui elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks vajalikud andmed või seadmed asuvad välisriigis. Arvamuse avaldamiseks esitatakse riskianalüüsi osa, milles kirjeldatakse KORKS-i § 83 lõike 11 punktis 5 nimetatud dubleerivaid vahendeid ja tehnoloogiliselt alternatiivseid lahendusi. Välisriigis paiknevate andmete või seadmetega seotud toimepidevusriskide hindamisel tuleb arvestada Riigi Infosüsteemi Ameti pädevust võrgu- ja infosüsteemide turvalisuse ning toimepidevuse valdkonnas. Elutähtsa teenuse osutamine võib sõltuda välisriigis paiknevatest andmetest, seadmetest või tehnoloogilistest lahendustest, mille kättesaadavust võivad mõjutada näiteks sideühenduste katkestused, tehnilised rikked või muud häired. Selliste sõltuvuste korral on oluline hinnata, kas kavandatud dubleerivad vahendid ja tehnoloogiliselt alternatiivsed lahendused võimaldavad teenuse toimepidevust tagada ka esmase lahenduse häirumise korral. Riigi Infosüsteemi Ameti arvamus võimaldab hinnata kirjeldatud lahenduste asjakohasust ning juhtida tähelepanu võimalikele tehnilistele nõrkustele või sõltuvustele, mida tuleb teenuse toimepidevuse tagamisel arvestada.

Eelnõu §-s 16 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse ja ministeeriumi valitsemisalas oleva valitsusasutuse riskianalüüsi kooskõlastamise kord ning alused, mille esinemisel võib kooskõlastaja jätta riskianalüüsi kooskõlastamata. Nende sätete eesmärk on tagada riskianalüüside vastavus kehtestatud nõuetele, neis esitatud hinnangute põhjendatus ning riskianalüüside kooskõla asjaomaste asutuste vastutusvaldkondade ja ülesannetega. Kooskõlastamine võimaldab tuvastada riskianalüüsi puudused enne selle kinnitamist ning toetab eri tasandite riskianalüüside ühetaolist koostamist.

Lõikes 1 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus kooskõlastada riskianalüüs Päästeametiga pärast määruse § 15 lõikes 2 nimetatud arvamuste küsimist. Päästeameti kooskõlastuse eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi terviklikkus, nõuetekohasus ja sisuline kvaliteet. Päästeamet hindab riskianalüüsi vastavust määruses

sätestatud nõuetele, sealhulgas ohtude ja nende võimalike tagajärgede käsitlemise piisavust, riskihinnangute põhjendatust ning analüüsi koostamisel kasutatud metoodika asjakohasust. Samuti võimaldab kooskõlastamine hinnata, kas riskianalüüsis on piisavalt arvestatud üleriigilises riskianalüüsis käsitletud asjakohaseid ohte ning teistest kohaliku omavalitsuse üksustest lähtuvaid ohte ja nende võimalikke mõjusid. Riskianalüüside kooskõlastamine võimaldab Päästeametil kujundada terviklikumat ülevaadet piirkondlikest riskidest, tuvastada eri kohaliku omavalitsuse üksuste riskihinnangute võimalikke vastuolusid ning toetada riskianalüüside võrreldavust.

Riskianalüüsi kooskõlastamisele peab eelnema § 15 lõikes 2 nimetatud arvamuste küsimine. Selline menetlusjärjestus võimaldab kaasata riskianalüüsi hindamisse esmalt asjaomaste valdkondade pädevad asutused ja teised puudutatud osalised ning seejärel Päästeametil riskianalüüsi tervikuna hinnata. Eelkõige võimaldab see arvestada Sotsiaalkindlustusameti ja Haridus- ja Teadusministeeriumi valdkondlikke teadmisi ning teiste asjaomaste asutuste ja isikute hinnanguid. Päästeameti kooskõlastus ei asenda nimetatud osalistelt arvamuste küsimist.

Lõikes 2 sätestatakse ministeeriumi valitsemisalas oleva valitsusasutuse kohustus kooskõlastada riskianalüüs asjaomase ministeeriumiga, et valitsusasutuse riskianalüüs oleks kooskõlas ministeeriumi vastutusvaldkonna kriisiülesannete, riskihinnangute ja kriisiplaneerimise lähtekohtadega. Ministeeriumil on valitsemisala terviklik ülevaade, mis võimaldab hinnata valitsusasutuse riskianalüüsis käsitletud ohtude ja riskide seoseid teiste valitsemisala ülesannete, teenuste ja võimetega. Kooskõlastamisel saab ministeerium hinnata, kas riskianalüüsis on piisavalt käsitletud valitsusasutuse püsiva kriisiülesande täitmist ja toimepidevust mõjutavaid ohte, olulisi sõltuvusi ning neist tulenevaid planeerimisvajadusi. Samuti võimaldab kooskõlastamine tuvastada võimalikke puudujääke või vastuolusid valitsemisala teiste riskianalüüside ja kriisiplaneerimise dokumentidega.

Lõikes 3 sätestatakse alused, mille esinemisel võib kooskõlastaja jätta riskianalüüsi kooskõlastamata. Riskianalüüsi võib jätta kooskõlastamata, kui see ei vasta kehtestatud nõuetele, selles esitatud kirjeldused või hinnangud on puudulikud või ei ole kooskõlas tegelike asjaoludega. Kooskõlastamise käigus tuvastatud olulised puudused tuleb kõrvaldada enne riskianalüüsi kinnitamist. Kooskõlastamata jätmise alused hõlmavad nii vormiliste ja sisuliste nõuete täitmata jätmist kui ka riskianalüüsis esitatud teabe ja hinnangute puudulikkust või ebaõigsust.

Riskianalüüsi nõuetele mittevastavus võib seisneda näiteks kohustuslike analüüsiosade puudumises, riskide hindamise nõuete täitmata jätmises või asjakohaste ohtude käsitlemata jätmises. Kirjelduste või hinnangute puudulikkus võib avalduda olukorras, kus riskianalüüsis ei ole piisavalt põhjendatud ohtude realiseerumise tõenäosust või tagajärgi, kirjeldatud olulisi sõltuvusi või hinnatud olemasolevate riskikäsitlusmeetmete piisavust. Kooskõlastamata jätmine peab põhinema tuvastatud puudustel ning olema põhjendatud. See võimaldab riskianalüüsi koostajal mõista, millised asjaolud vajavad täpsustamist või muutmist, ning esitada pärast puuduste kõrvaldamist riskianalüüs uuesti kooskõlastamiseks. Kooskõlastamata jätmise eesmärk ei ole asendada riskianalüüsi koostaja hinnanguid kooskõlastaja omadega, vaid tagada riskianalüüsi vastavus nõuetele ning selles esitatud teabe ja hinnangute piisav põhjendatus.

Eelnõu §-s 17 sätestatakse riskianalüüsi kinnitamise pädevus, lähtudes riskianalüüsi koostava asutuse või isiku õiguslikust seisundist ning elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamise erisustest. Sätte eesmärk on määrata üheselt kindlaks riskianalüüsi kinnitamise eest vastutav organ või isik ning tagada, et riskianalüüsis esitatud hinnangud ja järeldused oleksid asjaomasel tasandil läbi vaadatud.

Lõikes 1 sätestatakse, et ministeeriumi riskianalüüsi kinnitab minister tagamaks, et ministeeriumi riskianalüüsis käsitletud ohud, riskihinnangud ja neist tulenevad planeerimisvajadused oleksid läbi vaadatud valitsemisala juhtimise tasandil. Ministeeriumi riskianalüüs võib käsitleda mitut valitsemisala asutust või ülesannet mõjutavaid riske ning selle järeldused võivad olla olulised valitsemisala kriisivalmiduse kujundamisel, võimete arendamisel ja ressursside kavandamisel.

Lõikes 2 sätestatakse üldreegel, mille kohaselt kinnitab valitsusasutuse ning muu püsiva kriisiülesandega asutuse või isiku riskianalüüsi asjaomase asutuse või isiku juht, kui määruses ei ole sätestatud teisiti. Sätte eesmärk on siduda riskianalüüsi kinnitamine selle asutuse või isiku juhtimisvastutusega, kelle püsiva kriisiülesande täitmist või toimepidevust riskianalüüs käsitleb. Asutuse või isiku juht vastutab oma pädevuse piires tegevuse korraldamise ja vajaliku valmisoleku tagamise eest. Seetõttu on põhjendatud, et riskianalüüsis esitatud hinnangud, tuvastatud puudujäägid ja planeerimisvajadused vaadatakse läbi juhtimistasandil. Lõikes sätestatud üldreeglit kohaldatakse ulatuses, milles määruses ei ole asjaomase riskianalüüsi kinnitamiseks ette nähtud erikorda. Sellised erisused on sätestatud muu hulgas elutähtsa teenuse osutaja ja kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi kinnitamise kohta.

Lõikes 3 sätestatakse, et elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi kinnitab elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või tema KORKS-i § 82 lõike 4 alusel määratud asutus. Riskianalüüsi kinnitamisel saab toimepidevuse korraldaja või tema määratud asutus hinnata, kas riskianalüüs vastab kehtestatud nõuetele, selles on piisavalt käsitletud teenuse toimepidevust mõjutavaid ohte ja sõltuvusi ning esitatud hinnangud on põhjendatud. Samuti võimaldab kinnitamine tuvastada võimalikke puudujääke, mida tuleb arvestada teenuse toimepidevuse tagamisel ja kriisiplaani koostamisel.

Lõikes 4 sätestatakse, et kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi kinnitab valla- või linnavalitsus, kui kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktis ei ole sätestatud teisiti. Valla- või linnavalitsuse kinnitamispädevus on põhjendatud asjaoluga, et riskianalüüs käsitleb kohaliku omavalitsuse üksuse haldusterritooriumil avalduvaid ohte ning nende võimalikku mõju kohaliku omavalitsuse püsivate kriisiülesannete täitmisele, toimepidevusele ja tema korraldatavate elutähtsate teenuste toimepidevusele. Riskianalüüsi järeldused on seetõttu olulised kohaliku omavalitsuse tegevuse ja kriisiplaneerimise korraldamisel. Käesolevas lõikes on ette nähtud ka võimalus kehtestada kohaliku omavalitsuse üksuse õigusaktiga riskianalüüsi kinnitamiseks teistsugune pädevusjaotus. See võimaldab arvestada kohaliku omavalitsuse üksuse sisemist töökorraldust ja juhtimisstruktuuri, säilitades kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse.

Eelnõu §-s 18 sätestatakse riskianalüüsi avalikustamise ning selles sisalduva teabe asjaomastele asutustele ja isikutele kättesaadavaks tegemise nõuded, et tagada riskianalüüside tulemuste avalikkusele kättesaadavus ning toetada riskianalüüside koostajate vahelist teabevahetust.

Lõikes 1 sätestatakse riskianalüüsi koostaja kohustus avalikustada riskianalüüsi juurdepääsupiiranguta osa oma veebilehel, et tagada avalikkusele teabe kättesaadavus riskianalüüsides käsitletud ohtude ja riskide kohta ning suurendada teadlikkust võimalikest kriisiolukordadest ja nende tagajärgedest. Riskianalüüside avalikustamine võimaldab elanikel, ettevõtjatel ja teistel huvitatud isikutel tutvuda riskianalüüside peamiste järeldustega ning arvestada neid oma tegevuses ja kriisideks valmistumisel. Avalikustamise kohustus hõlmab üksnes riskianalüüsi seda osa, millele ei ole kehtestatud juurdepääsupiirangut. Riskianalüüs võib sisaldada teavet kriitiliste tegevuste, oluliste võimete, taristu, infosüsteemide, sõltuvuste ja võimalike nõrkuste kohta, mille avalikustamine võib kahjustada elutähtsate teenuste

toimepidevust või muid kaitstavaid huve. Seetõttu tuleb enne avalikustamist hinnata riskianalüüsis sisalduva teabe avalikustamise lubatavust ning tagada juurdepääsupiiranguga teabe kaitse kooskõlas asjaomaste õigusaktidega.

Lõikes 2 sätestatakse riskianalüüsi koostaja kohustus teha riskianalüüsis sisalduv teave asjaomastele asutustele ja isikutele kättesaadavaks nende ülesannetest tulenevast teadmisvajadusest lähtudes ning ulatuses, mis on vajalik nende riskianalüüside koostamiseks, et riskianalüüside koostamisel oleks võimalik kasutada teiste asutuste ja isikute riskianalüüsides sisalduvat asjakohast teavet. Eri asutuste ja isikute püsivate kriisiülesannete täitmine ning toimepidevus võivad sõltuda ühistest võimetest, taristust, teenustest ja muudest ressurssidest. Seetõttu võib ühe asutuse või isiku riskianalüüsis sisalduv teave olla vajalik teise asutuse või isiku riskide ja sõltuvuste hindamiseks. Teabe kättesaadavaks tegemisel lähtutakse asjaomase asutuse või isiku ülesannetest tulenevast teadmisvajadusest. See tähendab, et teave tehakse kättesaadavaks üksnes ulatuses, milles see on vajalik teabe saaja riskianalüüsi koostamiseks.

Erinevalt lõikes 1 sätestatud avalikustamisest ei piirdu lõike 2 alusel toimuv teabe kättesaadavaks tegemine üksnes avaliku teabega. Asjaomastele asutustele ja isikutele võib nende ülesannete täitmiseks olla vajalik ka juurdepääsupiiranguga teave. Sellise teabe kättesaadavaks tegemisel tuleb järgida teabele juurdepääsu ja selle kaitset reguleerivaid õigusakte. Säte ei anna iseseisvat õigust saada teavet, millele juurdepääs ei ole seaduse kohaselt lubatud. Teabe kättesaadavaks tegemine ei tähenda tingimata kogu riskianalüüsi edastamist. Riskianalüüsi koostaja võib teha kättesaadavaks üksnes need andmed, kirjeldused või hinnangud, mis on vajalikud teabe saaja riskianalüüsi koostamiseks. Selline lähenemine võimaldab toetada riskianalüüside omavahelist seostatust ja vähendada teabe põhjendamatut dubleerimist, tagades samal ajal tundliku teabe kaitse.

Eelnõu §-s 19 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse ning muu püsiva kriisiülesandega asutuse või isiku riskianalüüsi ajakohasuse hindamise ja riskianalüüsi muutmise kord.

Lõikes 1 sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse ning muu püsiva kriisiülesandega asutuse või isiku kohustus hinnata vähemalt üks kord aastas oma riskianalüüsi ajakohasust ning teavitada hindamise tulemusest asjaomast pädevat asutust. Ajakohasuse hindamise eesmärk on selgitada välja, kas riskianalüüsis käsitletud ohud, riskihinnangud, kriitilised tegevused, võimed ja sõltuvused vastavad jätkuvalt tegelikule olukorrale ning kas pärast riskianalüüsi koostamist või viimast muutmist on ilmnenud asjaolusid, mis võivad mõjutada selle sisu või järeldusi. Hindamisel tuleb arvestada muu hulgas muutusi ohu- ja riskikeskkonnas, püsivate kriisiülesannete sisus, teenuste osutamise korralduses ning kriitiliste tegevuste toimimiseks vajalikes ressurssides ja sõltuvustes.

Vähemalt iga-aastane hindamine võimaldab tuvastada riskianalüüsi muutmise vajaduse õigel ajal, ilma et kõiki riske tuleks igal aastal tingimata uuesti tervikuna analüüsida. Kui hindamise tulemusel selgub, et riskianalüüs on ajakohane, ei ole üksnes korralise hindamise tõttu vaja seda muuta.

Hindamise tulemusest teavitatakse sõltuvalt riskianalüüsi koostajast ja asjaomase asutuse pädevusest elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldajat või tema KORKS-i § 82 lõike 4 alusel määratud asutust, Päästeametit, asjaomast ministeeriumi või Riigikantseleid. Teavitamise eesmärk on anda pädevale asutusele ülevaade riskianalüüside ajakohasusest ja võimalikest muutmisvajadustest ning toetada riskianalüüside omavahelist seostatust ja kriisiplaneerimise korraldamist.

Lõike 2 kohaselt algatab riskianalüüsi koostanud asutus või isik riskianalüüsi muutmise ja muudab riskianalüüsi kuue kuu jooksul muutmise vajaduse tuvastamisest arvates, kui riskianalüüs ei ole ajakohane, selles esineb ebatäpsus või ilmneb muu asjaolu, mille tõttu on vaja riskianalüüsi muuta. Riskianalüüsi muutmise vajadus võib ilmneda nii lõikes 1 sätestatud korralise ajakohasuse hindamise käigus kui ka muul ajal, sealhulgas kriisiolukorra, häire, katkestuse, õppuse või muu sündmuse tulemusel. Muutmise kohustus ei sõltu seega üksnes iga-aastasest hindamisest. Kuuekuuline tähtaeg võimaldab riskianalüüsi koostajal koguda muutmiseks vajalikku teavet, hinnata muutunud asjaolude mõju ning läbida riskianalüüsi muutmiseks ettenähtud menetluse. Tähtaja arvestus algab muutmise vajaduse tuvastamisest.

Lõikes 3 sätestatakse Riigikantselei, asjaomase ministeeriumi, elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja või tema KORKS-i § 82 lõike 4 alusel määratud asutuse ning Päästeameti õigus teha oma pädevuse piires riskianalüüsi koostajale ettepanek riskianalüüsi muutmiseks. See võimaldab riskianalüüsi muutmise vajadusele tähelepanu juhtida ka asutustel, kellel võib oma ülesannete täitmisel tekkida teavet riskianalüüsi ajakohasust või selles esitatud hinnangute põhjendatust mõjutavate asjaolude kohta. Ettepaneku tegemise õigus on seotud asjaomase asutuse pädevusega. See tähendab, et ettepanek peab lähtuma riskianalüüsi sisust ja asjaoludest, mis on seotud ettepaneku tegija ülesannete või vastutusvaldkonnaga.

Asjaomase ministeeriumi all peetakse siinkohal silmas nii ministeeriumi, kelle valitsemisalasse riskianalüüsi koostaja kuulub, kui ka ministeeriumi, kelle ministri vastutusvaldkonda kuulub tema täidetav püsiv kriisiülesanne. Selline eristus on vajalik, kuna riskianalüüsi koostaja valitsemisalasse kuulumine ja tema täidetava püsiva kriisiülesande valdkondlik vastutus ei pruugi kattuda. Säte võimaldab riskianalüüsi muutmise ettepaneku teha mõlemal ministeeriumil oma pädevuse piires.

Ettepanek ei too automaatselt kaasa riskianalüüsi muutmise kohustust. Riskianalüüsi koostaja peab ettepanekut viivitamata hindama ning algatama riskianalüüsi muutmise juhul, kui selleks on alust. Selline korraldus võimaldab arvestada pädevate asutuste tähelepanekuid, säilitades samal ajal riskianalüüsi koostaja vastutuse analüüsi sisu ja muutmise vajaduse hindamise eest. Kui riskianalüüsi koostaja leiab, et muutmiseks puudub alus, peab ta oma otsust ettepaneku tegijale põhjendama. Põhjendamiskohustuse eesmärk on tagada muutmisettepanekute sisuline läbivaatamine ning võimaldada ettepaneku tegijal mõista, millistel asjaoludel riskianalüüsi muutmisest loobuti.

Lõikes 4 sätestatakse, et riskianalüüsi muutmisel kohaldatakse vastavalt riskianalüüsi koostamise, arvamuse avaldamiseks esitamise, kooskõlastamise, kinnitamise, avalikustamise ja teabe kättesaadavaks tegemise kohta kehtestatud nõudeid. Sätte eesmärk on tagada, et riskianalüüsi muudetakse samade sisuliste ja menetluslike põhimõtete alusel, nagu see esimest korda koostati. See võimaldab säilitada riskianalüüsi nõuetekohasuse ning tagada, et asjaomased asutused ja isikud oleksid muudatused vajalikus ulatuses läbi vaadanud.

Lõikes 5 sätestatakse elutähtsa teenuse osutaja kohustus vaadata riskianalüüs vähemalt üks kord nelja aasta jooksul tervikuna läbi, hinnates uuesti kõiki asjakohaseid riske.

Sätte eesmärk on tagada, et lisaks iga-aastasele ajakohasuse hindamisele toimuks elutähtsa teenuse osutaja riskide perioodiline terviklik hindamine. Korraline ajakohasuse hindamine keskendub eelkõige muutunud asjaolude ja võimalike ebatäpsuste tuvastamisele, kuid nelja-aastase läbivaatamise käigus tuleb uuesti hinnata kõiki asjakohaseid riske ka juhul, kui vahepeal ei ole tuvastatud konkreetset muutmise vajadust. Terviklik läbivaatamine võimaldab hinnata, kas riskianalüüsis käsitletud ohud ja ohustsenaariumid on jätkuvalt asjakohased, kas nende

realiseerumise tõenäosus ja võimalikud tagajärjed on muutunud ning kas olemasolevad riskikäsitlusmeetmed on piisavad. Samuti võimaldab see hinnata kriitiliste tegevuste, nende toimimiseks vajalike võimete ning oluliste sõltuvuste muutumist.

Nelja-aastane läbivaatamise kohustus ei piira lõigetes 1 ja 2 sätestatud kohustust hinnata riskianalüüsi ajakohasust vähemalt kord aastas ning muuta riskianalüüsi vajaduse ilmnemisel. Kui olulised muutused ilmnevad enne nelja-aastase ajavahemiku möödumist, tuleb riskianalüüsi muuta lõikes 2 sätestatud korras ja tähtaja jooksul.

Eelnõul on viis lisa. Lisade koostamisel on lähtutud muu hulgas elutähtsa teenuse osutajate riskianalüüside senistest nõuetest ja hindamispraktikast, eelkõige HOS-i § 39 lõike 5 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021. a määrusest nr 75 „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuded, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“. Eelnõuga laiendatakse sellest varasemast regulatsioonist pärinevate hindamispõhimõtete ja vormide kohandatud kasutamist ka teistele püsiva kriisiülesandega asutustele ja isikutele, säilitades elutähtsa teenuse osutajatele vajalikud erinõuded. Selline lähenemine võimaldab tugineda senisele praktikale, arvestada eri riskianalüüside eesmärkide ja ulatusega ning tagada riskihinnangute võrreldavuse.

Lisas 1 sätestatakse ohustsenaariumi realiseerumise tõenäosuse hindamise skaala ja kriteeriumid. Tõenäosuse hindamisel lähtutakse üldjuhul järgmise kolme aasta jooksul ohu ulatuslikuks sündmuseks või kriisiolukorraks kujunemise võimalikkusest. Kolmeaastane hindamisperiood on kooskõlas üleriigilise riskianalüüsi koostamistsükliga. Lisas sätestatud juhtudel kasutatakse ohu kriisiolukorraks kujunemise eeldataval ajavahemikul põhinevat kriteeriumi, mis võimaldab arvestada ka ohtudega, mille hindamiseks kolme aasta perspektiiv ei ole asjakohane või mille kohta puuduvad piisavalt usaldusväärsed tõenäosusandmed. Ühiste hindamisaluste eesmärk on tagada riskihinnangute võrreldavus. Kui riskide hindamisel kasutatakse määruses sätestatust erinevat metoodikat, kohaldatakse hindamistulemuste esitamise suhtes § 3 lõiget 10, sealhulgas elutähtsa teenuse osutajale ette nähtud erisust.

Lisas 2 sätestatakse ohustsenaariumi realiseerumise tagajärgede raskuse hindamise alused. Tagajärgede hindamisel võetakse arvesse püsiva kriisiülesande täitmise häire ulatust ning tegevuse taastamise kiirust ja võimalikkust. Selline käsitlus võimaldab hinnata nii häire ulatust kui ka selle kestusest tulenevat mõju kriisiülesande täitmisele. Elutähtsa teenuse osutajatele on ette nähtud varasemast regulatsioonist lähtuvad täiendavad hindamiskriteeriumid, mis käsitlevad avalikkuse usaldust (seni: mainet) ja majanduslikku mõju.

Lisas 3 sätestatakse riskiklassid ja nende määramise maatriks, mis on üle võetud varasemast elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi regulatsioonist. Riskiklass määratakse ohustsenaariumi realiseerumise tõenäosuse ja tagajärgede raskuse põhjal. Üleriigilise riskianalüüsi koostamisel annavad osalejad riskihinnangud oma pädevuse piires. Riigikantselei korraldab valdkondadeülese analüüsi koostamist ja tagab riskihinnangute võrreldavuse, võttes ohustsenaariumide tagajärgede koondhinnangute kujundamisel arvesse eri kriisiülesannete valdkondadele avalduvat mõju.

Lisas 4 sätestatakse elutähtsa teenuse osutaja tegevuste kriitilisuse hindamise alused, mis põhinevad varasemal regulatsioonil. Hindamisel arvestatakse teenuse katkestuseni või häireni kuluvat aega ja võimaliku katkestuse ulatust, et määrata kindlaks põhjalikumat analüüsi vajavad tegevused. Hindamismetoodikat ja selle kohaldamist on täpsemalt selgitatud § 14 lõigete 4–6 juures.

Lisas 5 esitatakse kriitiliste tegevuste toimimiseks oluliste ressursside kirjeldamise vorm, mis põhineb samuti varasemal regulatsioonil. Vorm võimaldab ühetaoliselt kirjeldada vajalikke ressursse, nende pakkujaid, asendatavust ja olulisust kriitilise tegevuse toimimiseks. Vormi kasutamise eesmärki on täpsemalt selgitatud § 13 lõike 6 juures.

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga (EL) 2022/2557, mis käsitleb elutähtsa teenuse osutajate toimepidevust (CER direktiiv). Direktiivi artiklites 5 ja 12 on sätestatud vastavalt liikmesriigi ja elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi nõuded. Direktiivi ülevõtmiseks tehtud HOS-i muudatused jõustusid 18. oktoobril 2024 ning asjaomane regulatsioon sisaldub alates 1. oktoobrist 2026 KORKS-is. Käesoleva määrusega täpsustatakse KORKS-i alusel riskianalüüside koostamise ja muutmise nõudeid, sealhulgas ohtude ja sõltuvuste hindamist ning elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi koostamise ja läbivaatamise korda. Määruse kohaldamisala on CER direktiivist laiem, hõlmates ka kohaliku omavalitsuse üksuste ning teiste püsiva kriisiülesandega asutuste ja isikute riskianalüüse.

4. Määruse mõjud

Määrusega täpsustatakse üleriigilise riskianalüüsi, kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi ning muu püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku, sealhulgas elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi sisu, koostamise, menetlemise, avalikustamise ja muutmise nõudeid. Mõju hindamisel eristatakse KORKS-ist tulenevaid kohustusi ning käesoleva määrusega kehtestatavate täpsemate nõuete iseseisvat mõju. Riskianalüüsi koostamise põhikohustus, selle adressaatide ring ning eri tasandite riskianalüüside süsteem tulenevad KORKS-ist. Neid ei käsitata käesoleva määruse uue iseseisva mõjuna.

Määruse peamine iseseisev mõju seisneb KORKS-iga ette nähtud riskianalüüside süsteemi rakendamises ühtsete sisu-, metoodika- ja menetlusnõuete kaudu. Positiivne mõju avaldub riskihinnangute võrreldavuses, eri tasandite riskianalüüside seostamises ning kriisiplaanide, võimevajaduse ja õppuste paremas kavandamises. Peamine ebasoovitav mõju on esmakordse kohandamise ja hilisema ajakohastamisega seotud täiendav töö- ja halduskoormus.

Riskide hindamine ei ole paljude adressaatide jaoks uus tegevus. Enne KORKS-i rakendamist on riskide hindamist tehtud muu hulgas HOS-i alusel, elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldamisel ning asutuste ja ettevõtjate riskijuhtimises. Määrus võimaldab olemasolevat teavet taaskasutada, kasutada tunnustatud metoodikat ja koostada teatavatel juhtudel ühiseid dokumente. Elutähtsate teenuste ja nende osutajate ringi varasem laiendamine ning sellega kaasnenud kohanemiskulud ei tulene käesolevast määrusest.

4.1. Mõju riigi julgeolekule ja kriisivalmidusele

Mõju sihtrühm: riik ja ühiskond tervikuna ning püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud

Määruse positiivne mõju seisneb riskihinnangute selgemas seostamises püsivate kriisiülesannete, nende täitmiseks vajalike võimete ja kriisiülesannete valdkondadega. Ühtsemad nõuded ohustsenaariumidele ning tuvastatud asjaolude, eksperdihinnangute, eelduste ja teabelünkade eristamine võimaldavad paremini hinnata analüüside järelduste põhjendatust. Olemasolevate riskikäsitlusmeetmete piisavuse hindamine koos enne meetmete arvestamist antud riskihinnanguga aitab eristada ohu suurust ja olemasolevate meetmete panust selle vähendamisse.

Üleriigilise riskianalüüsi koostamistsükli lühendamine neljalt aastalt kolmele ning elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi iga-aastane ajakohasuse hindamine ja nelja-aastane tervikläbivaatamine toetavad muutunud asjaolude korrapärasemat arvestamist. Iga-aastane ajakohasuse hindamine oli üleriigilise ja kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi puhul juba varem ette nähtud.

Mõju olulisuse hinnang: Mõju on valdavalt kaudne ja positiivne. Määruse iseseisev mõju seisneb eelkõige KORKS-iga loodud riskihindamise süsteemi kvaliteedi ja võrreldavuse parandamises, kriisivalmiduse süsteemi loomise laiem mõju tuleneb seadusest.

4.2. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Mõju sihtrühm: Riigikantselei, ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused, Eesti Pank ja Finantsinspektsioon nende pädevuse piires ning kohaliku omavalitsuse üksused

Riigikantselei ülesanded hõlmavad üleriigilise riskianalüüsi koostamise juhtimist, lähteülesande koostamist, osaliste koostöö koordineerimist, valdkondadeülese analüüsi korraldamist, analüüsiosade koondamist ning riskianalüüsi ajakohasuse hindamist. Ministeeriumidel ja teistel üleriigilise analüüsi koostamises osalejatel tuleb hinnata oma pädevusvaldkonna ohte, teha koostööd asjaomaste asutustega ning esitada analüüsiosad. Täiendav töökoormus tekib eelkõige ühiste metoodiliste lähtekohtade rakendamisel, sõltuvuste ja ahelmõjude analüüsimisel ning eri valdkondade hinnangute kooskõlastamisel. Selle töö täpne maht sõltub lähteülesandes määratud analüüsi ulatusest ja senise teabe kasutatavusest.

Kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks tähendab määrus riskianalüüsi sisunõuete täpsustamist, sealhulgas haldusterritooriumil avalduvate ohtude mõju hindamist kohaliku omavalitsuse püsivatele kriisiülesannetele ja tema korraldatavate elutähtsate teenuste toimepidevusele. Päästeamet koordineerib kohaliku omavalitsuse üksuste riskianalüüside koostamist ja koostööd. Arvamuse avaldamise, kooskõlastamise ja kinnitamise menetlused ning vähemalt iga-aastane ajakohasuse hindamine nõuavad nii koostajatelt kui ka menetlusest osalevatelt asutustelt tööaja kavandamist.

Kohaliku omavalitsuse üksuste koormus ei ole ühetaoline. Suurema riskijuhtimise kogemuse ja ajakohaste alusmaterjalidega üksusel võib määruse rakendamine piirduda olemasoleva analüüsi täiendamisega. Väiksema personali- ja analüüsivõimekusega üksuse suhteline koormus võib olla suurem. Koormust aitab vähendada Päästeameti koordineeriv tegevus ning võimalus kasutada olemasolevaid hinnanguid ja analüüse. Kohaliku omavalitsuse üksuse ja elutähtsa teenuse osutaja ühise dokumendi koostamise võimalus võib vähendada sama teabe korduvat kogumist, kuid eeldab osalejate koostööd.

Määruse kohaselt võib kasutada olemasolevaid ajakohaseid riskihinnanguid ja tunnustatud riskijuhtimismetoodikaid. Juba hinnatud asjaolusid ei pea uuesti hindama. See piirab dubleerimist ja võimaldab säilitada valdkondlikud töövõtted. Samas võib määruses sätestatud viisil tulemuste esitamine kaasa tuua täiendavat vormistamis- ja võrdlustööd. Ajakohasuse iga-aastane hindamine ei tähenda automaatselt kogu analüüsi uuesti koostamist. Sisulise muutmise vajadus sõltub asjaolude muutumisest.

Mõju olulisuse hinnang: Avaliku sektori töökorraldusele avalduv mõju on otsene ja korduv ning hinnanguliselt väike kuni keskmine. Ebasoovitav mõju seisneb täiendavas tööajas ja võimalikus menetluskoormuses. Ühtsed metoodilised nõuded ja seniste analüüside taaskasutamine võivad pikemas vaates töömahtu vähendada.

4.3. Mõju majandusele ja ettevõtjate halduskoormusele

Mõju sihtrühm: elutähtsa teenuse osutajad ning muud eraõiguslikud püsiva kriisiülesandega isikud, kellel on KORKS-i alusel riskianalüüsi koostamise kohustus

Elutähtsa teenuse osutajatele ei ole riskianalüüsi koostamine üldjuhul uus tegevus. Määruse täiendav mõju tuleneb eelkõige ühtsetest sisunõuetest, kriitiliste tegevuste ja nende toimimiseks vajalike ressursside ning sõltuvuste täpsemast käsitlemisest, hindamistulemuste esitamisest ja riskianalüüsi menetlemisest ning ajakohastamisest. Töömaht sõltub sellest, mil määral senine riskianalüüs juba sisaldab nõutavat teavet. Teisalt võimaldab määrus kasutada olemasolevaid analüüse ja oma tunnustatud metoodikat ning koostada riskianalüüsi ühise dokumendina või muu dokumendi osana. Elutähtsa teenuse osutaja peab erineva hindamisviisi korral esitama hinnangud määruses sätestatud viisil vaid juhul, kui toimepidevuse korraldaja peab seda põhjendatult vajalikuks.

Seni tuli elutähtsa teenuse osutajal hinnata riskianalüüsi ajakohasust vähemalt kord kahe aasta jooksul. Edaspidi tuleb seda teha vähemalt kord aastas. Iga-aastane kontroll ei tähenda automaatselt kogu dokumendi uuesti koostamist.

Ettevõtja kulud on peamiselt seotud töötajate tööajaga ning dokumentide kooskõlastamise ja ajakohastamisega. Määrus ei kehtesta iseseisvat üldist kohustust teha kõigi riskianalüüsis tuvastatud puudujääkide kõrvaldamiseks kindlas mahus investeeringuid. Selliste meetmete vajadus ja kulu sõltuvad riskide hindamise tulemustest ning muudest kohaldatavatest kohustustest.

Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ kohaselt tuleb ettevõtjate, inimeste või vabaühenduste halduskoormuse suurenemisel üldjuhul ette näha ka halduskoormust vähendavaid muudatusi. Sellest nõudest võib muu hulgas kõrvale kalduda, kui halduskoormus lisandub riigikaitse või julgeoleku oluliste vajaduste tõttu. Käesoleva määruse puhul on nimetatud erand asjakohane selles ulatuses, milles täiendavad nõuded tulenevad sellistest vajadustest. Määruse koostamisel on sellest sõltumata kasutatud eespool kirjeldatud lahendusi, mis piiravad halduskoormuse kasvu ning võivad pikemas vaates aidata seda vähendada.

Mõju olulisuse hinnang: Määruse iseseisev mõju ettevõtjate halduskoormusele on valdavalt väike kuni keskmine, kuid üksikute keerukate teenuseosutajate või esmakordselt riskianalüüsi koostavate isikute puhul võib olla suurem. Peamine ebasoovitav mõju on ajutine kohanemiskoormus ja hilisem regulaarne ajakohastamistöö. Seda piiravad olemasolevate hinnangute kasutamise, metoodilise paindlikkuse ja ühise dokumendi võimalused.

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

Määruse rakendamisega kaasnevate tegevuste ja kulude hindamisel tuleb arvestada, et riskianalüüside koostamise kohustus ei ole Eesti õiguskorras uus. Enne KORKS-i jõustumist reguleerisid riskianalüüside koostamist HOS ning selle alusel kehtestatud rakendusaktid. Käesoleva määrusega ei kaasne Riigikantseleile ega ministeeriumidele täiesti uut üleriigilise riskianalüüsi koostamise ülesannet. Varasemast regulatsioonist on sisuliselt üle võetud üleriigiliste ohtude analüüsimine, riskide ja nende mõju hindamine, valdkondadevaheliste sõltuvuste käsitlemine, asutustevaheline koostöö ning riskianalüüsi koostamise juhtimine

Riigikantselei poolt. Täiendav mõju võib tuleneda eelkõige üleriigilise riskianalüüsi koostamise sageduse muutumisest, mis võib suurendada Riigikantselei ja riskianalüüsi koostamises osalevate asutuste töökoormust. Muudatuse mõju seisneb eelkõige analüüsi ulatuse ja ülesehituse täpsustamises, mitte täiesti uute analüüsitegevuste lisandumises.

Ka kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamise kohustus ei ole täiesti uus kohustus. Oluline osa kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüsi koostamisega seotud tegevustest on varasemast regulatsioonist üle võetud. Kui varem keskendus kohaliku omavalitsuse üksuse riskianalüüs eelkõige tema korraldatavate elutähtsate teenuste toimepidevusele, tuleb KORKS-i ja käesoleva määruse kohaselt hinnata ka ohtude mõju teiste püsivate kriisiülesannete täitmisele ning kohaliku omavalitsuse üksuse enda toimepidevusele. Määruse iseseisev mõju seisneb nende riskide hindamise täpsemates nõuetes. Täiendava mõju ulatus sõltub sellest, kui suures osas on vastavad ohud ja sõltuvused kohaliku omavalitsuse üksuse varasemates analüüsides juba käsitletud.

Elutähtsa teenuse osutajatele ei ole riskianalüüsi koostamise kohustus samuti uus. Seetõttu ei saa elutähtsa teenuse osutajate riskianalüüside koostamisega seotud tööjõukulu ega kriitiliste tegevuste, ressursside ja sõltuvuste hindamist tervikuna käsitada käesoleva määruse uue mõjuna. Need tegevused olid olulises osas ette nähtud juba HOS-i alusel kehtestatud nõuetega. Täiendav mõju võib kaasneda riskianalüüside ajakohasuse hindamise sageduse muutumisega. Varasema määruse kohaselt tuli elutähtsa teenuse osutajal hinnata riskianalüüsi ajakohasust vähemalt kord kahe aasta jooksul või oluliste asjaolude muutumisel. Käesoleva määruse kohaselt tuleb seda teha vähemalt kord aastas. Seega suureneb perioodilise ajakohasuse hindamise sagedus, kuid see ei tähenda igal aastal kogu riskianalüüsi uuesti koostamise kohustust.

Täiendavat töökoormust võivad põhjustada ka nõuded, mille eesmärk on tagada riskianalüüside omavaheline seostatus ning asjakohase teabe kättesaadavus teistele riskianalüüside koostajatele. Samas oli asutustevaheline koostöö ning riskianalüüside koostamiseks vajaliku teabe arvestamine ette nähtud ka varasemas regulatsioonis. Seetõttu tuleb nende nõuete mõju hinnata eelkõige senise töökorralduse täpsustamise ja ühtlustamisena.

Käesoleva määruse mõju on suurem nendele püsiva kriisiülesandega asutustele ja isikutele, kellele enne KORKS-i jõustumist riskianalüüsi koostamise kohustust ei kohaldatud. Nende jaoks võib riskianalüüsi koostamine tähendada uue tööprotsessi kujundamist, asjakohaste ohtude ja sõltuvuste esmakordset süsteemset hindamist ning riskianalüüsi ajakohasuse tagamist. Samas tuleneb püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku riskianalüüsi koostamise põhikohustus KORKS-ist. Käesoleva määruse täiendav mõju seisneb nende kohustuste täitmiseks kehtestatavates täpsemates nõuetes ja menetluskorras.

Määruse rakendamisega seotud peamised kulud on tööjõukulud, mis kaasnevad riskianalüüside koostamise, ajakohasuse hindamise, muutmise ning asutustevahelise koostööga. Kuna oluline osa nendest tegevustest oli ette nähtud juba HOS-i ja selle rakendusaktidega, ei ole põhjendatud arvestada kogu nimetatud töömahtu käesoleva määruse täiendava kuluna. Täiendavaks kuluks saab pidada eelkõige senise regulatsiooniga võrreldes lisanduvat analüüsi- ja menetlusmahtu ning riskianalüüside koostamise või ajakohasuse hindamise sageduse muutumisest tulenevat töökoormust.

Määruse rakendamisega ei kaasne otsest tulu riigieelarvesse ega kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvetesse.

Kokkuvõttes on käesoleva määruse rakendamisega seotud tegevustest oluline osa varasemast HOS-i regulatsioonist üle võetud. Peamised muudatused võrreldes senise regulatsiooniga puudutavad riskianalüüside käsitlusala, üleriigilise riskianalüüsi koostamise ja elutähtsa teenuse osutajate riskianalüüside ajakohasuse hindamise sagedust ning riskianalüüside omavahelist seostatust. Nende muudatuste puhul tuleb eristada KORKS-ist tulenevaid nõudeid käesoleva määruse iseseisvast mõjust. Uue mõju ulatus sõltub riskianalüüsi koostaja varasemast tegevusest ja olemasolevate analüüside kasutamise võimalustest. Olemasoleva teabe põhjal ei ole võimalik määrata, kui suure osa riskianalüüside koostamise kogukulust moodustab täiendav töökoormus. Küll aga saab järeldada, et varem HOS-i alusel riskianalüüse koostanud asutuste ja isikute puhul on tegemist valdavalt olemasolevate kohustuste jätkamise ja täpsustamisega, samal ajal kui varem vastava kohustuseta püsiva kriisiülesandega asutuste ja isikute puhul võib rakendamise mõju olla suurem.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras. KORKS jõustus 1. oktoobril 2026. Määruses ei ole vaja ette näha täiendavaid üleminekusätteid, kuna riskianalüüside koostamise üleminekukord on sätestatud KORKS-i § 185 lõigetes 4, 8 ja 10. Muu hulgas peavad püsiva kriisiülesandega asutused ja isikud, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksused, koostama KORKS-is ja selle alusel kehtestatud nõuetele vastava riskianalüüsi hiljemalt 31. detsembriks 2027.

7. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumidele ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule. Seejuures arvestatakse, 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 esitatakse arvamuse avaldamiseks Eesti Pangale, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale ja Eesti Tööandjate Keskliidule. Lisaks esitatakse eelnõu arvamuse avaldamiseks Finantsinspektsioonile, Riigikogu Kantseleile, Vabariigi Presidendi Kantseleile, Riigikontrollile, Õiguskantsleri Kantseleile ja Riigikohtule, arvestades, et eelnõu § 1 lõike 4 kohaselt on püsiva kriisiülesandega asutuse ja isiku riskianalüüsi kohta sätestatud nõuded ja kord neile soovituslikud.

Keit Kasemets
Riigisekretär