3.2.2. Ministeeriumid

Ministeerium on valitsusasutus, mille ülesanne on toetada ministrit valitsemisala juhtimisel. Ministeerium kujundab valdkonna poliitikat, valmistab ette õigusakte, kavandab ressurssi, korraldab valitsemisala tegevust ning teeb järelevalvet valitsemisala asutuste üle.

KORKS lähtub ülesannete jäävuse põhimõttest (§ 3 lg 1), mille kohaselt valmistub iga asutus ohtudeks ja kriisiolukordadeks ning lahendab kriisiolukorda eelkõige tavapärase pädevuse piires. Seetõttu ei loo KORKS ministeeriumidele kriisi ajaks uut rolli, vaid eeldab, et need täidavad ka kriisiolukorras tavapärasest vastutusvaldkonnast tulenevaid ülesandeid ning tagavad valitsemisala valmisoleku ja toimepidevuse.

Ministeerium korraldab kriisivalmidust oma valitsemisalas, toetab ministrit valitsemisala tegevuse suunamisel ning tagab kriisiülesannete täitmiseks vajaliku ettevalmistuse ja koordineerimise. Mitmel ministeeriumil on lisaks elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja ülesanded, mille käigus vastutatakse valdkonna elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamise ja järelevalve eest.

Kriisivalmidus on osa ministeeriumi tavapärasest juhtimisest, planeerimisest ja ressursi juhtimisest. Ministeeriumi juhtkond vastutab selle eest, et ministeerium, valitsemisala asutused ning vajaduse korral elutähtsad teenused oleksid ohtudeks ja kriisiolukordadeks valmistunud ja suudaksid täita ülesandeid ka kriisiolukorras.

Siseministeeriumil on lisaks valitsemisala kriisivalmiduse korraldamisele keskne roll elanikkonnakaitsepoliitika kujundamisel ja selle arendamise suunamisel riigis tervikuna. Elanikkonnakaitse on riigi ja ühiskonna tegevused, mis toetavad inimeste valmisolekut kriisiolukorra ajal ise toime tulla, kaitsevad inimesi kriisiolukorrast tuleneva ohu eest ja abistavad tagajärgedega toimetulemisel (§ 2 lg 2). Samas peavad elanikkonnakaitsega seotud tegevused (elanikkonnakaitse koolitused, ohuteavitus, päästetööd, ulatuslik evakuatsioon, varjumine, esmaabi ja katastroofimeditsiin, vältimatu sotsiaalabi, psühhosotsiaalne kriisiabi ning muu inimestele hädavajalik abi (§ 91 lg 1) olema kavandatud kõigi ministeeriumide vastutusvaldkonnas.

Ministeeriumi vastutus ei piirdu üksnes ministeeriumi kui asutusega. Kriisivalmiduse vaates hõlmab vastutus kogu valitsemisala, sh valitsemisala asutusi, hallatavaid riigiasutusi, koostööpartnereid ning valdkonnaga seotud kriitilisi teenuseid. Mitme ministeeriumi (nt Kliimaministeerium elektri osas ja Kultuuriministeerium rahvusringhäälingu osas) ülesanne on korraldada elutähtsate teenuste toimepidevust oma vastutusvaldkonnas. Sel juhul peab ministeerium tagama, et teenuse osutajad on ohtudeks ja kriisiolukordadeks valmistunud ning suudavad teenust osutada ka tõsiste häirete või kriisiolukorra ajal (§ 82 jj).

Ministeerium täidab kriisivalmiduse süsteemis korraga mitut rolli: peab tagama organisatsiooni valmisoleku, koordineerima kogu valitsemisala kriisivalmidust ja tegema koostööd teiste ministeeriumidega valitsemisaladeüleste küsimuste lahendamise ning mõnel juhul korraldama ka elutähtsate teenuste toimepidevust. Rollid täiendavad üksteist ja neid ei saa käsitleda eraldiseisvalt.

Joonis 11. Ministeerium kui valitsemisala kriisivalmiduse korraldaja ja koordinaator



Ministeerium tegutseb kriisivalmiduse süsteemis korraga kolmes omavahel seotud rollis. Aluseks on ministeeriumi roll püsiva kriisiülesandega asutusena. Sellele lisandub vastutus kogu valitsemisala kriisivalmiduse korraldamise eest ning mõnel juhul ka elutähtsa teenuse toimepidevuse korraldaja ülesanded (§ 9 lg 1, § 12 lg 3, § 82).

Ava kõik

Ministeeriumi roll kriisivalmiduses

Ministeerium peab olema valmis jätkama põhitegevust ja kriisiülesannete täitmist ka kriisiolukorras. Kriisivalmidus ei ole üksnes kriisiolukordade lahendamise eest vastutavate ametnike ülesanne, vaid osa ministeeriumi igapäevasest juhtimisest.

Ministeerium on KORKS-i tähenduses püsiva kriisiülesandega asutus. KORKS- § 12 lg 5 kohaselt määrab peaminister ministri vastutusvaldkonnas olevad **püsivad kriisiülesanded (vaata ka ptk)**. Ministeeriumi ülesanne on tagada nende täitmine, sh kujundada vajalik poliitika, valmistada ette õigusloome, kavandada ressurss, korraldada koostöö ning teha järelevalvet. Püsivad kriisiülesanded tulenevad ministeeriumi vastutusvaldkonnast ning nende täitmiseks peab ministeerium tagama vajalikud võimed, personali, vahendid ja varud (§ 12 lg 3, 5 ja 9).

Praktikas koosneb iga püsiv kriisiülesanne mitmest tegevusest, protsessist ja tööülesandest, mis tuleb ministeeriumi kriisiplaanis või muudes planeerimise dokumentides täpsustada. Näiteks võib ministeeriumi püsiv kriisiülesanne olla seotud küberturvalisuse, vanglate toimepidevuse või kohtusüsteemi toimimise tagamisega, kuid selle täitmine eeldab omakorda õigusloomet, juhtimist, kommunikatsiooni, hankeid, rahastamist ja muid toetavaid tegevusi.

Kriisivalmidus on juhtimisülesanne. Ministeeriumi juhtkond peab tagama, et organisatsioon tervikuna teab kriisiülesandeid, omab nende täitmiseks vajalikku ressurssi ning suudab rakendada kriisiplaane ja

teisi ettevalmistatud lahendusi.

Kriisiplaan on juhtimisvahend. Selle eesmärk ei ole üksnes täita seadusest tulenevat kohustust, vaid kirjeldada, kuidas ministeerium ohu, häire või kriisiolukorra korral ajal töötab, otsuseid teeb, suhtleb ja ressursse kasutab (§ 20). Samuti peab olema kavandatud kriisiülesannete täitmise toimepidevus (§ 23). Toimepidevuse lahendused võivad sisalduda kriisiplaanis, olla koostatud toimepidevusplaanina või reguleeritud muudes organisatsiooni siseaktides, kuid peavad olema eelnevalt läbi mõeldud ja rakendatavad.

Kriisiülesannete täitmiseks vajalikud **kriisirollid ja vastutajad tuleb määrata juba valmistumisel**. Kriisiolukorra ajal ei ole võimalik hakata otsustama, kes täidab konkreetseid ülesandeid või kes keda asendab. Seetõttu peavad kriisiülesannete täitmisega seotud rollid, vastutavad isikud, asendajad ning töökorraldus olema eelnevalt määratud ja harjutatud (§ 107–114).

Ministeerium kui valitsemisala kriisivalmiduse koordinaator

Kriisiolukorra ajal on ministeeriumi keskne ülesanne tagada **valitsemisala tegevuse ühtsus ja koordineeritus**. Siinkohal tähendab koordineerimine eelkõige valitsemisala olukorrateadlikkuse tagamist, ühiste eesmärkide ja prioriteetide määratlemist, tegevuste kooskõlastamist, valitsemisala võime ja ressursi kasutamise suunamist ning tervikpildi loomist valitsemisala asutuste tegevusest. Ministeerium ei asenda valitsemisala asutuste seadusest tulenevate ülesannete täitmist, vaid tagab, et nende tegevus toetab ühist eesmärki ja moodustab kriisiolukorra lahendamisel tervikliku süsteemi.

Sama oluline on **koordineerida valitsemisala tegevust teiste ministeeriumide ja asutustega**. Ministeerium peab kriisivalmiduse korraldamisel ja kriisiolukorra lahendamisel arvestama, kuidas tema valitsemisala otsused ja tegevused mõjutavad teiste valitsemisalade ülesannete täitmist, ning kooskõlastama valitsemisalade ülesed tegevused asjaomaste ministeeriumide ja asutustega. Eriti oluline on see kriisiülesannete puhul, mille täitmine sõltub mitme valitsemisala tegevusest, võimest või ressursist.

Valmistumise korraldamine

Kriisivalmiduse loomine ja hoidmine on ministeeriumi üks keskne ülesanne. KORKS-i kohaselt **korraldab ministeerium kriisiolukorraks valmistumist oma valitsemisalas** (§ 9 lg 1). See tähendab, et ministeerium ei vastuta üksnes oma asutuse valmisoleku eest, vaid koondab tervikliku ülevaate kogu valitsemisala riskidest, võimetest, sõltuvustest ja kriisiülesannetest ning tagab, et valitsemisala asutused on ohtudeks ja kriisiolukordadeks valmistunud ühtse põhimõtte alusel. Ühtlasi vastutab kogu valitsemisala kriisivalmiduse eest ning tagab, et valitsemisala asutused suudavad täita ülesandeid nii tavaolukorras kui ka kriisiolukorra ajal (§ 9 lg 1; § 36 lg 4). Ministeeriumi roll kriisivalmiduses erineb enamiku teiste asutuste rollist selle poolest, et ministeerium ei vastuta üksnes oma asutuse valmisoleku eest, vaid kogu valitsemisala tervikpildi eest ning peab tagama, et valitsemisala asutuste tegevus moodustaks kriisiolukorra ajal ühtselt toimiva terviku.

Valmistumise etapis peab ministeeriumil olema ülevaade vastutusvaldkonna püsivatest

kriisiülesannetest ning tagatis, et nende täitmiseks vajalikud võimed on kavandatud, arendatud ja rahastatud. Selleks seob ministeerium **kriisiülesannetest tulenevad vajadused valdkonna strateegilise planeerimise, arengukavade ja eelarveprotsessiga**. Riigikaitse tasandil toetavad võimearendust mh julgeolekustrateegia ja riigikaitse arengukava (§ 5). Ministri vastutusvaldkonda kuuluvad püsivad kriisiülesanded määratakse peaministri korraldusega riigi kriisiplaanis (§ 12 lg 5). Riigikogu asjaomasel komisjonil on õigus küsida ministrilt selgitusi tema vastutusvaldkonda kuuluvate püsivate kriisiülesannete täitmiseks valmistumise ja nende täitmise kohta (§ 12 lg 6).

Ministri vastutusvaldkonda määratud püsiv kriisiülesanne ei tähenda, et ministeerium peab kõiki selle täitmiseks vajalikke tegevusi ise tegema. Ülesannet võib täita ministeeriumi valitsemisala asutus vastavalt talle õigusaktidega määratud ülesannetele ja pädevusele. Ministeerium peab seejuures tagama ülesande täitmise korralduse, koordineerimise ja selleks vajalike võimete arendamise. Ülesande täitmine valitsemisala asutuse kaudu ei vabasta ministrit vastutusest oma vastutusvaldkonna püsiva kriisiülesande täitmiseks valmistumise ja selle täitmise eest.

Samuti peab ministeeriumil olema ülevaade valitsemisala riskidest, kriitilistest sõltuvustest ja võimetest ning suutlikkus suunata valitsemisala asutuste kriisivalmiduse arendamist ja koordineerida kriisiplaneerimist. Ministeerium kui püsiva kriisiülesandega asutus peab tegema **riskianalüüsi** (§ 18 + viide riskianalüüsi ptk). Oluline osa sellest on koostöö teiste ministeeriumide, valitsemisala asutuste, kohalike omavalitsuste ning muude partneritega.

Valitsemisala kriisijuhtimise korraldus ja koostööpõhimõtted kavandatakse ministeeriumi **kriisiplaanis** (§ 20 + viide kriisiplaani ptk). Selleks peab ministeeriumil olema ülevaade valitsemisala kriisiülesannetest, võimetest, riskidest ja valmisolekust ning kriisiplaanis kirjeldatud ülesannete täitmise ja koostöö korraldus. Ministeeriumi kriisiplaan on üks olulisemaid valitsemisala kriisijuhtimise ja koordineerimise vahendeid. Ministeerium võib koostada ühise kriisiplaani koos valitsemisala asutusega ning Rahandusministeerium võib koostada ühise kriisiplaani koos Eesti Panga ja Finantsinspektsiooniga (§ 20 lg 5).

Elanikkonnakaitse (§ 91) puudutab kõiki valdkondi. Kuigi elanikkonnakaitset koordineerib Päästeamet, peavad kõik ministeeriumid arvestama oma kriisiplaanis elanikkonnakaitse tegevustega ning tegema nende kavandamisel koostööd Päästeametiga (§ 20 lg 1 p 7 ja lg 14).

Õppuste (§ 20) korraldamist käsitletakse täpsemalt peatükis „Õppused". (viide)

Toimepidevuse tagamiseks (§ 23) määrab ministeerium kontaktpunkti, kelle ülesanne on tagada kriisivalmidusega seotud teabe vahetamine ja koostöö korraldamine (§ 23). Lisaks kogub ministeerium vastutusvaldkonnas tegutsevate püsiva kriisiülesandega isikute kontaktpunktide andmeid, kui seadus näeb ette nende esitamise asjaomasele ministeeriumile (§ 23 lg 4). Nii tekib ministeeriumil terviklik ülevaade valdkonna kriisiülesannete täitjatest ning vajalikest kontaktidest kriisiolukorras. Toimepidevuse tagamist käsitletakse täpsemalt peatükis „Toimepidevus". (viide)

Paljud ministeeriumid täidavad täiendavalt seadusest tulenevaid valdkondlikke ülesandeid. Näiteks kooskõlastavad kohalikud omavalitsused kriisiplaani enne Päästeametile esitamist Sotsiaalkindlustusameti ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga (§ 20 lg 12).

Valmistumise etapis osaleb minister lisaks valitsemisala juhtimisele riigiülese julgeoleku- ja kriisipoliitika kujundamises. Ministeeriumi ülesanne on tagada, et valitsemisala kriisivalmidus oleks seotud riigi laiema julgeoleku- ja kriisivalmiduse eesmärgiga ning et valdkonna seisukohad ja vajadused oleksid esindatud riigiülestes otsustusprotsessides. Lisaks ministeeriumi ja valitsemisala juhtimisele osalevad ministrid riigiüleses kriisijuhtimises ja julgeolekupoliitika kujundamises. Vabariigi Presidendi juures tegutsev Riigikaitse Nõukogu arutab riigikaitse ja riigi julgeoleku seisukohalt olulisi küsimusi ning selle koosseisu kuuluvad peaminister ning valitsuse oluliste valdkondade eest vastutavad ministrid. See aitab tagada, et valitsemisalade kriisivalmidus ja riiklik julgeolekupoliitika oleksid omavahel seotud (§ 6 lg 4).

Kontrollnimekiri

- Valitsemisala püsivad kriisiülesanded on kaardistatud ning nende täitjad ja vastutus on selgelt määratud
- Püsivate kriisiülesannete täitmiseks vajalik personali-, vahendite ja muu ressursi vajadus on kaardistatud ning selle tagamise viis läbi mõeldud
- Ülevaade valitsemisala riskidest ja olulistest sõltuvustest teistest valitsemisaladest ja partneritest on olemas
- Valitsemisala kriisiaegne töökorraldus, vastutajad ja kontaktid on teada
- Ministeeriumi kriisiplaan on aja- ja asjakohane
- Valitsemisala asutused on kaasatud kriisiplaneerimisse ning vajaduse korral on nende ülesanded püsivate kriisiülesannete täitmisel kindlaks määratud
- Koostöö teiste ministeeriumide ja partneritega on korraldatud ning valitsemisalade ülesed sõltuvused läbi mõeldud
- Õppused on korraldatud ja õppetunnid on arvestatud plaanide ja võimete arendamisel
- Kriisiülesannete täitmiseks vajalike isikute ja partnerite kontaktandmed on ajakohased

Kriisiolukorra ajal: valitsemisala tegevuse juhtimine ja koordineerimine

Kriisiolukorra ajal muutub ministeeriumi keskseks ülesandeks oma valitsemisala tegevuse juhtimine ja koordineerimine. KORKS kohaselt tagab ministeerium valitsemisala tegevuse ühtsuse ja koordineerituse ning toetab oma valdkonnas kriisiolukorra lahendamise eest vastutavat asutust (§ 36 lg 4).

Kriisiolukorra ajal peab ministeerium looma ja hoidma valitsemisala olukorrapilti ning tagama, et otsustajatel oleks ülevaade kriisiolukorra mõjust valdkonnale, kriitiliste ülesannete täitmise seisust ja vajalikest meetmetest. Selleks kogub, analüüsib ja vahendab ministeerium teavet valitsemisala asutustelt ja koostööpartneritelt ning valmistab ette otsuseid valdkonna prioriteetide seadmiseks ja kriisiolukorra lahendamise toetamiseks (§ 36 lg 4; § 42 lg 1).

Olukorrapildi alusel määrab ministeerium valitsemisala prioriteedid ning suunab ressursi eelkõige püsivate kriisiülesannete täitmisele. Kriisiolukorra ajal tuleb kriisiülesandeid täita eelisjärjekorras ning vajadusel võib piirata või edasi lükata tegevusi, mis ei ole kriisiolukorra lahendamiseks vältimatult vajalikud (§ 41).

Minister vastutab selle eest, et kriisiolukorra lahendamisel oleks tagatud valitsemisala tegevuse ühtsus

ning vajalik koostöö teiste osapooltega. Minister peab viivitamata teavitama kriisiolukorra juhti ehk peaministrit ja teisi olulisi osalisi meetmetest või tegevustest, mis võivad mõjutada kriisiolukorra lahendamist või selle ühtset juhtimist (§ 42 lg 1). Ministril tuleb täita kriisiolukorra juhi antud korraldusi (§ 43). Kui minister ei ole kriisiolukorra juhi korraldust täitnud, võib kriisiolukorra juht anda vajaliku korralduse otse asjaomasele valitsusasutusele (§ 44).

Kriisiolukorra lahendamisel on oluline tagada toimiv teabevahetus avalikkusega (§ 92). Ministeerium peab valitsemisalas korraldama avalikkuse teavitamise ning tagama, et valdkonna seisukohad, juhised ja hoiatused jõuaksid sihtrühmadeni aegsasti ning oleksid kooskõlas riigi üldise kriisikommunikatsiooniga. Vajaduse korral osaleb ministeerium ohuteavituse korraldamises vastavalt vastutusvaldkonnale. Avalikkuse teavitamist ja ohuteavitust käsitletakse täpsemalt peatükis „Ohuteavitus, varjumine ja kriisivalmidus”. (viide)

Kriisiolukord võib mõjutada Eesti võimet täita rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustusi. Sel juhul korraldab Välisministeerium Vabariigi Valitsuse eelneval heakskiidul rahvusvaheliste organisatsioonide ja lepingupartnerite teavitamise vastavalt rahvusvahelistes lepingutes sätestatud korrale (§ 35 lg 1). Ministeeriumid peavad kriisi ajal arvestama, et nende tegevus või kavandatavad meetmed võivad kaasa tuua rahvusvahelise teavitamise vajaduse.

Kriisiolukorra ajal võib ministeeriumil olla täiendavaid valdkonnast tulenevaid ülesandeid. Näiteks võib tegevusvaru haldamise eest vastutaval ministril olla roll tegevusvaru kasutuselevõtmisel või sellega seotud otsuste ettevalmistamisel (§ 101). Tegevusvaru süsteemi käsitletakse täpsemalt peatükis „Varud ja muud varustuskindluse tagamise meetmed”. (viide)

Riigikaitselise kriisiolukorra ajal tuleb arvestada ka sõjalise riigikaitse vajadustega. Kui Kaitsevägi jätab riigi sõjaliseks kaitseks vältimatult vajalikul põhjusel täitmata mõne seaduse alusel kehtestatud nõude või normi, tuleb sellest esimesel võimalusel teavitada asjaomast ministrit (§ 40). See tagab, et ministril on ülevaade oma valitsemisala tegevust mõjutavatest erandlikest meetmetest.

Kontrollnimekiri

- Valitsemisala olukorrapilt on loodud
- Oluline teave liigub valitsemisala asutuste ja partnerite vahel
- Kriitilised probleemid ja otsustuskohad on kaardistatud
- Püsivad kriisiülesanded on prioriseeritud (§ 41)
- Kriisiolukorra juhti on vajalikest meetmetest teavitatud (§ 42)
- Vajalikud otsused on ette valmistatud ministrile ja Vabariigi Valitsusele
- Avalikkuse teavitamine on korraldatud
- Koostööpartnerid on kaasatud

Pärast kriisiolukorda: taastamine ja õppetundide rakendamine

Ministeeriumi roll ei lõpe kriisiolukorra lahendamisega. Sama oluline kui kriisiolukorra lahendamine on

valitsemisala tavapärase toimimise taastamine ning kriisiolukorrast saadud kogemuste kasutamine kriisivalmiduse parandamiseks. Kriisiolukorra järel tuleb hinnata, kuidas täideti kriisiülesandeid, millised meetmed osutusid tõhusaks ning millistes valdkondades ilmnes puudusi või täiendavat arendusvajadust.

Taastamise etapis peab ministeeriumil olema tervikpilt kriisiolukorra mõjust vastutusvaldkonnale ning ministeerium peab koordineerima tegevusi, mis on vajalikud valitsemisala tavapärase toimimise taastamiseks. Vajadusel tuleb taastada kriisiolukorra käigus kasutatud ressurss, ajakohastada koostöökorraldust ning kavandada täiendavad meetmed valdkonna kerksuse suurendamiseks.

Kriisist saadud õppetund on oluline sisend edasiseks kriisivalmiduse arendamiseks. Ministeerium peab hindama kriisiolukorra käigus tehtud otsuseid, koostöö toimimist, ressursi piisavust ning kriisiplaanides kirjeldatud meetmete rakendumist. Saadud kogemusi tuleb kasutada riskianalüüsi, kriisiplaani, toimepidevuse korralduse, õppuste ning vajaduse korral ka õigusaktide ja juhtimiskorralduse ajakohastamisel.

Taastamisetapp ei ole seega üksnes kriisiolukorra lõpetamine edasise kriisivalmiduse parandamisealgus. Kriisiolukordadest ja õppustest saadud õppetundide süstemaatiline kogumine ning nende rakendamine aitab tugevdada kogu valitsemisala valmisolekut ja suurendada võimet toime tulla tulevaste kriisiolukordadega.

Kontrollnimekiri

- Kriisiolukorra mõjuvalitsemisalale on hinnatud
- Järelanalüüs on koostatud
- Õppetunnid on dokumenteeritud
- Kriisiplaan on uuendatud
- Riskianalüüs on uuendatud
- Kriisiolukorra käigus kasutatud ressursid on taastatud
- Vajalikud muudatused protsessides ja õigusruumis on kaardistatud
- Järgmised arendustegevused ja õppused on planeeritud
- Vajalike muudatuste rahastamisvajadus on hinnatud

Viimati uuendatud 02.10.2026