3.1.4. Peaminister

Peaministri (PM) ülesanne on nii valitsuse kui ka valitsuse poliitika esindamine ja juhtimine ning valitsuse töövõime tagamine. Peaministri juhtimispädevust piirab ühelt poolt valitsuse kollegiaalne pädevus ning teiselt poolt ministrite õigus juhtida ministeeriume. Peaminister juhib küll valitsuse poliitikat, kuid see sõltub sama palju ka valitsuse kollegiaalsetest otsustest. Seejuures saab peaminister tagada, et erinevate valitsemisalade tegevused oleksid omavahel kooskõlas. Tavaolukorras peaminister ministritele korraldusi anda ei saa, küll aga tekib see õigus kriisiolukorras, kui olukorra lahendamine takerdub või ei liigu soovitud tempos.

Peaminister juhib riigi toimimist nii igapäevaselt kui ka kriisiolukorras või kriisiolukorra lahendamiseks välja kuulutatud erikorras. KORKS-i kohaselt on peaminister kriisiolukorra juht, kelle ülesanne on tagada Vabariigi Valitsuse tegevuse ühtsus, koordineeritus ja tõhus otsustamine kõigis kriisiolukordades ning nende lahendamise etappides (§ 36). Vajadusel tuleb kriisiolukorra lahendamisel rakendada erikordi, mis võimaldavad kiiret ja koordineeritud tegutsemist.

Ava kõik

Peaministri roll ja vastutus

Põhiseaduse § 93 järgi esindab peaminister Vabariigi Valitsust ja juhib selle tegevust. Peaminister on valitsuse poliitika sisuline kujundaja, kelle ülesanne on hoida valitsus tervikuna toimivana ja tagada selle töövõime igas olukorras. KORKS täiendas õigusruumi tervikliku raamistikuga, mille kaudu lahendatakse Vabariigi Valitsuse ja peaministri juhtimisel nii suure mõjuga tsiviilkriise kui ka mittesõjalisi ja sõjalisi riigikaitselisi kriisiolukordi. Kuigi kriisiolukorra või selle lahendamiseks väljakuulutatud erikorra lahendamist juhib strateegilisel tasandil peaminister, vastutab kriisiolukorra vahetu lahendamise eest ülesannete jäävuse põhimõttel riigi kriisiplaanis määratud valitsusasutus (nt Kaitsevägi, Päästeamet), Finantsinspektsioon või elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja (nt kohaliku omavalitsuse üksus, Eesti Pank).

Peaminister kuulub Riigikaitse Nõukogu koosseisu (§ 6), kus arutatakse kriisiolukordadega, sh riigikaitsega seotud küsimusi. Nt saavad nõukogu liikmed enne erakorralise seisukorra või sõjaseisukorra väljakuulutamise ettepaneku esitamist esitada seisukohti, jagada teavet ning ühiselt kaaluda võimalikke lahendusvariante. Riigikaitse Nõukogu aruteluprotsess aitab vältida ennatlike või läbimõtlemata ettepanekute jõudmist Riigikogu ette ning toetab kaalutletud otsuste tegemist kriisiolukorra lahendamisel.

Tegevused kriisiolukorraks valmistumisel

Peaminister määrab, lähtudes riigi kriisiplaanist, oma korraldusega ministri vastutusel olevad püsivad kriisiülesanded. Püsiva kriisiülesande määramine peaministri korraldusega konkreetsele ministrile tagab ministri suurema isikliku vastutuse tema vastutusel olevate kriisiülesannete täitmisel ning teiselt ka peaministri kui kriisiolukorra juhi suurema vastutuse kriisiolukorraks valmisoleku eest. Säte on kooskõlas ka Vabariigi Valitsuse seaduse § 3 lõikega 2, mis näeb ette, et ministrite pädevuse ministeeriumi juhtimisel ja ministrite vastutusvaldkonnad määrab peaminister korraldusega.

Peaminister esindab Vabariigi Valitsust ja juhib selle tegevust. See tähendab ühtlasi, et PM otsustab Vabariigi Valitsuse istungi aja ja päevakorra ning juhatab istungit. Selle kestel on peaministril oluline roll kriisiolukordadeks valmistumisel, sest tal on õigus kujundada Valitsuses arutatavate teemade ringi ja rõhuasetust, kutsuda istungile teisi isikuid teemasid tutvustama, aga ka nõuda ministrilt selgitusi tema tegevuse kohta, sh ministri vastutusvaldkonnas olevate püsivate kriisiülesannete täitmiseks valmistumise kohta.

Kriisiolukorraks valmistumine on ka osalemine nt Euroopa Ülemkogu ja NATO tippkohtumistel ning seal Eesti seisukohtade esindamine ning liitlaste seas toetuse loomine eri valdkondades.

Tegevused kriisiolukorras

Peaminister **on kriisiolukorra juht** (§ 36) ja seda ka eriolukorra, erakorralise seisukorra, sõjaseisukorra, mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamise korral. Ta peab tagama, et valitsus püsib usaldusväärne, otsustusvõimeline ja ühtselt tegutsev ka kriisiolukorras, sh neis olukordades, kus ohus on riigi julgeolek või põhiseaduslik kord. Peaministril ja Vabariigi Valitsusel on keskne roll selles, et kriisiolukorda lahendatakse koordineeritult ning vajadusel kaasa-takse sellesse kogu riik ja ühiskond.

Vabariigi Valitsuse kollegiaalse valitsemise põhimõtte järgi toetuvad peaministri otsused valitsuse ühiselt kujundatud seisukohtadele, kui valitsus on konkreetses küsimuses otsuse teinud. Seejuures on Vabariigi Valitsus Eesti iseseisvust ja sõltumatust, territoriaalset terviklikkust ja põhiseaduslikku korda ähvardava vahetu ohu korral otsustusvõimeline, kui valitsuse istungist võtab lisaks peaministrile osa vähemalt kaks ministrit (Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) § 16 lg 2^{1}). Juhul kui valitsus ei ole ühtset seisukohta kujundanud, piiravad peaministri otsustusruumi põhiseadus ja teised seadused.

Peaministri ja valitsuse kätte koondub kriisiolukorra ajal kogu oluline teave eri asutustest ja osalistelt, mis **võimaldab tal juhtida kriisi strateegiliselt ja tervikpildist lähtudes**. Vabariigi Valitsus sõnastab otsused, millele tugineb ulatuslike piirangute ja elanikkonnakaitse meetmete kehtestamine, ressursside ümberjaotamine ning kriitiliste võimete mobiliseerimine. Kriisiolukorras laieneb valitsuse volitus, sh õigus teha teatud erakorralisi otsuseid, mis on vajalikud kriisiolukorra kiireks ja tõhusaks lahendamiseks. See tähendab, et valitsus lepib peaministri juhtimisel sisuliselt kokku, milliseid samme kriisiolukorra lahendamiseks astutakse, ning tagab, et kõik valdkonnad tegutsevad koordineeritult kriisiolukorra mõju leevendamiseks.

Selline ülesannete ja volituste jaotus tagab, et peaminister saab toimida **kriisiolukorra strateegilise juhina**, tuginedes valitsuse kollektiivsele otsustusvõimele ning kasutades terviklikku ülevaadet olukorrast, mis on vajalik tasakaalustatud ja tõhusate lahenduste kujundamiseks. Kriisiolukorras kannab peaminister poliitilist vastutust olukorra lahendamise eest ning tagab, et ministrid, asutused ja teised osalised täidaksid neile pandud ülesandeid koordineeritult ja ühtse eesmärgi saavutamise suunas.

Kriisiolukorra ajal jääb ministritele ja ministeeriumidele endiselt vastutus oma valitsemisala eest vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele. Samal ajal suureneb peaministri otsustusõigus kriisiolukorra juhina, mis võimaldab tal vajadusel suunata või korrigeerida valdkondade tegevust, et tagada olukorra ühtne ja tõhus lahendamine. See omakorda tähendab, et **ministrid peavad kriisiolukorra ajal olema selle lahendamiseks valmis täitma peaministri korraldust**.

Suurenenud otsustusõigust saab peaminister kasutada olukordades, kus kriisiolukorra lahendamine takerdub või ei liigu vajalikus tempos. See võib juhtuda näiteks siis, kui minister või tema haldusala asutused ei reageeri, ei tee vajalikke otsuseid või ei vii tegevusi ellu koordineeritult. Sellistes olukordades on peaministril õigus sekkuda, et tagada kriisiolukorra lahendamise järjepidevus ja tõhusus. KORKS-i § 43 lg 2 sätestab selged tingimused: **peaministri korraldus on lubatud ainult juhul, kui vastutav asutus ei tegutse ise, tegutseb ebapiisavalt või hilineb ning sekkumine on hädavajalik kriisiolukorra lahendamiseks**.

Kui kriisiolukorra ajal annab samale asutusele korralduse nii peaminister kui ka valdkonna eest vastutav minister, tuleb lähtuda kõrgemalseisva institutsiooni ehk peaministri korraldusest. See tagab otsustusprotsessi selguse ja hierarhilise üheselt mõistetavuse, et kriisiolukorras ei tekiks vastuolulisi juhiseid.

Kriisiolukorra ajal on ühtne ja koordineeritud tegutsemine hädavajalik. Seetõttu peab iga minister **peaministrit kui kriisiolukorra juhti viivitamata teavitama** kõigist valitsemisalas plaanitavatest tegevustest või meetmetest, mis võivad mõjutada kriisiolukorra juhi korraldusi või kriisiolukorra lahendamise üldist kulgu (§ 42 lg 1). Nii välditakse vastuolulisi otsuseid ja tagatakse, et kõigi valdkondade tegevus toetab sama eesmärki.

Kriisiolukorra ajal võib tekkida ka vaidlusi selle üle, kuidas haldusülesandeid jagada või täita. Sellised vaidlused tuleb lahendada esmalt ministeeriumide ja asutuste omavahelises koostöös või vajadusel ministrite vahelisel kokkuleppel. Kui kokkulepet ei saavutata, otsustab vaidluse peaminister kui kriisiolukorra juht (§ 42 lg 2).

Kriisiülesannetega seotud otsused

Vaata ka **ptk 1.5. Kriisiülesanded**

Kriisiolukorra juhina on peaministril õigus otsustada, **kuidas püsivaid kriisiülesandeid kriisi ajal täidetakse**. See tähendab, et peaminister võib vajaduse korral muuta püsiva kriisiülesande täitmise ulatust – sh seda vähendada –, kui seda ei ole varasemalt tehtud või kui olukord nõuab ümberhindamist (§ 12 lg 8 p 1). Selline võimalus tagab, et ressursid ja tähelepanu suunatakse kriisiolukorra lahendamisel kõige olulisematele aspektidele ning välditakse ülemäärast koormust valdkonda-des, mis ei ole kriisiolukorra lahendamise seisukohalt esmatähtsad.

Lisaks võib peaminister kriisiolukorra ajal **anda ka ühekordseid kriisiülesandeid** (§ 15 lg 3), mis on suunatud konkreetse, ajaliselt piiritletud vajaduse täitmisele. Need ülesanded võimaldavad kiiresti reageerida muutuvatele oludele ja tagada, et valitsuse ning teiste osaliste tegevus vastaks kriisiolukorra kulgemisele võimalikult täpselt ja tõhusalt.

Kokkuvõtvalt on kriisiolukorra juhi ehk **peaministri otsused kriisiolukorra ajal**:

1. ministrile otse korralduste andmine (§ 43 lg 1);
2. kriisiolukorra lahendamise eest vastutavale asutusele korralduse andmine, kui asutus seda ise

(õigel ajal) ei tee (§ 43 lg 2);
3. eri valitsemisalasse kuuluvate vaidluste lahendamine, kui kokkulepet ei saavutata madalamal tasandil (§ 42 lg 2);
4. püsiva kriisiülesande täitmisele asumise otsustamine ja selle mahu, sh vähendamise määramine, kui seda pole varem tehtud (§ 12 lg 8 p 1);
5. ühekordse kriisiülesande andmine (§ 15 lg 3).

Lisaks on peaministril kriisiolukorra juhina õigus:

1. kohustada kriisiolukorra ajal massiteabevahendi valdajat, elektroonilise side ettevõtjat ning muud isikut avaldama või edastama, arvestades olemasolevaid tehnoloogilisi lahendusi, tasuta, muutmata kujul ja ettenähtud ajal kriisiolukorra lahendamiseks vajalikke teateid, käitumisjuhiseid ning siinses seaduses sätestatud juhul õigusakte (§ 54 lg 1);
2. otsustada EE-ALARM-i (§ 93 lg 5) või sireeniseadme (§ 93 lg 8) kaudu viivitamatu ohuteate edastamine kriisiolukorra ajal.

Peaministri roll erikorra otsuste menetlemisel Riigikogus

Sõjaseisukorra ajal võib ette tulla olukordi, kus riigi julgeoleku või põhiseadusliku korra kaitsmiseks on vaja rakendada täiendavaid meetmeid, mis piiravad isikute põhiõigusi ja -vabadusi, kuid mida seadustes otseselt ette nähtud ei ole. Sellist sammu võib kaaluda ainult siis, kui **kõik seaduses juba sätestatud piiravad meetmed on täielikult ära kasutatud ega ole eesmärgi saavutamiseks enam piisavad** (§ 62 lg 1).

Sellisel juhul võib Vabariigi Valitsus otsustada rakendada ajutist ja seaduses sätestamata piirangut, kuid üksnes nii kaua, kui see on hädavajalik ohu tõrjumiseks. Kõik rakendatavad meetmed peavad seejuures austama inimväärikuse põhimõtet.

On oluline rõhutada, et ka kõige tõsisemates olukordades ei tohi riik piirata neid põhiõigusi ja -vabadusi, mida põhiseadus selgesõnaliselt kaitseb. Keelatud on sekkuda õigustesse, mis on sätestatud põhiseaduse §-des 8 ja 11–18, § 20 lõikes 3, §-des 22 ja 23, § 24 lõigetes 2 ja 4, §-des 25, 27 ja 28, § 36 lõikes 2, §-des 40, 41 ja 49 ning § 51 lõikes 1. Need sätted kaitsevad muu hulgas õigust elule, keeldu piinamisele, süütuse presumptsiooni, perekonna- ja eraelu puu-tumatust ning usuvabadust.

Sellise otsuse edastab Vabariigi Valitsus viivitamata Riigikogule, kes võib enda otsusega kiita piirava meetme kehtestamise osaliselt või täielikult heaks (§ 62 lg 2). Riigikogu arutab otsuse eelnõud ühel lugemisel ning selle käigus esineb peaminister või tema volitusel mõni teine minister ettekandega, et selgitada Riigikogule otsuse põhjendusi (Riigikogu kodu- ja töökorra seadus (RKKTS) § 117^{1}).

Peaminister või tema volitatud minister esineb ettekandega Riigikogu istungil, kus arutatakse riigi julgeolekuga seotud kõige olulisemaid otsuseid (RKKTS § 118). Nende hulka kuuluvad:

1. erakorralise või sõjaseisukorra väljakuulutamine ja selle pikendamine,
2. mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni väljakuulutamine,
3. luba välisriigi relvajõudude viibimiseks Eesti territooriumil, kui see on vajalik Eestis toimuval

sõjalisel operatsioonil osalemiseks,
4. riigikaitselise kriisiolukorra kehtestamise heakskiitmine, heaks kiitmata jätmine või selle lõpetamine.

Viimati uuendatud 25.09.2026