RKK ICDS
RAHVUSVAHELINE KAITSEUURINGUTE KESKUS
INTERNATIONAL CENTRE FOR DEFENCE STUDIES

Raport

Avar julgeolek ja riigikaitse

Avaliku sektori ja ühiskonna kaasamise proovikivid

Tomas Jermalavičius, Piret Pernik, Martin Hurt

koos
Henrik Breitenbauchiga
ja
Pauli Järvenpääga

Veebruar 2014

ISSN 2228-0529
ISBN 978-9949-9448-4-2

Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus
Toom-Rüütli 12-6, 10130 Tallinn, Eesti
info@icds.ee, www.icds.ee
Tel.: +372 6949 340
Fax: +372 6949 342

Sisukord

Kasutatud lühendid 3
Kokkuvõte 4
Sissejuhatus 9
I OSA. Sidusgruppide omavaheline suhtlus avara julgeoleku tingimustes – tingimused edukaks koostööks 10
Sissejuhatus 10
I.1. Mõned eelnevad terminoloogilised täpsustused 10
I.2. Tingimused riiklikul tasandil 12
I.3. Tingimused valitsuse tasandil 13
I.4.1 Ametkonna iseloom 16
I.4.2 Meeskonna iseloom 17
I.4.3 Üksikisiku iseloom 18
I osa järeldused 19
I osa põhipunktid 19
II OSA. Eri riikide lahendused ja kogemused 21
Sissejuhatus 21
II.1 Taani 21
II.1.1 Taust 21
II.1.2 Välised probleemid ja algatused 21
II.1.3 Riigisisesed probleemid ja algatused 25
II.1.4 Paindlikkuse potentsiaalne hind 27
II.2 Soome 28
II.2.1 Taust 28
II.2.2 Võtmekontseptsioonid 29
II.2.3 Ohustsenaariumid 30
II.2.4 Peamised tegutsejad ja nende vastutusalad 30
II.2.5 Julgeolekukomisjoni oluline roll 32
II.2.6 Muud teemad 32
II.3 Holland 33
II.3.1 Politiline raamistik – sugugi mitte nii terviklik? 33
II.3.2 Terviklik lähenemine kui Hollandi julgeolekupoliitika oluline komponent 34
II.3.3 Rakendusmehhanismid 35
II.3.4 Kultuurilised aspektid 38
II.4 Rootsi 38
II.4.1 Taust 38
II.4.2 Põhimõisted 40
II.4.3 Aluspõhimõtted 40
II.4.4 Õiguslikud aspektid 41
III.4.5 Riiklik tasand 42
III.4.6 Piirkondlik tasand 43
III.4.7 Kohalik tasand 44
III.4.8 Ametkondadevahelist suhtlust soodustavad mehhanismid 44
II osa järeldused 45
II osa põhipunktid 45
III OSA. Eesti hetkeseis – riigikaitse laia käsitluse rakendamise proovikivid 47
Sissejuhatus 47

III.1 Taust 47
III.2 Institutsiooniline ja õigusraamistik 48
III.2.1 Riigikaitseseadus ja riigikaitse arengukava 49
III.2.2 Institutsiooniline korraldus 50
III.2.3 Asutustevahelise koostöö parimad tavad 53
III.3 Eksperdiarvamused 54
III.3.1 Riigikaitse laia käsitluse filosoofilised alused 54
III.3.2 Strateegiline planeerimine ning keskpikk ja pikaajaline planeerimine 57
III.3.3 Strateegilise planeerimise käsiraamatud ja tööriistad 59
III.3.3 Finants- ja inimressursid 60
III.3.4 Koordineeritud rakendamine 60
III.3.5 Koordineeriv keskasutus 61
III.3.6 Riigikaitse laia käsitluse rakendamise juhtimine ja selle ülesehitus 63
III.3.7 Riigikaitse laia käsitluse õigusraamistik 65
III.3.8 Ressursside koondamine ja jagamine ning koostalitlusvõime 67
III.3.9 Haridus, väljaõpe ja õppused 68
III.3.10 Rahvusvahelise koostöö avar käsitlus 69
III osa järeldused 70
III osa põhipunktid 70
Lõppjäreldused ja soovitused 72
Kasutatud allikad 77
Lisa nr 1 – mõisted 83
Lisa nr 2 – Eesti jõustruktuuride- ja valitsusasutuse regionaalne tööjaotus 87

Kasutatud lühendid

CBRN – Chemical, Biological, Radiological and Nuclear (keemia-, bioloogilisised-, radioloogilised- ja tuumarelvad)
CEP – Civil Emergency Planning (hädaolukordadeks planeerimine)
DEMA – Danish Emergencies Management Agency (Taani hädaolukordade juhtimise amet)
FSF – Danish Peace and Stabilisation Fund (Taani rahu- ja stabiliseerimise fond)
KTTK - Kriitilise tähtsusega taristu kaitseprogramm (Soome)
MSB – Swedish Civil Contingencies Agency (Rootsi kriisireguleerimise amet)
MTKK - Majandusarengu-, transpordi- ja keskkonnaküsimuste keskus (Soome)
NAVI – National Advisory Centre for the Critical Infrastructure (Elutähtsa taristu nõustamise riiklik keskus, Holland)
NCC – National Crisis Centre (Riiklik kriisikeskus, Holland)
NCTb – National Coordinator for Counter-Terrorism (Terrorismivastase võitluse riiklik koordinaator, Holland)
OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development (Majanduskoostöö- ja Arengu Organisatsioon)
PET – Danish Security and Intelligence Service (Taani politsei julgeoleku- ja luureteenistus)
PHA – Piirkondlikud haldusasutused (Soome)
RJS – Riigi julgeolekustrateegia (Holland)
RJVS – Rahvusvaheline julgeolekustrateegia (Holland)
SOVI – Strategic Council for the Critical Infrastructure Protection (Kriitilise tähtsusega taristu kaitse strateegiline nõukogu, Holland)
TTP – Tactics, Techniques and Procedures (taktika, töömeetodid ja püsitoimingud)
ÜKT – Ühiskond-kui-tervik
VKT – Valitsus-kui-tervik

Kokkuvõte

Käesolevas raportis tuvastatakse tingimused, mis on vajalikud riigi julgeoleku ja riigikaitse sidusgruppide edukaks koostööks avara julgeoleku ja riigikaitse strateegilises raamistikus. Aruanne teeb ülevaate kirjandusest, mis käsitleb kõikehõlmavaid ja integreeritud lähenemisi keerulistele julgeoleku- ja riigikaitseprobleemidele ning toob esile mõned olulisemad tegurid, millel põhinevad tõhusad algatused põhimõttel valitsus-kui-tervik (VKT) ja ühiskond-kui-tervik (ÜKT). Seejärel uuritakse mitme riigi – Hollandi, Rootsi, Soome ja Taani – kogemusi kõikehõlmavate julgeolekusüsteemide rajamisel. Viimaks võetakse luubi alla integreeritud riigikaitse kontseptsiooni juurutamise olukord Eestis. Aruanne lõpeb soovitustega Eesti seadusandjaile.

I OSA. Sidusgruppide omavaheline suhtlus avara julgeoleku ja riigikaitse puhul – tingimused edukaks koostööks

See osa aruandest võtab seisukoha, et nüüdisaegse julgeoleku ja riigikaitse iseloom nõuab valitsuselt ja valitsusvälistelt sidusgruppidelt koordineeritud kavandamist, ettevalmistusi ja tegevust, kuna ühelgi organisatsioonil üksinda pole keeruliste, mitmetasandiliste ja dünaamiliste hädaohtude ja riskidega toimetulekuks täielikku võimekust. See käib ühtviisi nii ohtude ennetamise, tegelike ohtudega aktiivse võitlemise kui ka ohtude tagajärgede ohjamise kohta. Sama kehtib ka hädaolukordade ning sõjaliste ja mittesõjaliste operatsioonide kohta nii kodu- kui ka välismaal.

Eri tasandeil on vajalikud sidusgruppide koostööd ja koordineerimist võimaldavad ning soodustavad tingimused ja meetmed, et tagada nende jõupingutuste omavaheline ühilduvus ja sünergia. Riiklikul tasandil peab riigi valitsemis- ja strateegiline kultuur soodustama tsiviiljulgeolekuorganisatsioonide ja relvajõudude koostööd plaanide koostamisel ja operatsioonide korraldamisel, mitte hoidma neid meelega lahus. Samuti peab olema üldine üksmeel julgeoleku ja riigikaitse eesmärkides ning selles, kuidas neid eesmärke täita.

Valitsuse tasandil on vajalikud strukturaalsed ja protseduurilised reformid, näiteks konkreetsete probleemide lahendamiseks mõeldud organisatsioonidevaheliste üksuste loomine, korraliku valitsuskabineti tasandil funktsioneeriva planeerimis- ja järelevalvemehhanismi loomine kogu julgeoleku- ja riigikaitsesektorile, millele on abiks asjakohased organisatsioonidevahelised kavandamismetoodikad ja -doktriinid ning väljaõppeprogrammid. Samuti on vajalik eri ministeeriumide planeerimismetoodika ühtlustamine ning tõhusamate paindlike mehhanismide loomine koostööks valitsusväliste sidusgruppidega seadusloome ning julgeoleku- ja riigikaitseoperatsioonide kavandamise ja teostamise vallas.

Organisatsioonid peavad olema teadlikud eri sidusgruppide rollidest, eesmärkidest, ressurssidest, võimetest ja tegevusest, samuti mõistma, milliseid kohustusi ja võimalusi kätkeb endas koostöö nendega. Oluline on ka organisatsioonide valmidus selliseks koostööks, mis hõlmab näiteks sobivat taristut, samuti organisatoorseid protseduure ja strukturaalseid võimalusi, mis võimaldavad koostööd teiste valitsus- ja valitsusväliste ning erasektori organisatsioonidega. Organisatsioonid peaksid eraldama piisavalt vahendeid

ühisteks õppusteks teiste sidusgruppidega, nende juhid aga peaksid edendama sisekliimat ja -kultuuri, mis soodustab koostööd teiste organisatsioonidega.

Uurimus järeldab, et tingimused ka meeskonna- ja individuaaltasandil on julgeoleku ja riigikaitse sidusgruppide omavahelise eduka suhtluse tagamiseks väga olulised. Mitmest organisatsioonist koosnevatel töörühmadel peaks olema ühine arusaam probleemidest, mida nad on seatud lahendama, samuti peaksid nad kasutama ühist terminoloogiat. Äärmiselt olulised elemendid on ka ühine väljaõpe, ühised ruumid, usalduse loomine ja asjakohane juhtimisstiil. Lõppude lõpuks aga lasub kõikehõlmava julgeoleku teostamine julgeoleku- ja riigikaitse-professionaalide õlul, kel on põhjalik ülevaade julgeolekust ja töökogemus mitmes organisatsioonis, kes mõistavad erinevusi sidusgruppide organisatsiooni- ja professionaalsete kultuuride vahel ning suudavad nende sidusgruppidega suhteid luua ja säilitada. Muutused kultuuris, ulatuslikud organisatsioonilised muutused ning põhimõtteid VKT/ÜKT au sees pidavad käitumismudelid ei saa tekkida ilma koostöövaimus välja õpetatud ja juhitud personalita.

Aruande esimene osa jõuab järeldusele, et parlamentidel on väga oluline roll ülaltoodud tingimuste kujundamisel kõigil tasandeil. Parlamentide ülesannete hulka kuuluvad näiteks avara julgeoleku ja riigikaitse teemadel ausa ja otsekohese debati edendamine, seadusandlike meetmete vastuvõtmine, et kahandada organisatoorseid tõkkeid informatsiooni levikul valitsusasutustes, valitsuselt aru pärimine reformide kohta julgeoleku- ja riigikaitsesektorites ning põhimõtte valitsus kui tervik ja ühiskond kui tervik raames vajaliku pädevusega kandidaatide esitamine juhtivatele ametikohtadele.

II OSA. Eri riikide lahendused ja kogemused

Riigi julgeoleku alal tegevate osaliste omavaheline koostöö julgeoleku kõigis valdkondades on **Soomes** pikk ja edukas ajalooline traditsioon. Kuni 1990. aastateni oli põhitähelepanu sellel, kuidas kõige paremini rakendada riigi ressursse riigikaitse teenistusse. Sestpeale on üha rohkem rõhku pandud avarale julgeolekule, kus sõjaline riigikaitse on vaid üks, ehkki äärmiselt oluline julgeoleku aspekt. Tänapäeval on eesmärk tagada ühiskonna elutähtsate teenuste toimimine ühiselt, kus riigi- ja kohalikud võimud, erasektor ning mitmesugused valitsusvälised organisatsioonid teevad koostööd, tagamaks Soome kodanikele võimalikult kõrge julgeolek. Riiklikul tasandil koordineerib seda julgeolekukomisjon (varem julgeoleku- ja riigikaitsekomitee), mille ülesanne on jälgida, kavandada, ette valmistada, koordineerida ja juurutada kõiki meetmeid, mis võetakse kasutusele Soome avara julgeoleku täiustamiseks.

Taanis on aastatuhande vahetusest peale sektoriülesed probleemi-püstitused ja algatused andnud tooni peamiselt välispoliitika vallas. Näitena võib tuua konkreetsete ja üldiste poliitikasuuniste ja protsesside väljatöötamise, mis reguleerivad tsiviil-militaarsuhteid rahutagamismissioonidel, samuti panustamise habraste riikide rahuaegsesse stabiliseerimisse laiemalt. Siiski on ka sisepoliitilisel tasandil olnud omajagu sektoriüleseid algatusi, seda eriti hädaolukordade lahendamise poliitikas, kus sektori vastutuse põhimõttele (hajusvalitsus) on survet avaldanud nii sektoriülesed küsimused, nagu näiteks küberjulgeolek, kuid seadusandlikus plaanis ka Euroopa Liidu kasvavad nõudmised. Taani keskvalitsus ja selle agentuurid on ilmselt liiga väiksed, et olla võimelised sektoriülest tegevust koordineerima ja täide viima, kuid piisavalt suured organisatoorsete

tõkete tekkimiseks, ning neil on olnud raskusi leidmaks efektiivseid protsesse ja institutsionaliseeritud lahendust nii avarale julgeolekule kui ka mehhanismile valitsus-kui-tervik, seda nii kodu- kui ka välismaal. Sellegipoolest on paika pandud mõningad mehhanismid, mis parandavad Taani valitsuse suutlikkust valitsuse-kui-terviku poliitikat jälgida, ellu viia ja kavandada. Seetõttu on paranenud Taani valitsuse suutlikkus tegelda uute sektoriüleste küsimustega.

Hollandi julgeolekupoliitika rõhutab kõikehõlmavaid lahendusi nii välistele kui ka riigisisestele julgeolekuprobleemidele. Valitsusele kättesaadavate ning olukorrale sobivate instrumentide koordineeritud kasutuselevõtt, ehk integreeritud lahendus on juurdunud praktika. Sellegipoolest on Hollandi poliitiline raamistik endiselt üldjoontes lõhenenud väliseks (rahvusvaheline julgeolekustrateegia) ja riigisiseseks (riigi julgeolekustrateegia) suunaks, ehkki need mingil määral kattuvad. Mõlemad strateegiad rõhutavad julgeoleku sidusgruppide teadlikkust üksteise tegevusest, samuti ühiseid ohtude hindamise, analüüsi, kavandamise ja õppemehhanisme integreeritud lahenduse juurutamiseks. Välismissioonide planeerimise ja teostamise puhul on kasu struktureeritud, süstemaatilisest, põhjalikust ja tõenduspõhisest koostööl põhinevast otsustusmudelist, mis kaasab selliseid olulisi sidusgruppe nagu kaitse-, välis- ning julgeoleku- ja justiitsministeerium ning mis hõlmab välismissioonide poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja julgeoleku aspekte. Praegu on käsil selle tõstmine otsuste vastuvõtmise operatiiv- ja taktikaliselt tasandilt strateegilisele ja poliitilisele tasandile. Riigi julgeolekustrateegia kaudu on Holland ka väga süstemaatiline valitsuse kui terviku peamiste komponentide defineerimisel ja elluviimisel. Sinna kuuluvad tervet valitsust hõlmav analüüs (strateegiline planeerimine, temaatilised süvauuringud ja stsenaariumid, lühiajalised „horisondivaatlused“ ja üleriigiline riskianalüüs), strateegiline kavandamine ja järelmeetmed.

Kuni külma sõja lõpuni keskendus **Rootsi** totaalkaitsesüsteem riigi kaitsevalmiduse tagamisele relvastatud rünnaku vastu. Tsiviilkaitse peamine roll oli osutada relvajõududele toetust. Kui sõjaline oht 1990. aastate esimeses pooles kadus, lammutati totaalkaitsesüsteem mõne aasta vältel. Organisatsioonid saadeti laiali, operatiivplaneerimine ja õppuste läbiviimine lõpetati. Rootsi relvajõud reorganiseeriti ning hakkasid keskenduma väljaspool Rootsit toimuvatele operatsioonidele. Praegu on loomisel küll uus tsiviil-kriisiohjesüsteem, kuid võrreldes vana totaalkaitsesüsteemi lammutamisega edeneb see suhteliselt aeglaselt. Kodanikuühiskonnas toimunud radikaalsete muutuste tõttu peab uus süsteem tänaste probleemidega toime tulema teisiti kui külma sõja ajal kasutusel olnud süsteem.

Aruande teine osa jõuab järeldusele, et kõigis neljas käsitletud riigis kerkis kõikehõlmav arusaam julgeolekust esile järk-järgult ning see on avaldunud mitmel eri moel. Kõigi juhtumite puhul torkab silma relvajõudude keskne roll avara julgeoleku kontseptsioonide elluviimises. Osaliselt on see tingitud nende ülesannetest, kuhu kuuluvad nii riigivälised kui ka riigisisesed funktsioonid ning mis hõlmavad tervet situatsioonispektrit, alustades rahuajaga ja kriisiga ning lõpetades sõjaajaga. Sageli on relvajõud seetõttu keskne tugisammas, millele kõikehõlmavad operatsioonid tuginevad. Samuti on see osaliselt tingitud totaalkaitse paradigma pärandist, mille puhul riigikaitse käsutuses või omanduses olid ulatuslikud süsteemid (sealhulgas vabatahtlikud

riigikaitseorganisatsioonid), mida oli tarvis ühiskonna ressursside suunamiseks sõjalise riigikaitse toetuseks. Küsimus on nüüd selles, kuidas sellisele pärandile tuginedes rajada ja käitada süsteeme põhimõttel valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik, tagamaks kõikehõlmavat julgeolekut.

III OSA. Eesti olukord – integreeritud riigikaitse ellurakendamisega seonduvad probleemid

Valitsusametnikega tehtud intervjuudele tuginedes tuvastati, et üks olulisi tegureid valitsus-kui-tervik ellurakendamise juures on kõigi valitsusasutuste laiapõhine konsensus laiapindse riigikaitse põhimõtetes. Vajadust viia ellu laiapindset riigikaitset möönavad ja toetavad kõik valitsussektoris tegutsejad. Üldiselt aktsepteeritakse seda, et riigikaitse edukaks toimimiseks on kõigil osalistel kindlad rollid ja vastutusalad.

Igapäevane operatiivne ametkondade vaheline koostöö kriisiohje korral ning tsiviilsektori tugi militaarsektorile on head, ehkki mõnes poliitikavaldkonnas märgiti vajadust suhtluse suurema formaliseerimise ja reguleerimise järele, samuti enama praktilise ametkondade vahelise koolituse ja õppuste järele.

Põhilised takistused riigisisese avara julgeoleku juurutamisel on eri ministeeriumide ja nende allüksuste jäigad ja vanamoodsad mõttemallid ning erinevad filosoofilised arusaamad laiapindse riigikaitse olemusest, puudulikud strateegilise ja pikaajalise planeerimise traditsioonid, protseduurid, reeglid ja juhendid kõigis valitsemisalades ja poliitikavaldkondades, oskuste, teadmiste, inim- ja finantsressursside puudumine, mis pärsib strateegilist planeerimist, ning ebapiisav tähelepanu ametkondade vahelise koostöö juhtimisele.

Puudujääkide sekka, millel on kõige rängem negatiivne mõju riigi julgeolekule, kuuluvad ebapiisav ettevalmistus sõjaaegseteks kohustusteks (õigusliku mandaadi puudumine, finantsressursside jaotus, mõnes valdkonnas ka puudulik strateegiline ja operatiivplaneerimine), puudulikud teadmised juhtimisest ja juhtimisstruktuurist mõne eskalatsioonistaadiumi puhul (hädaolukord, erakorraline seisukord, sõjaaeg) ning et koordineerival ministeeriumil puudub mandaat sunnimeetmete kohaldamiseks, kui teised valitsusasutused ei täida oma kohust.

Järeldused

Aruanne jõuab järeldusele, et pühendumine arusaamade valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik elluviimisele on ilmselgelt kõrgelennuline ettevõtmine, millel on väga suur mõju sellele, kuidas julgeoleku ja riigikaitse asju peaks ajama. Ettevõtmise ulatust arvestades pole üllatav, et paljudel riikidel edeneb tõhusa tervikliku julgeoleku elluviimine visalt. Paljudel tasandeil ei kuulu Eesti põhimõttele valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik vastavate omaenda lahenduste otsimisega mahajääjate hulka. Kontseptuaalne baas on paigas, ehkki vajab mõningat timmimist. Esile on kerkinud ka paljud õiguslikud, institutsionaalsed ja organisatsioonilised elemendid, mida kinnitavad ka mitmed positiivsed näited koostööst operatsioonidel, samuti valitsusväliste ja erasektori osapoolte kaasamine. Küll aga esineb ka ohtralt nõrkusi, mis on kontsentreerunud järgmistesse valdkondadesse: strateegilise planeerimise kultuur ja organisatsiooniline kompetentsus, inimressursside vähesus, teadmiste juhtimine (eriti implitsiitsete teadmiste muutmine eksplitsiitseteks juhendite,

käsiraamatute ja suuniste kaudu), julgeoleku- ja riigikaitseorganisatsioonide vaheliste protsesside ning sidusgruppide ootuste juhtimine jne. Nende lahendamiseks on tarvis aega, püsivaid jõupingutusi ja kannatlikku juhtimist.

Sissejuhatus

Käesolev raport valmis Riigikogu riigikaitsekomisjoni tellimusel, et õhutada mõtteid ja arutelu avara julgeoleku ja riigikaitse kontseptsiooni ellurakendamise üle.

Eesti tähtsaimad dokumendid julgeoleku ja riigikaitse kohta – Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused ja riigikaitse strateegia – nimetavad avarat julgeolekukäsitlust ja riigikaitse laia käsitlust (edaspidi avar julgeolek ja riigikaitse) kui aluspõhimõtteid, millele tugineb riigi käitumine ülemaailmsete, regionaalsete ja riiklike julgeolekuprobleemide, -riskide ja -ohtude keerukas ning muutlikus keskkonnas. Et need põhimõtted mõjule pääseksid, peab nende alusel välja kujundama vajalikud institutsionaalsed korraldused, tavad ja töökultuuri, mis teevad võimalikuks kestliku ja tervikliku lahenduse – valitsus-kui-tervik (VKT) ja ühiskond-kui-tervik (ÜKT).

Käesoleva uurimuse eesmärk oli välja töötada rida soovitusi avara julgeoleku ja riigikaitse põhimõtte elluviimiseks. Täpsemalt seati eesmärgiks:

- tuvastada tingimused, mis on vajalikud põhimõtete valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik elluviimiseks
- uurida mõnede välisriikide praktikat põhimõtete valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik rakendamisel
- anda soovitusi, kuidas muuta ja parendada Eesti praegusi institutsioonilisi töökorraldusi ja tavasid.

Projekt põhines kvalitatiivsel uurimismetoodikal. See hõlmas kabinetiuuringuid, mis keskendusid NATO ja Euroopa Liidu liikmesriikide külma sõja järgsetele kontseptsioonidele ja kogemustele kõikehõlmavate lahenduste juurutamisega (sh rahvusvahelised operatsioonid, kompleksne kriisireguleerimine, sisejulgeolek ja sõjaline riigikaitse). Sellest tuletati põhimõtete valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik eri tasandeil edukaks juurutamiseks vajalikud üldised eeltingimused. Projekt hõlmas ka juhtumianalüüse – mitmes väikses NATO ja Euroopa Liidu liikmesriigis kasutusel olevate kontseptsioonide, töökorralduse ja tavade kabineti- ja väliuuringuid. See aitas veelgi paremini mõista põhimõtete valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik ellurakendamisega seonduvaid probleeme ja parimaid tavasid. Viimaseks selgitati kabinetiuuringute ja paljude intervjuude põhjal välja olukord Eestis, tuvastamaks mitmeid positiivseid edasiminekuid, kuid samuti nõrku kohti põhimõtete valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik ellurakendamises.

Raporti 1. osas tuvastatakse tingimused, mis on vajalikud riigi julgeoleku ja riigikaitse sidusgruppide edukaks koostööks avara julgeoleku ja riigikaitse strateegilises raamistikus. 1. osas tehakse ka ülevaate kirjandusest, mis käsitleb kõikehõlmavaid ja integreeritud lähenemisi keerulistele julgeoleku- ja riigikaitseprobleemidele, ning tuuakse esile mõned olulisemad tegurid, millel põhinevad tõhusad algatused põhimõttel valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik. Raporti 2. osa uurib eri riikide – Hollandi, Rootsi, Soome ja Taani – kogemusi terviklike julgeolekusüsteemide rajamisel. 3. osa võtab luubi alla riigikaitse laia käsitluse juurutamise hetkeolukorra Eestis. Aruanne lõpeb soovitustega Eesti seadusandjaile.

I OSA. Sidusgruppide omavaheline suhtlus avara julgeoleku tingimustes – tingimused edukaks koostööks[1]

Sissejuhatus

Avara julgeoleku filosoofia rakendub ellu julgeoleku ja riigikaitse valdkondade sidusgruppide – valitsusasutuste, avaliku sektori ja vabaühenduste, erasektori ja kohalike kogukondade – omavahelise suhtluse kaudu. Seetõttu on koostöö avara julgeoleku ja riigikaitse juurutamisel kriitilise tähtsusega komponent, ehkki koostöö pole ainuke suhtluse vorm.

Selle peatüki eesmärk on tuvastada eri tasandeil (riiklik, organisatsiooni-, meeskonna- ning isegi individuaaltasand) vajalikud tingimused, mis võimaldavad ja hõlbustavad suhtlemist ning eeskätt koostöist suhtlemist julgeoleku ja riigikaitse valdkonna sidusgruppide vahel. Peatükk tugineb kirjandusele kõikehõlmava lähenemise kohta (mõiste, mis tähendab militaar- ja tsiviilvallas tegutsejate koordineeritud tegutsemist operatsioonitandril), samuti sellest välja kasvanud kontseptsioonidele nagu organisatsioonidevaheline koostöö ja valitsus-kui-tervik.

Ehkki mõiste „kõikehõlmav lähenemine“ välja töötamisel on silmas peetud teatud kindlat tüüpi rahvusvahelisi operatsioone (sh stabiliseerimis-, rahu- ja mässutõrjeoperatsioone väljaspool Atlandi hartas sätestatud ala), on paljud selle põhimõtted rakendatavad ka riigisiseses kontekstis, kus tsiviilametkonnad peavad toetama sõjaväge ja vastupidi väga mitmesugustes olukordades tsiviilhädaolukordadest ja julgeolekukriisidest kuni sõjaliste olukordadeni, sealhulgas ka sõjalise agressiooni vastase riigikaitselise tegevuse korral.

Nii väljaspool Atlandi hartas sätestatud ala toimuvad kui ka riigisisesed tsiviil- ja militaaroperatsioonid on nn kompleksed operatsioonid, mis hõlmavad paljusid tegutsejaid, kus on ühendatud mitmed tasandid (poliitilised, sõjalised, tehnoloogilised, informatsioonialased, inimlikud, keskkonnaalased, majanduslikud jne) ning mis peavad arvestama väga paljude dünaamiliste tegurite ja tundmatute muutujatega. Raport võtab seega eelduseks, et koostööks vajalikud tingimused, mille poole püüdlevad kõikehõlmava lähenemise pooldajad, on suurel määral vajalikud selleks, et tagada avara julgeoleku ja riigikaitse sidusgruppide omavaheline koostöö.

I.1. Mõned eelnevad terminoloogilised täpsustused

Poliitilisse ja akadeemilisse kõnepruuki on ajapikku tulnud terve rida mõisteid julgeoleku ja riigikaitse tervikliku käsitluse kohta, samuti arusaam, et komplekssetele julgeolekuprobleemidele tuleb reageerida laiapindselt ja mitmetahuliselt. Selle raporti kontekstis on neist ulatuselt kitsenevas järjekorras olulisimad järgmised mõisted:

- **avar julgeolek** – „riigi julgeolekupoliitika lõpptulemus, milleni jõudmiseks on koordineeritult rakendatud mitmesuguseid riiklikke ning valitsuse-väliseid komponente ja instrumente, mis on olnud tegevad stabiilse ja

[1] **Tomas Jermalavičius**, teadur, RKK (tomas.jermalavicius@icds.ee)

rahuliku keskkonna väljaarendamisel ja alalhoidmisel, mis võimaldab poliitiliste, majanduslike ja ühiskondlike institutsioonide tõhusat toimimist kodanike üldise heaolu huvides“ (Fitz-Gerald & Macnamara, 2012: 4)

- **kõikehõlmav lähenemine** – „eri tegutsejate ja organisatsioonide omavaheline suhtlus, mille eesmärk on luua koherentne poliitika ja tegevuskava kriisi- või katastroofiperioodideks või toimimiseks konflikti-järgses keskkonnas“ (Hull, 2011: 5)
- **ühiskond-kui-tervik** ehk ÜKT (ing. k *whole-of-society* ehk WSA) on „mitut sektorit kaasavad lahendused [komplekssetele ohtude ja riskidele], mis ühendavad valitsusasutuste, sõjaväe, kodanikuühiskonna ja erasektori kogemused ja ressursid“ (Prevent Project, 2011: 27)
- **valitsus-kui-tervik** ehk VKT (ing. k *whole-of-government* ehk WGA), mis kõige fundamentaalsemal tasemel on selline avaliku halduse mudel, kus „horisontaalne koordineerimine ja integratsioon on poliitika väljatöötamise ja elluviimise protsessi lahutamatu osa“ (OECD, 2011: 14), teisisõnu „organisatsioonidevahelises koostöös ja koordineeritult toimuv riigivõimu kõigi elementide rakendamine“ (Stickler, 2010: 4)[2]

Samuti tuleb märkida, et julgeoleku ja riigikaitse valdkonnas tegevate osaliste ja organisatsioonide suhtlus võib toimuda mitmel kujul ja eri tasemeil. Stickleri järgi (2010: 7) ulatuvad need tasemed **algelisest** (konsultatsioon) ja **elementaarsest** (ühistegevus e kooperatsioon) **keskmise** (koordineerimine) ja **kõrgemani** (koostöö e kollaboratsioon), millest igaühest on allpool tabelis toodud põgus ülevaade.

Org. vahelise suhtluse küpsusaste	**Organisatsioonidevahelise suhtluse üldist küpsusastet mõjutavad põhielemendid**				
	Org. vaheline suhtlus	**Ligipääs infole**	**Org. eesmärgid**	**Org. suhtumine**	**Koostöö**
Algeline (konsultatsioon)	Minimaalne	Kitsas: briifingud piirnevad kindlate käsil olevate ettevõtmistega	Iseseisvad, sageli omavahel konfliktis	Endasse tõmbunud	Juhuslik
Elementaarne (ühistegevus e kooperatsioon)	Isiklik	Piiratud: informatsiooni vahetatakse konfliktide vältimiseks operatsioonide käigus, üksteise tegevuse segamise vältimiseks	Iseseisvad, kuid teistest teadlikud	Sõpradest võib abi olla	Struktuuritu
Keskmine (koordineerimine)	Organisatsiooni tasandil	Laiem: vastastikuse toetuse saavutamiseks soostutakse kõnelema oma tulevikuplaanidest	Iseseisvad, kuid võtavad teisi arvesse	Sõbrad on hädavajalikud	Organiseeritud
Kõrgem (koostöö e kollaboratsioon)	Institutsiooniline	Ulatuslik: infovoog hõlmab tervet planeerimistsüklit ja integreeritud operatsioone	Vastastikused ja üksteist toetavad	Üksinda ei saaks kuidagi hakkama	Süsteemne

Tabel: organisatsioonide vahelise suhtluse küpsusaste (Stickler, 2010: 7)

[2] Julgeoleku- ja riigikaitsediskursuses (ka Eestis) kasutusel olevate mõistete definitsioonid on ära toodud lisas nr. 1.

I.2. Tingimused riiklikul tasandil

Üks esimesi tegureid, millest tuleneb see, kui hõlpsasti suudavad mõne riigi tsiviil-, militaar- ja muud organisatsioonid omavahel suhelda, on **julgeolekukorralduse tavad ja kultuur**. Paljudes riikides, kus tuntakse muret relvajõudude olemusliku tugevuse ning selle võimaliku väärkasutuse pärast ning kus on tugev võimuharude vastastikuse kontrolli ja tasakaalustamise traditsioon, on relvajõud muudest julgeolekuorganisatsioonidest õiguslikult selgesti eraldatud (Miani, 2010). Selle eraldamise tähtsus on kirjutatud riigi põhiseaduslikku struktuuri. Samuti võib see sageli esineda rangete piirangutena relvajõudude rahuaegsele tegevusele kodumaa pinnal kuni selleni välja, et keelatud on igasugune relvajõudude poolne katse suunata ükskõik millist tegevust tsiviilvaldkonnas.

Sedasorti tavade ja kultuuri puudumisel pole militaar- ja tsiviilorganisatsioonidel omavaheliseks koostööks ei harjumust, ajendit ega seda hõlbustavat asjakorraldust. Nad kipuvad kaitsma oma organisatsioonisisest informatsioonivoogu ja oma „kodumuru“ ning on üksteise suhtes üsna vaenulikud. Isegi pärast 2001. aasta 11. septembri terrorirünnakuid, mil hakati rõhku panema paremini integreeritud sisejulgeolekulahendustele ning kõikehõlmavale lähenemisele rahvusvahelistel operatsioonidel, toimuvad muutused väga aeglaselt. Näiteks otsustas Saksamaa alles hiljuti pärast konstitutsioonikohtu otsust lubada oma relvajõududel väga piiratud määral tegutseda Saksamaa enda territooriumil, reageerimaks rünnakutele, millel võivad olla „katastroofilised tagajärjed“ (BBC News, 2012). Ameerika Ühendriikidel on raskusi diplomaatiliste, arengukoostöö ja kaitseinstrumentide integreerimisega operatsioonitandritel ning sageli pole vastavad agentuurid pealinnas oma tegevust üldsegi koordineerinud (Schnaubelt, 2009).

Spektri teises otsas on pikaajalise totaalkaitse traditsiooniga riigid, kus ollakse harjunud mõttega kõikide rahvuslike ressursside rakendamisest kõige olulisemaks eesmärgiks, sõjalise agressiooni tõrjumiseks, ning pikaajalise mässulise tegevuse vastu võitlemise kogemusega riigid, kus piirjooned militaar- ja tsiviilorganisatsioonide (õiguskaitse-, luure- ja julgeolekurganite) vahel on ähmased ning nende tegevus kattub. Selline kogemus on eriti asjakohane ajal, mil piirjooned välis- ja sisejulgeoleku vahel hägustuvad rahvusüleste julgeoleku-probleemide tõttu nagu terrorism, massihävitusrelvade levik, organiseeritud kuritegevus, häired kriitilise tähtsusega taristu ja teenuste töös (nt küberrünnete tagajärjena) jne (Lutterbeck, 2005).

Praktikas ei pruugi see tingimata tähendada kontseptsiooni valitsus-kui-tervik sujuvat järgimist – konkurents nende organisatsioonide vahel võib olla täpselt sama tugev ning totaalkaitse puhul võib üks organisatsioon (relvajõud) olla liiga domineeriv. Teisest küljest tähendab selline julgeolekukorralduse tava ja kultuur suuremaid kogemusi ühistegevuse, koordineerimise ja koostöö vallas, paremaid mitteametliku suhtluse harjumusi ning positiivsemat suhtumist organisatsioonipiiride ületamisse ning kõigi asjassepuutuvate sidusgruppide kaasamisse (nt nagu Suurbritannias, vt Baumann, 2010). Sellise julgeoleku-korralduse kultuuri puhul on loomulikum ka valitsusväliste sidusgruppide kaasamine julgeoleku- ja riigikaitsetegevusse.

Lisaks julgeolekukorralduse kultuurile on erinevate organisatsioonide omavahelisel suhtlusel oluline sisuka (vastukaaluks pealiskaudse) **poliitilise, strateegilise ja ühiskondliku üksmeele** olemasolu riiklike julgeolekueesmärkide ning nende saavutamise vahendite ja meetodite kohta, samuti kindlates tsiviil-militaaroperatsioonides osalemise eesmärkide kohta (Stepputat, 2009; Fitz-Gerald ja Macnamara, 2012). Ilma sellise konsensuseta on nii riiklikel kui ka valitsusvälistel tegutsejatel raskusi oma missiooni, igapäevategevuse ja algatuste seostamisel üldpildi ja üksteisega. Nende tegevust hakkavad mõjutama kitsad organisatsioonilised huvid ja lühiajaline kasu (Jennings, 2010).

Sisuka poliitilise ja strateegilise üksmeele saavutamine eeldab **pideva dialoogi ja kompromisside otsimise kultuuri** olemasolu, mida on raske saavutada poliitikas, mis on loomult väga võistluslik valdkond, ning konkureerides piiratud ressursside pärast. Kirjutades riigisisese tasandi fragmenteerumisest kui takistusest kõikehõlmava lähenemise rakendamisel, ütles Rotman (2010: 4): „Kõik peamised tegutsejad, keda on tarvis tõeliselt kõikehõlmava lähenemise toimimiseks, seisavad silmitsi bürokraatlike ja poliitiliste motiividega, mis eelistavad pigem omaenda kitsarinnalisi huvisid ühiste lahenduste väljatöötamise asemel.“

I.3. Tingimused valitsuse tasandil

Saamaks üle institutsioonilisest killustatusest ning võimaldamaks valitsuse kui terviku ja kõikehõlmava lähenemise funktsioneerimist, on sageli vajalikud teatavad **protseduurilised muudatused ja institutsiooniline restruktureerimine valitsuse tasandil**.

Eeskätt tähendab see sobiva **valitsuse tasandil toimiva ühise analüüsi-, kavandamis-, koordineerimis-, järelevalve-, hindamis- ja rahastusmehhanismi** loomist ja järjekindlat töös hoidmist, mille kaudu menetletakse multi-funktsionaalseid strateegiaid. Enamikul juhtudel on selleks tarvis luua omaette valitsuskabineti tasemel tegutsev üksus, mis tegeleb julgeoleku- ja kaitsepoliitika ja -strateegia koordineerimise ning eri organisatsioonidelt pärit sisendi (sh rahalise) kokku koondamisega. Lisaks on tarvis luua **teemapõhised üksused**, mis tegutsevad valitsuse järelevalve all (nt terrorismivastase võitluse, küberjulgeoleku vms üksused), kuhu kuulub eri organisatsioonide töötajaid ning mille eesmärk on ületada organisatsioonisisene infobarjäär ning tegelda olemuselt mitme ameti valdkonda kuuluvate probleemidega (Stepputat, 2009; Miani, 2010; Hull, 2011). Fitz-Gerald ja Macnamara (2012: 6) väidavad, et „ühe ministeeriumi alluvusse kuuluva üksuse tegutsemine omaette ei ole võimeline – ega peagi seda olema – kõikehõlmavat julgeolekut juhtima ja selle toimimist kujundama“.

Lisaks sellele peavad eriti tsiviilorganisatsioonid vaatama silma tõsiasjale, et võrreldes militaarorganisatsioonidele puudub neil **vertikaalne integratsioon**, kuna „neil pole seda omamoodi operatiivtasandi peakorterit, mis ületab lõhe riikliku tasandi poliitika ja strateegia ning lahinguväljal toimuva taktikalise tegevuse vahel“ (Schnaubelt, 2009: 37). Seetõttu on tsiviil- ja militaarsektorite integreerimine operatiivtasandil iseäranis keeruline ning sageli polegi muud valikut kui tugineda operatsioonide kavandamisel sõjaväelistele käsustruktuuridele, kuhu on kaasatud mõned tsiviilisikud – see pole aga kaugeltki

optimaalne lahendus „komplekssete operatsioonide“ puhul, kus relvajõudude panus on vaid väike osa kogu ettevõtmisest.

Teisalt märgitakse sageli, et valitsuse-kui-terviku ja kõikehõlmava lahenduse võimaldamiseks ette võetud ulatuslikud organisatsioonilised reformid ei ole enamikus riikides õnnestunud ning väiksemad protsessile orienteeritud muutused (eriti ühise planeerimise ja organisatsioonidevahelise projektijuhtimise vallas) on osutunud kasulikumaks, kuna need „on aidanud kahandada kulusid, lihtsustanud kommunikatsiooni osakondade vahel ning koondada kogemusi ja ressursse riigistruktuuri eri nurkadest“ (Baumann, 2012: 36), sealjuures ohustamata eri ametite organisatsioonilist isikupära.

Valitsuse poliitika sidusus ja kõikehõlmav konsensusepõhine nägemus julgeoleku ja riigikaitse kohta on väga olulised tegurid, mis hõlbustavad suhtlust eri organisatsioonide ja valitsusväliste sidusgruppide vahel. Jennings (2011: 105) on sõnastanud selle nii: „Tervikliku strateegilise nägemuse puudumise korral riigiametid metsistuvad – strateegia asemel hakkavad nad juhinduma mandaadist.“ Hulli (2011: 8) arvates eeldab see, et „valitsuse osavõtuks konflikti lahendamisest või katastroofi tagajärgede likvideerimisest kulub vähem ressursse ning sel on tõenäolisemalt suurem ja kestvam mõju, kui ministeeriumid saavad probleemist ühtmoodi aru ning neil on sellega tegelemiseks ühine ja sujuv strateegia“. Sellega peab aga kaasnema riigi julgeoleku ja riigikaitse valdkonnas tegutsevate valitsusasutuste strateegilise planeerimise, võimete väljaarendamise ning kasutamise protsesside ja tavade ühtlustamine.

Eri organisatsioonidel on erisugune planeerimismetoodika, neid kannustavad erinevad tähtajad ning neil on väga isesugused arusaamad võimete väljaarendamisest, projektihaldusest ja juhtimiskultuurist, mistõttu nende ühistegevus, koordineerimine ja iseäranis koostöö on üpris keeruline ettevõtmine. Need erinevused on eriti selgesti nähtavad tsiviilorganisatsioonide ja militaarorganisatsioonide vahel, kuid eksisteerivad ka mitmete tsiviilorganisatsioonide vahel. Schnaubelt (2009: 41) toob võrdluse:

> Sõjavägi on mõnes mõttes nagu tuletõrje – vaid suhteliselt väike osa selle liikmeist on mingil ajahetkel tegev mõnel operatsioonil. Ülejäänud on reservis ning kas ootavad kutset lahingusse või õppustele või siis valmistuvad mõneks kindlaks operatsiooniks. Tsiviilorganisatsioonid on rohkem politseijaoskonna moodi – peaaegu kogu personal on tegevusega hõivatud, peaaegu kedagi ei jää üle koolitamiseks ning sisuliselt mitte kedagi ei hoita reservis.

Seetõttu kutsutakse valitsusi üles „rajama **püsiva, kestva ja vastupidava lähenemisviisi haridusele, väljaõppele, doktriinile, materiaaltehnilistele vahenditele ja organisatoorsele asjakorraldusele** ametkondade vahel“ (Caslen ja Loudon, 2011), kes on tegevad komplekssete operatsioonide juures, mis nõuavad mitmefunktsioonilist sisendit ja mitme organisatsiooni koostööd.

Lisaks põhimõttelistele erinevustele arusaamades võimekuse kavandamise ja kasutamise üle, takistab valitsusasutuste omavahelist suhtlemist sageli **tehnilise ja administratiivse koostegutsemisvõime** puudumine, eriti mis puutub juhtimisse, sidesse, infotehnoloogiasse, luuresse, logistikasse, standardsesse töökorraldusse, teabehaldussüsteemi (andmete kogumine, ühitamine ja jagamine) ning isegi personalihaldusse (nt rotatsioonitsüklid). Ametkondadevahelist koostegutsemisvõimet – ehk „komplekssetes suhtlussfäärides toimuv ulatuslik ja sagedane lävimine organisatsioonide ja

üksikisikute vahel, kes osalevad ühiselt kavandamises, otsuste langetamises ja operatsioonide töös“ (Hallett ja Thorngren, 2011: 42) – tuleb käsitleda ametkonna võimekuse osana (selle ülejäänud komponendid on doktriin, organiseeritus, väljaõpe, ainelised vahendid, juhtimine, personal ja rajatised).

Seda aspekti edasi arendades tuleb märkida, et strateegilisel ja operatiivtasandil peab kõigil valitsusasutustel olema **ühine operatiivpilt**, mis on loodud eri allikatest ja ametkondadest pärit andmete ühitamise teel ning mis aitab välja arendada ühist arusaama keerukatest julgeolekusituatsioonidest (Bryan ja Pendall, 2010: 5). Strickleri (2010: 6) järgi on „infovahetus ja info jagamine koostöö toimimiseks fundamentaalse tähtsusega“. See ei ole võimalik ilma tehnilise ja protseduurilise koostegutsemisvõimeta.

Olukorras, kus kontseptsiooni valitsus-kui-tervik elluviimist takistavad õiguslikud, kultuurilised, organisatsioonilised ja tehnilised probleemid, on veelgi keerulisem ellu viia arusaama ühiskond-kui-tervik. Kõikehõlmava lähenemisviisi pooldajad soovitavad strateegia, poliitika ja nende rakenduskavade koostamisse ning operatsioonide kavandamisse ja läbiviimisse kaasata ka valitsusväliseid partnereid või nendega vähemalt konsulteerida. Et neid partnereid on aga väga palju, olgu tegu siis humanitaar- või arenguabiga tegelevate vabaühenduste või eratöövõtjatega – ning kõigi nende missioon, eesmärk, kultuur, identiteet, põhimõtted, tavad, ressursid ja võimed on väga isesugused – on see ettevõtmine erakordselt keeruline. Näiteks humanitaarabiorganisatsioonide puhul on „ühiseks nimetajaks iseseisvus, erapooletus ja neutraalsus“ (Friis, 2010: 19), nad eristavad end selgelt poliitilise tagamõttega tegevusest ning nende vaated jõu kasutamisele ja otsuste vastuvõtmise viisile erinevad märkimisväärselt näiteks militaarorganisatsioonide omadest (Egnell, 2013).

Seetõttu on valitsusväliste tegutsejate julgeoleku- ja riigikaitsetegevusse kaasamise üks peamine eeltingimus nendega suhtlemine **paindlike, võrgustatud suhtlusvormide** kaudu (Baumann, 2012; Lira, 2010), mitte neile hierarhilise suhte pealesundimine ja nende ründamine ülalt alla liikuvate korraldustega. Samuti tuleb olla selektiivne selles suhtes, millisel tasemel nende tegutsejatega suhelda (nt kas tegu on vaid konsultatsiooniga ning konfliktide vältimisega operatsioonitandril tegutsemise käigus, või siis koordinatsiooniga ja tiheda koostööga). Valitsusasutuste vaheline operatiiv- ja strateegilise tasandi juhtimisorganid peavad tagama, et oleks olemas vajalik taristu (nt salastamata sidevõrgud ja andmebaasid), et usaldusväärseid ja asjakohaseid valitsusväliseid tegutsejaid oleks võimalik lülitada juhtimisprotsessidesse ning nendega oleks võimalik sujuvalt informatsiooni vahetada, konsulteerida, koordineerida ja koostööd teha.

I.4. Kaalutlused ametkonna, meeskonna ja indiviidi tasandil

Paljud eeltingimused kontseptsiooni valitsus-kui-tervik edukaks elluviimiseks on peidus ametkondades endis ning nende täitmiseks võib vaja minna ametkonnasiseseid reforme ja muudatusi. See aga, kuidas need ametkonnad iseend näevad ja oma asju ajavad, sõltub suuresti missiooni tüübist ja olemusest. Jennings (2011: 91) selgitab, et „erinevused tulenevad konkureerivatest institutsioonilistest mandaatidest, missioonidest, õiguslikest piirangutest, käsutatavatest ressurssidest, samuti kultuurist, mõtteviisist, strateegilisest maailmavaatest ja eeldatavatest tähtaegadest.“

Miani (2010, 13–14) eristab **protsessile orienteeritud organisatsioone** (nagu diplomaatiline teenistus, kus tegevused „ei saa kunagi päriselt lõppeda“ ning kus pole täiuslikke lahendusi, vaid peamiselt suboptimaalsed tulemused, mistõttu nad ei näe erilist vajadust põhjaliku planeerimise järele) **eesmärgile orienteeritud organisatsioonidest** (nagu relvajõud, kelle „operatsioonid on jaotatud eraldiseisvatesse lõikudesse, millel on selgesti tuvastatavad algus- ja lõpppunktid“ ning mille puhul on võimalik defineerida optimaalsed tulemused ning koostada üksikasjalikud plaanid nende saavutamiseks). Samamoodi eksisteerivad missioonist tingitud kultuurilised erinevused tsiviilametkondade vahel (luure, õiguskaitse, päästeteenistus jne).

I.4.1 Ametkonna iseloom

Kultuurilistest erinevustest on ametkondades keerulisem üle saada kui struktuurilistest või õiguslikest takistustest. Ametkonnad, mis saavad ülalmainitud Miani osutatud erinevustest hoolimata edukalt hakkama VKT ja ÜKT kontekstis, eristuvad tavaliselt järgmiste oluliste tunnuste poolest:

(1) **Võime tunda ära, millised teised tegutsejad on olulised** nende missiooni või mingite kindlate ülesannete seisukohalt (Petersen ja Binnendijk, 2007; Hull, 2011);

(2) **Hea arusaam teistest tegutsejatest**: nende missioonidest, vastutusaladest, kultuurist, motiividest, eesmärkidest, töökorraldusest, ressurssidest, võimetest, suhtelistest eelistest, nõrkustest ja tugevustest, samuti nende pakutavast lisaväärtusest mitmete julgeolekuprobleemide lahendamisel. Samuti on nad teadlikud, millised nende endi võimed ja ressursid on teiste tegutsejate missioonide ja ülesannete seisukohalt olulised ning millistes olukordades ja kuidas neid on võimalik välja pakkuda (Davidson et al, 1996; Schnaubelt. 2009; Bryan ja Pendall, 2010; Lira, 2010; Hallet ja Thorngren, 2011; Hull, 2011; Fox, 2011; van der Goor ja Major, 2012).

(3) **Arusaam sellest, milline käegakatsutav kasu** tõuseb ühistegevusest, koordineerimisest ja koostööst nende tegutsejatega (st nad mõistavad olemasolevat vastastikust sõltuvust), samuti nende suhete **maksumusest ja piiridest**. Viimased on eriti olulised siis, kui kaasatakse mitmeid valitsusväliseid tegutsejaid, kellest mõnes ei soovi end näidata valitsuse abimeestena (Caslen ja Loudon, 2011; van de Goor ja Major 2012; Baumann, 2012).

(4) Vajalikud **ametkonnasisesed asjakorraldused** väliste tegutsejatega suhtlemiseks (nt selged kontaktisikud, siduvad vahetusprotseduurid, paindlik juhtimine, mis võimaldab teiste organisatsioonide kiiret kaasamist, teistega jagatud andmebaas omandatud teadmistest jne.) (Davidson et al, 1996; Petersen ja Binnendijk, 2007; Lindley-French, 2010; Hull, 2011).

(5) **Piisavate ressursside** eraldamine VKT ja ÜKT-ga seonduvaks suhtluseks ning **eriti ühiseks väljaõppeks** koos teiste ametkondadega (Strickler, 2010; Fox, 2011).

(6) **Juhtkond**, kes edendab ja toetab „õhkkonda, mis innustab ühistegevust, koostööd ja meeskonnatööd ning millest on kõrvaldatud kahtlustamise,

omavahelise nääklemise ja isiklike huvide taga ajamise negatiivsed mõjud.“ (Caslen ja Loudon, 2011: 9).

Nendele tunnustele vastavad ametkonnad on võimelised toimima teiste ametkondade teenuste suhtes **„tarkade klientidena“** ning on samuti suutlikud olema iseenda teenuste „targad teenusepakkujad“ teistele ametkondadele.

I.4.2 Meeskonna iseloom

Kui ametkondadevahelised töörühmad, sihtjõud või juhtumipõhised üksused kõikehõlmava julgeoleku edendamiseks on loodud, sõltub VKT edasine edu suuresti nende sisemisest dünaamikast. Peamised tegurid, mis nende tööd soodustavad – olgu siis strateegilisel, operatiiv- või taktikalisel tasandil – on tavaliselt järgmised:

(1) **Ühised eeldused ja arusaam** käsil olevast ülesandest või probleemist, töörühma eesmärkidest, käsutada olevatest vahenditest ja teadmistest ning tulemuste mõjust strateegiale tervikuna (Lacquement, 2010; Jennings, 2011; Lindley-French, 2010; Lira, 2010).

(2) **Ühtne keel (terminoloogia), vormingud ja kommunikatsioonistiil** (Waddell, 2011; van der Goor ja Major, 2012; Davidson et al, 1996). Caslen ja Louson (2011: 12) kirjutavad, et „ühtne keel ametkondadevahelises suhtluses aitaks kõrvaldada segadust, mis on omane olukorrale, kus igal ametkonnal on omaenda terminoloogia“.

(3) Töörühma **võime kasutada ära vältimatut hõõrumist** oma mitmekesise taustaga liikmete vahel: „Ehkki konfrontatsiooni ja hõõrumisi organisatsioonide vahel peetakse sageli läbikukkumise tundemärgiks, võib see hoopis anda märku, et käsil on tõeliselt kõikehõlmav lähenemine.“ (Baumann, 2012: 42)

(4) **Nüansiküllane horisontaalne juhtimisstiil** (Bryan & Pendall: 2010) hierarhilise ülalt alla juhikeskse lähenemisviisi asemel, mis on omane sõjaväelisele juhtimisstiilile. Schnaubelt (2009: 66) märgib, et „tsiviiljuhid üldiselt eeldavad, et neid koheldakse võrdsena, mitte sõjaväelise juhi alluvana.“ Eriti oluline on see meeskonnatöös, kus osalevad valitsusvälised sidusgrupid, kes ei hinda ülalt alla juhtimisstiili ning kelle saab panustama ja koordineerima veenmise, mitte käsutamisega.

(5) Operatsiooniliste ja taktikaliste ametkondade vaheliste meeskondade puhul on hädavajalik **ühine meeskonnatreening** (Fox, 2011), kuni selleni välja, et samad inimesed, kes osalesid treeningul koos, määratakse operatsioonideks samadesse meeskondadesse (see on asjade loomulik käik mobiliseeritud reservväelaste puhul, kuid millegipärast mitte tsiviil-militaarmeeskondade korral). Ametkondadevaheliste strateegilise tasandi töörühmade puhul on väga oluline, et osalejatel oleks **ühine haridustaust** (nt ametkondadevahelistelt kursustelt ja programmidest) ning et nad oleksid läbinud väljaõppe **vastastikuse teadlikkuse** vallas.

(6) **Ühes ruumis viibimine** (Hull, 2011; Hallett & Thorngren, 2011). Kauge vahemaa tagant virtuaalset koostööd võimaldavate tehniliste võimaluste esilekerkimine on väga kasulik „õppivate kogukondade“ kultiveerimiseks, kes jagavad üksteisega oskusteavet üle organisatsioonipiiride. Ühes ja

samas ruumis töötavate meeskondade tulemused on aga paremad töö ja kommunikatsiooni ühilduvuse ning koordineerimise tõhususe vallas jne. Seega, nagu Hallett ja Thorngren (2011: 45) on öelnud, „peamine küsimus kõikehõlmava lähenemisviisi väljaarendamisega seonduvate rajatiste kohta on see, et kas need rajatised teevad teevad suhtlemise lihtsamaks või tekitavad suhtlemisele hoopis lisatakistusi.“

I.4.3 Üksikisiku iseloom

Kõikehõlmava lähenemise edukust mõjutavad isegi indiviidi tasandi faktorid. Sellega tuleb arvestada organisatsioonidel (nt parlamendi komisjonidel), millel on oma osa inimeste väljavalimisel, nende taustainfo kontrollimisel ja nende määramisel avara julgeoleku ja riigikaitse seisukohast olulistele võtme-positsioonidele. Kõikehõlmav lähenemine vajab väga taibukaid, eesmärgile pühendunud ja diplomaatilisi inimesi õigetes kohtades ja õigel ajal. Sellistel inimestel peaksid olema järgmised omadused, mida nad näitavad järjepidevalt üles:

(1) **Mitmekülgne profiil** ning **suutlikkus liikuda ja töötada eri ametkondade vahel.** Mõnedes riikides on räägitud riigi julgeoleku professionaalide kogumi loomisest (Baumann, 2012), kel on kõikehõlmav mõtteviis ja oskustepagas (st kel on holistlik arusaam riikliku julgeoleku süsteemist ning positiivne suhtumine koostöösse) (Bryan ja Pendall, 2010).

(2) **Suutlikkus mõista ametkondadevahelistes töörühmades esindatud professionaalseid kultuure ning tulla toime nende eripäradega** (Rotmann, 2010).

(3) **Väledus, kohanemisvõime ning suutlikkus näha tendentse ja võimalusi,** mis kerkivad esile keerukas strateegilises, operatsioonilises ja taktikalises keskkonnas (Caslen ja Loudon, 2010).

(4) **Väga hea suhtlusoskus ning võime suhestuda ja luua side** teiste sidusgruppidega. Caslen ja Loudon (2011: 11) kirjutavad, et „partnerlussuhteid määratleb vastastikune kasulikkus, mis areneb välja suhtlusoskuse baasil.“

(5) **Läbirääkimis-, veenmis- ja kaudse mõjutamise oskus**, mida on tarvis mitmete sidusgruppide omavahelise suhtluse käigus konsensuse loomiseks ning selle suhtluse tulemuse mõjutamiseks sellisel moel, mis ei tööta vastu mitmetele missiooni seisukohalt olulistele tegutsejatele ning julgeoleku- ja riigikaitsestrateegiale üldiselt (Lacquement, 2010).

Kuna sellised inimesed ei teki üleöö, peavad valitsused investeerima ohtralt ressursse, aega ja vaeva **professionaalsete väljaõppe, arendus-, edutamis- ja hindamisprogrammide ning personali rotatsioonisüsteemide** väljatöötamiseks, mis hindavad ja edendavad ülalmainitud omadusi. Lacquementi (2010: 10) järgi on „ülioluline võtta rohkem ette mõlema kogukonna [tsivilistide ja sõjaväelaste – T. J.] juhtide harimiseks, et nad oleksid kompleksseteks julgeolekuprobleemideks [---] paremini valmis. Meetmetest, mis seda aitavad saavutada, tuleb märkida näiteks koolitus-, väljaõppe-, arendustegevuse ja ametisse nimetamise poliitikat, mis aitavad tsiviil- ja militaarsektori juhtide asjakohaseid teadmisi paremini nende valdkondades

levitada“ ning „tagada, et tsiviil- ja militaarjuhtide seas leiduks generaliste, kes suudavad sellised keerukad operatsioonid käima panna“.

VKT-d ja ÜKT-d toetavad nihked kultuuris, käitumismudelidja fundamentaalsed muudatused organisatsioonikorralduses ei saa ilmneda ilma koostöövaimus kasvatatud ja juhitud personalita. See on vast kõige olulisem õppetund, mis tänapäevastele julgeolekuprobleemidele kõikehõlmavaid ja terviklikke lahendusi otsivatel valitsustel sageli tähelepanuta jääb.

I osa järeldused

Tänapäeva julgeoleku ja riigikaitse mitmemõõtmelisus ja dünaamilisus tähendavad seda, et eraldiseisvad organisatsioonid või isegi riigid ei saa üksinda pakkuda tõhusaid lahendusi riigi julgeoleku probleemidele. See käib ühtviisi nii ohtude ennetamise, aktiivse vastutegevuse kui ka tagajärgedega tegelemise faasis toimuvate tegevuste kohta. Sama loogika laieneb ka komplekssetele hädaolukordadele ja kriisidele, sõdadele ning nii kodumaal kui ka välismaal toimuvatele operatsioonidele. Julgeolekuvaldkonna eri tahkude eest vastutavad riiklikud ametkonnad peavad edu saavutamiseks otsima abi väljastpoolt oma organisatsiooni ja ka riigipiiri tagant. Riiklike, piirkondlike ja ülemaailmsete julgeolekuprobleemide lahendamisel mängib sageli võtmerolli riiklike, valitsus-väliste (sh erasektori ja akadeemilise maailma), valitsustevaheliste ja riigiüleste tegutsejate ühistegevus.

Isegi kui julgeolekuprobleemiga toime tulemine kuulub ühe kindla organisatsiooni vastutusalasse, ei pruugi selle ressurssidest ebasoodsate oludega toime tulemiseks piisata. Seetõttu on vajalik rakendada teiste organisatsioonide ressursse – olgu need siis riiklikud, avalikud, erasfääri kuuluvad, välisliitlaste või kodumaised organisatsioonid. Imperatiivid VKT, ÜKT ja lisaks neile ka allianss-kui-tervik on iseäranis tugevad väikeriikides, seda nii ulatuslike hädaolukordade kui ka kriiside ja sõja puhul.

Edukas kõikehõlmav ja terviklik vastus komplekssetele riikliku julgeoleku probleemidele sõltub aga omakorda asjaomaste tegutsejate suutlikkusest teha koostööd ja omavahel koordineerida. Suhtluse vormi valik sõltub on kontekstispetsiifiline: see sõltub konkreetsest olukorrast ja selle nõuetest, samuti organisatsioonidest, mille kohustus on sellega tegelda või mis saavad sellesse panustada mingit lisaväärtust. On aga selge, et selle suhtluse edukaks toimumise aluseks on paljude üldiste eeltingimuste olemasolu. Sellised tingimused hõlmavad nii riiklikku, valitsuse, organisatsiooni kui ka isegi meeskonna- ja individuaaltasandit.

I osa põhipunktid

- Parlamentidel on oluline roll eduka tegevuse eeltingimuste kujundamisel kõigil tasanditel. Nemad saavad **suunata riigi poliitilist ja strateegilist debatti** ning viimaks ka kultuuri, mis liigub kõikehõlmava lähenemise toetamise suunas.
- Neil lasub **eriline vastutus luua riigis laiapõhjaline strateegiline konsensus** selles vallas, kuidas ühildada julgeoleku ja riigikaitse eesmärke ning vahendeid nende saavutamiseks, kus eriline rõhk on ühistegevusel, koordineerimisel ja koostööl VTK ja ÜTK raamistikus.

- Nad saavad **ärgitada muudatuste tegemist valitsusasutuste ülesehituses ja tavades** (nt mõjutada pikaajaliste plaanide tegemist ja eelarvete koostamist, ametkondade vahelise suhtluse kontseptsiooni väljaarendamist, ametkondadevahelist väljaõpet) valitsuskabineti vastutusmehhanismide kaudu (sh eelarve kaudu).
- Nad saavad teha ka jõupingutusi **õiguslike takistuste kõrvaldamisel** valitsusasutuste koostöö teelt ning luua neile stiimuleid iseenda reformimiseks, vastamaks VTK-st ja ÜTK-st tulenevatele nõuetele.
- **Toetades kõikehõlmava lähenemisviisi taustaga inimeste kandidatuuri** olulistele ametikohtadele julgeoleku- ja riigikaitsesektoris, saavad nad mõjutada tingimusi isegi individuaaltasandil.

II OSA. Eri riikide lahendused ja kogemused

Sissejuhatus

Raporti metoodikasse kuulus ka juhtumianalüüs. Vaadeldi mitme riigi kogemusi oma VKT/ÜKT süsteemide rajamisel kõikehõlmava julgeoleku ning rahvusvaheliste operatsioonide kontekstis. Neli välja valitud riiki kuuluvad kas Euroopa Liitu või NATO-sse (või mõlemasse) ning on suhteliselt väikesed. Kõik neli – Holland, Rootsi, Soome ja Taani – on külma sõja lõpust peale uuendanud oma julgeoleku- ja riigikaitsesüsteeme ning on enamjaolt olnud tegevad välismissioonidel ja lahendanud uusi sektoriüleseid julgeolekuprobleeme. See osa käsitleb nende nelja riigi käsitlusviise, probleeme ja nende lahendusi.

II.1 Taani[3]

II.1.1 Taust

Taanis on aastatuhande vahetusest peale sektoriülesed probleemi-püstitused ja algatused andnud tooni peamiselt välispoliitika vallas. Näitena võib tuua konkreetsete ja üldiste poliitikasuuniste ja protsesside väljatöötamise, mis reguleerivad tsiviil-militaarsuhteid stabiliseerimismissioonidel, samuti panustamise habraste riikide rahuaegsesse stabiliseerimisse laiemalt. Siiski on ka sisepoliitilisel tasandil olnud omajagu sektoriüleseid algatusi, seda eriti kriisi-reguleerimise korralduses, kus sektori vastutuse põhimõttele (hajusvalitsus) on survet avaldanud nii sektoriülesed küsimused nagu näiteks küberjulgeolek, kuid seadusandlikus plaanis ka Euroopa Liidu kasvavad nõudmised.

Külma sõja järgse perioodi uued julgeolekuga seonduvad sektoriülesed ülesanded on Taanis esitanud põhimõttelise väljakutse ministeeriumide ja amet-kondade klassikalisele tööjaotusele. Taani valitsusel ja selle ametkondadel, mis on formaliseeritud sektoriülese koordineerimise ja rakendamise elluviimiseks ilmselt liiga väikesed, kuid informatsioonivoogude takerdumiseks samas jälle küllalt suured, on olnud raskusi leidmaks ja rakendamaks tõhusaid protsesse ja institutsionaliseeritud lahendust nii kõikehõlmavale lähenemisele kui ka VKT mehhanismidele, seda nii kodu- kui ka välismaal.

Sellest hoolimata on paika pandud mõningad mehhanismid, mis parandavad Taani valitsuse suutlikkust VKT poliitikat jälgida, ellu viia ja kavandada. Seetõttu on käsitletaval ajajärgul paranenud Taani valitsuse suutlikkus tegelda uute sektoriüleste küsimustega. Siiski jääb mulje, et muudatused on suhteliselt väiksed ning mõnel puhul isegi kosmeetilised. Seetõttu on vaja edaspidigi panna rõhku mitte vaid formaalselt institutsionaliseeritud lähenemistega seonduvatele tugevatele ja nõrkadele külgedele, vaid ka Taani bürokraatliku kultuuri paindlikkusele ja mitteamet-likkusele ministeeriumidevahelise koordineerimise ja ühistegevuse kontekstis.

II.1.2 Välised probleemid ja algatused

Välise julgeolekuga seonduva poliitika, sealhulgas välis-, julgeoleku-, kaitse-, arendus-, luure- jne poliitika vallas on Taanil aastatuhande vahetusest

[3] **Dr Henrik Breitenbauch**, vanemteadur, militaaruuringute keskus, Kopenhaageni ülikool.

peale olnud tarvis toime tulla probleemidega, mis on väga sarnased teiste riikide omadega, kes on võtnud osa rahvusvahelistest sõjalistest interventsioonidest. Taani välis- ja julgeolekupoliitika on külma sõja lõpust peale baseerunud NSV Liidu lagunemise tõttu laienenud geopoliitilisel tegutsemisruumil ning sellele järgnenud Venemaa tähtsuse vähenemisel Taani julgeolekugeograafias. Ameerika maailmakorra kontekstis aga ei saa rahvusvahelisi institutsioone võtta kui midagi iseenesestmõistetavat. Taani sidus selle mure suurema tegutsemisvabadusega uue asjakorralduse raames, toetamaks rahvusvahelist stabiilsust ja Ameerika maailmakorra globaalseid institutsioone. Taani välispoliitikat on sestpeale iseloomustanud nõndanimetatud **aktivism**. Ehkki sellist positsiooni sõnastavat ametlikku raamdokumenti pole olemas, on see siiski lahti seletatud terves reas strateegiadokumentides, nt valitsuse kavades, riigikaitsekomisjoni raportites ning Välisministeeriumi ja Kaitseministeeriumi strateegiadokumentides (nt Regeringen, 2011; Statsministeriet, 2013; Taani Kaitseministeerium, 2009, vt ka Breitenbauch, 2008).

Lisaks sellele ilmub Taani välispoliitika aastaraamatus igal aastal Välisministeeriumi kantsleri ametlik aruanne Taani välispoliitika kohta (nt Grube, 2013). Praktikas juhib Taani välispoliitikat juhtivate poliitikute ja valitsusametnike vaheline mitteametlik konsensus aktivismi kui kontseptsiooni, ehkki mitte tingimata selle ellurakendamise üle. Selline mitmetähenduslikkus võimaldab suhtelist järjepidevust poliitika ambitsioonikuse määra mõttes, isegi kui iga uus valitsus on tõlgendanud seda pisut omamoodi, nagu on näha ka muutustest valitsuste tegevuskavades (Statsministeriet, 2013).

Juba 1990. aastatel Balkani poolsaarel rahvusvahelisel rahutagamis-operatsioonil osaledes muutusid Taani relvajõud oluliseks komponendiks Taani panusest rahvusvahelise korra tagamisse. Taani relvajõudude muutunud roll tingis suurema rõhuasetuse rahvusvahelistele missioonidele 1999. aasta **kaitse-kokkuleppes** aastateks 2000–2004 (Taani Kaitseministeerium, 2013a). Taani kaitsepoliitikat on traditsiooniliselt iseloomustanud **parlamendi suur toetus**. Osavõttu kaitsekokkuleppest, mis tavaliselt käsitleb viie aasta pikkust perioodi, peetakse partei küpsuse näitajaks. Kokkuleppe hõlmab eelarvet, strateegilisi põhimõtteid (ülesandeid), strateegilisi ja konkreetseid plaane ning kõiki kaitsepoliitika dimensioone, sh personali, varustushankeid, üksuste paiknemist jne puudutavaid reforme. Tavaliselt on see dokument 20 kuni 35 lehekülge pikk. Parteide eestkõnelejad kirjutavad leppele alla *de facto* ministri ülesannetes, moodustades otsekui Taani kaitsepoliitika juhtkonna.

Pärast 2001. aasta 11. septembri terrorirünnakuid on sõjaline sekkumine Iraagis, Afganistanis, Liibüas ja Malis näidanud, kuivõrd kesksele kohale on sõjalised missioonid Taani välispoliitikas seatud. Rahvusvaheliste julgeoleku-abijõudude Afganistani-missioonile panustas Taani lahingugrupiga (u 750 meest), mis tegi aastail 2006–2014 Helmandi provintsis ning lõuna ja kagu regionaalses väejuhatuses koostööd Suurbritannia, Eesti ja hiljem ka Ameerika Ühendriikidega. Nende jõudude siirmisel ei seadnud Taani mingeid piiranguid ning need on osalenud rahvusvaheliste julgeolekuabijõudude rängimates lahingutes. Taani üksuse hukkunute arv riigi elanikkonna kohta on üks rahvusvaheliste julgeolekuabijõudude kõrgemaid. Enne seda olulisemat panustamist rahvusvahelistesse julgeolekuabijõududesse oli Taani suurim panus

– samuti koostöös Suurbritanniaga – Basra piirkonnas pärast sissetungi Iraaki 2003. aastal.

Pärast 2003. aasta strateegilist ülevaadet sai **rahvusvahelistest operatsioonidest relvajõudude peamine eesmärk**, mis sätestati perioodi 2005-2009 käsitlevas 2004. aasta kaitsekokkuleppes (Bruun-udvalget, 2003; Taani Kaitseministeerium, 2004a). Säilisid ka mõned kodumaised ülesanded iseseisvuse kaitsel (õhuturve), otsing ja pääste, tähtsate isikute õhutransport, keskkonnaseire, abi kriisiohje korral jne. Kõiki neid funktsioone kirjeldatakse täpsemalt iga-aastastes Taani riigikaitseraportites (nt Defence Command Denmark, 2012). Üheskoos 2004. aasta kokkuleppega viisid 1990. aastatel Balkani missioonidel omandatud kogemused selleni, et avaldati uus tähtis formaalne komponent Taani julgeoleku- ja välispoliitikas. Lisaks kokkuleppele endale teatati kirjas, millele olid alla kirjutanud välis- ja kaitseminister, uue tsiviil-militaarsektori koostööraamistiku loomisest nende rahvusvaheliste missioonide tarvis (Taani Kaitseministeerium, 2004). Selles kirjas kasutatakse kõikehõlmava lähenemise tähistamiseks taanikeelset mõistet **„*civil-militær samtænkning*“ ehk sõna-sõnalt „tsiviil-militaarne koosmõtlemine“**. Ehkki see kiri andis signaali uutest koostööga seonduvatest ambitsioonidest selles valdkonnas, jätkus sellega siiski ka eri ministeeriumite haldusalade selge piiritlemise traditsioon. 2004. aasta kokkuleppega asutati ka **ministeeriumidevaheline koordineerimisüksus**, kuhu kuulusid asjakohaste ministeeriumide esindajad. Uue poliitilise suuna järelmina pakkus Taani selle idee välja ka NATO-s nime „kõikehõlmav planeerimine ja tegevus“ („*Comprehensive Planning and Action*“) all, millest hiljem sai „kõikehõlmav lähenemine“ („*Comprehensive Approach*“) (Fischer ja Top Christensen, 2005).

Samtænkning aga, nagu seda igapäevajutus kutsuma hakati, on sestpeale olnud Taani välis- ja julgeolekupoliitikas **ähmase tähenduse ja kasutusalaga**. Pärast tsiviil-militaarosa eemaldamist on see kontseptsioon üldises plaanis käibinud ka Taani variandina arusaamast valitsus-kui-tervik. Selle tulemusena on mitmed tegutsejad nii valitsushierarhias kui ka väljaspool seda – iseäranis vabaühendused, mis mängivad eriti Taani arengukoostööpoliitikas olulist rolli – pidama seda kontseptsiooni segadust tekitavaks ja kahtlaseks.

Teiseks kujunes *samtænkning*'ist seetõttu, et see viitas tsiviilsektorile ning et selle võrrandi koordineerivas pooles domineerisid vahel relvajõudude huvid, see ühine nimetaja, mis aitas koos hoida üha keerukamaid strateegilisi *poliitilisi* raamistikke, mille alusel Taani panustas eeskätt Afganistani (Taani Välisministeerium ja Kaitseministeerium, 2008; Taani Välisministeerium ja Kaitseministeerium, 2013). Selle kontseptsiooni ajalugu ja funktsioonid on seega enam kui operatsioonilised ja praktilised, olles sageli sügavalt *poliitilised* selles mõttes, et see kontseptsioon on olnud oluline element ulatusliku poliitilise üksmeele tekkel ja säilimisel neid valdkondi puudutava Taani välispoliitika suhtes. *Samtænkning*'i oluline roll strateegilistes juhtdokumentides sai põhjuseks, miks ka parlamendi vasakpoolsed (ja opositsioon) avaldasid Taani poliitikale poolehoidu.

Praktilises plaanis on Taani VKT lähenemine rahvusvahelistele tsiviil-militaar-stabiliseerimismissioonidele välja arenenud üksikjuhtumite haaval. See hakkas peale väga piiratud koostööst Bagdadis asuva saatkonna ning Basras paiknenud Taani sõjaväekontingendi vahel Iraagi okupatsiooni algfaasis.

Otseühenduse ja toetuse puudumine tingis kõikehõlmavat lähenemist käsitleva kirja avaldamise 2004. aastal.

Taani Iraagi-missiooni lõpupoole hakkas avalik debatt pideva järelevalve ja prioritiseerimise puudumise üle (mis tugines kontingentide lõpuraportitele) Kopenhaagenile survet, et valitsus pööraks sellele suuremat tähelepanu. Sellele järgnenud Afganistani missiooni jaoks tähendas see seda, et parlamendis sõlmitud kokkulepete poliitilised osapooled töötasid koos valitsuse ministritega välja rea strateegilisi juhtdokumente, mis käsitlesid nii Taani tsiviil- kui ka militaarpanust kooskõlas rahvusvaheliste partneritega lõuna regionaalses väejuhatuses alates 2008. aastast. Hoolimata Iraagi missiooniga ja hiljem ka Helmandiga seonduvast järsust õppimiskõrverast ei tehtud Kopenhaagenis kõikehõlmava lähenemise asjakorralduses erilisi muudatusi, kui välja arvata Afganistani sihtüksuse loomine Välisministeeriumis.

Paralleelselt kriitilise hinnangu andmisega Taani kõikehõlmava lähenemise rakendamisele Afganistanis (Stepputat, 2009; Schmidt, 2009) loodi 2009. aastal Välisministeeriumis **stabiliseerimissekretariaat**. Sellesse väiksesse (ja pidevalt alamehitatud) üksusse kuuluvad Välisministeeriumi (idee poolest 3–4 inimest) ja Kaitseministeeriumi (idee poolest 1–2, kuid tegelikult vähem) töötajad. Sekretariaadi ülesanne on algusest peale olnud hapraid riike käsitleva ja stabiliseerimispoliitika väljatöötamine, rahu ja stabiliseerimise fondi igapäevategevuse juhtimine, operatsioonide jälgimine, tsiviilsektori stabiliseerimisvõimekuse tugevdamine ning sellest üpris ulatuslikust valdkonnast saadud õppetundide koondamine ja analüüs.

Rahvusvahelistele headele tavadele tuginedes rajati 2010. aastal **Taani rahu ja stabiliseerimise fond (FSF)**, et rahastada ettevõtmisi, mis langevad osaliselt väljapoole sõjalisi operatsioone ning ametlikku arenguabi, nagu seda defineerivad OECD arenguabikomitee kriteeriumid. Seni rahastab see kolme geograafiliselt motiveeritud raamistikku Afganistanis ja Pakistanis, Aafrika sarvel ning Maghrebi ja Saheli piirkonnas.

2010. aastal asutati uus koordineerimisüksus, kuhu kuulusid osakonnajuhatajad Kaitseministeeriumist, Kaitseväest, peaministri büroost ja Justiitsministeeriumist, mille ülesandeks sai stabiliseerimissekretariaadi juhtimine. See uus **kõikehõlmava lähenemise juhtgrupp** saab kokku umbes kord kuus ning selle ametlik eesmärk on olla **tsiviil-militaar- ning stabilisatsioonimissioonide poliitiliste raamistike kohta käivate strateegiliste ja operatiivotsuste Taani foorum**. Juhtgrupil on õigus kontrollida ka FSF-i juhtimist. 2010. aastal avaldas Välisministeerium ka Taani poliitika habraste riikide suhtes, kus rõhutati „tegevusalade integreerimist, tagamaks selget sidusust Taani habraste riikide suunalise välis- ja julgeolekupoliitika vahel“ (Taani Kaitseministeerium, 2010, ii).

Et Taani relvajõududel ametlikult iseseisvat doktriini ei ole, kuna riik järgib NATO doktriini, ning tugineb selle asemel TTP-le (taktika, töömeetodid ja püsitoimingud), mis ei ole avalikult kättesaadavad, pole kavas välja töötada ka ametkondadevahelise suhtluse doktriini. Küll aga on olemas ühiseid väljaõppe- ja missiooniks valmistumise programme, mis kaasavad ka tsiviilisikuid, ning sõjalised õppused sisaldavad sageli ka stabiliseerimiselemente.

Praktikas on paljudel Helmandis kõikehõlmava lähenemisega seonduvatel ametikohtadel töötavatel tsivilistidel **reservohvitseri taust** ning neil on see

seetõttu lihtne militaarvaldkonnaga suhestuda. **Militaarvaldkonna ja kõikehõlmava lähenemisviisi operatiiv- ja strateegilist õppeprotsessi pärsivad formaalsete süsteemide puudumine ja vähene strateegiline eneseanalüüs** (Søby ja Salling Larsen, 2010). Mis puutub sõjalisse võimeplaneerimisse, siis ei jää sellist muljet, et kõikehõlmava lähenemisviisi temaatika mõjutab prioriteetide seadmist, kui välja arvata see, et rahvusvahelisteks operatsioonideks mõeldud varustus hangitakse kas otse stabilisatsioonimissioonide tarvis (nt miinikindlad sõidukid Afganistani) või peavad need olema multifunktsionaalsed, kuna valmisolek tulevasteks missioonideks peab hõlmama tervet operatsioonide spektrit.

2013. aastal üllitas Taani uue **poliitilise dokumendi habraste riikide stabiliseerimisest**, mis pööras uuesti pilgud konfliktide ennetamise poole konfliktijärgse stabiliseerimise asemel. Uus poliitiline dokument rõhutab kõikehõlmava lähenemise ja VKT jätkuvat praktilisust ning seda käsitletakse FSF-i kontseptuaalse raamdokumendina (Taani Välis-, Kaitse- ja Justiitsministeerium, 2013).

II.1.3 Riigisisesed probleemid ja algatused

Taani julgeolekuga seonduvas poliitikas on pärast 11. septembril 2001. aastal Ameerika Ühendriikides toimunud terrorirünnakuid domineerinud reaktsioonid rahvusvahelisele terrorismile, samuti uut tüüpi riskid ja ohud näiteks küberjulgeolekule ja muule kriitilise tähtsusega taristule. Selleski valdkonnas on uued probleemid tekitanud olemasolevale administratiivsele tööjaotusele peavalu ning päädinud mõne reformi puhul pikale veninud otsustusprotsessidega ning teiste puhul lahendamata probleemsete küsimustega.

Pärast külma sõja lõppu reformiti Taani hädaolukordade lahendamise juhtimist ning tsiviilkaitseorganisatsioon ja kohalike omavalitsuste tuletõrjeosakonnad liideti üheksainsaks **katastroofideks valmisoleku organisatsiooniks** Siseministeeriumi haldusalas. Pärast 11. septembrit 2001 taas päevakorda kerkinud rõhuasetust inimtekkelistele katastroofidele otsustas valitsus 2004. aastal viia Taani hädaolukordade juhtimise ameti (DEMA) Kaitseministeeriumi haldusalasse (Taani Kaitseministeerium, 2004b).

Külma sõja lõpust peale toimunud pidevate reformide tulemusena asub Taani hädaolukordade juhtimise riiklik operatiivstruktuur nüüd **munitsipaal-tasandil ning seda toetab viis riiklikul tasandil asuvat keskust**. Kooskõlas nii katastroofidele reageerimise kohalike ajalooliste juurtega ja rahvusvahelise standardse kõiki ohte võrdselt käsitleva lähenemisviisiga, on Taani hädaolukordade juhtimise poliitika olnud traditsiooniliselt organiseeritud **sektori vastutuse põhimõttest** lähtuvalt. Selle põhimõtte järgi aitavad kõrgema tasandi organisatsioonid nagu DEMA peamiselt välja töötada üldist raamistikku hädaolukorra lahendamise plaanide tarvis, samal ajal kui konkreetsed plaanid töötatakse välja ja rakendatakse ellu kohalikul tasandil (omavalitsustes). Sellega kaasneb riskide profileerimine ja sellega kaasneva teenuse taseme kindlaks tegemine. Rahvusvahelisi tendentse järgides täiendati seda lähenemisviisi 2005. aastal **riikliku haavatavuse analüüsiga**, mida on sestpeale aasta-aastalt uuendatud. Samamoodi nõuab Euroopa Liit üha enam riikliku tasandi raporteid kriitilise tähtsusega (Euroopa) infrastruktuurist. Kontseptuaalsel tasandil kasvab

sellest välja uus sisejulgeolekupoliitika prioritiseerimine, mis võib potentsiaalselt murendada sektori vastutuse põhimõtet (Breitenbauch, 2012).

Otsekui kuulutades ette praegust ÜKT lähenemisviisi, kaasas Taani tsiviilkaitse ja hädaolukordade juhtimissüsteem juba külma sõja päevil erasektorit sektori vastutuse põhimõtte kaudu. **Erasektori kodukaitse** alla kuulub kolm ühiskondliku tähtsusega sektorit, nimelt energia, kommunikatsioon ja transport. See on raamistik, kus riigi- ja eraettevõtted on seotud Kodukaitse ja hädaolukordade juhtimisstruktuuriga planeerimis- ja koolitusalase koostöö kaudu (Kodukaitse, 2013). Samamoodi põhineb mingil määral vabatahtlikul või poolvabatahtlikul tööl tuletõrje ning samuti Kodukaitse suur roll eriti merelise reageerimisvõime juures.

Hädaolukordade juhtimise poliitikas on DEMA üleminek Kaitseministeeriumi alluvusse tähendanud seda, et **DEMA ressursse kasutatakse üha enam ära rahvusvahelises kontekstis** ühena paljudest aktivistide välispoliitilistest tööriistadest. Sedasorti toetust rahvusvahelisele katastroofiabile osutatakse sageli multilateraalsete koostööinstitutsioonide nagu EL ja NATO raames ning eeldab seetõttu planeerimist ja õppusi rahvusvahelise koostegutsemisvõime tagamiseks. Samal ajal on Taani riigikaitsesektor uurinud, kuidas kasutada riigikaitsevahendeid rahvusvahelise katastroofiabi osutamiseks (samuti kui seda tehakse kodumaiste hädaolukordade puhul), mis osutab **üldisele suunitlusele kasutada riigi ressursse VKT lähenemisel välispoliitikale üldisemalt**. Tundub, et DEMA viimine Kaitseministeeriumi alluvusse on seda seost võimendanud mõlemas suunas, isegi kui organisatsioonid ei ole kultuuriliselt eriti teineteise poole nihkunud.

Lisaks sellele on **sektoriüleste probleemide nagu küberjulgeolek** lahendamine osutunud keeruliseks ilma tihedama koordineerimiseta poliitiliste tegutsejate vahel. Enam kui seitse aastat läks selleks, et rajada Taani infoturbeintsidentidega tegelev rühm (GovCert), mis loodi 2009. aastal Kaitseministeeriumi juurde ning asendas varasema mitmete ametkondade keeruka koostöövõrgustiku (selle eelkäija, DK Cert, kasvas välja teadus- ja haridusasutuste võrguturbest ning töötas Haridusministeeriumi juures). Aeglus GovCerti loomisel on näide sellest, et Taani keskvõimul on ette näidata suhteliselt vähe tõhusaid VKT ettevõtmisi. Samuti osutab GovCerti asumine Kaitseministeeriumi haldusalas hoolimata militaarsektori suhteliselt piiratud rollist küberjulgeoleku vallas Taani julgeolekupoliitikas valitsevale ebaselgusele 2001. aasta 11. septembri järgses maailmas.

Viimane näide, mis asub küll väljaspool Kaitseministeeriumi valitsemisala, kuid seondub siiski „kõvade“ julgeolekuprobleemidega, puudutab rahvusvahelist terrorismi ning kodumaiste rühmitiste ja üksikisikute seotust laia maailma terroristidega. Taani rahu ja stabiliseerimise fondil on mitmed VKT meetmed, sh Ida-Aafrika stabiliseerimiseks käivitatud radikaliseerumisvastased programmid ning koostöö Kenya võimudega. Seda meedet viib ellu Taani politsei julgeoleku- ja luureteenistus (PET) (Taani julgeoleku- ja luureteenistus, 2012).

Terrorismi rahvusülese loomuse tõttu on julgeoleku- ja luureteenistus pidanud mängima uut, rahvusvahelist rolli, mis on ka osa kogu valitsuse-kuiterviku raamistikust. PET uued võimalused ja ülesanded, sh välismissioonid, on endaga kaasa toonud ka märkimisväärselt suurema eelarve. 2007. aastal asutati

julgeoleku- ja luureteenistuses **terrorismi analüüsimise keskus**, kuhu kuulus osa PET personalist ning „kuni 15“ vahelduvat liiget kaitsejõudude luureteenistusest, Välisministeeriumist, Taani julgeoleku- ja luureteenistusest ning DEMA-st (Taani julgeoleku- ja luureteenistus, 2013). Uued ülesanded on aga samal ajal tekitanud põhimõttelisi küsimusi järelevalve ja parlamentaarse kontrolli kohta, millele pole siiani vastuseid leitud. Poliitiline tahe selle jätkuvalt muret tekitava probleemi lahendamiseks on seni olnud suurem kui huvi selle organisatsiooni tegevuse läbipaistvuse vastu, mida illustreerib ka poleemika ühe hiljutise juhtumi ümber endise luureagendiga, kes andis Ameerika Ühendriikidele informatsiooni Anwar al-Awlaki asukoha kohta Jeemenis.

II.1.4 Paindlikkuse potentsiaalne hind

Aastatuhande algusest peale tekkinud uued julgeolekuga seonduvad ülesanded ulatuvad konfliktijärgsest stabiliseerimisest ja konfliktiennetusest kodumaise kriitilise tähtsusega infrastruktuuri kaitseni, hõlmates ka küberjulgeoleku organiseerimist ning tegelemist üle riigipiiride tegutsevate terroristlike võrgustikega. Sellises kontekstis on Taani valitsusasutuste traditsioonilise tööjaotuse korral raske reageerida kiiresti ja efektiivselt, seda eriti selliste probleemide puhul, mis ületavad ministeeriumide tavapärast kompetentsusvaldkondi. Üldiselt võib öelda, et **muutused on olnud aeglased ja pealiskaudsed**. Seda on suuresti võimalik seletada Taani keskvalitsuse **bürokraatiliku kultuuri** loomusega. **Paindlikkuse ja ebaformaalsuse** põhimõtetele tuginev traditsiooniline kultuur on edendanud tõhusat juhtimist ministeeriumi ametkondade sees. Needsamad voorused pole aga kaugelt sama kasulikud, kui on tarvis efektiivset organisatsioonidevahelist koordineerimist, seda just vähesema formaalsuse tõttu, mis muuhulgas tähendab tõrksust uute ja iseäranis organisatsioonidevaheliste institutsionaliseeritud struktuuride loomisel.

Uute ülesannete – nagu kõikehõlmav lähenemisviis ja küberjulgeolek – transformeerimine tõhusateks institutsionaliseeritud tegevusteks ja protsessideks tundub olevat raske ka seetõttu, et **süsteemi sees esineb üsna vähe formaalset infovahetust**. Alalisi või pikka aega tegutsevaid ministeeriumidevahelisi komisjone Taanis eriti ei kasutata, seda ehk ka administratsiooni väiksuse tõttu. Ministeeriumidel on kombeks **hoida otsustusstruktuure organisatsioonis sees** ning see kehtib eriti Välisministeeriumi kohta. Välisministeerium kaitseb enda Taani kõigi välissuhete juhtimise ja koordineerimise monopoli väga kiivalt. Kuna tegu on suhteliselt suure organisatsiooniga, toimuvad kõige olulisemad võimuvõitlused Välisministeeriumi sees, mitte ministeeriumide vahel.

Üheks erandiks on **peaministri kabineti pisut muutunud roll**. Aastatuhande vahetusest peale ning sõltuvalt peaministri isikust ja valdkonnast on peaminister sageli võtnud välispoliitilistel teemadel endale juhtrolli. Aeg-ajalt võetakse Välisministeeriumi ametlik juhtroll osaliselt üle, kui tegu on sellise poliitilise küsimusega, mis ilmselgelt ei kuulu tervenisti Väliministeeriumi haldusalasse, näiteks ettevalmistused 2009. aasta ÜRO kliimakonverentsiks (COP 15), mille puhul mängisid olulist rolli nii peaministri kabinet kui ka Keskkonnaministeerium.

Kokkuvõttes võib öelda, et **on loodud mehhanismid, mis parandavad Taani valitsuse suutlikkust jälgida, rakendada ja kavandada VKT poliitikat**. Selle

tulemusena on Taani valitsus uute sektoriüleste probleemidega käsitletud aja-vahemikus paremini toime tulnud. Kui läheneda olukorrale positiivsest vaate-vinklist, siis instinkti eelistada olemasolevat asjakorraldust ning hoiduda uutest bürokraatlikest ülesannetest ja struktuuridest võib mõistagi tõlgendada ka kui **kokkuhoidlikkust ning kulutõhusamate lahenduste eelistamist olemasolevate struktuuride ja protsesside näol**. Küll aga on reaktsioonina probleemidele algatatud muudatused olnud visad teostuma, ning kui need ongi teoks saanud, võiks kriitilisem vaatleja neid mõnikord pidada pealiskaudseteks, nagu see on näiteks alamehitatud stabiliseerimissekretariaadi puhul.

Taani keskvalitsusel ja selle ametkondadel on olnud **raskusi sellega, et leida efektiivseid protsesse ja institutsionaliseeritud lahendusi kõikehõlmavale lähenemisele ja VKT mehhanismidele nii kodu- kui ka välismaal**. Sellise suhteliselt nõrga institutsioonilise reaktsiooni tõttu sektoriülestele probleemidele, mis nõuavad ulatuslikku koordineerimist, on need siiani Taani valitsuse nõrk külg. Muudatused Taani valitsuses, mis on formaliseeritud sektoriülese koordineerimise ja rakendamise elluviimiseks ilmselt liiga väikesed, kuid informatsioonivoogude takerdumiseks samas jälle küllalt suured, paistavad olevat suhteliselt tagasihoidlikud. Seetõttu on vaja edaspidigi panna rõhku mitte vaid formaalselt institutsionaliseeritud lähenemistega seonduvatele tugevatele ja nõrkadele külgedele, vaid ka Taani bürokraatliku kultuuri paindlikkusele ja mitte-ametlikkusele ministeeriumidevahelise koordineerimise ja ühistegevuse kontekstis. 2013. aasta stabiliseerimispoliitika dokument on üks näide tulevikku suunatud püüust sepistada Taani poliitiliste tegutsejate hulgas ühtset tulevikuperspektiivi ja tegutsemissuunda, mis annab omakorda tunnistust teema jätkuvast päevakajalisusest.

II.2 Soome[4]

II.2.1 Taust

Eri valitsusasutuste ja muude tegutsejate ühisel tegevusel riigi julgeoleku tagamiseks on Soomes sügavad juured. Teine maailmasõda ei tähendanud vaid kaevikutes kükitamist ja vaenlase vastu võitlemist, vaid ka väikeriigi kõigi vahendite koondamist rahva säilimise hüvanguks. See traditsioon on jätkunud ning on tänapäevalgi Soome ühiskonna ees seisvateks kriisideks valmistumise ja nendega toime tulemise põhialus.

Pikka aega oli rõhk sellel, kuidas kõige paremini kasutada ühiskonna võimeid Soome sõjalise riigikaitse täiendamiseks ja toetamiseks. Seda kinnitab tõsiasi, et ühiskonna kõigi ressursside tuvastamiseks, koordineerimiseks ja kasutusele võtmiseks rajatud komisjoni nimi oli julgeoleku- ja kaitsekomisjon. Komisjoni sekretariaat asus sobivalt Kaitseministeeriumi juures.

Alles 1990. aastatel hakkas esile kerkima uus kontseptsioon. Sõjalise riigi-kaitse erivajadusi tunnustati endiselt, kuid hakati mõistma ka seda, et on olemas terve hulk muid probleeme ja ohte, mis inimeste igapäevaelu mõttes on märksa asjakohasemad kui sõjaoht. Näiteks võib tuua piiriülesed ohud nagu terrorism, organiseeritud kuritegevus, inim- ja narkokaubandus, nakkushaigused, keskkonnaprobleemid, häired energiaga varustamisel ning sugugi mitte

[4] **Dr Pauli Järvenpää**, vanemteadur, RKK (pauli.jarvenpaa@icds.ee)

väheolulisena ka küberründed, mis kõik ohustavad või häirivad kodanike igapäevaelu, mistõttu nendega tuleb tegelda ja nende mõju leevendada. Sageli on sellised ülemaailmsed ohud mitmemõõtmelised ja omavahel ühendatud ning nendega tegelemiseks on vaja kasutada suurt hulka mitmesuguseid meetmeid.

II.2.2 Võtmekontseptsioonid

Uut lähenemisviisi võis selgesti välja lugeda valitsuse 2003. ja 2006. aasta resolutsioonidest ühiskonna toimimiseks hädavajalike funktsioonide tagamise kohta, samuti 2009. aasta Soome julgeoleku- ja kaitsepoliitika raportist („Riigikaitse valge raamat"), kus toodi välja Soome julgeoleku- ja kaitsepoliitika põhimõtted, eesmärgid ja rakenduskriteeriumid. Valitsuse 2010. aasta resolutsioon („Ühiskonna julgeoleku strateegia") ja 2012. aasta riigikaitse valge raamat käsitlevad uut kõikehõlmavat lähenemist veelgi põhjalikumalt. Seda täpsustati veelgi valitsuse 2012. aasta resolutsioonis kõikehõlmava julgeoleku kohta ning 2013. aasta resolutsioonis Soome küberjulgeoleku strateegia kohta.

Soomes määratletakse **kõikehõlmava julgeoleku** kriitilise tähtsusega eesmärke järgmiselt: „Soome välis-, julgeoleku- ja riigikaitsepoliitika olulisimad eesmärgid on rahvusliku suveräänsuse, territoriaalse terviklikkuse ja põhiväärtuste kaitsmine, elanikkonna julgeoleku ja heaolu parendamine ning ühiskonna jätkuva toimimise tagamine." (Soome Kaitseministeerium, 2010). Kõikehõlmava julgeoleku põhimõtte alla koondatud meetmete eesmärk on **tagada ühiskonna elutähtsate funktsioonide tagamine riigi- ja kohalike võimude, valitsusväliste organisatsioonide ja ärimaailma omavahelises koostöös**. Eesmärk on tagada ühiskonna elutähtsate funktsioonide julgeolek kõigis tingimustes ning peamine põhimõte on, et ühiskonna julgeolek sõltub normaaltingimustes paika pandud asjakorraldusest.

Valitsuse 2010. aasta resolutsioonis ühiskonna julgeoleku strateegiast on ära toodud juhtnöörid nende eesmärkide saavutamiseks kõigile ministeeriumidele, kõigile piirkondlikele ja kohalikele omavalitsustele ning ülejäänud ühiskonnale. Strateegia põhineb „julgeoleku kõikehõlmaval kontseptsioonil" ning käsitleb **ühiskonna valmisolekut ja kriisiohjet nii normaaltingimustes kui ka hädaolukorra puhul.** See sisaldab juhtnööre nii riiklikele haldusorganitele, ettevõtjatele ja valitsusvälistele organisatsioonidele ning koos-kõlastab nende valmisolekuplaanide koostamise. Ministeeriumid vastutavad omaenda valitsemisala üldise valmisoleku ning strateegial põhineva asjakohase teadustöö, tegutsemise suuna ja õiguslike meetmete järelevalve eest.

Strateegia eesmärk on anda suuniseid „ühiskonna elutähtsate funktsioonide kaitseks igas olukorras" (Soome Kaitseministeerium, 2010: 3). Strateegia järgi on nendeks funktsioonideks (ibid, 16):

- riigiaparaadi töö jätkumise tagamine
- rahvusvahelise tegevuse jätkumise kindlustamine
- kaitsevõime kindlustamine
- sisejulgeoleku tagamine
- majanduse ja elutähtsa taristu toimimise tagamine

- elanikkonna igapäevaste vajaduste rahuldamise ja tegutsemisvõime kindlustamine
- elanikkonna psühholoogilise kriisitaluvuse parendamine

II.2.3 Ohustsenaariumid

Strateegia liigitatab ohustsenaariumid ohtudeks ja häireteks (ibid, 13–15). Häired tähendavad ohtu või vahejuhtumit, mis kas või hetkeks või piiratud alal ähvardab ühiskonna funktsioneerimist või elanikkonna elatusvahendeid. Häireid võib esineda nii normaaltingimustes kui ka eriolukorras. Eriolukorras tegutsemise aluseks on normaaltingimuste jaoks välja töötatud süsteemid ja valmisoleku-meetmed. Eriolukordade jaoks välja töötatud süsteemid peavad aga omakorda olema valmis reageerima normaaltingimustes esinevatele häiretele.

Strateegias mainitud ohustsenaariumid, mille puhul on tarvis tagada ühiskonna elutähtsate funktsioonide julgeolek, on järgmised:

- tõsised häired elektriga varustamisel
- tõsised häired telekommunikatsiooni- ja infosüsteemides (nt küberründed)
- tõsised häired transpordis ja logistikas
- tõsised häired kommunaalteenuste kättesaadavuses
- tõsised häired toiduainetega varustamises
- tõsised häired finants- ja maksesüsteemides
- riikliku rahastamise häired
- elanikkonna tervise ja heaolu tõsised häired
- suured õnnetused, äärmuslikud loodusnähtused ja keskkonnaohud
- terrorism ja muu kuritegevus, mis ohustab ühiskondlikku korda
- tõsised häired piiri julgeolekus
- poliitiline, majanduslik ja sõjaline surve
- sõjalise jõu kasutamine Soome vastu

II.2.4 Peamised tegutsejad ja nende vastutusalad

Soomes on kõikehõlmav lähenemine **välja töötatud võimude, ettevõtjate ja valitsusväliste organisatsioonide koostöös**. Nende eri tasandi tegutsejate koostööle tugineb erandolukorra plaanide koostamine, rollide ja vastutusalade jaotus ning poliitika rakendamise praktilised meetmed.

Soome välispoliitikat juhib **vabariigi president** koostöös valitsusega. Hädaolukordadega toime tulemiseks on **valitsuse** ülesanne vastutada üldriikliku ettevalmistuse eest ning valitsus võib hädaolukorra puhul kasutada lisavolitusi, milleks ta on volitatud erakorraliste volituste seadusega. Selle üle otsustab parlament. Erakorraliste volituste seaduse järgi annab valitsus välja määruse erakorraliste volituse seaduse rakendumise kohta, olles eelnevalt jõudnud koos presidendiga ühiselt otsusele, et riigis on erakorraline olukord. Lõpliku otsuse langetab aga parlament.

Ühiskonnale elutähtsate funktsioonide julgeoleku tagamine toimub valitsuse juhtimisel, järelevalve all ja koordineerimisel. Kõik ministeeriumid teevad sedasama omaenda valitsemisalas, täites **pädeva ministeeriumi** rolli. Presidendi ning valitsuse välis- ja julgeolekupoliitika komisjoni ühiskohtumisel

arutletakse välis- ja julgeolekupoliitika olulisi aspekte, sealhulgas Soome sõjalise kaitse ja kõikehõlmava julgeolekuga seonduvaid probleeme.

Kõigi ministeeriumide **kantslerite** ülesandeks on oma ministeeriumi tegevuse juhtimine ja järelevalve. Kõik ministeeriumid määravad **valmisolekujuhi**, kes abistab kantslerit ettevalmistuste elluviimisel. Kantslerite nõukogu ja valmisolekujuhtide nõukogu on alalised koostööorganid, kus arutatakse valmisolekuga seonduvate probleemide ja nende koordineerimise üle. Valmisolekujuhte abistavad kõigis ministeeriumides ametisse määratud **valmisolekuametnikud**.

Kahel ministeeriumil on selles süsteemis eriline positsioon. **Kaitseministeerium** vastutab **kõigi kõikehõlmava julgeolekuga seonduvate tegevuste koordineerimise eest**. See tähendab ka **kõigi sedasorti tegevuste sünkroniseerimist avaliku sektori** (valitsus, riigiasutused ja kohalikud omavalitsused), **erasektori** ja **vabatahtlike** (st Soome kodanike tegevus valitsusväliste organisatsioonide kaudu) vahel, tagamaks ühiskonnale elutähtsate funktsioonide toimimise igas olukorras. Selles abistab Kaitseministeeriumi **julgeolekukomisjon** (mida 2013. aasta veebruarini kutsuti julgeoleku- ja kaitsekomisjoniks). Komisjon kuulub ajalooliselt Kaitseministeeriumi struktuuri, kuid on kõikehõlmava julgeoleku meetmete ettevalmistamisel, koordineerimisel ja elluviimisel **nii valitsuse kui ka kõigi ministeeriumide käsutuses**.

Teine ministeerium, millel on kõikehõlmava julgeoleku vallas üldisemat laadi ülesanne, on **Rahandusministeerium**. See vastutab ühiste infosüsteemide ja -võrgustike üldise suunamise ja väljaarendamise eest Soomes. Samuti vastutab see infoühiskonna ning info- ja kommunikatsioonitehnoloogia valmisoleku üldise suunamise ja juhtimise eest avalikus sektoris.

Kõikehõlmava julgeoleku juures on oma roll ka mitme eri tasandi **piirkondlikel omavalitsustel**. Piirkondlikud omavalitsused reorganiseeriti 2010. aastal, mil loodi **piirkondlikud haldusasutused** (PHA) ning **majandusarengu-, transpordi- ja keskkonnaküsimuste keskused** (MTKK). Esimene neist vastutab piirkondliku valmisoleku koordineerimise eest ja valmisolekuplaneerimise eest, toetab valmisolekuplaanide koostamist kohalikes omavalitsustes ning korraldab piirkondlikke valmisolekuõppusi. Selleks puhuks loodi piirkondlikud valmisolekukomisjonid. MTKK-d vastutavad valmisoleku- ja kriisiohjemeetmete väljatöötamise ja rakendamise eest oma piirkonnas nendes küsimustes, mis on seotud keskkonna, loodusvarade, liikluse, taristu, äritegevuse sealhulgas põllumajanduse, tööjõu, immigratsiooni, hariduse ja kultuuriga.

Järgmise tasandi valmisolekuplaanide koostamine toimub kohalikes omavalitsustes. Nemad vastutavad põhiteenuste ja muude ühiskonnale elutähtsate teenuste osutamise eest. Kohalike omavalitsuste kohustus hädaolukordadeks valmistuda on sätestatud erakorraliste volituste seaduses. **Erasektor** on kohalike omavalitsuste tasandil oluline koostööpartner ühiskonnale elutähtsate teenuste osutamise tagamisel. Soome varustamiskindluse eest vastutav organisatsioon koosneb **riiklikust erakorralise varustamise ametist**, mis on avalik-õiguslik asutus ning allub Tööhõive- ja majandusministeeriumile, tarne ja taristu julgeoleku nõukogust ning alalise koostöökomisjonina toimivatest varustusvaldkondadest ja -aladest.

Riiklik erakorralise varustamise amet vastutab **tarnekindluse koordineerimise, arendamise ning tagamisega** seonduvate ülesannete täitmise eest. Ameti tegutsemisvahendeiks on näiteks kriitilise tähtsusega toodete varude soetamine hädaolukordade tarvis, valmisolekuga ning rahandus- ja majanduspoliitikaga seonduv seadusandlus ning kriitilise tähtsusega ettevõtete ja organisatsioonide vabatahtlik koostöö. Sedasorti valmisoleku kavandamine on hea näide **edukast vabatahtlikust avaliku ja erasektori partnerlusest**.

Sugugi vähetähtis pole ka terve hulga **vabaühenduste** olemasolu, kel on oluline roll igapäevase julgeoleku tagamisel ja kodanike kriisitaluvuse parendamisel. Sellised organisatsioonid on näiteks vabatahtlikud tuletõrjebrigaadid, kohalikud Punase Risti organisatsioonid, talunike liidud ja spordiklubid, kui mainida vaid mõnda neist. Valitsusele abiks olles mängivad nad olulist osa näiteks päästeteenistuses, tsiviilkaitses ja tuletõrjes, vabatahtliku riigikaitse juures ning esma- ja hingeabi andmisel. Samuti on nad olulised osalised kriisipiirkondades esmase humanitaarabi andmisel nii kodu- kui ka välismaal.

II.2.5 Julgeolekukomisjoni oluline roll

Endiselt Kaitseministeeriumi juures asuva julgeolekukomisjoni ülesanne on abistada valitsust ja ministeeriume kõikehõlmava julgeolekuga seonduvates valdkondades. Samuti koordineerib see kõikehõlmava julgeolekuga seonduvaid valmisolekuküsimusi. **Häirete või hädaolukordade puhul toimib komitee eriorganina**. Komisjon on mittealaline organ, mis koosneb riigiametnikest ja ekspertidest, kelle on ametisse määranud nende ministrid või ametkonnad. Komisjon kohtub korrapäraselt, tavaliselt korra kuus, ning tegeleb oma kompetentsi kuuluvate teemadega. Praegusel kujul hakkas komisjon tööle 1. veebruaril 2013. aastal, mil vahetas välja oma eelkäija, julgeoleku- ja kaitsekomisjoni. Sinna kuulub 19 liiget ja kolm alalist eksperti. 2013. aastal komisjoni egiidi all valminud **Soome küberjulgeolekustrateegia** on hea näide komisjoni tehtavast tööst.

Komisjon esimees on Kaitseministeeriumi kantsler, kes on Kaitseministeeriumi kõrgeim mittepoliitiline ametiisik. Aseesimees on riigisekretär peaministri büroost. Komisjoni liikmete seas on kantslerid või sellega võrdväärsel positsioonil ametnikud Presidendi Kantseleist, Välis-, Justiits-, Sise-, Rahandus-, Haridus- ja Kultuuri-, Põllumajanduse- ja Metsanduse-, Transpordi- ja Kommunikatsiooni-, Tööhõive- ja Majanduse-, Sotsiaal- ja Tervishoiu- ning Keskkonnaministeeriumist. Lisaks kuuluvad komisjoni Siseministeeriumi peadirektor, politseipeadirektor, kaitseväe juhataja, piirivalveülem, tolliameti peadirektor ning riikliku erakorralise varustamise ameti tegevjuht. Komisjoni kolm ekspertliiget on Euroopa Liidu asjade kantsler peaministri büroost, valitsusside direktor samuti peaministri büroost ning riikliku erakorralise varustamise nõukogu esimees. Julgeolekukomisjonil on väike sekretariaat, kuhu nende ridade kirjutamise ajal kuulub 13 ametnikku, kellest kuus on alalised ning seitse osalise tööajaga.

II.2.6 Muud teemad

Viimaseil aastail on Soomes pööratud väga palju tähelepanu **küberjulgeolekule**. Soome on ühiskondlike infotehnoloogia rakenduste kohalt üks maailma arenenumaid riike. Sellegipoolest mõjus see šokina, kui tuli

avalikuks, et välisriikide spioonid olid nelja möödunud aasta vältel tunginud Välisministeeriumi IT-süsteemidesse. Üks selle rünnaku paljudest tagajärgedest on see, et asjakohase seadusandluse vastuvõtmist, mis niigi oli kavas, kiirendatakse ning seadusandlust ennast tugevdatakse. Samuti kiirendatakse ka konkreetsete vastumeetmete kasutuselevõttu.

Olemasolev kõikehõlmava julgeoleku süsteem **pannakse iga nelja aasta tagant proovile** üleriigilise õppuse VALHA raames („valtionhallinto“ ehk riigivalitsus). Seni viimane õppus VALHA-13 toimus 2013. aastal.

Üksjagu arutletakse selle üle, kus peaks julgeolekukomisjon asuma. Ajaloolistel põhjustel on see alati kuulunud Kaitseministeeriumi juurde, kuid mõnede arvates oleks parem see üle viia peaministri büroo juurde. Vähemalt praeguse valitsuse ametiaja lõpuni ehk siis kuni 2015. aasta parlamendivalimisteni töötab julgeolekukomisjon oma praeguses büroos Kaitseministeeriumis.

II.3 Holland[5]

Hollandi julgeolekupoliitikas pannakse suurt rõhku väliste ja riigisiseste julgeolekuprobleemide kõikehõlmavatele lahendustele. Valitsuse käsutuses olevate ja konkreetsetes oludes asjakohaste vahendite koordineeritud kasutamine ehk **terviklik lähenemine** on Hollandis põline põhimõte. See alajaotus vaatleb Hollandi lähenemisviisi julgeolekuvaldkonna sidusgruppide koondamisel ning selle tugevaid ja nõrku külgi.

II.3.1 Politiline raamistik – sugugi mitte nii terviklik?

Hoolimata tervikliku lähenemise üha kasvavast tähtsusest Hollandi julgeolekuparadigmas on riigi poliitiline raamistik üsnagi killustunud väliste ja sisemiste vektorite vahel. Välisel suunal korraldab Holland oma tegevust **rahvusvahelise julgeolekustrateegia** (RVJS) põhjal, milles on sõnastatud Hollandi vaated välisele julgeolekukeskkonnale, Hollandi strateegilised huvid maailmas ning peamised poliitilise tähelepanu all olevad valdkonnad. RVJS loomise protsessi juhib Välisministeerium. Riigisisese julgeoleku vallas tugineb tegevus **riigi julgeolekustrateegiale** (RJS), mis sõnastab sisemiste julgeolekuriskide ja ohtude hindamise protsessi, defineerib elutähtsad huvid selles valdkonnas, sõnastab nonde huvide eest seismise viisid ning ning olulisemad valdkonnad, mis nõuavad tähelepanu. Seda protsessi juhtis alguses Siseministeerium, kuid pärast valitsuse ümberstruktureerimist võttis selle üle Julgeoleku- ja Justiitsministeerium. Lisaks on olemas poliitilised dokumendid, mis käsitlevad kas mingit kindlat institutsioonilist vastutusala (nt riigikaitse valge raamat) või valdkonda, mis hõlmab mitut institutsioonilist vastutusala (nt riigi küberjulgeoleku strateegia). Kõik need kiidab heaks Hollandi valitsus.

Üleüldise julgeolekustrateegia puudumine, mis kombineeriks ja integreeriks nii väliseid kui ka sisemisi vektoreid, on **mõnevõrra vastuolus Hollandi rõhuasetusega terviklikele lähenemisviisidele**. Praegune RJS koostati mõttega, et see hõlmab nii väliseid kui ka riigisiseseid julgeolekuaspekte. Välisministeerium aga otsustas viimaks sellest protsessist kõrvale jääda ning jätkata RVJS-ga kui omaette raamdokumendiga. See tähendab arvatavasti seda,

[5] **Tomas Jermalavičius**, teadur, RKK (tomas.jermalavicius@icds.ee)

et Välisministeerium tahab kaitsta enda juhtrolli välissuhete vallas. Hiljuti otsustas valitsus, et need kaks julgeolekupoliitika vektorit tuleb koondada ühteainsasse ülddokumenti, kuid sellegipoolest avaldati seni viimane RVJS („Turvaline Holland turvalises maailmas“) 2013. aastal tavapärase omaette dokumendina.

Sellest hoolimata näeb intervjueeritud Hollandi julgeolekupoliitika ekspert **teatavat sulandumist ja sarnasusi RVJS ja RJS vahel**, kuna mõlemas sõnastatud huvid kattuvad (nt majandusjulgeoleku kirjeldus mõlemas dokumendis, riigi julgeolekustrateegias käsitletud riigisisene ühiskondlik ja poliitiline stabiilsus peegeldab rahvusvahelises julgeolekustrateegias rahvusvahelist õiguslikku korda, rahvusvahelises julgeolekustrateegias käsitletud riigi ja liitlaste territooriumi kaitse peegeldab aga riigi julgeolekustrateegias elutähtsa huvina käsitletavat territoriaalset julgeolekut). Ka Euroopa Liidu liikmelisusest tulenevad teemad ja võimalused kajastuvad mõlemas strateegias, mis tekitab taas küsimuse, kas sisse- ja väljapoole suunatud julgeolekupoliitika raamistike eristamine on mõistlik tegevus. Mingil määral tajutakse, et seda on tarvis muuta, kuid muutused saavad olema aeglased varmalt oma territooriumi kaitsvate ministeeriumide ja osakondade harjumuste tõttu.

II.3.2 Terviklik lähenemine kui Hollandi julgeolekupoliitika oluline komponent

Hoolimata riigisisese ja välise julgeolekupoliitika lahususest rõhutavad nii RVJS kui ka RJS **mitmete riigivõimu instrumentide integreerimist nüüdisaegsete julgeolekuprobleemide lahendamiseks**. Üks RVJS sõnastatud poliitiline sihtvaldkond kannab nime „terviklik lähenemine“. Dokumendis on kirjas: „Hiljutised kogemused Afganistanis, Bosnias, Iraagis, Kosovos ja Liibüas on näidanud, et interventsioon on tõhus vaid siis, kui sõjalisi, diplomaatilisi, arenguabi koostöö-, politsei-, õiguslikke ja kaubanduslikke meetmeid kasutatakse koordineeritult.“ (Hollandi Välisministeerium, 2013: 16) Lisaks on märgitud: „Terviklik lähenemine võimaldab ka paremini koordineerida Hollandi kaitseväelaste, politseinike, juristide, ettevõtete, kodanikuühiskonna organisatsioonide, tsiviilekspertide ja diplomaatide tegevust konfliktitsoonides.“ (Ibid.) Mõnes konkreetses valdkonnas nagu küberjulgeolek, energia, ressursside kättesaadavus ja piraatlusevastane võitlus, on RVJS keskendunud erasektori kui olulise julgeoleku valdkonna sidusgrupi kaasamisele.

Samamoodi kutsub RJS üles looma ühist, terviklikku ja sidusat arusaama riigi julgeolekust. Dokumendis on kirjas:

> Valitsused ja eraisikud on mõistagi juba tegevad julgeoleku tõhustamise juures. Nende püüdluste edukaks suunamiseks on üha vajalikum koostöö kõikide riigi julgeoleku eest vastutavate organisatsioonide vahel: valitsuse, kohalike omavalitsuste, ühiskondlike organisatsioonide ja äriringkondade vahel. Hädavajalik on leida lahendus, mis tagab julgeolekusektorite ülese terviklikkuse ja sidususe. (Hollandi Siseministeerium, 2007: 12)

Samuti kui RVJS, osutab ka RJS sellele, et erasektoril on väga oluline osa ühiskonna kriitilise tähtsusega funktsioonide tagamisel kriisiolukordade ja hädaohu puhul. See käib eriti infotehnoloogia ja kommunikatsiooni, energia ning muu kriitilise tähtsusega taristu kohta (Hollandi Siseministeerium, 2007: 32).

Sellele saavad tugineda praktilised sammud metoodika, protsesside ja mehhanismide väljatöötamisel, mille eesmärk on mitmete instrumentide integreerimine, ehkki on mööndud, et instrumentide ja nende rakendusalade täpne kombinatsioon sõltub alati olukorrast.

II.3.3 Rakendusmehhanismid

Nii RVJS kui ka RJS rõhutavad ühtviisi nii vastastikuse teadlikkuse kui ka ühise ohuhinnangu, analüüsi-, planeerimis- ja õppimismehhanismide olulisust tervikliku lähenemise elluviimisel. Näiteks kirjeldab rahvusvaheline julgeoleku-strateegia (Hollandi Välisministeerium, 2013: 17) oma poliitilist fookust terviklikul lähenemisel niimoodi:

> Koostöö algab Haagist. Ministrid koordineerivad oma tegevust omavahel ja väliste tegutsejatega, nt kodanikuühiskonna organisatsioonidega. Ka kavandamine vajab terviklikku lähenemist. Kõiki asjakohaseid ministeeriume ja organisatsioone kaasav ühisanalüüs on tähtis esimene samm sellel teel. Pärast seda, kui on otsustatud panustada, on äärmiselt oluline panna paika lähtetingimused. Kõik kavad, mis näevad ette vastutuse andmise kohalikule (ning vajadusel rahvusvahelisele) kogukonnale, peavad tuginema analüüsile ja mõõtmistele. Põhjalik ühiselt antud hinnang võimaldab õppetunde teadmiseks võtta ning neid ellu rakendada, nagu juhtus pärast Uruzgani ja Kunduzi missioone.

Riigi julgeolekustrateegia (Hollandi Siseministeerium, 2007: 10) ütleb samuti, et „tervikliku lähenemise õnnestumiseks peavad kõik osapooled tundma ja austama teiste rolli riigi julgeoleku tugevdamisel, järgima ühist doktriini, ühtsustama isekeskis oma töömeetodid ning ühenduma ühtsesse sidevõrku.“ Seda peegeldavad ka strateegias esile toodud **neli võimupädevuse ja kontrolli põhimõtet**: **selge rollijaotus ja rollide järjekindlus**, **doktriini ühtsus**, **töömeetodite ühtsustamine** (sh otsustusprotsessid, kommunikatsioonistrateegiad, kavandamise sünkroniseerimine ning korrapärased ühisõppused ja -harjutused) ning **ühtne sidevõrk** (Ibid, 31–32).

RJS seisukohavõtt tugineb informatsioonile, mis on saadud Hollandi välismissioonide kogemustest ning peaasjalikult Afganistanist. Surve pealinnale, et see muutuks oma poliitikas ja tegevuses süsteemsemaks, sidusamaks ja kõikehõlmavamaks, tuli altpoolt, Hollandi juhtimisel Afganistanis tegutsenud siht-jõududelt. Alguses koostati Uruzgani sihtjõududele **ühine otsustusmudel**, mille eesmärk oli kaasata kõiki operatsioonipiirkonnas tegutsevaid asjakohaseid osa-pooli ning koondada sidusal moel ühe nimetaja alla kõik asjakohased mõõtmed (poliitilise, ühiskondliku, majandusliku ja julgeolekumõõtme) (vt Spoelstra et al, 2010). Mõne aasta pärast kasutati Kunduzi sõjakäiguplaani koostamisel põhjalikumat ja värskemat mudelit (van Bemmel ja Eikelboom, 2010). Praegu koostatakse selle põhjal veelgi kõikehõlmavamat üldmudelit, mida Haagis paiknev valitsus kavatseb kasutada kõikide välisoperatsioonide kavandamise puhul.

Selle mudeli väljatöötamise käigus tuli ületada olulised **erinevused militaar- ja tsiviilsektori arusaamade vahel missiooniplaanide koostamisel**. Ühe küsitletud eksperdi sõnutsi nägi militaarsektor tavaliselt vaimusilmas soovitud lõpptulemust ning koostas selle saavutamiseks mõned võimalikud tegevusplaanid. Tsiviilorganisatsioonid ning eriti diplomaadid aga näevad mitut

aktsepteeritavat lõpptulemust ning tegutsevad teatud piirides nende saavutamise suunas. Ühine otsustusmudel on näidanud, et neid kaht lähenemist võib ühildada süsteemse ja teadmispõhise arendustegevuse ning selle eduka ellurakendamise kaudu operatsioonidel.

Ehkki ühist otsustusmudelit ei ole veel edutatud taktikaliselt ja operatsioonitasandilt strateegilis-poliitilisele tasandile, on juba olemas terve rida institutsioonilisi töökorraldusi, mis on mõeldud edendama VKT lähenemisviisi Hollandist väljaspool toimuvatel operatsioonidel. Näiteks on Välisministeeriumi stabiliseerimise ja humanitaarabi osakonnas **julgeolekuprobleemide ja kõike-hõlmava lähenemisviisi koordinaatori** ametikoht. Poliitilisel tasandil on olemas sõjaliste operatsioonide ja tsiviilmissioonide korraldusrühmad, kuhu kuuluvad riigikaitse, välisasjade, rahanduse, majanduse ja justiitsvaldkonna vanem-ametnikud (Wittkowsky ja Wittkampf, 2013:2). Mõned intervjueeritud eksperdid aga leiavad, et nendes formaatides toimuvad arutelud on liiga taktikalised ja operatsioonilised ning puudutavad harva fundamentaalsemaid strateegilisi küsimusi.

Praegu pole olemas ei suuniseid integreeritud lähenemise korraldamiseks ega doktriini ametkondadevahelise väljaõppe kohta, mis aitaks rahvusvahelistel operatsioonidel osalemise juures, ehkki aeg-ajalt korraldatakse õppusi, mis puudutavad ühise otsustamise ja ametkondadevahelise suhtluse küsimusi. Ühe intervjueeritud eksperdi sõnutsi aga viisid Kunduzi operatsioonidel omandatud kogemused selleni, et operatsioonipiirkonnas tihedat koostööd teinud Hollandi politsei ja sõjaväepolitsei hakkasid korraldama rohkem ühisõppusi ning püüdma oma doktriine ühtsustada. On tõenäoline, et kui ühine otsustusmudel laiemalt levib ja saab tavapäraseks praktikaks, formuleeritakse lõpuks ka doktriin või suunised VKT tervikliku lähenemise rakendamiseks rahvusvaheliste konfliktide puhul.

Riigi julgeolekustrateegia sõnastab kontseptsiooni valitsus-kui-tervik peamised komponendid. Esimesel etapil on need **valitsuseülene analüüs**, st **strateegiline tulevikuseire, temaatilised süvauuringud ja -stsenaariumid, lühi-ajaline horisondivaatlus ja üleriigiline riskihinnang**. Teisel etapil toimub **strateegiline planeerimine**, kus pannakse paika planeerimise eeldused, teostatakse tuvastatud ohtudega toime tulemiseks vajalike võimete analüüs ning võrreldakse neid vajadusi olemasolevate võimetega. Viimasel etapil ehk **järelmeetmetena** jõustatakse strateegiliste plaanide elluviimiseks mitmesugused poliitilised otsused, seadused ja meetmed (Hollandi Siseministeerium, 2007: 21).

Samuti on olemas **institutsioonilised meetmed**, mis aitavad riigi julgeolekustrateegia ellurakendamise juures. Näiteks teeb üheksa ministeeriumi koostööd tervikliku **kriitilise tähtsusega taristu kaitseprogrammi (KTTK)** elluviimisel, mis on lähedalt seotud ka ametkondadevahelise **ohtude ja võimete** programmiga, mis vastutab üleriigilise riskihinnangu ja võimete väljaarendamise eest. Selles toetab ministeeriume mitteametlik **kriitilise tähtsusega taristu kaitse strateegiline nõukogu** (SOVI), mis on **KTTK sidusgruppide avaliku ja erasektori partnerlussuhe**. Teabevahetuse, koostöövõrkude loomise ja nõuandev funktsioon on **elutähtsa taristu nõustamise riiklikul keskusel (NAVI)**. Samalaadset töökorraldust („probleemipõhised üksused“), mis on mõeldud hõlbustama mitmete sisejulgeoleku sidusgruppide integreerimist ja nende kooskõlastatud tegevust, on olemas ka teistes valdkondades. Headeks näideteks

on **riiklik kriisikeskus (NCC)**, mis tegeleb üleriigilise kriisireguleerimisega, **terrorismivastase võitluse riiklik koordinaator** (NCTb), hiljuti loodud **riigi küberjulgeoleku keskus**, mis asub Justiits- ja Julgeolekuministeeriumi vastutusalas, jne.

Hollandi tervikliku lähenemise oluline komponent on **tsiviil-militaarne mõõde**. Kümme aastat tagasi kuulutati Hollandi relvajõud **tsiviilsektori julgeolekuorganisatsioonide strateegiliseks partneriks**. See on kooskõlas peamiste ülesannetega, mis hõlmavad territoriaalkaitset (sh terrorirünnaku vastu) ning tsiviilvõimudele osutatavat abi hädaolukordade ja kriiside korral. Relvajõud töötasid välja tsiviil-eriolukordade lahendamiseks kättesaadavate **sõjaliste võimete nimekirja**, kuhu kuulusid näiteks CBRN (kaitse keemia-, bioloogiliste, radioloogiliste ja tuumarelvade eest), demineerimine, ehitustegevus, transport ja arstiabi, merealused, radarid, mehitamata lennuvahendid jne. Loodi ka mõned **ühised tsiviil-militaar-väljaõppeasutused** (Hollandi Kaitseministeerium ja Hollandi Siseministeerium, 2007).

Riigi sees on terviklikul lähenemisel aga rida **puudusi**, mille kõrvaldamine tõotab minna visalt. Intervjuudele tuginedes on peamised neist:

- Ehkki riiklik riskihinnang (RJS protsessi esimene etapp) on metodoloogiliselt üks maailma keerulisemaid ja üksikasjalikumaid, on **strateegilise planeerimise faas** suhteliselt nõrk. Organisatsioonid rakendavad harva võimete ühist planeerimist ega arvesta plaanide koostamisel üksteise vajadustega.
- **Tsiviiljulgeolekusektor on kohalikul, piirkondlikul ja riiklikul tasandil üpris killustunud**, mistõttu relvajõududel on keeruline suhelda suure hulga sidusrühmadega, kel sageli on vastukäivad nõudmised. Mõnede tsiviiljulgeoleku funktsioonide juhtimise praegu juba toimuv tsentraliseerimine võib seda olukorda tulevikus parandada.
- Relvajõudude **teadlikkus tsiviiljulgeolekusektori võimetest on piiratud**. Pole samalaadset kataloogi tsiviilsektori võimetest, mida relvajõudud saaksid kasutada.
- Relvajõud ei suuda end endiselt päriselt näha kui sisejulgeoleku aparaadi lahutamatut komponenti. Kuna nende peamine fookus on rahvusvahelistel operatsioonidel, pole nad oma sisejulgeolekufunktsioonide üle sugugi samavõrra õhinas.
- Kriisiohjestruktuuride **informatsioonivood on endiselt liiga jäiga struktuuriga**, mis tähendab seda, et tsiviil-militaarliides ei ole nii kiire, kui see võiks olla. Selle tegevust võivad pärssida mitmetasandilised sideliinid eri otsustustasandite vahel (nt selleks, et linnapea palve jõuaks kohaliku väeüksuse ülemani, peab see liikuma mööda tsiviilvalitsusstruktuure ülespoole ning seejärel, kui see on tsiviilsüsteemist üle viidud militaarsüsteemi, liikuma mööda militaarkäsuahelat jälle allapoole).
- Mitmetel tsiviil-militaarõppustel on olnud näha **pidevaid probleeme koordineerimisega, koostalitlusvõimega, doktriinidevaheliste lõhede või ebakõlade ning liiga isesuguste protsessidega**. Seetõttu võib öelda, et

läheb veel aega, enne kui jõutakse riigi julgeolekustrateegias sõnastatud eesmärgini saavutada suurem terviklikkus.

II.3.4 Kultuurilised aspektid

Üks Hollandi poliitilise ja juhtimiskultuuri olulisi tunnuseid on niinimetatud **poldrimudel**, mis „soosib konsensust ja koostööd inimese ühiskondlikust seisundist hoolimata“ ning „tugineb pragmaatilisele katse ja eksituse meetodile“ (Wittkowsky ja Wittkampf, 2013: 2). Julgeoleku ja riigikaitse sidusgruppide (nii avalikust kui ka erasektorist) vaheline institutsiooniline ja isiklik läbikäimine tugineb tugevasti sellele kultuurile, ehkki see, et mõned ministeeriumid ajavad ikkagi omaenda strateegiaid ning et tsiviil-militaarsuhtluses esineb probleeme, annab tunnistust selle piiratusest. Alt üles esile kerkinud ühine otsustusmudel on aga näide sellest, kuidas terviklikke lähenemisviise on võimalik edendada eksperimenteerimise, katse ja eksituse ning asjasse kaasatud sidusrühmade koostöövaimu kaudu.

Oma konsensusliku ja demokraatliku loomuse tõttu tunneb Hollandi poliitiline ja juhtimiskultuur ka **vastumeelsust domineerivate institutsiooniliste tegutsejate või isikute suhtes otsustamisprotsessis**. Ühe intervjueeritud eksperdi sõnutsi võib see selgitada ka seda, miks Hollandis pole tugevat peaministri bürood, mis oleks suuteline tegutsema mitmete strateegiate, poliitikasuundade ja kavandamisprotsesside tugeva ja aktiivse integreerijana. Sektoriüleste julgeolekuküsimuste ja operatsiooniliste probleemide avaldatava surve tõttu võib aga tulevikus selline roll peaministri büroole siiski välja kujuneda. See on aga aeglane protsess, mis peab arvesse võtma ka julgeolekuvaldkonna sidusrühmade mitmekesisust ning tuginema poldrimudeli konsensuslikule kultuurile.

II.4 Rootsi[6]

II.4.1 Taust

Külma sõja ajal tugines Rootsi totaalkaitse põhimõttele, mille eesmärk oli kaitsta riiki relvastatud rünnaku eest. Selle põhimõtte sisu oli koondada kõigi asjakohaste valitsusasutuste tegevus relvajõudude toetuseks. 1990. aastate algul oli Rootsis endiselt suur hulk ametkondi, mille ülesanne oli koordineerida tsiviilkaitse, psühholoogilise kaitse, majandusliku sõltumatuse ja elutähtsate teenuste tagamise alast tegevust. Selle tegevuse ulatust võib vaid ette kujutada, kui pidada meeles, et Rootsi oli otsustanud jääda neutraalseks ka rahuajal, et tagada neutraalsus sõja korral. Seega polnud võimalik tugineda liitlastele ning Rootsi sõltus omaenda ressurssidest.

1990. aastate keskpaigast peale jõudis Rootsile kohale, et külm sõda on läbi ning et sõjaline oht on järk-järgult kadumas. Valitsus algatas ulatusliku ohu- ja riskihinnangu koostamise. Fookus nihkus sõjalistelt ohtudelt tsiviilhädaolukordadele, mis seni olid saanud vaid põgusa tähelepanu osaliseks. Varem leiti, et kui tsiviilvõim on võimeline organiseerima relvajõudude toetuseks arvestatavat tsiviilkaitset, siis küllap toimib see tõhusalt ka hädaolukordade, kriiside ja katastroofide puhul. Igasugune operatiivplaaneerimine lõpetati, samuti lakati

[6] **Martin Hurt**, asedirektor, RKK (martin.hurt@icds.ee)

pidamast suuremat osa kriisiohjeõppusi. Mõned organisatsioonid liideti, teised asendati vastrajatud struktuuridega, millest mõned saadeti mõne aasta pärast jälle laiali (Werger, 2013).

2004. aasta Tai tsunami, mille tõttu 543 Rootsi kodanikku hukkus ja umbes 1500 sai vigastada, mõjus Rootsi poliitilisele juhtkonnale äratuskellana (2005 års katastrofkommission, 2005: 102). Äkitselt saadi aru, et ehkki paljud ametkonnad tegelevad katastroofi tagajärgedega, ei ole ühtegi ametkonda, mis vastutaks olukorrast ülevaate tegemise eest (Werger, 2013).

2006. aastal hakkas kehtima uus seadusandlus, mis kohustab ministeeriume, muid valitsusasutusi ning samuti piirkondlikke ja kohalikke omavalitsusi võtma ette samme, tagamaks oma jätkusuutlikkuse kriiside ja muude hädaolukordade puhul. Niimoodi peaksid piirkondlikud ja kohalikud omavalitsused saavutama tsiviilkaitsevõime.

Uues seadusandluses on kesksel kohal valitsusasutuste koostöös toimuv planeerimine mitmetes valdkondades, mille eesmärk on olla valmis kriisideks ja muudeks hädaolukordadeks (Riksdag, 2006:942, §8). 2009. aastal rajatud Rootsi kriisireguleerimise amet (lühendatult MSB) toetab seda koordineerimist koostöömeetodite ja -võrgustike võimaldamisega valitsusasutustele erakorraliste sündmuste korral.

2007. aastal uuriti peaministri büroole riikliku kriisiohjefunktsiooni lisamise vajadust. Uurimuse tulemusena rajati uus büroo – kriisiohje koordineerimissekretariaat (Werger, 2013).

2008. aastal toimunud Venemaa-Gruusia sõja tõttu andis valitsus Rootsi relvajõududele ülesande koostada Rootsi sõjaline kaitseplaan. Seda polnud tehtud 1990. aastatest peale. Sellegipoolest läks veel viis aastat, enne kui valitsus andis 2013. aasta kevadel MSB-le ülesande koostada kaitseplaanid ka tsiviilkaitse jaoks, kaasates ka eraettevõtteid (Werger, 2013; Hedström, 2013).

Hoolimata sellest ei ole võimalik külma sõja ajal eksisteerinud totaal-kaitsesüsteemi uuesti üles ehitada, kuna nii relvajõud, kodanikuühiskond kui ka ohud on muutunud (Werger, 2013; Hedström, 2013). Relvajõud ei ole enam mõeldud eeskätt suure hulga reservüksuste koondamiseks Rootsi vastu suunatud relvastatud rünnaku tagasitõrjumisele, vaid pigem osalema ekspeditsiooni-operatsioonidel alalises valmiduses olevate väeüksustega, mis koosnevad vabatahtlikust palgalisest personalist.

Ka kodanikuühiskond on põhjalikult muutunud:

- **Rahvusvahelistumine** tähendab seda, et Rootsi majandus on nüüd läbi põimunud ülejäänud maailma majandusega. Rootsi ei ole enam energia, sidevõrkude, transpordi, tarbekaupade ja toiduainete mõttes majanduslikult iseseisev. Rootsi ei kontrolli nende ressursside voogu, mis tähendab ka seda, et varustuskindlust pole enam võimalik kavandada samamoodi kui vanasti.
- **Erastamine** tähendab seda, et oluline taristu nagu sadamad, lennujaamad ning elektri- ja sidevõrgustikud ei kuulu enam riigile ning on märksa mitmekesisemas omandis kui varem. Drastiliselt on kasvanud väliskapitali osakaal omanike seas.

- Timmitud tootmise ja tellimustootmine suurem **tõhusus** on tinginud laovarude olulise kahanemise. Kaotatud on varasemad puhvervarud, mida kavatseti kasutada kriisi- või sõjaolukorra puhul. See kehtib ka avaliku sektori kohta ning isegi tervishoid sõltub tänapäeval väga väikestest varudest. Varuks hoitakse vaid kütust ja ravimeid (Werger, 2013).
- **Tehnilise taristu** areng on tinginud üha suurema sõltuvuse töökindlast elektrivarustusest ja sidevõrkudest.
- **Infotehnoloogia** areng on tekitanud uusi probleeme sõltuvuse ja haavatavusega. Internet ja sotsiaalmeedia tekitavad uusi väljakutseid, millega tuleb arvestada kaitseplaanide koostamisel (nt küberründed).

Need ühiskondlikud muutused tähendavad seda, et vanad põhimõtted ei ole enam asjakohased ning need tuleb kõrvale heita (FHS, 2013: 4–5).

Rootsi kaitsekolledž sai 2012. aasta detsembris MSB-lt ülesande koostada tegevuskava uue, tänapäeva ühiskonda integreeritava tsiviilkaitsesüsteemi loomiseks. Raporti projektis viidatakse sellele, et varem (1990. aastate seadusandluses) käsitleti tsiviilkaitset kui **tegevust**, samal ajal kui tänapäeval käsitletakse **tsiviilkaitset kui võimet** (Ibid, 6).

II.4.2 Põhimõisted

Totaalkaitse mõiste on endiselt jõus ja seda pole seadusandlusest kõrvaldatud. Praegused poliitilised dokumendid seda terminit aga enam ei kasuta. Uusim, 31. mail 2013. aastal parlamendi ja valitsuse ühiskomisjon kaitsepoliitika vallas (Försvarsberedningen) esitatud raport räägib **kõikehõlmavast lähenemisest julgeolekule** (Regeringskansliet Försvarsdepartementet, 2012: 222). Raportis on kirjas: „Julgeolek on laiem mõiste kui lihtsalt omaenda füüsilise territooriumi kaitsmine. Rootsi julgeolekupoliitika on osa kõigist ühiskonna käsutuses olevaist vahendeist, mida saab kasutada meie julgeolekut ähvardavate ohtude ja probleemide vastu.“

Ühiskomisjon ütleb ka, et „koostöö tsiviil- ja militaarsektori kriisiohje vallas tegutsejate vahel saab olla põhjalikum. See kehtib nii relvajõudude abi kohta muudele ühiskonna elementidele ja tsiviilvõimudele kui ka tsiviilvõimude relvajõududele osutatava toe kohta, mis võimaldab neil oma ülesandeid täita.“ (Ibid, 225.)

II.4.3 Aluspõhimõtted

Rootsi kriisiohjesüsteem tugineb kolmele aluspõhimõttele: vastutuse põhimõte, läheduse põhimõte ja järjepidevuse põhimõte (MSB, 2011: 11):

- **Vastutuse põhimõte** tähendab, et see, kes vastutab mingi tegevuse eest normaaltingimustes, vastutab selle eest ka hädaolukordades ning algatab ühtlasi ka sektoriülest koostööd (Ibid, 24).
- **Läheduse põhimõte** tähendab, et kriisiga tuleb tegelda selle toimumise piirkonnas ning seda peavad ohjama need, keda see kõige vahetumalt mõjutab ja kes on kõige otsesemalt vastutavad. Kriisiohje tuleks suunata kõrgemale tasemel vaid siis, kui seda peetakse vajalikuks (Ibid, 24).

- **Järjepidevuse põhimõte** tähendab, et organisatsiooni tegevus ja asukoht peaks kriisi vältel jääma võimaluse piires samaks. Organisatsioonisisesed muudatused ei tohiks olla suuremad, kui on hädavajalik kriisi lahendamiseks (Ibid).
- Kriisiohjet mõjutab ka **finantseerimise põhimõte**. Riik on seadusega pannud kohalikele omavalitsustele ülesandeks teatud funktsioonide täitmise tsiviilhädaolukordade puhul ning kui valmidusastet on kergitatud. Selle põhimõtte järgi peab riik kohalikke omavalitsusi nende funktsioonide täitmiseks ka rahastama (MSB, 2013: 1).

Loomulikult on nendele formaalsetele põhimõtetele ka erandeid. Läheduse põhimõte lakkab kehtimast tuumaõnnetuse puhul, mil kriisi lahendatakse mitte vastavalt geograafilisele asukohale, vaid seda teeb ametkond, millel on tuumaõnnetustega toime tulemise võime. Seadus sätestab erandid ka järjepidevuse põhimõttele, nt peavad kohalikud omavalitsused hädaolukorra puhul moodustama ajutise kriisiohjekomisjoni (Hedström, 2013).

Lisaks sellele kehtib veel üks, mitteametlik põhimõte: **solidaarsuse põhimõte**. Selle järgi toimub julgeoleku tagamine koostöös teiste riikidega, mis on ära mainitud Rootsi solidaarsusdeklaratsioonis. See kehtib Euroopa Liidu liikmesriikide, Norra ja Islandi kohta (FHS, 2013: 6).

Rootsi hädaolukordadeks planeerimise (CEP) ülesanded rahuaja hädaolukordade puhul on

- kahandada suurõnnetuste toimumise riski ja nende tagajärgede tõsidust
- edendada ja toetada ühiskonna valmisolekut hädaolukordadeks
- korraldada koordineerimist eri sektorite ning vastutusalade vahel

Rootsi hädaolukordadeks planeerimise laiem rahvusvaheline ülesanne on parendada võimet tulla toime väga mitmekesiste situatsioonide ja hädaolukordadega rahvusvahelistest usaldust loovatest meetmetest kuni koordineeritud kriisiohjeoperatsioonideni komplekssete hädaolukordade puhul.

II.4.4 Õiguslikud aspektid

Rootsi õiguslik arhitektuur on osaliselt aegunud, kuna seadusandluse mõned elemendid pärinevad 1990. aastate algusest ja hiljem on vastu võetud uusi seadusi, mis kajastavad teatud kindlates valdkondades toimunud muutusi.

1992. aastal vastu võetud totaalkaitseseaduse järgi (Riksdag, 1992: 1403) mõistetakse totaalkaitse all tegevusi, mis võetakse ette selleks, et valmistada Rootsit ette sõjategevuseks. **Totaalkaitse koosneb sõjategevusest (sõjaline kaitse) ja tsiviiltegevustest (tsiviilkaitse)**. Sõja ajal peavad tsiviilametkonnad ja muud organisatsioonid toetama relvajõude. Rahuajal korraldab tsiviilkaitse kohalikes omavalitsustes, piirkondlikul ja riiklikul tasandil tegevusi, mis parendavad ühiskonna suutlikkust relvastatud rünnakule vastu panna (MSB, 2012b).

Seadus määratleb mitu **valmidusastet**. Kui valmidusastet on tõstetud, peavad kohalikud omavalitsused ja maakonnanõukogud (Landsting) ning eraettevõtted ja organisatsioonid, keda on kohustatud tegutsema ka sõja ajal, hakkama kavandama oma tegevusi ning juhtima oma personali ja haldama muid ressursse moel, mis võimaldab neil neid ülesandeid täita. Kõrgeima valmidus-

astme väljakuulutamise järel mõistetakse totaalkaitse all kõiki tegevusi, mida ühiskond ette võtab (Riksdag, 1992: 1403).

MSB kasutab mõistet **kodanikukaitse**, mis on määratletud (MSB, 2012: 45) avaliku ohutusena, mis hõlmab

1. kaitset vahejuhtumite ja õnnetuste, sealhulgas igapäevaõnnetuste eest
2. hädaolukordi ja katastroofe
3. tsiviilkaitset.

Olemasolevat seadusandlust analüüsides on ilmne, et see on järk-järgult välja kujunenud viimase 20 aasta jooksul. Kohe pärast külma sõja lõppu vastu võetud totaalkaitseseadus keskendub riigi vastu suunatud sõjalisele ohule ning ütleb, et tsiviilkaitse ülesanne on relvajõudude toetamine, mitte vastupidi. Hiljem vastu võetud seadused ja määrused näevad aga ette, et relvajõud abistavad kodanikuühiskonda hädaolukordade ja katastroofide korral. Hädaolukordadeks valmistumine toimub kolmel eri valitsustasandil – riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil.

III.4.5 Riiklik tasand

Riiklikul tasandil on **valitsusel** täidesaatev võim ja tema valitseb riiki (Riksdag, 1974:152, Peatükk 1, §6). Valitsuse ülesanne on kriisiohjet käsitleva poliitika kujundamine, õppuste üldine strateegiline koordineerimine ja prioriteetide tuvastamine. Lisaks sellele vastutab valitsus tõhusa kriisiohje eest, suhete eest üldsuse ja meediaga ning rahvusvahelise koostöö eest teiste riikide ja organisatsioonidega. Kõik operatiivset laadi tegevused on delegeeritud all-asutustele.

Erinevalt oma paljude teiste riikide ametikaaslastest on Rootsi ministritel piiratud voli võtta vastu iseseisvaid otsuseid. Kõik valitsuse otsused võetakse valitsuses vastu kollektiivselt pärast seda, kui küsimus on põhjalikult ette valmistatud ja sel teemal on jõutud kokkuleppele. Peaminister vastutab selle eest, et poliitika oleks koordineeritud ja ajaks sama rida (The Government at work). Vaid Rootsi relvajõududesse puutuvail puhkudel lubab põhiseadus valdkonna eest vastutaval ministril (st kaitseministril) peaministri järelevalve all otsuseid vastu võtta (Riksdag, 1974:152, peatükk 7, §3). Peaminister juhatab valitsuskabineti istuneid, kuid tal pole voli võtta vastu otsuseid valitsuse nimel või ükskõik millises muus pädevuses.

Peaministri bürood juhib peaminister. Peaministri büroo juurde kuulub **kriisiohje koordineerimissekretariaat**. Rootsi riigikantselei andmeil on kriisiohje koordineerimissekretariaadi tööülesanded järgmised:

- poliitiline luure ja olukorrast ette kandmine
- kriisiohje ja kriisikommunikatsioon
- analüüs
- funktsioneerimine riigikantselei keskse kontaktpunkina

Sekretariaadi ülesanne on teostada pidevat poliitilist luuret. Sekretariaat jälgib kogu aeg nii Rootsis kui ka Rootsist väljaspool toimuvaid sündmusi. Samuti on sekretariaadil täita muid olulisi funktsioone, näiteks aitab ta ministeeriumidel välja arendada oma kriisiohje ja -kommunikatsioonimehhanisme, korraldab koolitusi ja väljaõpet ning analüüsib Rootsit mõjutada võivaid ohte ja riske.

Kriisi korral peab sekretariaat toetama riigikantseleid kriisi ohjamisel. Kriisiohjega seonduvate ülesannete hulka kuulub ka häire andmine, olukorrast ülevaatliku pildi omandamine ning arusaama kujundamine toimuvate sündmuste koondmõjust ühiskonnale. Sekretariaadi juht on vajadusel valmis algatama ka kriisiohjemeetmete kasutuselevõttu riigikantseleis. Pärast kriisi lahendamist peab sekretariaat olema võimeline rakendama järelmeetmeid ning andma hinnangut kasutatud meetmetele (kriisiohje koordineerimissekretariaat).

Kaitseministeeriumil on üldine poliitiline vastutus valmisoleku eest sõjaliseks kaitseks ja tsiviilhädaolukordadeks. Kaitseministeeriumi alluvuses vastutavad **Rootsi relvajõud** valmisoleku eest sõjaliseks kaitseks ning **Rootsi kriisireguleerimise amet (MSB)** valmisoleku eest hädaolukordadeks.

MSB ülesanne on parendada ja edendada ühiskonna võimet olla valmis hädaolukordadeks ja kriisideks ning ennetada neid. Kriisi puhkemise või hädaolukorra tekke korral toetab MSB asjasse puutuvaid sidusrühmi olukorra kontrolli alla saamiseks sobilike meetmete kasutuselevõtuga (MSB – Rootsi kriisireguleerimise amet). MSB-l on mandaat terviklikuks ja kõiki ohte arvesse võtvaks lähenemiseks kriisiohjele. See hõlmab tervet ohtude ja riskide spektrit, ulatudes igapäevõnnetustest kuni suurõnnetusteni.

Riigikantselei kriisiohje põhineb ühisele sektoriülesele lähenemisviisile. Iga valitsusasutus vastutab kriisideks valmistumise ja nende lahendamise eest omaenda valitsusalas. Riikliku tasandi valitsusasutused saavad valitsuselt hädaolukordades ka lisaülesandeid.

Kõik valitsusasutused vastutavad tsiviilhädaohtudeks valmistumise eest omaenda pädevuse raames ning MSB ülesanne on sidusgruppide vaheline koordineerimine. See vastutus kehtib ühtviisi kõigi meetmete kohta, mida on rakendatud enne hädaolukorra või katastroofi algust, selle ajal ning pärast selle lõppu. Kõik Rootsi ametivõimud on kohustatud tegema riski- ja haavatavusanalüüsi omaenda valdkonnas, tugevdamaks enda ja Rootsi üldist suutlikkust hädaolukordade juhtimisel (MSB – Rootsi kriisireguleerimise amet). Elutähtsaid teenuseid pakkuvatel ametkondadel peab olema ööpäev läbi kättesaadav kontaktpunkt ning samuti juhtimisvõime (Werger, 2013).

Tänapäeval pole enam kehtivat õiguslikku mehhanismi eraettevõtete kohta, kes peaksid tegutsema ka sõja ajal. Külma sõja ajal oli olemas hulk selleks mõeldud ettevõtteid, kelle ülesandeks oli sõjaajaks vajaliku toodangu tootmine. Need ettevõtted vastutasid ka oma tootmisrajatiste kaitse eest. Mõned neist pidid sõjaajal vaid oma toodangumahtu kasvatama, teised aga pidid rahuaegse toodangu tootmiselt üle minema sõjaaja vajadustele vastava kauba tootmisele (Bergrum.se, 2013). Selle üle arutletakse taas, kuna tänapäeval pakuvad paljusid ühiskonnale eluliselt vajalikke teenuseid just eraettevõtted (Werger, 2013).

III.4.6 Piirkondlik tasand

Piirkondlikul tasandil vastutavad maavalitsused tsiviilhädaohtudega seonduvate tegevuste nagu õppuste ning riski- ja haavatavusanalüüsi koostamise koordineerimise eest. Samuti toimivad nad vahelülina avalike ja erasektori partnerite vahel. Kriisi puhul koordineerivad maavalitsused asjakohaseid meetmeid asjakohaste tegutsejate vahel. Maavalitsustel lasub vastutus kanda ette vajadusest riigi toe järele suurõnnetuse puhul. Lisaks sellele koordineerib

maavalitsus ka suhtlust massimeediaga suurõnnetuste, kriiside ja katastroofide korral (MSB – Rootsi kriisireguleerimise amet).

III.4.7 Kohalik tasand

Rootsi kohalikel omavalitsustel on ulatuslik autonoomia ning nad mängivad tsiviilhädaohtudeks kavandamisel ja valmistumisel olulist rolli. Suurõnnetuste puhul on kohaliku omavalitsuse juhtkond kõrgeima tsiviilvõimu kandja kohalikus omavalitsuses ning tema kanda on kogu kohaliku tasandi tsiviiljuhtimine ja kriisiohje. Selles rollis toetavad ja abistab kohalikke omavalitsusi maavalitsused (MSB – Rootsi kriisireguleerimise amet).

III.4.8 Ametkondadevahelist suhtlust soodustavad mehhanismid

Uuringu tulemusena on MSB tuvastanud terve rea ametkondadevahelist suhtlust soodustavaid ja pärssivaid tegureid. Uuringus osalenud kaitseväelaste sõnutsi on **militaar- ja tsiviilorganisatsioonide vahel sageli põhimõttelisi erimeelsusi**, seda nii kodumaistes kui ka rahvusvahelistes olukordades. Üks oluline takistus on **relvajõudude kindel käskude edastamise traditsioon, samal ajal kui tsiviilorganisatsioonid on pigem harjunud ühistegevuse ja koostööga**. „Operatiivorganisatsioone“ nagu relvajõud, politsei ja päästeorganisatsioonid peetakse sageli selgemaks ja eristuvamaks kui kolleege „mitteoperatiivsetest“ organisatsioonidest, mis tegelevad sotsiaalhoolekandega jne. Sõjaväelistes organisatsioonides on rotatsioonisüsteemi tõttu sageli suurem tööjõu voolavus, mis pärsib koostööd teiste organisatsioonidega, kus kolleegid töötavad sageli pikki aastaid koos (MSB, 2007: 45).

Sama uuringu järgi on võimalik tõhustada ametkondadevahelist ühistegevust, omandades rohkem teadmisi partnerorganisatsiooni ja tema toimimisviiside kohta, vahetades koostööametnikke ja -ohvitsere ning määrates vastutavatele ametikohtadele teatud kindlate isiklike oskustega inimesi, kes suudavad erinevusi tuvastada ja aktsepteerida (Ibid, 55).

See näitab, et mistahes olukorras, olgu see kohalikul, piirkondlikul või riiklikul tasandil, mis hõlmab otsustajaid väga erinevatest organisatsioonidest, saab efektiivselt töötada vaid juhul, kui asjaosalised saavad aru, millised vahendid on kasutada ja millised piirangud on teistel organisatsioonidel.

MSB järgi saab kriisiohjet süstemaatiliselt parandada kolmel eri moel:

- uute õigusaktide ja määruste vastuvõtmine, veenmaks tegutsejat, et ta **peab** tegutsema;
- majanduslike stiimulite loomine, andmaks tegutsejale mõista, et mingite sammude astumine on talle **majanduslikult kasulik**;
- harida tegutsejaid nii, et nad veenaksid inimesi tegutsema, kuna see on **sobilik või vajalik.**

MSB ja relvajõud on teinud **Rootsi kaitsekolledžile** ülesandeks harida tippjuhte, sealhulgas poliitikuid, riigiametnikke, ohvitsere ja muid militaar- ja tsiviilorganisatsioonide, samuti erasektori juhte (Hedström, 2013). Selleks korraldatakse mitmeid kriisiohjekursusi, näiteks neljapäevaseid kursusi kõige kõrgema tasandi otsustajatele ning pikemaid, seitsme nädala pikkusi kursusi keskastme otsustajatele ja ekspertidele (Bergrum.se, 2013).

II osa järeldused

Kõigis neljas riigis, mida aruanne on seni käsitlenud, kerkis kõikehõlmav mõtteviis julgeolekuteemade üle esile ajapikku ning annab endast märku mitmel moel. Mõnes riigis (nt Taanis) on see suunatud rohkem välisesse tegevusse, nt komplekssete välisoperatsioonide läbiviimisse, ning selle edasiviivaks jõuks on olnud sellistelt operatsioonidelt omandatud kogemused. Muudel juhtudel on see rohkem keskendunud kodumaale ning selle edasiviivaks jõuks on iseseisva kaitsevõime ülesehituse viimine kooskõlla nüüdisaegse julgeolekukeskkonnaga (nt Soomes). Kuid isegi juhul kui kõikehõlmav VKT mõtteviis annab tooni nii välisoperatsioonidel kui ka sisejulgeoleku valdkonnas ja vastavates tegevustes, ei tähenda see tingimata seda, et mõlemad suunad on kuigi hästi omavahel kooskõlas (nt Hollandis).

Kõikide juhtumite puhul võib leida mitmeid tavasid, mida tasub Eestis kasutusele võtta (vt peamisi tähelepanekuid allpool), kuid kõigi nende juhtumite puhul on need tavad eri määral institutsionaliseeritud. Ajalooline pärand, ametkonna inerts, administratiivkultuurid ja muud tegurid aeglustavad või isegi takistavad täielikku ja kestvat institutsionaliseerimist. Iga juhtumi puhul esineb ka puudusi, mida enamikul juhtudel pole veel kõrvaldatud, näiteks puuduvad tõhusad strateegilise kavandamise süsteemid VKT/ÜKT toetuseks, samuti sissetöötatud ametkondadevahelised õppemehhanismid ja -doktriinid.

Kõikide juhtumite ilmekas tunnusjoon on **relvajõudude keskne koht kõikehõlmava julgeoleku kontseptsiooni elluviimises**. Osaliselt on see tingitud nende ülesannetest, mis sisaldavad nii välisriiklikke kui ka siseriiklikke funktsioone ning mis hõlmavad tervet spektrit rahuajast kriisi ja sõjaajani. Seetõttu on just nemad sageli see keskne telg, millele kõikehõlmavad operatsioonid tuginevad. Samuti on see osaliselt totaalkaitse pärand, kuna totaalkaitse tingimustes oli kaitsejõudude omanduses või käsutuses laialdased süsteemid (või tuginesid kaitsejõud neile), millega suunata ühiskonna ressursse sõjalise kaitsetegevuse toetuseks. Küsimus on selles, kuidas kasutada seda pärandit ära VKT/ÜKT süsteemide ülesehitamisel ja käitamisel, et jõuda avara julgeoleku ja riigikaitseni.

II osa põhipunktid

- Kestev VKT ja ÜKT lähenemine rahvusvahelisele ja riigi julgeolekule tugineb olulisel määral **poliitilisele konsensusele** (nt parlamentaarse kaitsekokkuleppe näol nagu Taanis).
- VKT ja ÜKT kirjeldamiseks kasutav **terminoloogia ja narratiiv** peab olema arusaadav ning mitte tõrjuma eemale mitmeid julgeoleku valdkonna sidusrühmi nagu vabaühendusi või tsiviiljulgeoleku ametkondi (nt Soome keskendumine „kriisitaluvusele“.)
- **Kultuur on oluline**. Näiteks see, kas eelistatakse paindlikkust ja ebaformaalsust (nagu Taanis) või konsensuse saavutamist (nagu Hollandis), on oluline tegur, millest sõltub välja kujunevate VKT/ÜKT asjakorralduste iseloom.

- VKT/ÜKT teatav **formaliseerimine ja institutsionaliseerimine**, sealhulgas organisatsioonidevahelise planeerimise, otsustamise ja koolituste vallas, on selle toimimiseks vajalik.
- Julgeolekusektori ning VKT/ÜKT tegevust juhtivatest **selgedest põhimõtetest** (nagu Rootsis ja Hollandis) on kasu ühise arusaama loomisel julgeolekuvaldkonna sidusrühmade vahel ning nende ootustele vastamisel.
- On tarvis luua **tõhus koordineeriv struktuur**, millel on küllaldaselt võimu ja vajalikke ressursse (nagu Soomes) VKT/ÜKT tegevuste juhtimiseks, integreerimiseks ja järelevalveks. Ideaalis võiks see olla peaministri büroo.
- **Probleemipõhised integreerivad üksused** (nt terrorismivastaseks võitluseks, kriitilise tähtsusega taristu kaitseks, küberjulgeolekuga tegelemiseks) on oluline vahend käsitletavatele probleemidele laiapindsete ja kõikehõlmavate lahenduste leidmiseks.
- Vajalik rahastus sektoriüleste küsimustega tegelemiseks (nt nagu stabiliseerimismissioonid Taanis), mis ei kuulu tervenisti mõne kindla ministeeriumi haldusalasse, peab tulema eriotstarbelistest **eelarvelistest sihtfondidest**.
- VKT/ÜKT puhul on väga palju kasu **süstemaatilisest ja metoodilisest lähenemisviisist** (suunised ja vahendid) julgeolekuolukorra jälgimiseks, analüüsiks, hindamiseks ja ülevaatamiseks.
- VKT/ÜKT ressursside ja võimete strateegiline planeerimine eeldab, et valitsus omandab selleks **vastava suutlikkuse**.
- **Vabatahtlike organisatsioonide** panus VKT/ÜKT-sse on väga oluline ning olemasolevate vabatahtlike riigikaitseorganisatsioonide kasutamine on üks mitmest tõhusast viisist, kuidas seda panust vormida ja ära kasutada.
- VKT/ÜKT väljaarendamiseks on vajalikud **realistlikud õppused**, millest võtavad osa kõikide tasandite valitsusasutused ning kõik mitmesuguste kriiside puhul asjasse puutuvad sidusrühmad. Seda võib täiendada ühtse doktriiniga avara julgeoleku missioonide kohta.

III OSA. Eesti hetkeseis – riigikaitse laia käsitluse rakendamise proovikivid[7]

Sissejuhatus

Käesolev osa annab ülevaate Eesti hetkeseisust valitsuse-kui-terviku (VKT) ja ühiskonna-kui-terviku (ÜKT) põhimõtete rakendamisel riigi julgeolekus ja riigikaitses. Peamiselt keskendub see riigikaitse laia käsitluse praktilise rakendamise probleemidele. Käsitletakse ka Eesti laiema julgeolekuarhitektuuri mitmesuguseid aspekte ning selles osalevate tsiviil- ja sõjaliste sidusrühmade vahelist koostööd olukordades, mis ei ole riigikaitsega seotud (nt tsiviilõnnetused). Kõigepealt kirjeldatakse Eesti julgeoleku põhimõttelist, õiguslikku ja institutsioonilist korraldust ning seejärel käsitletakse selle korralduse – tema eeliste ja puuduste ning temaga seotud tavade – kohta ekspertidega toimunud põhjalike vestluste käigus saadud arvamusi.

III.1 Taust

Enne 2010. aastat oli Eesti riigikaitse üles ehitatud totaalkaitse ja territoriaalkaitse põhimõtetele. 1993. aastal arutas Riigikogu toonase kaitseministri Hain Rebase koostatud „Riigikaitse aluste" seaduseelnõud, kuid ei kiitnud seda heaks. Vaatamata sellele, et õiguslikku alust ei olnud, loodi Kaitsevägi totaalkaitse põhimõtetel.

1996. aastal kiitis Riigikogu heaks esimese riigikaitse kontseptsiooni, „Eesti riigi kaitsepoliitika põhisuunad", mis oli üles ehitatud totaalkaitse ja territoriaalkaitse põhimõtetel. Selle dokumendiga nähti ette „riigi kaitsestruktuuride, rahva ja majanduse võimaluste ühendatud ja kooskõlastatud rakendamine ohu või kallaletungi ärahoidmiseks või tõrjumiseks" (Riigikogu, 1996). Kontseptsiooni kohaselt valmistab Eesti lisaks sõjalise julgeoleku tagamisele kaitsestruktuurid ette elanike abistamiseks loodusõnnetuste, epideemiate ja suurte tehnoloogiliste avariide korral ning tsiviilasutustele ja -organisatsioonidele abi osutamiseks katastroofide tagajärgede kõrvaldamisel.

2001. ja 2004. aasta julgeolekupoliitika aluste kohaselt põhines riigikaitse ÜKT põhimõtetele rajatud totaalkaitsel. Nii oli neis ette nähtud, et riik peab tagama kõigi struktuuride, sealhulgas Kaitseväe ja kaitsestruktuuride valmisoleku ohtude tõrjumiseks, ning rõhutatud, et riigi kaitsepoliitikat rakendatakse totaalkaitse ja territoriaalkaitse põhimõtetel. 2004. aasta julgeolekupoliitika alustes ja 2001. aasta sõjalise kaitse strateegilises kavas oli totaalkaitse määratletud kui riigistruktuuride, omavalitsuste, kaitsejõudude ning kogu rahva vaimse, füüsilise, majandusliku ja muu potentsiaali alaline valmidus kriiside lahendamiseks ja kooskõlastatud ning ühendatud tegevus ohu või kallaletungi ärahoidmisel ja tõrjumisel ning rahvuse ellujäämisel. Riigikaitse ettevalmistamises ja läbiviimises pidid osalema kõik ministeeriumid ja omavalitsused ning selle raames tuli välja arendada viis üldist komponenti: sõjaline kaitse, tsiviilkaitse, majanduslik kaitse, psühholoogilise kaitse ja

[7] **Piret Pernik**, teadur, RKK (piret.pernik@icds.ee)

tsiviilvalmidus. Totaalkaitse põhimõtet korrati ka 2005. aasta sõjalise kaitse strateegilises kavas ja 2010. aasta riigikaitse strateegias.

2010. aastal kiitis Riigikogu heaks Eesti julgeolekupoliitika uued alused ning valitsus kinnitas riigikaitse strateegia, mis asendas varasema sõjalise kaitse strateegilise kava. Mõlemad dokumendid olid üles ehitatud uuest perspektiivist lähtuvalt – totaalkaitse ja territoriaalkaitse põhimõtete asemel oli lähtutud riigikaitse laiast käsitlusest. Riigikaitse strateegia (Kaitseministeerium, 2010) nägi ette sõjalise kaitse arengukava 2009–2018 asendamise riigikaitse arengukavaga 2013–2022. Kaitseministeerium selgitas, et kui seni oli riigikaitse rangelt sõjaline, siis nüüd kaasati sellesse ka muud valdkonnad (kokku kuus tegevusvaldkonda). Selleks oligi vaja välja töötada ühine arengukava, sest varasemad riigikaitses seatud eesmärgid ei hõlmanud muid valdkondi.

III.2 Institutsiooniline ja õigusraamistik

Eesti praegune julgeoleku- ja kaitsepoliitika põhineb avaral julgeolekukäsitlusel ja riigikaitse laial käsitlusel, mis on sõnastatud vastavalt Eesti julgeolekupoliitika alustes 2010 ja riigikaitse strateegias 2010.[8]

Eesti julgeolekupoliitika alustes on kindlaks määratud riigi julgeolekupoliitika eesmärgid, põhimõtted ja prioriteedid. Tegemist on ühega nendest horisontaalsetest raamistikest, mida tuleb arvesse võtta kõigi poliitikavaldkondade arengu- ja tegevuskavade koostamisel.[9] Üks julgeolekupoliitika aluste aluspõhimõtteid on avar julgeolekukäsitlus, mille kohaselt julgeolekupoliitika arvestab kõiki riigi julgeolekut mõjutavaid tegureid ja selle teostamine hõlmab kõiki julgeoleku tagamiseks olulisi valdkondi. Julgeolekupoliitika elluviimise tegevusvaldkonnad on:

- välispoliitikas kõikehõlmava lähenemisviisi kasutamine, mis hõlmab sõjalisi ja tsiviilvahendeid ning arenguabi;
- kaitsepoliitika valdkonnas riigikaitse laia käsitluse rakendamine, mis hõlmab sõjalist kaitset, tsiviiltoetust sõjalisele kaitsele, sisejulgeoleku tagamist, rahvusvahelist tegevust, elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamist ning psühholoogilist kaitset;
- turvalisuspoliitika valdkonnas julgeoleku tagamisega seotud sisejulgeoleku tagamine, sealhulgas põhiseadusliku korra kaitsmine, hädaolukordade lahendamine, välispiiri valvamine ning terrorismi-, rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse ja korruptsiooni vastu võitlemine;

[8] Riigikaitset reguleerivad põhiõigusaktid on järgmised: Eesti Vabariigi põhiseadus, Eesti julgeolekupoliitika alused, rahuaja riigikaitse seadus, sõjaaja riigikaitse seadus, erakorralise seisukorra seadus, hädaolukorra seadus, rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus, kaitseväeteenistuse seadus, riigikaitse strateegia ja riigikaitse arengukava 2013–2022. Rahuaja riigikaitse seaduse kohaselt on riigikaitse põhikavad Eesti julgeolekupoliitika alused, riigikaitse strateegia, riigikaitse arengukava, sõjalise kaitse tegevuskava ja kaitsetegevuse operatiivkava.

[9] Eesti julgeolekupoliitika alused kiidab valitsuse ettepanekul heaks Riigikogu oma otsusega. Seejärel kehtestab valitsus riigikaitse strateegia ja kinnitab riigikaitse arengukava. Enne julgeolekupoliitika aluste või nende muudatuste heakskiitmist valitsuses kuulavad välis- ja kaitseminister ära Riigikogu välis- ja riigikaitsekomisjoni seisukohad. Samamoodi peab kaitseminister enne riigikaitse strateegia kehtestamist või riigikaitse arengukava kinnitamist ära kuulama riigikaitsekomisjoni seisukoha.

- ühiskonna toimepidevuse ja sidususe tagamine näiteks sellistes valdkondades nagu elutähtsate teenuste toimepidevus, elektrooniline side, küber- ja energiajulgeolek, transporditaristu, finantssüsteemi ja keskkonna turvalisus, ühtlane regionaalareng, lõimumine, psühholoogiline kaitse ja rahvatervise kaitse (Riigikogu, 2010).

Riigikaitse lai käsitlus hõlmab kõiki riigiasutustele ja elanikkonnale kättesaadavaid võimalusi tagamaks riigi julgeolek Eesti-vastase sõjalise tegevuse korral. Riigikaitse igakülgne kavandamine põhineb **riigikaitse strateegial**, mille aluseks on põhimõte, et iga riigiasutus vastutab nii rahu- kui ka sõjaajal, s.o konflikti laienemise kõigis etappides oma vastava pädevusala eest.[10] Kõiki riigiasutusi kaasav riigikaitse planeerimine põhineb laiapõhjalisel riigikaitse arengukaval 2013–2022, kus on täpsustatud riigikaitse tegevussunnad ja võimenõuded.[11]

Riigikaitse laia käsitluse paremaks rakendamiseks **tugevdati alates 1. jaanuarist 2012 Riigikantselei rolli riigikaitse juhtimisel ja koordineerimisel**. Riigikantselei julgeoleku koordinatsioonibüroo nimetati ümber **julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibürooks** ning riigikaitseküsimustega tegelemiseks loodi kaks uut ametikohta. Lisaks valitsuse julgeolekukomisjoni töö korraldamisele tehti Riigikantseleile ülesandeks nõustada peaministrit riigikaitsega seotud küsimustes ning koordineerida julgeoleku ja riigikaitse juhtimist. Riigikantselei rolli riigikaitse korraldamisel laiendati selleks, et parandada riigiasutuste koostööd, muuta otsuste tegemine sujuvamaks ning ühtlustada riigikaitse peamised tegevussuunad.

Riigikaitse laia käsitluse kuue peamise tegevussuuna eest vastutavad eri ministeeriumid: Kaitseministeerium vastutab sõjalise kaitse ja tsiviilsektori toetuse eest, Siseministeerium sisejulgeoleku ja elutähtsate teenuste toimepidevuse eest, Välisministeerium rahvusvaheliste meetmete eest ning Riigikantselei psühholoogilise kaitse eest.[12]

III.2.1 Riigikaitseseadus ja riigikaitse arengukava

Riigikaitse strateegia rakendamiseks on praegu koostamisel **riigikaitseseadus**. See ühendab eri riigikaitseseadused (rahuaja riigikaitse seadus, sõjaaja riigikaitse seadus ja rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus) ühtseks õigusaktiks.

Riigikaitse arengukava 2013–2022 hakati koostama 2012. aasta veebruaris ning juba enne aasta lõppu oli selge, et tähtajaks saab valmis vaid

[10] Eriolukorras võivad tavapärased juhtimismudelid ja käsuliinid muutuda. Erakorralise seisukorra ohjamist juhib valitsus eesotsas peaministriga.

[11] 2013. aasta jaanuaris kinnitas valitsus riigikaitse arengukava 2013–2022, mis määrab kindlaks riigikaitse tegevussuunad ja võimenõuded. Riigikaitse arengukava asendas varasema sõjalise kaitse arengukava, mis käsitles vaid sõjalise võime planeerimist.

[12] Riigikaitse laia käsitluse kohaldamist reguleerivad peamiselt järgmised seadused: sõjalise kaitse valdkonnas rahuaja riigikaitse seadus, sõjaaja riigikaitse seadus, rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus, kaitseväe korralduse seadus ja Kaitseliidu seadus; tsiviilsektori toetuse valdkonnas Vabariigi Valitsuse seadus, võlaõigusseadus ja kaitseväeteenistuse seadus; rahvusvaheliste meetmete valdkonnas välissuhtlemisseadus; sisejulgeoleku valdkonnas hädaolukorra seadus, erakorralise seisukorra seadus ning mitmesugused eriseadused, nagu näiteks politsei ja piirivalve seadus ning päästeseadus; elutähtsate teenuste toimepidevuse valdkonnas hädaolukorra seadus.

kava sõjaline osa. Laiapõhjaline riigikaitse arengukava esitatakse valitsusele kinnitamiseks 2014. a esimeses kvartalis. Kava koostamist koordineeris Kaitseministeerium ja töös osalesid Majandus- ja Kommunikatsiooni, Sise-, Rahandus-, Justiits-, Sotsiaal- ja Välisministeerium ning Riigikantselei; lisaks konsulteeriti ka Eesti Panga ja Põllumajandusministeeriumiga. Nelja aastane rakenduskava koostatakse pärast arengukava kinnitamist valitsuses.

III.2.2 Institutsiooniline korraldus

Julgeoleku ja riigikaitse küsimusi arutatakse kolmes strateegilise tasandi organis, mille liikmeskond kohati kattub: valitsuse julgeolekukomisjon, valitsuse kriisikomisjon ja Vabariigi Presidendi juures tegutsev riigikaitse nõukogu. Valitsusasutustest vastutavad julgeoleku- ja riigikaitseküsimuste eest peamiselt Riigikantselei, Kaitse-, Välis- ja Siseministeerium.

Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon

Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon koordineerib julgeolekuasutuste tegevust, hindab riigi julgeoleku olukorda, määratleb riigi julgeolekualase teabe vajadused, nõustab valitsust riigikaitseküsimuste korraldamisel. Komisjon arutab julgeolekupoliitika aluste esitamist Riigikogule, riigikaitse strateegia kehtestamist ja riigikaitse arengukava kinnitamist, ning mobilisatsiooni ettevalmistamise küsimusi. Komisjoni kohtumiste päevakorras on ka riigikaitseülesannete andmine valitsusasutustele ja riigikaitseks lisaressursside eraldamine.

Komisjoni kuulub kuus ministrit: peaminister ning kaitse-, välis-, sise-, justiits- ja rahandusminister. Et julgeoleku- ja riigikaitseküsimuste koordineerimine valitsuse tasandil oleks tõhusam, saab lähitulevikus komisjoni liikmeks ka majandus- ja kommunikatsiooniminister.

Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon

Valitsuse kriisikomisjon muuhulgas jälgib ja analüüsib riigi kriisiohje korraldust, sealhulgas hädaolukordadeks valmistumist, hädaolukordade lahendamist ning elutähtsate teenistuste toimepidevuse tagamist. Vajaduse korral aitab komisjon üleriigilisi või eriti raskeid hädaolukordi lahendavaid ametiasutusi teabevahetuse ja koordineerimise korraldamisel.

Komisjoni juhib siseminister ning sellesse kuuluvad kõigi ministeeriumide (v.a Kultuuriministeeriumi ning Teadus- ja Haridusministeeriumi) kantslerid. Komisjoni kuuluvad ka riigisekretär, Päästeameti peadirektor, Kaitsejõudude Peastaabi ülem, peaministri riigikaitsenõunik ja muud kõrgemad riigiametnikud.

Riigikaitse nõukogu

Vabariigi Presidendi juures tegutsev riigikaitse nõukogu arutab riigikaitse seisukohalt olulisi küsimusi ja avaldab nende kohta arvamust. Nõukogusse kuuluvad peaminister, kaitse-, välis-, rahandus-, sise- ja justiitsminister, Riigikogu esimees, Riigikogu riigikaitse komisjoni esimees ja väliskomisjoni esimees ning Kaitseväe juhataja. Kavakohaselt saab nõukogu liikmeks ka majandus- ja kommunikatsiooniminister.

Riigikantselei

Riigikantselei volitused hõlmavad peaministri nõustamist riigi julgeoleku ja riigikaitse küsimustes, valitsuse julgeolekukomisjoni töö korraldamist ning riigi julgeoleku ja riigikaitse juhtimise koordineerimist. Riigikantselei sai alles vähem kui kaks aastat tagasi julgeoleku- ja riigikaitseküsimustes suurema rolli. Tugevdatud korraldusega julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo, mis koordineerib lisaks julgeolekuküsimustele ka riigikaitseküsimusi, vastutab vaid ühe riigikaitse strateegia tegevusvaldkonna, nimelt psühholoogilise kaitse eest. **Riigikantseleil ei ole õigust teha ministeeriumide suhtes siduvaid otsuseid ega valitsuse otsuste täitmist läbi suruda.** Eesti valitsemissüsteemis vastutab iga ministeerium ise valitsuse nende otsuste täitmise eest, mis on seotud tema valitsemisalaga, kuid samas kipub neil ununema laiem, VKT põhimõte. Riigikantselei ei saa ministeeriumide tegevust parandada muul moel kui vaid nõu andes. **Seni on ta pigem tegelnud ministeeriumide huvide tasakaalustamisega ja ühiste arusaamade otsimisega.**

Lisaks julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroo tugevdamisele on loodud peaministri **riigikaitsenõuniku** ametikoht (kus praegu on erukindrali auastmes nõunik), kes nõustab peaministrit julgeoleku ja riigikaitse küsimustes. Lisaks märkis üks valitsusametnik, et lähitulevikus hakkab Riigikantselei juhtima riigi julgeoleku ja riigikaitse alusdokumentide, nagu näiteks julgeolekupoliitika aluste (mida seni on koostanud Välisministeerium) ja riigikaitse strateegia (mida seni on koostanud Kaitseministeerium) koostamise koordineerimist.

Kaitseministeerium

Kaitseministeerium töötab välja riigikaitsepoliitika ja osaleb riigi julgeolekupoliitika formuleerimisel. Lisaks korraldab ja koordineerib ta riigikaitse strateegia ja riigikaitse arengukava koostamist ja rakendamist. Tema valitsemisalas täidavad neid ülesandeid ka Kaitsevägi ja Kaitseliit, Kaitseressursside Amet ja Teabeamet (välisluureteenistus).

Siseministeerium

Siseministeeriumi ülesanne on tagada riigi sisejulgeolek ja kaitsta avalikku korda, valvata ja kaitsta riigipiiri ning tagada piirirežiim. Lisaks kuuluvad tema ülesannete hulka kriisireguleerimine ja päästetööd. Ministeerium koostab sisejulgeoleku põhimõtteid ja kavasid, sealhulgas sõjaajaks. Neid ülesandeid täidavad tema alluvuses järgmised asutused: Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Kaitsepolitseiamet (Kapo).

Välisministeerium

Välisministeerium formuleerib ja rakendab välispoliitika põhisuundi ning korraldab ja koordineerib Eesti rahvusvahelisi suhteid. Koostöös asjaomaste riigiasutustega töötab ta välja julgeolekupoliitika aluste eelnõu. Sõja ja mobilisatsiooni korral valmistab ta ette ja korraldab diplomaatilist suhtlust välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium korraldab 19 elutähtsa teenuse toimepidevust, sh elektri-, kütuse- ja gaasivarustus; transport (lennuväljad, sadamad ja raudtee); kommunikatsiooni- ja ringhäälinguvõrgud; katkematu side jms. Tema sõjaajaks valmistumise ülesannete hulka kuulub näiteks tööstuse sõjaajavajaduste kindlakstegemine ja tööstusele antavate sõjaajaülesannete ettevalmistamine, samuti asjakohaste varude soetamise ja hoidmise korraldamine. Ministeerium valmistab ette sõjaaja olukorrale vastavate ehitus- ja avalike tööde korraldamise. Ministeerium koostab ehituseeskirjad ja raud-, vee- ja maanteede, sadamate ja lennuväljade kasutuseeskirjad ning valmistab ette transpordi ja liikluse korralduse vastavalt riigikaitse nõuetele.

Sotsiaalministeerium

Sotsiaalministeerium korraldab statsionaarse eriarstiabi ja kiirabi tööd. Lisaks korraldab ta joogivee ohutuse kontrolli ja vereteenistuse tööd. Mobilisatsiooni ja sõja korral valmistab Sotsiaalministeerium ette ja korraldab arstiabi andmist ning nakkushaiguste tekke ja leviku tõkestamist.

Põllumajandusministeerium

Põllumajandusministeerium korraldab toiduohutuse kontrolli toimepidevust. Tema või mõni tema valitsemisalasse jääv asutus moodustab sõjaajaks riigi toiduvaru.

Muud ministeeriumid

Keskkonnaministeerium, Justiitsministeerium ja Rahandusministeerium vastutavad julgeoleku ja riigikaitse laia käsitluse seisukohalt eriti elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise eest oma valitsemisalades. Kultuuriministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium toetavad julgeoleku ja riigikaitse laia käsitlust psühholoogilise kaitse valdkonnas.

Piirkondlik korraldus

Siseministeerium on loonud neli alalist regionaalset kriisikomisjoni, mille ülesanne on koordineerida kriisireguleerimist oma geograafilises vastutusalas. Iga regionaalset kriisikomisjoni juhib asjaomase piirkonna päästekeskuse direktor. Komisjoni kuuluvad Politsei- ja Piirivalveameti esindajad (prefekt, kes on ühtlasi komisjoni aseesimees), piirkonna 2–6 maakonna maavanemad, piirkonna linnade linnapead, Kaitseväe, Kaitseliidu, Kaitsepolitsei, Keskkonnaameti, Keskkonnainspektsiooni, Maanteeameti, Terviseameti ning Veterinaar- ja Toiduameti esindajad. Regionaalsetel kriisikomisjonidel ei ole hädaolukorra seaduse kohaselt mingit rolli relvastatud kallaletungi korral Eestile, sest see seadus ei reguleeri sõjalisest ohust tulenevaks hädaolukorraks valmistumist ega sellise olukorra lahendamist.

Piirkondlikul tasandil avaldubki riigiasutuste töökorralduse koordineerimatus. Regionaalsete päästekeskuste ning Politsei- ja Piirivalveameti geograafilised tegevuspiirkonnad on küll omavahel vastavuses, kuid erinevad Terviseameti, Keskkonnaameti, häirekeskuse, kiirabi ja Kaitseliidu piirkondlikust korraldusest (vt lisa nr. 2).

Kaitseliidule tehti 2013. aastal ülesandeks korraldada territoriaalkaitset, kuid piirkondlik juhtimistasand puudub. Selle asemel koosneb tema praegune territoriaalne struktuur Teise maailmasõja eelsetest malevatest, mis ei vasta täielikult Eesti 15 maakonnale ega nelja regionaalse kriisikomisjoni tegevuspiirkondade piiridele. Kiirabi on oluline igas riigis ja alates 2014. aastast korraldatakse seda teenust Eestis kümnes geograafilises piirkonnas, mis ei vasta ühelegi eespool loetletud jaotusele.

Kriisi laienemise etapid

Kriisireguleerimist käsitleb hädaolukorra seadus, mis hõlmab hädaolukordadeks valmistumist, nende lahendamist ja elutähtsate teenuste toimepidevust.[13] Selles on kindlaks määratud ka eriolukorra väljakuulutamise kord ning eriolukorra lahendamiseks vajalik koordineerimine. Lisaks on riigi õigusraamistikus kirjeldatud veel kaht liiki olukordi, mis võivad ohustada riigi julgeolekut: põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust tingitud erakorraline seisukord ning sõjaaeg (Riigikogu, 1996/2011; Riigikogu, 1994/2012).

Hädaolukorras jäävad juhtimisstruktuurid, asutuste volitused ning osaliste ülesanded võrreldes nende igapäevaste ülesannetega samaks. Eriolukorras aga võivad tavapärased juhtimismudelid ja käsuliinid muutuda. Samamoodi võib Riigikogu erakorralise seisukorra reguleerimisel, mis toimub valitsuse juhtimisel, volitada erakorralise seisukorra juhti (peaministrit) kasutama tavapärasest erineda võivaid meetodeid. Ka sõjaajal võivad juhtimisstruktuurid muutuda, näiteks võib Kaitseväe juhataja anda füüsilistele ja juriidilistele isikutele, kes ei kuulu tema alluvusse, käske ja korraldusi täita neile pandud riigikaitselisi ülesandeid (Riigikogu, 1994/2012).

III.2.3 Asutustevahelise koostöö parimad tavad

Riigikaitse ja kriisireguleerimise mõnes kitsamas valdkonnas on asutustevaheline koostöö hästi välja kujunenud. Üks positiivne näide on **hädaolukordade riskianalüüs**. Tegemist on kaheaastase protsessiga, mis tagab, et kõigil asjaosalistel on hädaolukordi põhjustada võivatest sise- ja välisriskidest ühine arusaam ning et hädaolukordade ennetamise, neile reageerimise ja nende leevendamise viise planeeritakse ja selleks eraldatakse ressursse. Protsessi juhib Siseministeerium ning sellesse on kaasatud kõik sisejulgeolekuga seotud osalised avalikust ja erasektorist (ministeeriumid ja nende allasutused, elutähtsa taristu omanikud jne). Riskianalüüs kirjeldab hädaolukordi, neid põhjustavaid ohte, nende tõenäosust ja tagajärgi. Hädaolukorra seaduse kohaselt eraldab riigiasutus, kes vastavalt hädaolukorra seadusele vastutab hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise eest oma vastutusalas, selles alas kriisireguleerimiseks vajalikud ressursid (nt Välisministeerium koostab Eesti kodanikke välismaal mõjutada võivate konsulaarvahejuhtumite lahendamise plaani ja eraldab nende lahendamiseks vajalikud ressursid).

Veel üks näide asutustevahelisest edukast koostööst, mis on kestnud palju aastaid, on **tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele – liitlasvägede vastuvõtmine**. Käesoleva aruande koostamisel küsitletud eksperdid olid nõus

[13] Hädaolukorra seaduse kohaselt on kriisireguleerimine meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist, hädaolukorra lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist.

sellega, et tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele on hästi korraldatud ja eri osaliste koostöö selles hästi välja kujunenud. Vastuvõtva riigi toetust reguleerivas õigusraamistikus on sätestatud kõigi osaliste selged volitused, kohustused ja ülesanded ning praktilist koostööd harjutatakse korrapäraselt. Samamoodi on hästi korraldatud **militaarsektori toetus tsiviilõnnetuste korral**. Kaitseväegi on **teinud oma võimekataloogid kättesaadavaks tsiviilasutustele**, regionaalsetes kriisikomisjonides osalevad peale politsei- ja päästeteenistuste ametnike ka sõjaväelased.

Asutustevahelist koostööd liitlasvägede vastuvõtmisel harjutatakse iga-aastasel õppusel „Baltic Host", mis 2013. aasta novembris toimus paralleelselt NATO reageerimisjõudude õppusega „Steadfast Jazz". Õppusel osalesid peale Kaitseväe veel Riigikantselei, Sotsiaalministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kaitseressursside Amet, Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet, Veeteede Amet, Maanteeamet, Terviseamet, Tehnilise Järelevalve Amet ja Kaitsepolitsei. Osales ka mitu riigi- ja eraettevõtet (nt elektrisüsteemi ettevõte Elering, Eesti Raudtee, Tallinna Sadam ja Tallinna Lennujaam).

Veel üks positiivne näide riigikaitse laia käsitluse rakendamisest pärineb **Kaitseliidust**. Kaitseliidu liikmete seas on palju avaliku ja erasektori tsiviilelukutsete esindajaid (politseinikud, tuletõrjujad, päästetöötajad, arstid, IT-spetsialistid jt). Need inimesed kasutavad Kaitseliidus oma riigikaitseülesannete täitmiseks isiklikke ja tööalaseid sidemeid ja suhtevõrgustikke. Suurepärane näide avaliku ja erasektori koostöös on veel **Kaitseliidu küberkaitse üksus**, kus vabatahtlikku töötamist käsitletakse jõukordistina – sageli on vabatahtlikud valmis pühenduma isegi rohkem kui tasustatud töötajad.

III.3 Eksperdiarvamused

Aruande käesolev osa annab ülevaate 18 valitsusametniku arvamustest riigikaitse laia käsitluse rakendamise edukuse kohta.[14] Käesolev osa on üles ehitatud vastavalt peamistele teguritele, mis on riigikaitse laia käsitluse rakendamist kõnealuste ametnike arvates kõige rohkem mõjutanud: käsitluse filosoofilised alused, strateegiline ja pikaajaline planeerimine ning koordineeritud rakendamine.

III.3.1 Riigikaitse laia käsitluse filosoofilised alused

Enamik eksperte arvas, et riigikaitse laia käsitluse rakendamine kestab aastaid, sest **selleks on vaja muuta vanu mõttemalle, tavasid ja kombeid, võtta kasutusele uut tüüpi planeerimismenetlus, saavutada ühised arusaamad** jne. Mõni ekspert arvas, et arusaamine praegustest julgeolekutrendidest nii poliitilisel tasandil kui ka ühiskonnas on puudulik – ärilised ja pehmed väärtused domineerivad nn kõva julgeoleku probleemide üle, kuigi viimased ei ole kadunud. Üks ekspert leidis, et paljud poliitikud ja kõrged riigiametnikud, kes kaitsepoliitikaga igapäevaselt ei tegele, ei saa aru, miks riik peab riigikaitsele raha

[14] Asjaomased ametnikud töötasid arvamuse avaldamise ajal või olid vahetult enne seda töötanud järgmistes asutustes: Kaitsevägi, Kaitseministeerium, Siseministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium, Välisministeerium, Riigikantselei, Politsei- ja Piirivalveamet ning Päästeamet. Nad töötasid strateegilistel ametikohtadel (kantslerid, asekantslerid, asutuse juhi asetäitjad), osakonnajuhatajatena ja töötasandi spetsialistidena.

kulutama, eriti kui NATO ja Eesti ohukäsitlus välistab sõjalise konflikti võimaluse järgmise kümne aasta jooksul. Väideti, et kuna üleilmne ja regionaalne julgeoleku muutub kiiresti, tuleks Eesti julgeolekupoliitika aluseid ja riigikaitse strateegiat korrapäraselt ja praegusest tsüklist sagedamini ajakohastada.

Paljud eksperdid olid nõus sellega, et **Eesti ühiskonnal on vaja laiemat, akadeemilist diskussiooni** pikaajalise strateegilise julgeoleku ja riigikaitse visiooni üle**.** Teretulnud oleks **suuremate erakondade vaheline kokkulepe**, mis käsitleks riigi julgeoleku piirkondlikke aspekte ja selleks vahendite eraldamist (erakonnad võiksid näiteks kokku leppida Kaitseväe sümboolses esindatuses Kirde-Eestis). Ühelt poolt valitsuse ja Riigikogu ning teiselt poolt ühiskonna mõttemallid ja arusaamad on sügavalt erinevad. Sama saab väita suuremate linnade ja maapiirkondade kohta. Seega peaks valitsus algatama ulatusliku diskussiooni riigikaitse laia käsitluse eesmärkide ja visiooni üle, kuhu võiks kaasata ülikoolid, teadusasutused, eksperdirühmad, Riigikogu, arvamusliidrid jt.

Riigikaitse laia käsitlust mõistetakse ka Eesti valitsemissüsteemi eri osades väga erinevalt – iga asutus tõlgendab seda endale sobival viisil. **Riigikaitse laia käsitlust ei ole strateegilisel planeerimisel rakendatud.** Valitsus ei ole riigikaitse küsimustes võtnud ühtset seisukohta, ministrid võistlevad omavahel vahendite pärast ja **iga ministeerium läheneb riigikaitse küsimustele omaenda vaatenurgast**. Eesti riigijuhtimise süsteemis **on igal ministeeriumil oma valdkonnas täielik pädevus** ja kuna ministrid peaministrile ei allu, ei ole viimasel ka võimalust valitsuse otsuseid vastu ministri tahtmist läbi suruda. Iga ministeerium on oma valitsemisalas täielikult sõltumatu ning puudub võim või strateegia, mis ministeeriumide tegevust ühtlustaks.[15]

Eksperdid möönsid, et **sisuliselt ei ole riigikaitse laias käsitluses mitte midagi uut: see on totaalkaitse**. Nii totaalkaitset kui ka riigikaitse laia käsitlust saab käsitada kogu ühiskonna vahendite mobiliseerimisena riigi kaitseks kriisi või sõja ajal. **Riigikaitse lai käsitlus lisab totaalkaitsele rahvusvahelise mõõtme ning tagab sisejulgeoleku ja elutähtsate teenuste osutamise**. Seega hõlmab riigikaitse lai käsitlus lisaks sõjalisele kaitsele ja tsiviiltoetusele sõjalisele kaitsele mittesõjalisi valdkondi. Halvimas võimalikus stsenaariumis ründab vastane neist valdkondadest mitmeid ja võib koordineeritult kasutada eri võtteid ja vahendeid. See tähendab, et riik peab olema valmis kaitsma end nii sõjaliste kui ka muude nn pehmete ohtude eest. Riigikaitse strateegia näeb ette, et kriisiks valmistumisel ja kriisi ajal tuleb kaitsetegevust koordineerida operatiivtasandil VKT perspektiivist kaasates kõiki osalisi. Strateegia näeb ette ka võimete panustamise ja jagamise (*i.k. pooling and sharing*) raamistiku, mis võimaldab sõjaliste ja tsiviilressursside vastastikust kasutamist.

Eksperdid **kritiseerisid mõneti** mõlemat riigikaitse põhikava Eesti **julgeolekupoliitika aluseid ja riigikaitse strateegiat**. Üks ekspert leidis, et Eesti julgeolekupoliitika alused ei ole süstemaatiline dokument, kuna selles ei ole riigi huvid prioriseeritud ja liigitatud ning samuti ei ole selles ette nähtud eesmärkide saavutamise viise.[16]

[15] Eesti riigijuhtimise aluseks on sõltumatute ministeeriumide süsteem, kellest igaüks vastutab omaenda pädevusvaldkonna eest. Peaminister on nendega võrdses rollis. *OECD Public Governance Reviews: Estonia.* (OECD 2011:120).

[16] Samas arvas üks ekspert, et Riigikogu peaks heaks kiitma ainult riigikaitse üldised filosoofilised alused ja mitte siduva dokumendi, mis määrab kindlaks riiklike huvide saavutamise eesmärgid,

Samamoodi tuleks riigikaitse strateegiat käsitada pigem poliitilise avaldusena kui strateegilise dokumendina, kuna see ei vasta riigi strateegia tingimustele – selles ei ole ette nähtud eesmärkide saavutamise viise ega seda, kust võtta selleks vajalikud vahendid. Seega on **strateegiline planeerimine nende dokumentide põhjal raske**. Teine ekspert arvas, et riigikaitse strateegia on täiesti ebaprofessionaalne ja kasutu dokument. Ta väitis, et planeerimisdokumendina on ta kasutu, kuna eri valitsusasutuste pädevus ja volitused kattuvad kõigis kuues tegevusvaldkonnas. Ka pole selge, mida iga konkreetne valdkond täpselt hõlmab ja kes vastutab selles toimuva tegevuse eest (nt tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele, rahvusvaheline tegevus, elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamine).[17] Ka laiapõhjalise riigikaitse arengukava väljatöötamine VKT põhimõttel polnud tema arvates realistlik eesmärk, kuna ülesanne on ülejõukäiv.

Kuigi ekspertide arvates mõistavad ja aktsepteerivad kõik osalised riigikaitse strateegia aluspõhimõtteid, oli mõni ekspert seisukohal, et strateegiat on arutatud ainult valitsusametnike väikeses ringis. Paar eksperti arvas, et mõni strateegia põhimõtetest ei ole praktikas mõistlik ning tuleks laiemal ja akadeemiliselt uuesti läbi arutada. Nii näiteks peeti küsitavaks põhimõtet, et osalised vastutavad kõigis kriisi laienemise etappides samade valdkondade eest – väideti, et riigiasutuste mobilisatsiooni korral on vaja palju suuremaid volitusi ja rohkem võimeid, mistõttu peaksid ka vastutusalad muutuma.[18] Teine ekspert ütles, et riigikaitse lai käsitlus ei ole osapooltele täiesti selge ning et **ühise mõistmise saavutamiseks on vaja palju arutelusid, kaasamist, praktilisi seminare ja õppusi**.[19]

Samuti väideti, et kuigi kõik saavad riigikaitse laia käsitluse põhimõtetest ja üldeesmärkidest abstraktsel tasandil aru ja toetavad neid, **ei mõista kõik ministeeriumid käsitluse sisu ja tähendust.** See toob kaasa riigikaitsealase pädevuse puudumise valitsusasutustes ja raskendab käsitluse rakendamist. Mõni ekspert oli kindel, et ministeeriumid korraldavad sageli oma tegevust ainult rahuaja ülesannete täitmiseks ja **arvavad ekslikult, et sõjaolukorraks valmistumise eest vastutab Kaitseministeerium**. Nagu üks ekspert ütles:

> Enne põhiseaduse muutmist 2011. aastal, ei saanud Eesti ohvitserid aru, miks seda muutmist vaja on. Isegi täna ei saa kõik ministeeriumid aru, mis rolli nad peavad riigikaitse laia käsitluse rakendamisel täitma; levinud on eksiarvamus, et riigikaitsega peab tegelema ja seda rahastama Kaitseministeerium.

---

meetmed, viisid ja vahendid.

[17] Samas oli selle dokumendi ühes varasemas versioonis – 2001. aasta sõjalise kaitse strateegilises kavas – selgelt ette nähtud, kes vastutab mille eest (nt Sotsiaalministeerium valmistab ette ja osutab tervishoiuteenuseid kriisi ja sõja ajal) ja mida iga valdkond hõlmab (nt tsiviilvalmidus hõlmas valmistumist kriisiks ja sõjaks ning igasugust tegevust eesmärgiga tagada Kaitseväe ja ühiskonna pikaajaline toimivus kriisi ja sõja ajal).

[18] Mobilisatsioon tähendab üleminekut rahuaja valmiduselt sõjaaja valmidusele ning peale sõjaväe osalevad selles ka teised: politsei- ja sisejulgeolekujõud, päästeteenistused ja piirivalve, militaar- ja tsiviilsektori tervishoiuasutused jne. Kriisi või sõja ajal on sõjaväe tegevuse toetamiseks vaja täiendavat korrakaitset (nt politsei korraldab kodanike evakueerimise, vajadus arstiabiteenuste järele on suurem jne).

[19] Samasugune selgusetus puudutab ka teisi valdkonnaüleseid poliitilisi teemasid (nt Rahandusministeerium on aastaid koordineerinud asutustevahelist strateegilist planeerimist ja personalipoliitikat; sellegipoolest ei ole valitsusosalistel endiselt selget põhimõttelist arusaama sellest, kuidas nende teemadega ümber käia, mida täpselt tuleb koordineerida jne).

Teine ekspert pakkus välja lahenduse:

> Me peame looma arusaamise, et Kaitseväe ja sisejulgeolekujõudude struktuur ja koosseis on sõja- ja rahuajal erinevad. Selleks on vaja kaitseplaane, kus on arvestatud sellega, milliseid täiendavaid ressursse on igas riigikaitse strateegia valdkonnas vaja. Me peame kindlaks määrama riigiasutuste, kohalike omavalitsuste, eraettevõtete ja üksikisikute ülesanded ja kohustused kriisi ja sõja ajal; igaühel on riigikaitses oma roll.

Niisiis, kuigi ekspertidega vesteldes selgus, et üldiselt **saavad osalised aru, et nende ülesanded ja kohustused jäävad kõigis kriisi laienemise etappides samaks**, paistab **vähemalt mõningal määral valitsevat segadus küsimuses, kes teeb mida.** Nii näiteks märkis Päästeameti esindaja, et erakorralises seisukorras ja sõja ajal jätkab nende asutus oma rahuajategevust prioriseerides seda vastavalt riigi julgeoleku vajadustele (nt mõne rahuaja teenuse osutamine peatatakse), kuid nende tegevus toimub teise juhtimisstruktuuri alluvuses. Samas ei olnud tema arvates Päästeameti juhtidel selget arusaamist, milline see teine juhtimisstruktuuri on ja kuidas toimub üleminek tavajuhtimiselt sõjaajajuhtimisele.

Ekspertidega vesteldes selgus samuti, et **eri osaliste vahel on usaldamatust, mis on tingitud teadmiste puudumisest või vähesest koostööst**. Üks ekspert oletas, et Kaitseministeerium kasutab riigikaitse laia käsitlust kui võimalust delegeerida oma sõjalise kaitse ülesandeid teistele. Lisaks arvati, et teemast saab päriselt aru ainult väike ring valitsusametnikke, kes tegelevad sellega iga päev, samas kui ministeeriumide juhtkonnad ei pea käsitluse rakendamist vajalikuks, kuna julgeolekuriskid ja -ohud ei ole vahetud. Usuti ka, et vaja oleks mõne väliseksperdi objektiivset seisukohta.

Tsiviiltervishoiu kohta väitsid küsitletud eksperdid, et **kõik osapooled on riigikaitse laia käsitluse omaks võtnud, kuid sellest ei ole tema rakendamiseks piisanud**. Nad arvasid, et eelkõige Kaitseministeerium ja Kaitsevägi peaksid tervishoiusektorile selgitama, millised täpselt on selle ülesanded ja kohustused, ning määrama kindlaks nende täitmiseks hädavajalikud võimed, kuna tervishoiusektoril endal selleks vajalikku pädevust ja ressursse ei ole. Samamoodi peaksid Kaitseministeerium ja Kaitsevägi selleks, et arendada välja sõjaaja tervishoiusüsteem, omama vähemalt põhiteadmisi tsiviiltervishoiusüsteemist (mida neil praegu ei olevat), ning tsiviil- ja militaarsüsteeme tuleks arendada koordineeritult (mida seni tehtud ei ole), tagamaks et nad on koostegutsemisvõimelised (mida nad praegu ei ole). Niisiis tuleks nii militaar- kui ka tsiviilsektorit koolitada vastastikku kummagi tervishoiusüsteemi mõistmiseks ja süsteeme tuleks arendada koordineeritult.

III.3.2 Strateegiline planeerimine ning keskpikk ja pikaajaline planeerimine

Eesti avalik haldus toimib **strateegiliste arengukavade alusel, millest paljud on rakendamata**.[20] Enamik eksperte rõhutas, et strateegiliste ja

[20] Lisaks paljudele valdkonna ja organisatsioonipõhistele arengukavadele on kolm horisontaalset strateegilist kava, mis annavad üldise strateegilise suuna ja millega tuleb kõikide arengukavade koostamisel arvestada. OECD Public Governance Reviews: Estonia (OECD 2011:173). Eesti julgeolekupoliitika alused on üks horisontaalne strateegiline kava, kokku on Eestis 59 strateegilist dokumenti, mille nimetused, õiguslik staatus, sisuline ülesehitus, eesmärgistatus ja seostatus

pikaajaliste plaanide koostamine kestab aastaid. Siseministeeriumil kulus kriisireguleerimise süsteemi loomiseks kümme aastat ja põhinõue lähtuda kriisireguleerimisel VKT põhimõttest – et ministeeriumid täidaksid oma funktsioone tõhusalt – on endiselt täitmata. **Strateegilise planeerimise võimekus on kõigi ministeeriumide puhul kõigis poliitikavaldkondades nõrk.** Teine asjaolu, mis raskendab strateegilist planeerimist VKT põhimõttest lähtuvalt, on **keskse koordineeriva asutuse puudus, kes protsessi juhiks ja kontrolliks**. Praegu koostab iga ministeerium oma arengukavasid, mis ei pruugi üksteisega seotud olla. Valdkonnaüleste poliitiliste küsimuste horisontaalset koordineerimist tuleks tugevdada ja koordineeriv keskasutus peab saama seadusliku õiguse kontrollida valitsuse otsuste täitmist ministeeriumide poolt ning neid vajaduse korral selleks sundida.[21]

Kaitseväes on praeguseks - paljuski tänu alates 1999. aastast NATO liikmelisuse saavutamise aastaprogrammide koostamise kogemusele - hästi väljakujunenud strateegilise planeerimise süsteem. Ka korrakaitseasutustes on mõningane strateegilise planeerimise oskus, kuid teistes valitsusasutustes see puudub. NATO strateegilise planeerimise käsiraamat, mida kasutab Kaitsevägi, on nende jaoks liiga keeruline. Sellega on seotud ka **vajadus muuta osaliste mõttemalle nii, et nad oleksid pikaajalisele strateegilisele planeerimisele vastuvõtlikumad**. Täiendav raskus seisneb **rahaliste vahendite prognoosimatuses keskpikas ja pikas perspektiivis teiste ministeeriumide puhul peale Kaitseministeeriumi** (kehtib poliitiline konsensus, et pikas perspektiivis eraldatakse sõjaliseks kaitseks 2% SKPst). Teiste ministeeriumide arengukavad on seotud riigi eelarvestrateegiaga ja koostatud ainult neljaks aastaks. Nende aastaeelarved võivad seega rohkem muutuda ja eelarvetes ei ole kindlaks määratud, kui suur osa sellest tuleb eraldada julgeolekule ja riigikaitsele. Eelarve kahanedes ja kulutuste suurenedes **kalduvad ministeeriumid kogu raha kulutama jooksvate ülesannete täitmiseks, mitte valmistumiseks võimalikeks julgeolekuohtudeks kauges tulevikus**. Üks ekspert oli seisukohal, et Kaitseministeeriumi puhul mõjutavad kärped ainult investeeringuteks planeeritud summasid, kuid teistes ministeeriumides on löögi all ka nende võime tulla toime oma igapäevaste ülesannetega, planeerimisest rääkimata.

Enamik eksperte oli nõus sellega, et ministeeriumid ja neile alluvad asutused peaksid oma sõjaaja riigikaitseülesannete ja -kohustuste kohta koostama plaanid ja neiks rahuajal valmistuma, kuid valitsusasutused ei tea, kuidas seda teha. Valitsusasutused loodavad, et Kaitseministeerium neid selles küsimuses juhendab. Lisaks ei tea ministeeriumide juhtkonnad, kuidas kavatsevad teised ministeeriumid oma tegevust riigikaitse arengukava raames korraldada. Laiapõhjalise riigikaitse arengukava rakendamine alates 2014. aastast näitab kuivõrd ministeeriumide riigikaitse võimed tegelikult ühilduvad.

Strateegilise planeerimise arengut pärsib ka asjaolu, et puuduvad eksperthinnangud selle kohta mis kriteeriumitele peavad tsiviilvõimed vastama

---

eelarvega on väga erinev.

[21] Vabariigi Valitsuse seadus loob detsentraliseeritud juhtimissüsteemi, kus iga ministeerium on oma valitsemisalas poliitika tegemisel täiesti sõltumatu. Seadus ei näe ühelegi konkreetsele ministeeriumile ette valdkonnaülese horisontaalse koordineerimise funktsiooni ja muudab horisontaalse koostöö põhimõtteliselt problemaatiliseks kõigis valdkondades, kus valdkonnaülene koordineerimine on vajalik (sisejulgeolek, elutähtsad teenused jne).

sõjaajal. Näiteks milline asutus peaks kindlaks määrama teede ja sildade kandevõimed või mobiilside toimimise nõuded ja standardid erikordade (eriolukord, erakorraline seisukord) ja sõja ajal? Sageli napib valdkonnaeksperte ning Kaitseväel ja ministeeriumidel **ei ole ressursse lisatöötajate värbamiseks, et lahendada küsimusi, mis jäävad eri ministeeriumide valitsemisalade vahele**.

Olukorda komplitseerib seegi, et mitmed **strateegilised arengukavad on omavahel koordineerimata**. Lisaks valdkonna arengukavadele on ministeeriumitel ja neile alluvatel asutustel organisatsioonipõhised kavad, kus sageli ei arvestata horisontaalse strateegilise kava Eesti julgeolekupoliitika alustega ega riigikaitse strateegiaga.

Hoolimata strateegilise planeerimise nõrkustest, on igapäevane asutustevaheline koostöö töötasandil hästi korraldatud (vt käesoleva peatüki jaotis „Koordineeritud rakendamine"), kuid see põhineb peamiselt informaalsetele võrgustikele ja isiklikele suhetele. Ühise strateegilise planeerimise saavutamine on igapäevase koostöö korraldamisest raskem ennekõike kuna ministeeriumid eelistavad oma poliitikavaldkondi.

Mõnikord **koostavad ministeeriumid oma arengukavasid või algatavad projekte, koordineerimata neid teistega, kes osalevad nende rakendamises**. Üks ekspert ütles näiteks, et Kaitseväe iga-aastase tervishoiukava koostamisel ei osale ühtki tsiviiltervishoiusüsteemi esindajat ja vastupidi, sõjaväelasi pole kaasatud hea tahte koostöökokkuleppesse tsiviiltervishoiuteenuste kestlikkuse tagamiseks.

Riigikaitsenõudeid ei arvestata sageli uute algatuste kavandamisel. **Ministeeriumid kalduvad oma projekte koordineerima Kaitseministeeriumiga liiga hilja, mille tagajärjel võivad riigikaitse nõuded jääda täitmata**. Sellega on seotud ka rahastamise küsimus - kui riigikaitse nõuete täitmiseks on vaja täiendavaid investeeringuid, ei ole üheselt selge, kes need katma peaks, kas projekti koostanud ministeerium või Kaitseministeerium.

III.3.3 Strateegilise planeerimise käsiraamatud ja tööriistad

Kõik küsitletud eksperdid toetasid mõtet võtta kasutusele **konkreetsed strateegilise planeerimise käsiraamatud ja juhised**. Praktiline ja lühike **käsiraamat** (mida üks ekspert nimetas doktriiniks), mis suurendaks teadlikkust poliitilisel tasandil ja ka elanikkonnas laiemalt, oleks kasulik. Teine ekspert arvas, et tähtis oleks **asutustevahelise planeerimise käsiraamat**, mis kirjeldaks, mida on vaja teha ja kes mille eest vastutab.

Arvati aga ka, et **vaja ei ole abstraktseid õppevahendeid** töötasandi valitsusametnike jaoks, kelle igapäevaste ülesannete hulka kuulub riigikaitse laia käsitlusega seotud planeerimine. Esiteks, selliseid käsiraamatuid oskaksid kirjutada seesama väike arv eksperte, kes nende rakendamisega peavad tegelema; teiseks on töötasandil juba olemas konsensus riigikaitse laia käsitluse eesmärkide ja meetodite osas – küsimus on pigem selles, kuidas lahendada struktuursed probleemid.

Üks ekspert oli seisukohal, et probleem ei ole juhendite või abivahendite puuduses, vaid **pädeva personali puuduses, kellel oleksid süvateadmised konkreetsetes riigikaitseküsimustes**. Seni on riigikaitse laia käsitluse planeerimine jäänud väga üldiseks, kuna Eestis pole piisavalt pädevaid eksperte,

kes oleks võimelised hindama ohustsenaariumides kirjeldatud eri tegurite ja ohtude mõju. Näiteks sisejulgeolekuintsidendi korral on vaja hinnata, milliste elutähtsate teenuste osutamisega elanikkonnale tuleb jätkata, millises ulatuses ja millistes piirkondades, mis tagajärjed oleksid häiretel, milliseid võimeid ja varustust on vaja jne. Praegu selliseid eksperte napib.

Väideti ka seda, et nii väikese riigi jaoks nagu Eesti oleks parim strateegilise planeerimise vahend **töökorra praktiline ja lühike kirjeldus (püsitoimingute eeskiri).** See praktiline eeskiri aitaks hõlbustada asutustevahelist koostööd ja selles määratud töökorda tuleks harjutada asutustevaheliste õppuste käigus.

III.3.3 Finants- ja inimressursid

Enamikus ministeeriumides peale Kaitseministeeriumi **planeeritakse finantsressursse ainult igapäevase tegevuse jaoks**. Ühe eksperdi hinnangul ei ole kärbete ja kokkuhoiupoliitika tõttu **mõnes tsiviilsektori kriisireguleerimise valdkonnas isegi kõige elementaarsemaid võimeid**. Politsei, päästeteenistuse ja tervishoiu eksperdid väitsid, et nende asutuste aastaeelarvest ei piisa isegi igapäevase tegevuse kulude katmiseks, mis teeb täiendavate vahendite eraldamise kaheldavaks. Lisaks ei ole sõjaaja ülesanneteks valmistumine olnud ministeeriumide jaoks põletav küsimus ning üldiselt napib vahendeid investeeringuteks ja sõjaaja võimete arendamiseks. **Võimeid saab suurematekshädaolukordadeks koondada ning ministeeriumid on valmistunud mittesõjaliste kriiside ohjamiseks, kuid kriisireguleerimise stsenaariumid ja ettevalmistused tuleks laiendada ka erakorralisele seisukorrale ja sõjaajale**. Praegusest valmidusest ei piisa suurematekss võimeteks, mida on vaja sõja ajal, arvas mitu eksperti. Näiteks meditsiinilisi tegevusvarusid planeeritakse küll hädaolukordadeks, kuid ei arvestata sõjaaja vajadustega.

Mõnes valdkonnas võiks lahenduseks olla **olemasolevate võimete ja vahendite tõhusam valdkonnaülene kasutamine**. Näiteks selle asemel, et määrata tegevväelasele ja ajateenijale perearst, võiks neid ülesandeid täita väeosa arst; sama käib õdede ja muu meditsiinipersonali kohta. Võimete koondamine ja dubleerimise vältimine aitaks säästa raha, mida tervishoiusektoris saaks kasutada sõjaaja ettevalmistusteks. Üks positiivne näide militaar- ja tsiviilsektori koostööst on Kaitseministeeriumi toetus sõja- ja katastroofiaegse meditsiini õpetamiseks kõrgemates meditsiinikoolides ja ülikoolides arstidele. õdedele, ämmaemandatele.

III.3.4 Koordineeritud rakendamine

Üks eeltingimus, et kõik osalised vabatahtlikult riigikaitse strateegia rakendamises osaleksid ja seda kohustusena võtaksid, on konsensuse saavutamine riigikaitse laia käsitluse sisus. Nagu käesolevas peatükis varem selgitatud, võtab see veel palju aastaid kontsentreeritud pingutusi.

Sellegipoolest on enamik eksperte nõus sellega, et **töötasandil toimib asutustevaheline koostöö suhteliselt hästi**, aga see peab ikkagi muutuma tõhusamaks ja mõjusamaks ning ressursside planeerimine peab paranema. Nagu üks tippekspert ütles: „kui kasutada sõjandusterminoloogiat, siis **oleme saavutanud „eesmärgiühtsuse“ ja nüüd on vaja veel saavutada „jõupingutuste ühtsus““**.

Riigikaitse lai käsitlus hõlmab palju ministeeriume ja neist nende kaasamine, kellel ei ole strateegilise planeerimisega kogemusi, on väga suur väljakutse. Käsitluse edukaks rakendamiseks on vaja paremaid koordineerimismehhanisme. Kuna ministeeriumide volitused on kitsad, tuleks moodustada **juhtiv keskasutus**, kes looks riigikaitsest VKT põhimõttest lähtuva pildi. **Vaidlusi tekitavate küsimuste (nt ressursid, mille kasutamises ei jõua ministeeriumid kokkuleppele) viimiseks valitsuse tasandile peaks olema selge menetlus**. Seni on neid küsimusi arutatud ainult ministeeriumide tasandil (tulemusteta).

Mõnes poliitikavaldkonnas, näiteks tsiviil- ja sõjaajatervishoiu küsimustes oleks vaja **ühte „vastutajat/omanikku“**. Nagu käesoleva peatüki jaotises „Strateegiline planeerimine“ on märgitud, vastutavad tsiviil- ja sõjaaja tervishoiusüsteemide eest eri ministeeriumid ja süsteemide omavahelise seotuse tagamiseks on vaja rohkem koordineerimist.[22]

Kuigi riigikaitse laia käsitluse eesmärke toetavad põhimõtteliselt kõik osalised, on probleemid üksikasjades. Ministeeriumid ei taha usaldada oma vahendeid teistele osalistele või oma võimu osaliselt delegeerida. Jällegi põrkutakse erinevatele ootustele, mis takistavad riigikaitse laia käsitluse rakendamist praktikas. **Ministeeriumide juhtkonnad ootavad Kaitseministeeriumilt selgeid ja detailseid juhiseid selle kohta, kuidas nad peaksid sõjaajaks valmistuma** (nt milliseid ja kui palju vahendeid tuleb hankida jms). Kaitseministeerium aga ootab ekspertide arvates teistelt ministeeriumidelt, et nendel on olemas valmis nimekirjad oma võimetest ja vahenditest (võimekataloogid), millest Kaitsevägi saaks vastavalt oma vajadustele valida.

Pakuti välja, et **ministeeriumide asekantslerid peaksid riigi julgeoleku ja riigikaitse arutamiseks korrapäraselt kokku saama** ja et nende kohtumiste tulemusi võiks arvesse võtta valitsuse julgeolekukomisjoni koosolekute päevakorra koostamisel. Seni ei ole kindlaks määratud, millisel kohtumisel (kas julgeolekukomisjoni koosolekul; peaministri, välisministri ja kaitseministri iganädalasel kohtumisel; terve valitsuse koosolekul) tuleks käsitleda mis küsimusi. Üks ekspert väljendas kartust, et kuna pole määratud mis küsimusi kus arutatakse võivad mõne osapoole seisukohad jääda kõrvale. Seetõttu tuleks anda **ministeeriumidele selged juhised selle kohta, mis laadi küsimusi (rahvusvahelised missioonid, hanked jne) millistel kohtumistel arutatakse ja paika panna eri kohtumiste päevakorda küsimuste esitamise selge reeglistik.**

III.3.5 Koordineeriv keskasutus

Küsitletud eksperdid märkisid, et laiapõhjalise riigikaitse arengukava koostamine ebaõnnestus 2012. aastal seetõttu (kava oli plaanis vastu võtta juba 2012. a lõpus), et koordineerivat rolli täitev Kaitseministeerium ei suutnud teistele piisavalt selgitada arengukava vajalikkust. Arvati, et ta ei adunud ülesande ulatust ega omanud ülesande täitmiseks vajalikke teadmisi, oskusi ja kogemusi.

[22] Sotsiaalministeeriumil ja Terviseametil ei ole koordineeritud ametikoha loomiseks vahendeid. Kaitseministeerium on välja arendanud strateegilise planeerimise võimekuse ja peaks kaaluma suurema rolli võtmist koordineerimises.

Enamik eksperte möönis, et **läbivate küsimuste koordineerimine on praegu ebapiisav**. Iga ministeerium, mis vastutab riigikaitse strateegia ühe valdkonna eest, peaks kutsuma teisi osalisi temaatilistesse töörühmadesse või seminaridele ning selgitama menetlusi, rolle ja koordineerimismehhanisme. **Ka korrapärased praktilised asutustevahelised koolitused ja õppused oleksid väga kasulikud.**

Elutähtsate teenuste osutamise koordineerimise kohta arvasid eksperdid, et ühe ministeeriumi juhtimisel toimuv tsentraliseeritud koordineerimine oleks tõhusam kui praegune horisontaalne koordineerimismudel. Hädaolukorra seaduse kohaselt peab elutähtsate teenuste toimepidevust korraldama ministeerium, kes vastutab valitsemisala eest, kuhu vastav teenuseosutaja kuulub. Ministeeriumid koordineerivad oma valitsemisalasse jäävate elutähtsate teenuste toimepidevust ning kontrollivad asjaomaseid teenuseosutajaid. Näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium korraldab elektrivarustuse toimepidevust.[23] Siseministeeriumile on määratud keskne koordineeriv roll (ta koordineerib elutähtsate teenuste toimepidevust teiste ministeeriumide ja riigiasutustega, kuid mitte teenuseosutajate endiga).[24] Üks ekspert arvas, et keskne koordineeriv asutus peaks koordineerima suhtlust kõigi elutähtsate teenuste osutajatega, määrates selle käigus muu hulgas kindlaks neilt nõutavad võimed ning riskid ja ohud kriitilisele infrastruktuurile ning jagades seda teavet teiste osalistega nii valitsusest kui ka erasektorist. Näiteks Kaitseliidu küberkaitse üksusel ei ole piisavalt töötajaid, et tagada koordineerimine enam kui 200 elutähtsa teenuse osutajaga.[25]

Eksperdid väitsid samuti, et riigikaitse koordineerimine kohalike omavalitsustega võiks samuti olla tõhusam, kui seda juhiks mõni koordineeriv keskasutus. Kaitseministeerium palus Siseministeeriumil koordineerimine kohalike omavalitsustega üle võtta selle tagamiseks, et viimastel oleks mobilisatsiooni korral piisavalt töötajaid neile rahuaja riigikaitse seadusega pandud ülesannete täitmiseks. Üks riigikaitse ekspert märkis, et Siseministeerium, kes vastutab sõjaaja sisejulgeoleku kavade eest ja peaks seega hoolitsema ka kohalike omavalitsuste ülesannete korraldamise eest mobilisatsiooni ajal, keeldus koordineerivast rollist.[26] See näitab, et arusaamine eri ministeeriumide rollidest ja ülesannetest riigikaitses ei ole ühtne, mis mõistagi raskendab koostööd.

Enamik eksperte oli nõus sellega, et **Riigikantselei koordineerimissuutlikkust tuleks suurendada ning et Riigikantselei peaks**

[23] Elutähtsa teenuse toimepidevus on elutähtsa teenuse osutaja järjepideva toimimise suutlikkus ja järjepideva toimimise taastamise võime pärast katkestust (Riigikogu, 2009).

[24] Elutähtsa teenuse osutaja on riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või juriidiline isik, kelle pädevusse kuulub käesoleva seaduse §-s 34 elutähtsa teenusena määratletud avaliku halduse ülesande täitmine või käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud juhul elutähtsat teenust osutav ettevõtjana tegutsev isik (Riigikogu, 2009).

[25] Mobilisatsiooni korraldamise kohta arvas üks Kaitseministeeriumi ekspert, et kohalike omavalitsustega peaks koordineerima Siseministeerium, mitte Kaitseministeerium.

[26] Rahuaja riigikaitse seaduse (Riigikogu, 2002/2013) kohaselt on mobilisatsioon kaitsejõudude ning riigi majanduse ja institutsioonide viimine rahuaja seisundist sõjaaja seisundisse. Siseministeerium töötab välja riigi sisejulgeoleku kavad sõjaajaks ning täidab teisi talle seadustega pandud ülesandeid riigi sisejulgeoleku tagamisel. Kohalikud omavalitsused aitavad oma territooriumil kaasa isikute evakueerimisele ning evakueeritute majutamisele, toitlustamisele ja neile arstiabi andmisele.

võtma aktiivsema hoiaku. Riigikantselei peaks võtma suurema rolli asutustevahelisel koordineerimisel, andes peaministrile õigeaegset nõu riigikaitse küsimustes ja tõstatades neid valitsuses või julgeolekukomisjonis (leiti, et Riigikantselei on seni olnud liiga tagasihoidlik). Lisaks soovitati, et Riigikantselei peaks julgeolekukomisjoni koosolekute korraldamisel, sealhulgas komisjoni päevakorra koostamisel, koosolekute ja päevakorra koostamise formaliseerimisel, komisjoni otsuste täitmise kontrollimisel, protokollide koostamisel jne, olema proaktiivsem.

Eksperdid toetasid ka ettepanekut, et **julgeolekukomisjoni volitusi tuleks laiendada** ning et asjakohane õigusraamistik tuleks läbi vaadata ja seda muuta. Samuti arvati, et julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonibüroos peaksid töötama poliitiliselt erapooletud poliitikaeksperdid (nõustajad sõjalistes, tervishoiu, kriisireguleerimise jt julgeoleku ja riigikaitsega seotud küsimustes), et hõlbustada teadmiste liikumist töötasandilt julgeolekukomisjoni ja kogu valitsusse ning kujundada valitsuse kui terviku seisukoht iga küsimusteringi kohta. Üks tippekspert arvas, et **Kaitseliidu Peastaap võiks koordinatsioonibürood nõustada selles, kuidas korraldada VKT põhimõttest lähtuv juhtimise ja strateegilise planeerimise süsteem**.

Valdav enamik küsitletud valitsusametnikke väitis, et Riigikantselei õiguslikke volitusi ja otsustuspädevust tuleks suurendada. Arvati, et sellele ettepanekule ei ole keegi vastu, kuid praktikas **ei taha ministeeriumid oma võimust ja pädevusest loobuda**. Samas rõhutas üks valitsusametnik, et kuigi Riigikantselei peaks koordineerimisel võtma suurema rolli, **peaks juhtimisõigus jääma konkreetse riigikaitsega seotud valdkonna eest vastutavale ministeeriumile** (nt kriisireguleerimise puhul Siseministeerium). Üks ekspert arvas, et juhtiv keskasutus (olgu Riigikantselei või keegi teine) peab tagama, et ministeeriumid täidavad valitsuse ja julgeolekukomisjoni otsuseid ka tegelikult, ning et seda tuleb teha VKT põhimõttest lähtuvalt ja mitte vastavalt iga ministeeriumi enda kitsastele prioriteetidele ja huvidele.

Mitu eksperti oli seisukohal, et vaja on keskasutust, kellel oleks õiguslik volitus anda teistele ministeeriumidele korraldusi. Sageli rõhutati et asjaolu, et Eesti valitsemissüsteemis ei ole konkreetse poliitikavaldkonna eest vastutaval ministeeriumil õiguslikke volitusi sundida teisi ministeeriume oma kohustusi täitma, kujutab endast riigi julgeolekuprobleemi (nt Keskkonnaministeerium pidi ette valmistama ööpäevaringse kiirguskaitse võimekuse, kuid ei ole seda teinud, samas kui Siseministeerium, kes vastutab sisejulgeoleku ja kriisireguleerimise eest, ei saa selles osas muud teha kui ainult viidata olemasoleva kiirguskaitse võimekuse puudustele).

III.3.6 Riigikaitse laia käsitluse rakendamise juhtimine ja selle ülesehitus

Juhtimise ja selle ülesehituse küsimus oli küsitletud ekspertide jaoks suurim mõistatus. Kõik teadsid küll, et tsiviilõnnetuse, relvakonflikti või sõja korral jätkavad ministeeriumid oma rahuajaülesannete täitmist, kuid võimu ning juhtimise ja selle ülesehituse suhtes valitses märkimisväärne segadus ja teadmatus. Eksperdid juhtisid tähelepanu asjaolule, et **õigusaktides ei ole kindlaks määratud, kuidas toimub üleminek rahuajalt sõjaajale** – kes vastutab mille eest ja kes teeb mida? Samamoodi **ei ole kindlaks määratud, kuidas**

korraldatakse riigiasutuste mobilisatsioon. Õnneks leiab see segadus lähitulevikus lahenduse, sest valitsus kavatseb koostada **valitsuse strateegilise juhtimise tegevuskava**.

Asutused, mille igapäevane töö hõlmab riigikaitsega seotud ülesandeid, väljendasid seisukohta, et iga ministeerium jätkab kriisi laienemise etappide ajal tegevuse juhtimist oma valitsemisalas ning et Riigikantselei vastutab piiriülese juhtimisstruktuuri eest. Asutustes, mis riigikaitseküsimustega iga päev kokku ei puutu, valitses arusaam, et tõsise sise- või välisjulgeolekuohu korral asub nende asutust juhtima erikorra juht, kuid ei teatud, milline uus juhtimisstruktuur strateegilisel, operatiivpoliitilisel ja sõjalisel tasandil välja nägema hakkab.

Kokkuvõttes oligi juhtimisstruktuur ekspertide jaoks suurimaks küsimärgiks. **Mõned ministeeriumide ja nende allasutuste juhid tunnistasid, et nad ei tea, kellele nad kriisi laienemise etappides** (erakorraline seisukord, sõjaaeg) **alluvad**. Nii näiteks ütles üks ekspert, et Päästeameti juhtkonnal ei ole erakorralise seisukorra ega sõjaaja jaoks juhiseid – nad ei tea, milleks nad peavad valmistuma, kust võtta ressursse, kes neid juhib ja millise volitusega või millised peaksid olema nende strateegilised prioriteedid ja ülesanded. See tähendab, et sisuliselt pole nad valmis täitma neile õigusaktidega pandud sõjaajakohustusi, nagu näiteks tsiviilisikute evakueerimine.[27]

Paljud eksperdid juhtisid tähelepanu hädaolukorra seaduses ja riigikaitse strateegias sätestatud põhimõttele, et konkreetse kriisi puhul vastutav asutus juhib selle kriisi reguleerimist nii rahu- kui ka sõjaajal. Nii näiteks juhib Kaitsepolitsei terrorirünnakutest ja küberkuritegudest tingitud kriiside reguleerimist. Arvestades aga, et terrori- või küberrünnak võib põhjustada tehnilise õnnetuse või kaasneda riigi julgeolekut ähvardava ohuga, ei ole üheselt selge, kes peaks eri kriiside reguleerimist kõrgemal tasandil juhtima. **Riigi julgeolekut ähvardavad ohud on tõenäoliselt mitmemõõtmelised (sise- ja välisjulgeoleku aspektid, küberruum jms), mis võib tekitada segadust selle suhtes, kes peaks kriisi reguleerimist juhtima kõige kõrgemal tasandil.**

Teati ka seda, et rahuajal toetab Kaitseliit politseid ja päästeteenistust, kuid enne kriisi laienemist sõjalise konfliktini toetavad need Kaitseliitu. Samas ei teatud seda, millal ja kuidas toimub sõja korral strateegilisel ja operatiivtasandil üleminek militaarsektori toetuselt tsiviilsektorile tsiviilsektori toetusele sõjalisele kaitsele.[28]

Lisaks sellele, et valitsusasutuste juhtkondadele tuleb selgitada, milline on juhtimisstruktuur kriisi laienemise eri etappides, tuleb tagada, et kriisi korral on võimalik juhtkomitee kiiresti kokku kutsuda ja teha tõhusaid otsuseid. Üks ekspert arvas, et ka selleks tuleks kehtestada asjakohane kord ja praktilised eeskirjad (püsitoimingute eeskiri). Teine tähtis aspekt on vajadus tagada tulemuslike otsuste tegemiseks vajaliku teabe liikumine alt üles. Üks ekspert arvas, et kuna praegu selliseid eeskirju ei ole, tuleks õigusaktides sätestada asjaomaste valitsusasutuste (politsei, Kaitsepolitsei jt) poolt riigi strateegilise juhtkonna teavitamise kord kriisi korral.

[27] Vastavalt riigikaitse strateegiale (Kaitseministeerium, 2010) peavad politsei ja päästeteenistused abistama tsiviilelanikkonna evakueerimisel.
[28] Kaitseliit on koostanud doktriiniprojekti, mis käsitleb neist küsimustest mõnda.

Eksperdid olid eriarvamustel asutuste geograafiliste tegevuspiirkondade ühtlustamise vajaduse küsimuses, mille eesmärk oleks tagada tõhus koordineerimine ja koostöö kriisi või sõja ajal. Nii näiteks leidis üks Siseministeeriumi esindaja, et kiirabi geograafiliste teeninduspiirkondade erinevus Politsei- ja Piirivalveameti ning regionaalsete päästekeskuste omadest on kriisireguleerimise seisukohalt probleem ja võib tekitada julgeolekuriski. Teisalt väitis Terviseameti esindaja, et kiirabi praegused geograafilised teeninduspiirkonnad on optimaalsed ja võimaldavad pakkuda elanikele kõrgeima kvaliteediga arstiabi. Ta arvas, et kui ühtlustada kiirabi piirkonnad muude asutuste (nt regionaalsete päästekeskuste ning Politsei- ja Piirivalveameti) omadega, oleks kiirabil raskem osutada teenuseid nõutava kvaliteediga.

III.3.7 Riigikaitse laia käsitluse õigusraamistik

Riigikaitse strateegia peaks kajastuma konkreetsetes seadustes (nt Vabariigi Valitsuse seadus) ja eeskirjades. Strateegiast tulenevad kohustused ja ülesanded tuleks lisada ministeeriumide põhimäärustesse.

Riigikaitseseadus

Ühe riigiametniku arvates ei piisa sellest, kui uus seadus käsitleb strateegilist juhtimisstruktuuri ja planeerimist, vaid see peaks väljendama laiemat vaatenurka ning hõlmama ühtse raamistikuna kõiki kuut riigikaitse strateegia tegevusvaldkonda. Toetati seisukohta, et riigikaitseseadus peaks kindlaks määrama kõigi ministeeriumide ja valitsusasutuste selged ja loogilised ülesanded ja kohustused, samas kui madalamates õigusaktides (nt valitsuse korraldused ja määrused, ministri käskkirjad jne) tuleks üksikasjalikumalt kirjeldada kriisireguleerimise juhtimisstruktuure ja protsesse tsiviilõnnetuste ja sõja korral.

Enamik eksperte peale Kaitseministeeriumi omade ei olnud rahul sellega, kuidas luuakse konsensust seoses riigikaitse strateegiaga, riigikaitse rohelise raamatuga ja riigikaitse arengukavaga. Nii näiteks arvas Siseministeeriumi juhtkond, et neid ei ole nimetatud dokumentide koostamisse piisavalt kaasatud. Väideti ka, et kaasamine on olnud vaid formaalne ja protsessi juhtimine pole olnud piisav, metodoloogilised planeerimisjuhised puuduvad ja ohustsenaariumide salastatuse tõttu on teiste ministeeriumide ekspertide osalemine piiratud.

Riigikaitse arengukava 2013–2022

Ühe kaitseeksperdi sõnul oli riigikaitse arengukava koostamise üks positiivne aspekt arusaamine, et **Kaitseministeerium oma hierarhilise ja selge käsuliiniga erineb muudest ministeeriumidest, kellest mõni ei näe end niivõrd oma valdkonna reguleerijana, vaid pigem eraõiguslike ettevõtete toetajana valitsuse ees**. Selgus ka, et veel 2012. aastal olid ministeeriumid eksiarvamusel, et vastutus nende poliitikavaldkondade eest erikordade puhul muutub. Näiteks arvati ekslikult, et elutähtsate teenuste igapäevase osutamise eest vastutab tavaliselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kuid mõne erikorra (eriolukord, erakorraline seisukord) puhul teeks seda Siseministeerium ja sõjaajal Kaitseministeerium. Nüüdseks on ministeeriumid üldiselt arusaamisele jõudnud, et nende roll ja ülesanded jäävad eri olukordades samaks. Ühe eksperdi arvates näitab edasiminekut ka asjaolu, et ministeeriumid on hakanud aru saama

vajadusest pikaajalise planeerimise järele oma riigikaitseliste ülesannete täitmiseks, ehkki nende teised planeerimistsüklid on lühiajalised.[29] Ministeeriumid on hakanud mõistma ka seda, et elutähtsatele teenustele kriteeriumide kehtestamine sõja ajaks ei ole Kaitseväe ülesanne, vaid ministeeriumid peavad need ise kindlaks määrama oma poliitikavaldkonnas ÜKT perspektiivist lähtuvalt.

Mõned eksperdid väljendasid seisukohta, et **riigikaitse arengukava oleks tulnud koostada kõikehõlmava dokumendina kõikide ministeeriumide võrdsel osalusel**. Kuna valitsus on juba heaks kiitnud kava sõjalise osa, olid teised ministeeriumid sunnitud koostama oma plaanid sõjalises kavas määratud tingimustel, millega eksperdid polnud rahul. Mõni vastaja arvas, et Kaitseministeerium ei ole riigikaitse laia käsitluse põhimõtteid ja VKT põhimõttel põhineva kava vajalikkust ikkagi piisavalt selgitanud. Teiste arvates oli ka siin probleemiks ülemäärane salastatus, mille tõttu jäävad paljud töötasandi eksperdid tööst kõrvale.

Üks probleemne valdkond, millele eksperdid tähelepanu juhtisid, on **vajadus reguleerida teenuste osutamise valmidust erasektori (elutähtsate teenuste osutajate) ja vabatahtlike puhul** tsiviilõnnetuste ja sõja ajal. Näiteks Sotsiaalministeerium ei ole volitatud kohustama eraõiguslikke haiglaid valmistuma ja eraldama ressursse riigiülesteks hädaolukordadeks. Õnneks ei ole see asjaolu praktikas hädaolukordade reguleerimist takistanud. Sama võib öelda ka elutähtsate teenuste osutajate osas, kuna Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil ei ole volitust sundida eraettevõtteid täitma turvalisuse tagamiseks standardeid, kuna seadus ei tee standardeid kohustuslikuks.[30]

Samamoodi arvas üks ekspert, et kuna Päästeametil ei ole volitust rakendada päästetöötajaid nende töövälisel ajal, võib suurõnnetuse korral päästetöötajatest väheks jääda. Alalises valmiduses on 350–400 päästjat, aga kui vajatakse rohkem päästjaid, võivad päästjad keelduda vabal päeval tööle tulemisest, kuna nende töölepingutes seda kohustust pole (probleemi saaks lahendata seaduse või töölepingu muutmisega).[31] Reservi nappuse probleem võib tekkida ka tervishoius. Näiteks kui hädaolukorra tõttu kasvab mõnes piirkonnas kiiresti patsientide arv, võib selles piirkonnas tekkida puudus arstidest, mistõttu tuleb kehtestada arstide ühest piirkonnast teise üleviimise kord.

Vabatahtlikkuse alusel osalemine on riigikaitse ja sisejulgeoleku valdkonnas praegu isereguleeruv, kuid vaja on rohkem süstemaatilist ülevalt alla reguleerimist. Vabatahtlike päästetöötajate, Kaitseliidu liikmete ja vabatahtlike abipolitseinike kohta **puudub ühine andmebaas, mis annaks**

[29] Elutähtsate teenuste toimepidevuse planeerimistsükkel on lühiajaline (kavad esitatakse pädevale asutusele igal aastal) ega hõlma planeerimist erakorraliste olukordade või sõja puhuks. Vastavalt hädaolukorra seadusele vaadatakse toimepidevuse riskianalüüs ja toimepidevuse plaan üle vähemalt iga kahe aasta tagant (Riigikogu, 2009; Siseministeerium, 2010).

[30] Probleemi saab lahendada eriseadustega (nt tervishoiukorralduse seadus) või madalamate õigusaktidega pärast seda, kui hädaolukorra seaduses on elutähtsate teenuste loetelu muudetud. Siseministeerium kavatseb esitada valitsusele hädaolukorra seaduse muutmisettepaneku 2014. aasta alguses. Põhimõte, et iga ministeerium vastutab elutähtsate teenuste eest oma valitsemisalas, jääb samaks.

[31] Töölepingud peaksid tagama suuremat turvalisusriski kätkevas hädaolukorras tööle kutsumise eest ka sotsiaalsed tagatised.

ülevaate nende sõjaaja ülesannetest. Kaitseliit ja politsei on praeguseks küll mitteametlikult kokku leppinud, et hakkavad kaardistama oma vabatahtlike liikmete funktsioone, et vältida võimalikke kattuvusi planeerimisel. Terviseamet ja Kaitseressursside Amet peaksid määrama sõjaajaülesanded ka arstidele ja meditsiinilisele toetuspersonalile. Arstid jätkavad sõja ajal tööd tsiviilhaiglates, kuid vaja on tagada ka õdede jt toetuspersonali mobilisatsioonist vabastamine. Ühe vastaja arvates tuleks vabastus mobilisatsioonist tagada praegusest laiemale ametikohtade ringile (tsiviilhaiglate personalile lisaks peaks mobilisatsioonipiirang hõlmama ka Sotsiaalministeeriumi kantsleri jt olulisi ametikohti).

Sotsiaalministeerium peab tagama elutähtsate teenuste osutamise sõja ajal ja selleks tuleks toimepidevuse tagamise plaanides arvesse võtta ka sõjalise ohu stsenaariume.[32] Sõja ajal tuleb jätkata tavapärase üldarstiabiteenuse osutamisega, et vähendada kiirabi ja eriarstide koormust, kuid selle küsimusega ei ole veel tegeldud. Hädaolukorraks ja sõjaajaks valmisoleku nõrgim lüli tervishoiusüsteemis on eksperdi arvates perearstisüsteem, kuna puudub perearstide reserv. Tsiviiltervishoiusüsteemi saaks sõjaajaks paremini ette valmistada lisaressursside arvelt, mis vabaneksid sõjaaja ja tsiviiltervishoiusüsteemide koordineeritud arendamisel ja võimalike dubleerimiste vältimisel (vt lähemalt käesoleva osa alajaotisest „Finants- ja inimressursid“).[33]

III.3.8 Ressursside koondamine ja jagamine ning koostalitlusvõime

Kuna iga osaline kipub kaitsma oma sõltumatust ega soovi oma võimu loovutada ja jagada oma võimeid teistega, peaks valitsus kehtestama **võimete panustamise ja jagamise ning kahese kasutuse kava, mis näeb ette selged tähtajad võimete ühiseks kasutamiseks ja tagab ressursid ümberkorralduste teostamiseks**. Kava peaks põhinema sõltumatul välishinnangul.

Päästeametil on hea ülevaade võimetest ja ressurssidest, mida Kaitsevägi saab pakkuda kriisireguleerimiseks. Nagu eespool käesolevas peatükis selgitatud, on igapäevane koostöö tsiviilsektori toetuse osutamisel sõjalisele kaitsele ja kriisireguleerimisalane koostöö hea. **Puudus on aga suurõnnetuse korral vajalikest tsiviilvõimetest** (nt päästjate isiklik varustus, reservpäästesõidukid jms). Kuna neid vahendeid iga päev ei kasutata, on nende võimete arendamiseks vaja lisaressursse.

Nagu strateegilise planeerimise ja asutustevahelise koordineerimise puhul, **pidurdavad võimete panustamist ja jagamist ka ministeeriumide kitsad volitused ja huvid**.[34] Takistuseks on ka piisava **koordineerimise puudumine töötasandil, mis omakorda on tingitud aja- ja ressursipuudusest**

[32] Rahuaja riigikaitse seaduse kohaselt (Riigikogu, 2002/2013) valmistab arstiabi ette ja korraldab selle andmist mobilisatsiooni ja sõjaaja tingimustes Sotsiaalministeerium. Riigikaitse strateegia kohaselt on statsionaarne eriarstiabi, kiirabi ja vereteenistus riigikaitseliselt elutähtsad teenused. Rahuaja tegevusplaanide koostamise juhised on esitatud siseministri käskkirjas (Siseministeerium, 2010).

[33] Kiirabireformi mõju sisejulgeolekule hindasid Siseministeerium ja Sotsiaalministeerium erinevalt – esimese arvates on reformil negatiivne, teise arvates positiivne mõju. Reformi tulemused on soovitatav läbi analüüsida 2014. aasta lõpuks.

[34] Arvati, et ressursside koondamise ja jagamise kord tuleks kindlaks määrata riigikaitse seaduses.

(„koordineerimine on meie jaoks luksus") ning ministeeriumide jäik ja aeganõudev bürokraatlik ja hierarhiline töökord. Lahendus oleks **luua kitsamates julgeoleku ja riigikaitse valdkondades** (nt energiajulgeolek, terrorismivastane võitlus, küberjulgeolek jt) **asutustevahelise koordineerimise mehhanismid**.

Päästeamet ja Kaitsevägi koostavad praegu raamlepingut Kaitseväe kaasamise kohta tsiviilõnnetuste lahendamise toetamiseks. Rõhutati, et selles lepingus tuleb kindlaks määrata Kaitseväe ja tema varustuse (sõjaväesõidukid, kraanad, õhkpadjad jms) kasutamise tingimused ja kord, sealhulgas võimete ja kontaktisikute loetelud. Ehkki militaar- ja tsiviilsektori koostöö varade kahese kasutuse valdkonnas on olnud hea, on olnud juhtumeid, mil Kaitseväe vahendeid ei saadud (nt Kaitsevägi ei andnud oma sõidukeid eurode veoks; Päästeamet ei saanud kasutada õhkpatju jne). Üks ekspert märkis ka, et sisejulgeolekujõudude (politsei ja Päästeamet) ja Kaitseväe sidevahendid (raadioside) peaksid olema omavahel ühilduvad ning et logistilise toetuse jaoks (kütus, toit jms) on vaja ühtset ahelat.

III.3.9 Haridus, väljaõpe ja õppused

Asutustevahelist operatiiv- ja taktilist koostööd harjutati viimati 2011. aastal Euroopa Liidu keemia- ja kiirgusõnnetuste likvideerimise õppusel CREMEX, mille eesmärk oli harjutada kiirgus- ja keemiaõnnetuste ning pantvangikriiside lahendamist, sealhulgas massievakuatsiooni korraldamist.

Kõik küsitletud valitsusametnikud tõstsid eriti esile asjaolu, et **riigi poliitiline juhtkond, ministeeriumide ja neile alluvate asutuste kõrgema ja kesktasandi juhid, samuti kohalike omavalitsuste juhid vajavad harimist ja koolitamist**. Korrapäraselt tuleks korraldada riigikaitse laiale käsitlusele keskenduvaid koolitusi ning asjakohaseid seminare juhtidele. Üks positiivne näide on kaheksatunnine moodul, mis käsitleb tsiviilsektori ja sõjaväe koostööd riigisisese kriisi reguleerimisel ja mida pakub keskastme juhtidele Balti Kaitsekolledž. Kaitseministeerium on aeg-ajalt korraldanud ka ministeeriumidele teabepäevi.

Strateegilise juhtimise tasandil tuleks korraldada kriisireguleerimisõppus (sh valitsuse liikmetele), kus kasutatakse mitme üheaegse julgeolekuohuga (sise- ja välisohud, küberjulgeolek jms) realistlikke stsenaariume. Peale selle tuleks korraldada kaitse- ja päästejõududele rohkem ühiseid väliõppusi, kus kitsamates kriisireguleerimisvaldkondades mängitakse läbi praktilised tegevusvõtted (seda rolli ei täida staabiõppused, kus osalejad saavutavad põhimõttelise kokkuleppe, kuid praktikas tegevusi läbi ei mängita).

Tervishoiusüsteemi osavõtul toimunud vastuvõtva riigi toetuse õppused on olnud osalejate jaoks äärmiselt kasulikud, kuid neis osalejate ringi tuleks laiendada kaasates kõik tervishoiutöötajad, kes teevad hädaolukorras töötasandil otsuseid.[35]

Arvati, et militaar- ja tsiviilsektori **töötasandi riigiteenistujate rotatsioon** oleks liiga keeruline, sest tsiviilsektoris vastutab hädaolukordadega seotud küsimuste eest tavaliselt vaid üks isik, kelle töökohustustest moodustavad

[35] Tehti ettepanek, et kuna tervishoiusektor ei ole võimeline korraldama kogu sektorit hõlmavaid õppuseid (ja tal ei ole selleks ka ressursse), peaks korrapäraseid asutustevahelisi õppuseid korraldama mõni keskasutus.

riigikaitseküsimused vaid tühise osa, mistõttu rotatsioonis osalevate töötajate kvalifikatsiooni- ja pädevusnõuded oleksid liiga kõrged.

III.3.10 Rahvusvahelise koostöö avar käsitlus

Asutustevaheline koostöö seoses Kaitseväe üksuste, staabiohvitseride ja tsiviilisikute lähetamisega rahvusvahelistele missioonidele on tavaliselt **ad hoc ja põhineb isiklikel suhetel**. Vestlustest selgus, et sellistest võrgustikest sõltumine **piirab aruandekohustuse täitmist ja otsuste läbipaistvust**. Näiteks ühe ministeeriumi juhtkonna esindaja ei teadnud täpselt, kuidas neid otsuseid tehakse. Ta märkis, et teabevahetus on puudulik ja põhiosalisi ei kaasata piisavalt aegsasti rahvusvahelisi missioone käsitlevate seaduseelnõude kavandamisse ja koostamisse. Rõhutati, et **mõni otsus tehakse ainult kitsas ringkonnas** (mis viitab sellele, et nende otsuste tegijad ei ole avatud vastuarvamustele).[36]

Arvati, et kui hakatakse koostama Eesti üksuste rahvusvahelistele missioonidele lähetamise eelnõud, tuleks **teised ministeeriumid kaasata juba varem, planeerimisetapis** (on olnud juhtumeid, mil kavandatud muudatusi ei ole teistele ministeeriumile edastatud). Leiti ka, et muud ministeeriumid ei saa sageli Kaitseväe üksuste või staabiohvitseride rahvusvahelistel missioonidel osalemise poliitilisest kasulikkusest aru.

Üks ekspert selgitas, et kuni tsiviilsektori osalemist rahvusvahelistes missioonides kavandatakse iga kord eraldi ja isiklike suhete alusel, jääb **küsitavaks, kas formaliseerimine ja institutsionaliseerimine aitaks probleeme lahendada**. Juhiti tähelepanu asjaolule, et haiglad ei taha lubada oma kvalifitseeritud kirurge rahvusvahelistele missioonidele, kuna seetõttu peavad nad töölt kauem kui kolm kuud puuduma. Tippkirurgide saatmine rahvusvahelistele missioonidele annab kogemusi ning aitab arendada riigikaitse seisukohalt tähtsaid, erikordadeks ja sõjaajaks vajalikke võimeid, toetades samas Eesti välispoliitilisi eesmärke, kuid mõnel meditsiinierialal on Eestis vaid paar tippspetsialisti ning nende prioriteet ja kohus on aidata Eesti elanikkonda. Kui sõjavägi tahab saata rahvusvahelistele missioonidele rohkem kirurge, on vaja koolitada rohkem spetsialiste. Sellegipoolest on haiglate juhid hakanud arstidesse, kes soovivad saada missioonil osalemise kogemust, suhtuma positiivsemalt.

Mitu aastat on olnud probleemiks rahvusvahelistele missioonidele lähetatavatele politseinikele relvade hankimine; missioonile minnes kaotavad nad oma õigusliku seisundi politseinikena ning neid värbav Välisministeerium ei soovi relvadega tegeleda. Siseministeerium arvas, et õiguslikku alust ei ole muudetud ministeeriumide eriarvamuste tõttu, kuid Välisministeeriumi arvates on tegemist tehnilise probleemiga. Mis see põhjus ka ei oleks, ei ole seda küsimust aastate jooksul lahendatud.

[36] Institutsionaliseeritud võrgustikud on organisatsiooni sotsiaalse kapitali loomise vahendid, mis aitavad luua sidemeid institutsioonide ja valitsusasutuste, kodanikuühiskonna rühmade, arvamusjuhtide ja üksikisikute vahel. OECD Public Governance Reviews: Estonia (OECD, 2011:120).

III osa järeldused

Aruande käesolevas osas on kirjeldatud riigikaitse laia käsitlusega seotud peamisi alusdokumente ja institutsioonilist arhitektuuri. Valitsusasutuste ekspertidega korraldatud vestluste põhjal on kindlaks tehtud stiimulid ja tõkked, mis vastavalt kas soodustavad või takistavad käsitluse rakendamist VKT põhimõtetest lähtuvalt. Riigikaitse laia käsitluse rakendamise vajadust tunnustavad ja toetavad üldiselt kõik valitsusasutused. Asutustevaheline igapäevane koostöö kriisireguleerimisel ning sõjalisele kaitsele osutatava tsiviilsektori toetuse valdkonnas on hea, ehkki mõnes poliitikavaldkonnas vajab see suuremat formaliseerimist ja reguleerimist ning rohkem praktilisi ühiskoolitusi ja -õppuseid. Nimetati mitu head tava (tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele, asutustevaheline riskianalüüsi menetlus, Kaitseliit), mille puhul võib täiendavalt uurida nende õppetundide rakendamist ka muudes riigikaitsevaldkondades.

Peamised takistused, mis piiravad käsitluse rakendamist VKT ja ÜKT põhimõtetest lähtuvalt, on ministeeriumide ja nende allasutuste jäik ja iganenud mõtteviis ning erinevad filosoofilised arusaamad seoses riigikaitse laia käsitluse sisuga; strateegilise ja pikaajalise planeerimise traditsiooni, menetluste, eeskirjade ja juhiste puudumine kõigis valitsus- ja poliitikavaldkondades; pädevuse, oskusteadmiste ning inim- ja finantsressursside puudus, mis pärsib strateegilist planeerimist, ning asutustevaheliste kavade ja protsesside ebapiisav koordineerimine. Kõige rohkem kahjustab riigi julgeolekut asjaolu, et sõjaaja ülesannete täitmiseks ei valmistuta (puuduvad õiguslikud volitused, vahendeid ei eraldata ning mõnes riigikaitsevaldkonnas puudub strateegiline ja operatiivplaneerimine) ning et juhtimise ja juhtimisstruktuuri kohta kriisi laienemise eri etappides (eriolukord, erakorraline seisukord, sõjaaeg) puudub selgus.

III osa põhipunktid

- Riigikaitse laia käsitluse põhimõtete ja eesmärkide suhtes **ollakse üldiselt üksmeelel ja need on omaks võetud**, kuid vaja on akadeemilist ja tervet ühiskonda haaravat arutelu riigikaitse laia käsitluse strateegilise visiooni kohta.
- Julgeoleku ja riigikaitse strateegilised dokumendid **ei sobi kasutamiseks strateegilise planeerimise suunistena**.
- **Eesti valitsemisstruktuur ja -kultuur pärsib** poliitika valdkonnaülest planeerimist ja rakendamist.
- Nii tsiviilsektori kui ka sõjaväe teadlikkuse suurendamiseks tuleks pakkuda **haridust** olemasolevate tsiviil- ja sõjaväeliste menetluste ja korralduse kohta, samuti kogu julgeolekusektori (sh riigikaitse) edasise arengu kavade kohta.
- **Strateegilist planeerimist nõrgendavad** järgmised tegurid:

  - Ühendava keskasutuse puudumine, kesised planeerimisharjumused ning muudes valdkondades peale sõjalise kaitse finantsvahendite ebakindlus keskpikas ja pikas perspektiivis;
  - Pikka perspektiivi arvestava strateegilise planeerimise traditsiooni, praktiliste juhendite ja põhjalike ekspertteadmiste puudumine;
  - Ebapiisav teabevahetus planeerimisel ja muudes algatustes;
  - Vähene koordineerimine ja koostöö ministeeriumide arengukavade koostamisel.

- **Praktilise asutustevahelise koostöö kohta on mitmeid edulugusid**: riskianalüüsi menetlus, tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele, Kaitseliidu tegevus.
- Õigusaktide koostamisel ja poliitika arendamisel valdkonnaülestes küsimustes on vaja valitsusväliseid osalisi **varem kaasata** ja püüda saavutada suurem asutustevaheline konsensus.
- Mitu poliitilist küsimust tuleb lahendada **õigusaktide muutmise või jõustamise teel** (volituste andmine, et tagada vabatahtlike ja erasektori osalemine suurõnnetuste korral ja sõja ajal, et tagada võimete tulemuslik panustamine ja jagamine jms).
- **Strateegilisel tasandil piiravad koostööd** järgmised tegurid: teadmatusest tulenevad eri ootused ja usaldamatus; ministeeriumide vastuseis oma sõltumatuse ja võimu teatava osa loovutamisele.
- Ehkki asutustevaheline igapäevane operatiivkoostöö on üsna hea, on selle **korraldamiseks kasutatav detsentraliseeritud süsteem üsna ebatõhus** ning kätkeb tõrkepotentsiaali (nt eri asutuste geograafiliste vastutusalade ühtimatus regionaalse kriisireguleerimise struktuuriga).
- Valitseb teatav **selgusetus juhtimise ja juhtimisstruktuuride suhtes** kriisi laienemise eri etappides.
- **Rahvusvahelistes operatsioonides** osalemist käsitlevad otsused tehakse väljaspool ametlikke ja kaasavaid menetlusi.

Lõppjäreldused ja soovitused

Käesolevas raportis käsitletakse avara julgeoleku ja riigikaitsega seonduvaid küsimusi. Tuginedes erialasele kirjandusele, tuvastati kõigepealt mitmesugused riikliku, valitsuse, ametkonna, meeskonna ja individuaaltasandi tingimused, mis on vajalikud julgeoleku- ja riigikaitsevaldkonna sidusrühmade vaheliseks edukaks suhtluseks. Sedasorti suhtlus – eriti selle kõige põhjalikum vorm ehk koostöö – on kontseptsioonis valitsus-kui-tervik (VKT) ja ühiskond-kui-tervik (ÜKT) kesksel kohal. Nende kontseptsioonide ellurakendamiseks on vajalik terve hulk muutusi nii valitsemiskultuuris ja institutsionaalsetes struktuurides, ametkondadevahelistes tööprotsessides ja -tavades, juhtimisstiilides ja individuaalsetes oskustes jne. Põhimõtete valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik ellurakendamine on mõistagi suur ettevõtmine, millel on väga suur mõju sellele, kuidas julgeoleku- ja kaitsepoliitikat peaks ajama.

Ettevõtmise mahukuse tõttu pole imekspandav, et paljudes riikides edeneb julgeoleku- ja riigikaitsepoliitika tõhusa tervikliku lähenemisviisi kasutuselevõtt kaunis visalt. Raportis uuriti nelja riigi – Taani, Soome, Holland ja Rootsi – sellealast tegevust ning leiti, et olukord on parimal juhul mitmekesine. Valitsemistraditsioonid, sisseharjunud bürokraatlik kultuur, vanad struktuurid ja muud tegurid pärsivad sageli kiirete ja tõhusate muudatuste tegemist. Sellegipoolest on olemas terve rida häid – kui mitte parimaid – tavasid, mis tasub ka Eestis üle võtta. Taani näide osutab, et kasu on kestvast kaitsepoliitilisest konsensusest ning sisemiste ressursside kasutamisest laiahaardeliseks välistegevuseks. Soome on suurepärane näide sellest, kuidas totaalkaitse pärandit saab edukalt kohandada kõikehõlmava julgeoleku ajastu vajadusteks. Hollandi puhul avaldab muljet sealne viimistletud, süstemaatiline ja metoodiline lähenemisviis kõikehõlmavale planeerimisele. Rootsi näide demonstreerib, kui oluline on aluspõhimõtete selgus kriisiohjesüsteemile ja selle toimimisele.

Eesti ei paista üsna mitmes mõttes silma mahajäämusega omaenda VKT/ÜKT lahenduste väljatöötamisel. Raport uuris ka ühe selliseid lahendusi vajava valdkonna – nimelt tervikliku riigikaitse – praegust olukorda Eestis ning osutas sellele, et avanev pilt ei ole mustvalge. Põhimõtteline alus – ehk arusaam sellest, kui kompleksne ja dünaamiline on ohukeskkond ning et sellega toime tulemiseks on vaja riigi käsutuses olevate ressursside ja vahendite terviklikku rakendamist – on olemas, isegi kui see vajab mõningat timmimist. Tekkima on hakanud ka paljud õiguslikud, institutsioonilised ja organisatsioonilised elemendid, mida toetavad tööalasest suhtlusest saadud positiivsed kogemused ning vabaühenduste ja erasektori kaasamine.

Siiski on olemas ka palju nõrkusi, mis esinevad peamiselt nendes valdkondades:

- VKT/ÜKT **strateegilise planeerimise kultuur, institutsionaalne pädevus ja töökorraldus**, kuna paljud organisatsioonid sõltuvad lühikestest eelarvetsüklitest, neil pole läbimõeldud keskpika- ja pikaajalisi võimete planeerimise süsteeme ning nad juhinduvad peamiselt omaenda kitsastest huvidest detsentraliseeritud institutsioonivõrgustikus

- eriti selliste **inimressursside kättesaadavus ja juhtimine**, kellel on põhjalik strateegilise planeerimise pädevus, töökogemus mitmetes julgeoleku- ja riigikaitseorganisatsioonides ning oskus koondada paljude sidusrühmade mitmekesine sisend terviklikeks strateegiateks ja plaanideks
- **teadmiste haldus**, eriti enda üldjoontes kursis hoidmine eri organisatsioonide tegevuste ja tegevuskavadega, implitsiitsete teadmiste muutmine eksplitsiitseteks juhendite, käsiraamatute ja suuniste kaudu (mille puudumine pärsib tegevuse jätkusuutlikkust), aga ka tervet süsteemi hõlmava saadud õppetundide kogumi loomine ja töösse rakendamine
- **ametkondadevaheliste tööprotsesside juhtimine julgeoleku ja riigikaitse valdkonnas** (seda nii planeerimisfaasis kui ka kriisiolukorras) – liiga palju isiklikel suhetel ja ebaformaalsetel võrgustikel põhinevat juhuslikku koostööd ning liiga vähe struktureeritud, süsteemset ja püsivat ametkondadevahelisi koordineerimis- ja koostöömehhanisme
- **sidusrühmade ootustega tegelemine** (nt lõimitud kaitsevalmiduse meetmete rahastusallikate vallas, eri protsesside juhtrollide asjus jne)

Puuduste kõrvaldamiseks eelmainitud valdkondades on tarvis aega, pidevaid jõupingutusi, kannatlikku juhtimist ning kõigi sidusrühmade head tahet. Mõnel puhul võib sidusa ja tõhusa avara julgeoleku ja riigikaitsesüsteemi ülesehitamise vajadus sattuda konflikti mõnede Eestis praegu kehtivate valitsemispõhimõtetega (nt väikese riigiaparaadiga õhuke riik, ministeeriumide iseseisvus jne). Loova lähenemise, tänapäevaste juhtimis- ja tehniliste vahenditega ning, mis kõige olulisem, tõeliselt kogu ühiskonda kaasava ÜKT lähenemisviisi korral ei pea sellised vastuolud pärssima progressi avara julgeoleku ja riigikaitse kontseptsioonide elluviimisel Eestis.

Aruandele tuginedes soovitatakse järgmist:

1. Tuleb edendada **laiaulatuslikku arutelu** kontseptuaalsete ja praktiliste aspektide üle, mis puutuvad julgeoleku ja riigikaitse käsitlemisse lähtuvalt arusaamadest valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik, saavutamaks paremat üksteisemõistmist sidusgruppide vahel.
2. Koolitusprogrammide kaudu (nt kõrgemad riigikaitsekursused) tuleb jätkata julgeoleku- ja riigikaitsevaldkonna sidusgruppide **teadlikkuse tõstmist** institutsionaalsete asjakorralduste, mehhanismide ja meetmete kohta, mida on tarvis tõhusa koostöö jaoks põhimõttel valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik, samuti eri organisatsioonide poliitika, tavade ja töömeetodite vallas.
3. Tuleb oluliselt **suurendada riigikantselei kui keskasutuse rolli**, mis vastutab sektoriüleste julgeoleku- ja riigikaitsepoliitika ning -plaanide koordineerimise, integreerimise ning nende elluviimise järelevalve eest, toetades sellega Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni tegevust.
   3.1. Riigikantselei **õiguslikku mandaati** tuleb laiendada, et tal oleks voli juhendada ja koordineerida ministeeriumide strateegilist planeerimist

julgeoleku ja riigikaitse vallas ning teostada järelevalvet poliitika ellurakendamise üle.

3.2. See mandaat peab riigikantseleid kohustama nõustama tervet julgeolekukomisjoni, mitte üksnes peaministrit, ning panustama olulisel määral komisjoni töösse.

3.3. Tuleb rajada **formaalne protseduur** selle kohta, kuidas julgeolekukomisjoni päevakord koostatakse, kuidas selle otsuseid jõustatakse, kuidas antakse nendest otsustest teada sidusrühmadele ning kuidas toimub nende otsuste elluviimise järelevalve.

4. Kõigisse ministeeriumidesse ja asjakohastesse organisatsioonidesse tuleb nimetada **valmiduse eest vastutav ametiisik** ning töötada välja riigikantselei juhtimisel toimuvate korrapäraste omavaheliste kohtumiste formaat.
5. Valitsuse tasandil tuleb tõhustada **põhimõttel valitsus-kui-tervik töötavat sektoriülese poliitika kohta käivate otsuste vastuvõtmise struktuuri**. Selleks on soovitatav luua järgmine struktuur:
   5.1. **poliitiline tasand** – Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon, mis tegeleb kriisiohje, julgeoleku ja riigikaitsega;
   5.2. **kõrgem täidesaatev tasand** – üksainus integreeritud kriisi-, julgeoleku- ja riigikaitsekomisjon (praeguste mitmete nõukogude ja komisjonide asemel), kuhu kuuluvad ministeeriumide kantslerid ja asjakohaste organisatsioonide juhid ning mille ülesanne on kõigi sektoriüleste poliitikate, plaanide, ressursside ja rakendusmeetmete täidesaatmisalane koordineerimine;
   5.3. **eksperditasand** – valitsussektori, vabaühenduste ja erasektori ekspertidest ning valmisoleku eest vastutavatest juhtidest koosnevad alalised eksperttöörühmad, mille tegevust koordineerivad riigikantselei koordinaatorid ja mis annavad asjatundlikke nõuandeid ja soovitusi Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjonile;
   5.4. **piirkondlik tasand** – tuleb laiendada praeguste regionaalsete kriisikomisjonide mandaati nii, et see hõlmaks sektoriüleseid julgeoleku- ja riigikaitseprobleeme kindlas piirkonnas. Nendest kriisikomisjonidest tuleb kujundada põhiline operatiivkoostööplatvorm sektoriüleste julgeoleku- ja riigikaitseküsimuste lahendamiseks konkreetsetes tegevuspiirkondades.
      5.4.1. Niipalju kui võimalik, tuleb kõigi ametkondade tegevuspiirkonnad viia kooskõlla regionaalsete kriisikomisjonide tegevuspiirkondadega.
6. Sektoriüleste poliitikasuuniste ja plaanide koostamisel tuleb aegsasti **kaasata kõiki asjasse puutuvaid sidusgruppe, sealjuures eriti vabaühendusi ja erasektorit.**
7. Sisemajanduse koguproduktist 2% eraldamisel kaitsekulutusteks tuleb teha kindlaks, et see on kooskõlas NATO definitsiooniga suunatud sõjalisse kaitsesse ning militaarvõimete väljaarendamisse. Selleks aga, et ka muud organisatsioonid peale Kaitseministeeriumi saaksid välja arendada võimeid ja

välja töötada mitmesuguseid meetmeid, säilitamaks oma tegutsemisvõime ka kriisi- ja sõjaolukorras, tuleb kaaluda omaette (st kaitseeelarvest eraldiseisva) **sihtfondi rajamist, mis on mõeldud kriisi- ja sõjalise valmisolekuga seotud projektide ja tegevuste rahastamiseks**.

7.1. Seda fondi peaks haldama Riigikantselei.

7.2. Fondipoolne rahastus peaks **lisaks valitsusasutustele olema kättesaadav ka vabaühendustele ja erasektori organisatsioonidele**, kel on oma osa kriisiohjes ja terviklikus riigikaitses (nt haiglad, elutähtsat taristut valdavad ettevõtted, elanikkonnale psühholoogilist tuge osutavad vabaühendused jne).

7.3. Tervikliku riigikaitse mittesõjalisi tahke rahastava fondina oleks fondil võimalik taotleda **Euroopa Liidu rahastust** ühiskondliku julgeoleku ja taastumisvõime parendamiseks.

7.4. See sihtfond võib olla nii **alaline kui ka ajutine**. Alaline sihtfond kergendaks mingil määral valitsusasutuste vastutuskoormat kriisideks ja sõjaolukorraks valmistumisel ning võib seetõttu pärssida arengut pikas plaanis. Ajutine lahendus võib aga toimida katalüsaatorina ning võimaldada neil organisatsioonidel teha pikaajalisi plaane ning alustada pikaajalisi valmisolekut edendavaid projekte. Hiljem toimuks rahastamine konkreetse tegevuse eest vastutava ministeeriumi eelarvest.

8. Riigikantselei juurde tuleb luua **võimete suurendamise programm**, mis kasvataks kriisiohje, julgeoleku ja riigikaitse valdkonnas tegutsevate valitsusasutuste ning vabaühenduste strateegilise planeerimise kompetentsust ja võimekust.

9. Tuleb sõnastada **selged põhimõtted ja standardsed tegutsemisprotseduurid**, mis juhivad sidusgruppide suhteid (ning eriti koordineerimist ja koostööd kui suhete edasiarenenumaid vorme) julgeoleku ja riigikaitse, ning sealhulgas strateegilise planeerimise, võimete panustamise ja jagamise (i.k. *pooling and sharing*) vallas ning õppetundide omandamisel ja ellurakendamisel. Näiteks:

9.1. **vastutuse** põhimõte: see, kes vastutab mingi valdkonna eest normaaltingimustes, peab selle eest vastutama ka kriisi puhul, samuti algatama sektoriüleseid tegevusi.

9.2. **läheduse** põhimõte, mis tähendab, et kriisi lahendatakse selle tekkimise piirkonnas ning seda juhivad need, keda see enim puudutab ja kes selle eest enim vastutavad. Kriisiohje peaks delegeerima kõrgemale tasemele vaid siis, kui seda peetakse vajalikuks.

9.3. **järjepidevuse** põhimõte, mis tähendab, et organisatsiooni tegevus ja asukoht peaksid kriisi vältel püsima võimalikult muutumatuna. Muutused organisatsioonis ei tohiks olla suuremad kui kriisiga toime tulemiseks hädavajalik.

10. Õigusaktides ja ametkondadevahelises doktriinis tuleb täpsustada asjaosaliste **rolle ja vastutusvaldkondi**, samuti **juhtimiskorraldust** terve kriisispektri ulatuses hädaolukorrast sõjaseisukorrani.
11. Kõigi tasandite (poliitilise, kõrgema täidesaatva, eksperdi- ja piirkondliku tasandi) kõigile osapooltele tuleb võimaldada enam **väljaõpet ja praktilisi õppusi** avara julgeoleku ja riigikaitseprobleemide vallas.
    11.1. Tuleb tagada, et need õppused toimuksid **korrapäraselt** ning nende käigus **omandatavad teadmised oleksid formaliseeritud ja hõlmatud** kõigi ametkondade valmisolekusse.
12. Tuleb luua alaline ametkondadevaheline töögrupp (nagu mõni ülalpool välja pakutud eksperditasandi grupp), mis annab suuniseid julgeoleku- ja riigikaitseorganisatsioonide **tehniliseks integreerimiseks** ning teostab selle üle järelevalvet, samuti aitab kõrvaldada nende **koostalitlusvõimes** esinevaid probleeme.
13. Tuleb paremini ära kasutada **Sisekaitseakadeemiat**, mis juba toimib sisejulgeolekuasutuste jaoks asutustevahelise väljaõppe-, koolitus- ja uuringuplatvormina, seda eriti koostöös **Kaitseväe Ühendatud Õppeasutustega**. Mõlemale organisatsioonile tuleb selle rolli paremaks täitmiseks eraldada rohkem vahendeid.
14. Tuleb kaaluda kohustusliku **rotatsiooni-, vahetus- ja koostööprogrammi käivitamist avalikele teenistujatele**, et nad saaksid täiendada oma teadlikkust ning omandada kogemusi ja uusi vaatevinkleid mitmetest organisatsioonidest terves julgeoleku- ja riigikaitsesektoris.

Kasutatud allikad

I OSA

Baumann, A B *The UK's Approach to Stabilisation: The Comprehensive Approach in Action?* International Security Programme: Rapporteur Report (London: Chatham House), 2010.

Baumann, A B *Silver bullet or time suck? Revisiting the role of interagency coordination in complex operations*. Prism Vol. 3, No. 3, 2012, pp. 33-46.

BBC News. 'German army's crisis role widened', 17 August 2012 [http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-19295351] (21.08. 2013).

Bryan, E L & Pendall D *We are interagency: Exercising a Comprehensive Approach to crisis action and conflict termination and stabilization.* Interagency Essay, No. 10-02, 2010.

Caslen, R L & Loudon, B S *Forging a comprehensive approach to counterinsurgency operations*. Prism, Vol. 2, No. 3, 2011, pp. 3-14.

Davidson, L W, Hayes M D, Landon, J J *Humanitarian and Peace Operations: NGOs and the Military in the Interagency Process* (Washington D.C.: NDU Press), 1996.

Egnell, R *Civil-military coordination for operational effectiveness: Towards a measured approach*, *Small Wars & Insurgencies,* Vol. 24, No.2, 2013, pp. 237-256.

Fitz-Gerald, A & Macnamara, D *Comprehensive Security Requires Comprehensive Structures – How Comprehensive Can We Get?* Strategic Studies Working Group Papers (Ottawa: Canadian Defence & Foreign Affairs Institute and Canadian International Council), 2012.

Fox, J E *Preparing civilians for deployment to civilian-military platforms in combat environments: The evolution of staffing and training for the civilian mission in Afghanistan*, in Schnaubelt C. M. (ed.). Towards a Comprehensive Approach: Strategic and Operational Challenges. NDC Forum Paper 18 (Rome: NATO Defence College),2011, pp. 41-68.

Friis, K *The Politics of the Comprehensive Approach: The Military, Humanitarian and State-Building Discourses in Afghanistan*. NUPI Working Paper 773 (Oslo: NUPI), 2010.

Hallett, M & Thorngren, O *Attempting a Comprehensive Approach Definition and Its Implications for Reconceptualizing Capability Development*, in Neal D. J. & Wells II N. (eds.). Capability Development in Support of Comprehensive Approaches: Transforming International Civil-Military Interactions (Washington D.C.: NDU Press), 2011, pp. 35-50.

Hull, C *Focus and Convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?* Swedish Defence Research Agency, 2011.

Jennings, C A *All for one and one for all? Forging development, diplomatic and defense partnerships under NATO's new Strategic Concept*, in Schnaubelt C.M. (ed.), Towards a Comprehensive Approach: Integrating Civilian and Military Concepts of Strategy. NDC Forum Paper 15 (Rome: NATO Defence College), 2011, pp. 89-114.

Lacquement, R A *Integrating civilian and military activities.* Parameters, Vol. 41, Issue 4, 2011-2012, pp. 1-12.

Lindley-French, J *Operationalizing the Comprehensive Approach.* Atlantic Council Issue Brief, 2010.

Lira, L *An integrative approach to the interagency process.* Interagency Journal, Vol. 1, Issue 1, 2010, pp. 46-54.

Lutterbeck, D *Blurring the Dividing Line: The Convergence of Internal and External Security in Western Europe*. *European Security,* Vol. 14, Issue 2, 2005, pp. 231–253.

Miani, L *Unlocking interagency secrets: A new rosetta stone?* Interagency Journal, Vol. 1, Issue 1, 2010, pp. 10-18.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) *Estonia: Towards a Single Government Approach,* OECD Public Governance Reviews (Paris: OECD Publishing), 2011.

Petersen, F A, Binnendijk H *The Comprehensive Approach initiative: Future options for NATO*. Defense Horizons, No. 58, 2007 pp. 1-5.

Prevent Project. *Beyond Pandemics: A Whole-of-Society Approach to Disaster Preparedness.* Towards a Safer World: Practical Approaches to Advance Disaster Preparedness, 2011

Rotmann, P *Built on shaky ground: The Comprehensive Approach in practice*. Research Paper No. 63 (Rome: NATO Defence College), 2010.

Schnaubelt, C M *The challenges to operationalizing a Comprehensive Approach*, in Schnaubelt C.M. (ed.). Operationalizing a Comprehensive Approach in Semi-Permissive Environments. NDC Forum Paper 9 (Rome: NATO Defence College), 2009, pp. 35-67.

Stepputat, F *Integrated National Approaches to International Operations: The Cases of Denmark, UK, and the Netherlands.* DIIS Report 2009:14 (Copenhagen: DIIS).

Strickler, T *Interagency cooperation: Quo vadis?* Interagency Journal, Vol. 1, Issue 1, 2010, pp. 3-9.

Waddell, R *A perspective on cultural clash and organizational change in Iraq: Smart power in action?*, in Schnaubelt C. M. (ed.). Towards a Comprehensive Approach: Strategic and Operational Challenges. NDC Forum Paper 18 (Rome: NATO Defence College), 2011, pp. 8-40.

Van de Goor, L, Major, C *How to make the comprehensive approach work: Preparation at home is key to effective crisis management in the field*. CRU Policy Brief #21, 2012.

II OSA

II.1 Taani

Breitenbauch, H O *Beredskab eller intern sikkerhed? Danmark og den internationale institutionsudvikling inden for det robuste og sikre samfund*, CMS Report 2012, May 2012, [http://cms.polsci.ku.dk/pdf/pub/Beredskab_eller_intern_sikkerhed_H_B.pdf/]

Breitenbauch, H O *Kompas og Kontrakt: For en dansk sikkerhedsstrategi*, DIMS Report May 2008, [http://cms.polsci.ku.dk/pdf/kompas_og_kontrakt.pdf]

Bruun udvalget 'De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik', August 2003, [http://www.drv.dk/upload/fb__4628_12201.pdf].

Defence Command Denmark *Forsvarskommandoen Årsrapport 2012*, [http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/FKO_aarsrapport_2012.PDF].

Fischer K, Top Christensen J ' Improving civil-military cooperation the Danish way', 2005, http://www.nato.int/docu/review/2005/issue2/english/special.html

Grube, C 'The international Situation and Danish Foreign Policy', Hvidt, N, Mouritzen H (eds.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, Danish Institute for International Studies, 2013 [http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Books2013/YB2013/YB2013-02_Claus_Grube_web.pdf].

Kodukaitse 'Virksomhedshjemmeværnet - Det sårbare samfund', 2013, [https://www.hjv.dk/VHV/Om%20Virksomhedshjemmev%C3%A6rnet/Sider/Velkommen.aspx]

Regeringen *Et Danmark, der står sammen*, Regeringsgrundlag [Government plan], October 2011 [http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf]

Schmidt, S *Afghanistan. Organizing Danish Civil Military Relations.* DIIS Report 1009:15, [http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Reports2009/DIIS_Report_2009_15_Afghanistan_web.pdf]

Søby Kristensen K, Salling Larsen E *At lære for at vinde. Om dansk militær erfaringsudnyttelse i internationale operationer*, DIMS Report Marts 2010, [http://cms.polsci.ku.dk/pdf/atlaereforatvinde.pdf/]

Statsministeriet *Links to former Government plans*, November 2013, [http://www.stm.dk/_a_3023.html]

Stepputat, F *Synthesis Report: Civil-Military Relations in International Operations. A Danish Perspective*, DIIS Report 2009:16, April 2009, [http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/Reports2009/DIIS_Report_2009_16_Synthesis_Report_web.pdf]

Taani julgeoleku- ja luureteenistus 'Center for Terroranalyse (CTA)', 2013, [https://www.pet.dk/CTA.aspx]

Taani julgeoleku- ja luureteenistus 'PET påbegynder partnerskabsprogram i Kenya', 2012, [https://www.pet.dk/Nyheder/2012/PET%20paabegynder%20partnerskabsprogram%20i%20Kenya.aspx]

Taani Kaitseministeerium 'Prior Danish Defence Agreements', 2013b [http://www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/Prior-Danish-Defence-Agreements.aspx]

Taani Kaitseministeerium 2004a 'Danish Defence Agreement 2005-2009', [http://www.fmn.dk/eng/allabout/Documents/ENG_Forligstekst.pdf]

Taani Kaitseministeerium 2004b 'The Mandate of the Task Group Regarding the Transfer of the National Emergency Management Agency under Danish Defence', [http://www.fmn.dk/eng/allabout/Documents/ENG_Kommissoriumforarbejdsgruppe.pdf]

Taani Kaitseministeerium *Defence Commission of 2008* (presentation page), 2013a [http://www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/DefenceCommission2008.aspx]

Taani Kaitseministeerium *Summary. Danish Defence Global Engagement. Report by the Danish Defence Commission of 2008*, 2009, [http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Summary-Report_Danish_Defence_Commission_June2009.pdf]

Taani Välis-, Kaitse- ja Justiitsministeerium *Danmarks samtænkte stabiliseringsindsatser i verdens brændpunkter*, September 2013, [http://um.dk/da/~/media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder_udenrigspolitik/2013/Danmarks%20samtaenkte%20stabiliseringsindsatser%20i%20verdens%20braendpunkter.pdf]

Taani Välisministeerium ja Kaitseministeerium 'Samtænkning af civil og militær indsats i internationale operationer', 2004, [http://www.fmn.dk/SiteCollectionDocuments/FMN/Forsvarsforlig%202005%202009/Samt%C3%A6nkning.pdf]

Taani Välisministeerium ja Kaitseministeerium *Denmark's Engagement in Afghanistan 2008-2012*, 2008, [http://www.netpublikationer.dk/um/9103/pdf/Afghanistan_pixie_engelsk.pdf]

Taani Välisministeerium ja Kaitseministeerium *The Afghanistan Plan 2013-2014. Towards full Afghan responsibility*, 2013, [http://www.fmn.dk/eng/news/Documents/The-Danish-Afghanistan-Plan2013-2014.PDF]

Taani Välisministeerium *Peace and Stabilisation. Denmark's policy towards fragile states 2010-2015*, 2010,

[http://amg.um.dk/en/~/media/amg/Documents/Policies%20and%20Strategies/Stability%20and%20Fragility/Peaceandstabilisation.ashx]

II.2 Soome

Soome Kaitseministeerium, *The Security Strategy for Society,* Government Resolution, 2011. [http://www.yhteiskunnanturvallisuus.fi/en/materials/doc_download/26-security-strategy-for-society]

II.3 Holland

Hollandi Kaitseministeerium ja Siseministeerium 'Civil-Military Cooperation', 2007.

Hollandi Siseministeerium *National Security Strategy and Work Programme 2007-2008,* May 2007.

Hollandi Välisministeerium 'A Secure Netherlands in A Secure World', *International Security Strategy,* June 2013 [http://www.government.nl/ministries/bz/documents-and-publications/notes/2013/06/21/international-security-strategy.html]

Spoelstra M, van Bemmel I E, Eikelboom A R 'Comprehensive Planning in Complex Endeavours', TNO Defence, Security and Safety, 2010.

Van Bemmel I E, Eikelboom A R 'The Comprehensive Planning in Uruzgan', *15th ICCRTS 'The Evolution of C2',* 2010.

Wittkowsky A, & Wittkamp U 'Pioneering the Comprehensive Approach: How Germany's Partners Do it', Policy Briefing, Centre for International Peace Operations (ZIF), January 2013. [http://www.zif-berlin.org/fileadmin/uploads/analyse/dokumente/veroeffentlichungen/ZIF_Policy_Briefing_Andreas_Wittkowsky_Ulrich_Wittkampf_Jan_2013.pdf]

II.4 Rootsi

2005 års katastrofkommission. *Sverige och tsunamin - granskning och förslag*. Statens offentliga utredningar, 2005.

Bergrum.se *Krigsproduktion.* (webpage). [http://www.bergrum.se/sverige/ekonomiskt/produktion.html]

Försvarshögskolan (FHS) *Krishantering.* (webpage). [http://www.fhs.se/sv/utbildning/uppdragsutbildningar/krishantering/] (15.11.2013).

FHS, *Vägen mot ett nytt civilt försvar. Ett förslag till handlingsplan. Reviderad och utvecklad rapport utarbetad av Försvarshögskolan på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, 2013.

Government Offices of Sweden *The Government at work.* (webpage). [http://www.government.se/sb/d/2856/a/18335] (11.11.2013).

Government Offices of Sweden. *Crisis Management Coordination Secretariat.* (webpage). [http://www.government.se/sb/d/3778/a/129557] (11.11.2013).

Hedström L On comprehensive security in Sweden. [interview] Stockholm, 07 November 2013.

Hurt M *Laiapõhjaline riigikaitsemudel - analüüs ja võrdlus teiste riikide näitel: Riigi juhtimine tava-, häda- ja sõjaolukorras.* International Centre for Defence Studies. Tallinn, 2011.

MSB, *Överenskommelse om kommunernas krisberedskap*. SKL 12/6159, 2012-5541. Stockholm, 2013.

MSB, *Området samhällsskydd och beredskap (skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar).* Powerpoint presentation.November, 2013.

MSB, *Inriktning för området samhällsskydd och beredskap. Andra delrapporteringen*, 2012.

MSB, *Utgåva 1 av Strategi för civilt försvar - beslutad att gälla under 2012 som underlag för arbetet med konceptutveckling och försvarsplanering*. 2012b.

MSB, *Handling serious IT incidents. National Response Plan, interim version*, 2011.

MSB, *Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishanteringen*,2007.

Riksdagen, *Regeringsformen. Kungörelse om beslutad ny regeringsform,* 1974:152.

Regeringskansliet Försvarsdepartementet, *Vägval i en globaliserad värld,* 2013.

Regeringskansliet, *Krishantering i Regeringskansliet. Rapport från utredaren Christina Salomonson om inrättandet av en nationell krishanteringsfunktion i Regeringskansliet*, 2007.

Riksdag. *Förordning om krisberedskap och höjd beredskap (2006:942).*

Riksdag. *Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.* 2006:544.

Riksdag. *Lag om totalförsvar och höjd beredskap*. 1992:1403.

MSB-Swedish Civil Contingencies Agency (webpage). [https://www.msb.se/en/] (11.11.2013).

Werger S. Director of Communications, MSB. On comprehensive security in Sweden from MSB's perspective.[interview] Stockholm, 07 November2013.

III OSA

Kaitseministeerium, *National Defence Strategy,* 2010 [http://www.kmin.ee/files/kmin/img/files/KM_riigikaitse_strateegia_eng(2).pdf]

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). *Estonia: Towards a Single Government Approach,* OECD Public Governance Reviews (Paris: OECD Publishing), 2011.

Riigikogu , *Eesti riigi kaitsepoliitika põhisuundade heakskiitmine*, 1996. [https://www.riigiteataja.ee/akt/13009161]

Riigikogu, *Emergency Act* (RT I 2009, 39, 262), 2009 [https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013054/consolide]

Riigikogu, *National Security Concept of Estonia,* 2010 [http://www.kmin.ee/files/kmin/img/files/National_Security_Concept_of_Estonia.pdf]

Riigikogu, *Peacetime National Defence Act* (RT I, 20.03.2013, 1), 2002 / 2013 [https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/511112013018/consolide]

Riigikogu, *Sõjaaja riigikaitse seadus* (RT I, 10.07.2012, 33), 1994 / 2012 [https://www.riigiteataja.ee/akt/110072012033?leiaKehtiv]

Riigikogu, *State of Emergency Act* (RT I, 29.12.2011, 208), 2011 [https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/530122013002/consolide]

Siseministeerium, *Toimepidevuse plaani koostamise juhend* (RT I 2010, 33, 180), 2010 [https://www.riigiteataja.ee/akt/13326401]

Lisa nr 1

Defence Command Denmark, *The Danish Defence Agreement 2005-2009.* [http://forsvaret.dk/FKO/eng/Defence%20Agreement/Pages/default.aspx]

Eesti Vabariigi Valitsus, *Eesti sõjalise kaitse strateegia (Estonian Military Defence Strategy),* 2001.

Elomaa T, Halonen A *EUROBALTIC Survey: Civil Protection Research in the Baltic Sea Region.* Aleksanteri Institute, University of Helsinki, 2007. [http://www.helsinki.fi/aleksanteri/civpro/publications/EurobalticII_Civil_Protection_Research.pdf]

Essex-Lopresti T (ed) *A Brief History of Civil Defence.* UK Civil Defence Association, 2005. [http://www.civildefenceassociation.org.uk/HistCDWebA5V5.pdf]

International Standards Organisation (ISO) *Societal Security: Guideline for incident preparedness and operational continuity management.* ISO/PAS 22399, 2007. [https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:pas:22399:ed-1:v1:en]

Mendershausen H *Territorial Defense in NATO and Non-NATO Europe.* RAND Corporation, 1973. [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2006/R1184.pdf]

NATO Standardiamet, *NATO Glossary of Terms and Definitions.* AAP-6, 2012.

Riigikogu, *Emergency Act* (RT I 2009, 39, 262), 2009 [https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013054/consolide]

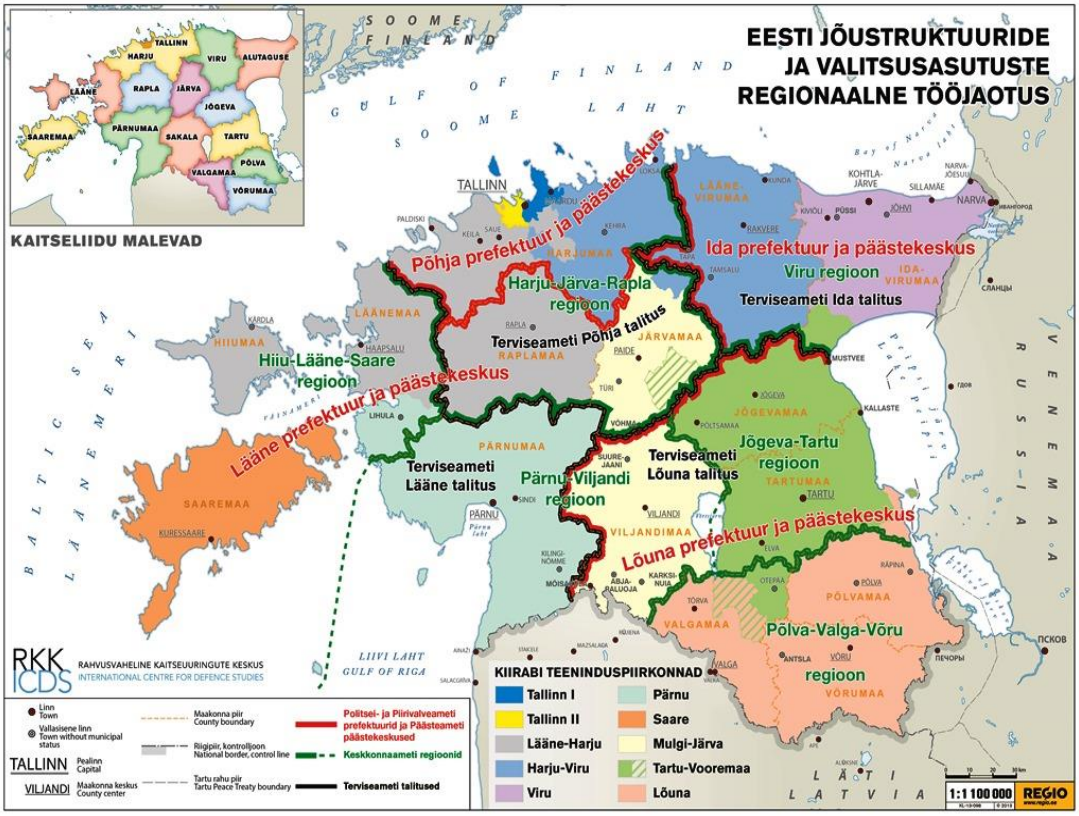
Riigikogu, *National Security Concept of Estonia,* 2010 [http://www.kmin.ee/files/kmin/img/files/National_Security_Concept_of_Estonia.pdf]

Lisa nr 1 – mõisted

Mõiste	Definitsioon Eestis	Definitsioon mujal	Kommentaar
Avar julgeolek	Lähenemisviis, mis võtab arvesse kõiki riigi julgeolekut mõjutavaid tegureid. Selle elluviimine eeldab kõigi riigi julgeoleku tagamise seisukohalt oluliste sektorite kaasamist. Avara julgeolekukäsitluse peamised suunad on välispoliitika, kaitsepoliitika, turvalisuspoliitika ning ühiskonna sidusus ja toimepidevus. Avar julgeolekukäsitlus eeldab, et julgeoleku kindlustamiseks laieneb ja süveneb riigi institutsioonide omavaheline ja rahvusvaheline koostöö ning sellesse kaasatakse ühiskonna muud osalised (Riigikogu, 2010).	Riigi julgeolekupoliitika lõpptulemus, milleni jõudmiseks on koordineeritult rakendatud mitmesuguseid riiklikke ning valitsusväliseid komponente ja instrumente, mis on olnud tegevad stabiilse ja rahuliku keskkonna väljaarendamisel ja alalhoidmisel, mis võimaldab poliitiliste, majanduslike ja ühiskondlike institutsioonide tõhusat toimimist kodanike üldise heaolu huvides (Fitz-Gerald ja Macnamara, 2012: 4).	Mõlemad definitsioonid rõhutavad riiklike ja ühiskondlike sidusrühmade ühistegevust eri sektorites riigi julgeoleku tagamisel.
Hädaolukord	Hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus. (Riigikogu, 2009)	Äkiline, tungiv ja tavaliselt ootamatu sündmus, mis nõuab otsekohest sekkumist. Hädaolukord on tavaliselt elukorraldust häiriv sündmus või olukord, mida on sageli võimalik ette näha ning milleks on võimalik ette valmistuda, kuid mille toimumist pole tavaliselt võimalik täpselt ennustada (ISO, 2007).	Eesti definitsioon ei pea sõda või sõjalist rünnakut hädaolukorraks. Tervikliku riigikaitse vaimus oleks aga loomulik, kui kriisiohjesüsteemi (vt allpool) laiendataks sellisel moel, et kõikehõlmavat vastust sõjale või sõjalisele rünnakule juhitaks nagu omamoodi hädaolukorda.

Kriisiohje	Meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist, hädaolukorra lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist. (Riigikogu, 2009).	Koordineeritud meetmed eesmärgiga leevendada kriise, takistada nende laienemist relvastatud konfliktiks ja ohjeldada võimalikku vaenutegevust (NATO standardiamet, 2012).	Eesti definitsioon keskendub kodumaal toimuvatele sündmustele, NATO aga (ning NATO standardite ülevõtmise tulemusena ka Eesti militaarterminoloogias kasutatav definitsioon) keskendub väljaspool Põhja-Atlandi lepingus sätestatud piirkondi toimuvatele konfliktidele. Mõiste „kriis“ on aga praegustes Eesti poliitilistes alusdokumentides ja seadusandluses lahti mõtestamata.
Territoriaalkaitse	Põhimõte, mille kohaselt hõlmatakse kaitsetegevusega kogu riigi territoorium ning suurt tähelepanu pööratakse strateegiliselt tähtsate objektide kaitsele. Riigikaitse korraldamiseks jagatakse riigi territoorium kaitseringkondadeks ning iga kaitseringkond jagatakse kaitsepiirkondadeks. (Eesti Vabariigi valitsus, 2001).	Riigi kaitsmine latentsetest (mobiliseeritavatest) suhteliselt kerge relvastusega koha peale määratud jõududest koosneva võrgustikuga. Territoriaalkaitsejõud on relvajõud, mis alluvad sõjaväe juhtkonnale, ent nende ülesannete iseloomu tõttu peavad nad neid mitmel tasandil tsiviilvõimudega tihedamalt koordineerima kui mobiilsed löögiüksused. <...> Mingis mõttes paikneb territoriaalkaitse peamiste lahingujõudude ja tsiviilkaitsesüsteemi vahel ning selle ressursid ja funktsioonid on seotud mõlemaga neist (Mendershausen, 1973: 1-2).	Strateegilisel tasandil tähendab territoriaalkaitse relvajõudude kasutamist riigi territooriumi kaitsel sõjalise rünnaku korral, seda vastandina relvajõudude kasutamisele ekspeditsiooni-operatsioonidel väljaspool kodumaa territooriumi. Tänapäeval kasutatakse seda mõistet enamasti just sellises tähenduses. Operatiiv- ja taktikalisel tasandil on tegu teoreetilise kontseptsiooniga, mis määratleb seda, kuidas relvajõud on organiseeritud ning kuidas nad viivad läbi operatsioone kodumaa pinnal. See on kas alternatiiv või täiendus mobiilkaitsele, punktkaitsele, piirikaitsele ja muudele teoreetilistele kontseptsioonidele. Mõlemal tasandil kasuta-takse seda sageli koos totaalkaitsega (st üks ei välista teist).

Terviklik riigikaitse	Käsitlus, mille järgi Eesti-vastase sõjalise tegevuse korral kasutatakse riigi julgeoleku tagamiseks kõiki riigistruktuuridele ja rahvale kättesaadavaid vahendeid. (Riigikogu, 2010). Eesti-vastase sõjalise tegevuse korral rakendatakse riigikaitset tervikuna ja selle osadena toimivad sõjaline kaitse, tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele, rahvusvaheline tegevus, sisejulgeoleku tagamine, elutähtsate teenuste toimepidevuse kindlustamine ning psühholoogiline kaitse (Kaitseministeerium, 2010).	Väljaspool Eestit pole vastava mõiste kasutamist täheldatud.	Eestis kasutatakse sel puhul sageli mõistet „ riigikaitse lai käsitlus“. Sisuliselt on tegu totaalkaitsega (vt allpool). Samuti kui totaalkaitse, on ka tervikliku riigikaitse keskne ülesanne tulla toime välise sõjalise ohuga eri valdkondades. Olles osa avarast julgeolekust ning tuginedes samadele põhimõtetele riigi reaktsiooni organiseerimisel, ei hõlma terviklik riigikaitse aga tegelemist rahuaegsete mittesõjaliste hädaolukordadega.
Totaalkaitse	Eesti-vastase sõjalise tegevuse ennetamiseks ja tõrjumiseks kasutatakse totaalkaitse põhimõttel kõiki võimalusi (Kaitseministeerium, 2010).	Totaalkaitse tähendab kõikide vahendite kasutamist ühiskonna toimimise tagamiseks ning elanikkonna ja rahvuslike rikkuste kaitseks. Ohud, mille vastu totaalkaitse on mõeldud, ületavad nii riikide kui ka kodumaiste valitsusasutuste valitsemisalade piire. Seetõttu on ohutudega toime tulemiseks tarvis ühiseid lahendusi ja tihedat koordineerimist vastutavate rahvusvaheliste ja riigiasutuste vahel (Taani kaitsekokkulepe 2005–2009).	Eesti definitsioon keskendub kitsalt sõjalistele ohutudele, mujal aga on totaalkaitse mõiste edasi arenenud ning hõlmab kõikide vahendite kasutamist kõiksuguste ohtude puhul, mis võivad häirida riigi ja ühiskonna toimimist (ning on seetõttu kujunenud avar julgeoleku sünonüümiks).

Tsiviilkaitse	Riigikaitse oluline osa, mis hõlmab nii elanike õigeaegset teavitamist kui ka nende kaitsmiseks vajalike meetmete rakendamist. Elanikkonnakaitse küsimustega arvestatakse kõigis riigikaitse suundades. (Kaitseministeerium, 2010)	Mittesõjalise abi osutamiseks valmistumine ja selle osutamine isikutele, rühmadele või kogukondadele, kes looduslike või inimtekkeliste sündmuste tõttu vajavad kohest abi (Essex-Lopresti, 2005).	Mõiste „tsiviilkaitse“ asemel kasutatakse üha enam mõistet „elanikkonnakaitse“, kuna on aru saadud, et elanikkonna valmisolek ja tema abistamine ei ole vajalikud mitte ainult sõja ajal, vaid ka teiste sündmuste puhul (vt Elomaa ja Halonen, 2007). Seega lõikub see mõiste sellega, mida Eestis kutsutakse kriisiohjeks (vt allpool). On aga ebaselge, kas Eesti arusaam tsiviilkaitsest on midagi enamat kui tsiviilisikute kaitse sõjalise rünnaku korral. Et see mõiste on defineeritud riigikaitse strateegias, võib järeldada, et see termin kuulub endiselt sõjalise kaitse valdkonda ning seda siiski ei kasutata elanikkonnakaitse mõistes.

Lisa nr 2 – Eesti jõustruktuuride- ja valitsusasutuse regionaalne tööjaotus