

ELANIKKONNAKAITSE ARENG EESTIS ISESEISVUSE TAASTAMISE JÄRGSEL PERIOODIL

JAAN TROSS

Võtmesõnad: tsiviilkaitse, elanikkonnakaitse, kriisireguleerimine

Ülevaade. Artiklis avatakse lühidalt Eesti tsiviilkaitse sünnilugu ja ENSV periood. Peamiselt keskendub artikkel elanikkonnakaitse arengule iseseisvumise taastamise järgsel perioodil: esmalt siirdeperiood ja kontseptuaalsete valikute ajajärk, seejärel sõjalise ohu vähenemise ja muutunud ohuhinnangute aeg, mis tõi kaasa tõrked kavandatud meetmete elluviimisel ja kontseptsiooni mõranemise. See oli aeg, kui kadus kõiki ohte hõlmav lähenemine ja keskenduti siseriiklikele mittesõjalistele kriisidele. Kadus ka elanikkonnakaitse inimesekeskus. Kolmas periood on seotud elanikkonnakaitse uue algusega.

SISSEJUHATUS

Peale Venemaa täiemahulist sõjalist rünnet Ukraina vastu on elanikkonnakaitse teema leidnud palju kajastust ning mitmelgi korral on jäänud kõlama seisukoht, et elanikkonnakaitsega pole Eestis tegeletud viimased 20 aastat või koguni terve iseseisvuse taastamise järgsel ajal. (Riigikogu, 2022; Murd, 2023; Nagel, 2023) Elanikkonnakaitse juured Eestis ulatuvad 1930-ndatesse ning sellega on tegeletud kõik need viimased aastakümned. Aastate jooksul on seda tööd tehtud erinevate nimetuste all ning muutunud on ka elanikkonnakaitse eesmärgid ja poliitika. Elanikkonnakaitse poliitika kujundamine on sõltunud eelkõige meie ohuhinnangutest, riigi võimalustest ning teema aktuaalsuse peegeldusest ühiskonnas.

Eestis saab elanike organiseeritud ja süsteemsest kaitsmisest rääkida 1930-ndate teisest poolest ning seda seoses kodanliku õhukaitse arenguga. 10. novembril 1934. a loodi siseministeeriumi politseialituse koosseisus õhukaitse inspektori ametikoht (Siseministeerium, 2021). Kodanliku õhukaitse seadus võeti vastu 1936. a ja õhukaitse fookus oli kaitse totaalsõjaks. Õhukaitse hõlmas eelkõige selliseid valdkondi nagu õhuoht, keemilised ründeained, tulekaitse, kollektiivkaitse, gaasikaitse ja esmaabi. Kuid kodanlik õhukaitse puudutas ka vastuseismist taudide ohule ja vaenlase propagandale, hõlmas nii selgitustööd kui pääste- ja remonditegevust, sh elutähtsa taristu (teed, sillad, elekter, sidevõrgud, reovee kanalisatsioon, gaasi- ja veevarustus) taastamist ning eriti tähtsate käitiste kasutamise jätkumist. (Vaharo & Umblija, 1939, lk 142) 29. jaanuaril 1937. a luuakse siseministeeriumi politseivalitsuse juurde kodanliku õhukaitse ja tuletõrje osakond (Siseministeerium, 2021), mille juhatajaks määratakse major Rudolf Vaharo¹. 1938. a võeti vastu kodanliku õhukaitse üldkava, mille alusel valmistatakse elanikkond ette enesekaitseks õhurünnaku korral (Kann & Raudsepp, 2018, lk 43).

Okupeeritud Eestis tuleb kasutusele tsiviilõhukaitse mõiste ning moodustatakse ENSV Tsiiviilõhukaitse Kesknõukogu. Enamiku okupatsiooniajast on käibel siiski tsiviilkaitse mõiste ning vastavat tegevust korraldab ENSV Tsiiviilkaitse Staap. Sellel perioodil leiab üksikutest publikatsioonidest ka elanikkonnakaitse mõiste ning siingi käsitletakse meetmeid tuumarelvade vastu (Seda peab iga üks teadma ja oskama, 1976). Külma sõja perioodil keskendus tsiviilkaitse valmisolekule massihävitusrelvade ründeks. Eelkõige pöörati tähelepanu sõjatööstuse, juhtimispunktide ning strateegiliste ettevõtete ja objektide kaitsele. Laiemat tsiviilelanikkonna kaitset ei peetud esmatäht-

¹ Hilisem kolonelleitnant, VR I/3, snd 17. aprillil 1897 Hageri vallas Harjumaal, srn 28. mail 1942 Sevurallagis Sverdlovski oblastis. Kodanliku õhukaitse ja tuletõrje juhataja 1. veebruarist 1937. a.

saks. 1980-ndate teisel poolel lisandusid ENSV-s klassikalise tsiviilkaitse valdkonnale vastuseisumine loodussündmustele ja tehnoloogilistele õnnetustele ning Tšornobõli katastroofi järgselt rahuaegsete kiirgusõnnetuste teema. Lisaks eelnimetatud teemadele leiab ENSV 1988. a tsiviilkaitse plaanist ka ühiskonnavastaste ja natsionalistlike gruppide (elemendi) organiseeritud rahutuste, valitsus- jt ühiskondlik-poliitiliste asutuste hõivamise katsete ning ENSV Tsiviilkaitse Staabi relvastatud ründe stsenaariumid (ENSV tsiviilkaitse plaan, 1988). Tsiviilkaitse inimeste ja kogemustega alustati ka 1991. a Eestis, kuid üsna pea heideti nõukogudeaegne süsteem ja mõtteviis kõrvale ning loobuti tsiviilkaitse mõistest.

Alljärgnevalt käsitletakse elanikkonnakaitset iseseisvuse taastanud Eestis kolme perioodi kestel. Esiteks vaadeldakse siirdeperioodi, kuhu mahub elanikkonnakaitse ja kriisireguleerimise kontseptsiooni loomine. Periood algab iseseisvuse taastamisega ja selle lõpuks võib tinglikult lugeda hädaolukorraks valmisoleku seaduse vastuvõtmise ning selle rakendamise alustamise. See on ka aeg, kui Eesti jõudis NATO ja Euroopa Liiduga liitumise lävepakule. Just NATO-ga liitumise protsess mõjutas oluliselt kriisireguleerimise arengut. Teine periood on kontseptsiooni mõranemine ja rakendamise takerdumine, mil loobutakse kõiki ohte hõlmavast lähenemisest ning hängustub hädaolukorra mõiste. Kaob ka inimesekeskus. Kolmas periood on elanikkonnakaitse uus algus.

1. SIIRDEPERIOOD, KONTSEPTSIOONI LOOMINE 1991–2002

Siirdeperioodi või siirdeühiskonna mõistet 1980-ndate viimastel aastatel ja 1990-ndatel on seostatud peaaesjalikult demokratiseerumisega ning suurte ümberkorraldustega postsotsialistlikes riikides. Samahästi sobib see mõiste mistahes üleminekuühiskonda, kus üks valitsemiskord asendub teisega. Eesti ja algas siirdeperiood Nõukogude Liidu lagunemisega ning sellele järgnenud demokratiseerimisprotsessiga. Perioodile on iseloomulikud ebahütlase tempoga reformid, ümberkorraldused, sotsiaalne segadus, majanduslik ebastabiilsus, elatusaseme langus, identiteedi- ja väärtuskriis jm.

Üheski siirderiigis ei rajata uut võimekust tühjale kohale, seda mõjutab olemasolev poliitiline ja administratiivne ressurss (Nohrstedt & Sundelius, 1999, p. 3). Eestis olid elanikkonnakaitse rajajateks ENSV tsiviilkaitse tausta ja kogemustega inimesed. Selliste vanade institutsionaalsete kogemuste ja struktuuride baasil võib kergesti tekkida kokkupõrge uue lääneliku normi või mõtlemisega. Muudatused nõuavad aega ning organisatsioonide kollektiivne mälu võib pikka aega talletada endiseaegseid dokumente ja protseduure ning kriitilisel hetkel võib vana süsteem oluliselt kahjustada uue

loomist (Svedin & Porfiriev, 2002, pp. 24–25). Eestis õnneks nii ei läinud ning muutused hakkasid toimuma üsna pea peale vabanemist.

Kolm nädalat peale Eesti iseseisvuse taastamist võttis valitsus 10. septembril 1991. a vastu määruse Eesti Vabariigi Riikliku Päästeameti (Eesti Päästeamet) moodustamise kohta (Vabariigi Valitsus, 1991a). Tollane Päästeamet moodustati elanikkonnakaitse asutusena siseministri valitsemisalas Eesti Vabariigi Tsiiviilkaitse Staabi baasil. Valitsuse 26. novembril 1991. a toimunud istungil otsustati Eesti Vabariigi tsiiviilkaitse süsteem nimetada ümber Eesti Vabariigi kodanikukaitse süsteemiks ning kinnitati loodud Päästeameti põhimäärus (Vabariigi Valitsus, 1991b). Päästeameti juhiks määrati varasem Tsiiviilkaitse Staabi ülem Harry Hein (Eesti päästeteenistus, 2004, lk 6).

4. detsembril 1991. a kinnitas valitsus Eesti Vabariigi ühtse päästeteenistuse kontseptsiooni, kus kirjeldati olulisemad ohud, kodanikukaitse ülesehitus, ülesanded ja juhtimine ning tulevased sammud Päästeameti ja Tuletõrjeameti liitmiseks ning päästeteenistuse loomiseks (Vabariigi Valitsus, 1991c). Kontseptsiooni hakati koostama juba 1990. a ning eeskuju saadi eelkõige Rootsi kolleegidelt (Eesti päästeteenistus, 2004, lk 5).

Moodustatud Päästeameti ülesandeks sai riikliku kodanikukaitsepoliitika ja -strateegia välja töötamine ning rakendamine, mille eesmärk oli tagada inimeste ja materiaalse väärtuste kiire päästmine erakorraliste olukordade (nii tsiiviilkriis kui relvakonflikt) puhul, nende olukordade tagajärgede likvideerimine ning keskkonnakahjustuste tõkestamine. Muuhulgas oli Päästeameti ülesandeks selgitada elanikkonnale erakorralistes olukordades tegutsemist ning nende olukordade ennetamise ja kahjude vähendamise võimalusi, samuti koordineerida kõigi kohaliku omavalitsuse asutuste ja ametkondade tegevust kodanikukaitse ülesannete lahendamisel. Päästeamet teostas kodanikukaitse üldist järelevalvet, kontrollides kodanikukaitse tegutsemisvalmidust kõigil tasanditel. (Vabariigi Valitsus, 1991b)

25. mail 1992. a likvideeriti Riiklik Tuletõrjeamet ning selle ülesanded anti üle Päästeametile (Vabariigi Valitsus, 1992). Sellega kordus Eestis 1937. a olukord, kus üks asutus vastutas nii elanikkonnakaitse kui tuletõrje korralduse ja arengu eest. Päästeamet vastutas ühtlasi kodanikukaitset puudutavate valitsuse otsuste ja muude normatiivaktide projektide õigeaegse väljatöötamise eest.

Päästeametis töötati välja kodanikukaitse eelnõu, mis võeti vastu 1992. a juunis vahetult enne uue põhiseaduse jõustumist. Seadus sätestas, et kodanikukaitse on üldriiklik süsteem, mille abil korraldatakse riigi territooriumil asuvate inimeste kaitset ja neile abi andmist tehnogeensetest protsessidest, loodusnähtustest või relvakonfliktidest tulenevates erakorralistes olukordades ning ettevõtete, asutuste ja organi-

satsioonide ettevalmistamist erakorralistes olukordades tegutsemiseks. Seadus sisaldas nüüdisaegse elanikkonnakaitse tunnusjooni, nagu kõiki ohte hõlmav lähenemine² (ingl *all hazard approach*), kogu ühiskonda kattev koostöövõrgustik (valitsus- ja kohaliku omavalitsuse asutused, ettevõtted, organisatsioonid, elamud ja elamurajoonid, üksikisikud) ning mitmeid spetsiifilisi tegevusi (koolitus, varajane hoiatus, evakatsioon, varud jm). (Kodanikukaitseseadus, 1992).

Seaduse kohaselt korraldas vabariigi kodanikukaitset Päästeamet. 5. veebruaril 1993. a kinnitas valitsus kodanikukaitse komisjoni põhimääruse ja koosseisu (Vabariigi Valitsus, 1993a), mis tegelikult jäi ainult paberile, sest peale 1993. a algust komisjon enam ei kogunenud. (Tross, 2001, p. 15).

1993. a algas Eestis moodsama kriisireguleerimise käsituse võidukäik. 1993. a jaanuaris alustati valitsuse protokollilise otsuse alusel kriisireguleerimise poliitika aluste koostamist (Vabariigi Valitsus, 1993b) ning esimene tööversioon valmis sama aasta suvel. Kriisireguleerimise põhialused kiitis valitsus heaks alles 1995. a aprillis (Vabariigi Valitsus, 1995). Kodanikukaitse seadus jäi üsna pea ajale jalgu, kuid sellegipoolest kulus kuus aastat, enne kui alustati uue seaduse kavandamist. 1998. aasta juulis võttis valitsus tööplaani uue kodanikukaitse seaduse eelnõu väljatöötamise (Vabariigi Valitsus, 1998). Uue seaduse väljatöötamiseks analüüsiti valdkonna arengut Eestis viimase kuue aasta jooksul ja püüti saada ülevaade uuematest suundumustest teistes riikides ning rahvusvahelistes organisatsioonides. Tutvuti eri riikide seadusandlusega ja seda valdkonda käsitleva teoreetilise materjaliga (Põhjamaad, Holland, Saksamaa, USA jt). Olulisel kohal uue seaduse kontseptsiooni väljatöötamisel oli informatsioon ja kogemused, mida saadi erinevatelt rahvusvahelistelt kohtumistelt, ning rõhutada tuleb ka otsekontaktide tähtsust teiste riikide vastavate ametkondadega.

Kogu eelnev töö võetakse kokku kahes dokumendis: “Lähtekohad kodanikukaitse seaduse väljatöötamiseks” ning “Kodanikukaitse seaduse kontseptsioon”. 11. veebruaril 1998. a arutas Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon esimest korda uut kodanikukaitse seaduse eelnõud, mille pidi tööühm esitada siseministeriumile 1. septembriks 1998. a. (Tross, 2001, pp. 35–56)

Uue seaduse loomise aluseks võeti kriisireguleerimise metodoloogiline kontseptsioon, mille kohaselt on kriis erakorraline sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab ühiskondlikku turvalisust või riigi julgeolekut ning mille lahendamine nõuab paljude riigis toimivate struktuuride kooskõlastatud tegevust riigi määratud juhtorgani koor-

² Kõiki ohte hõlmav lai, kogu ühiskonda puudutav planeerimine inimeste kaitseks nii rahu- kui sõjaajal. Õigusaktides on enamasti selgelt sätestatud, et üks ja sama elanikkonnakaitse toimib nii rahu- kui sõjaajal ning rahuaeg tähendab nii tava- kui kriisiolukorda.

dineerimisel. Sõda oli sellest vaatepunktist kõige intensiivsem, sügavam ja raskemate tagajärgedega kriis kriisikaalal, mille osalinegi edukas lahendamine ka kriisireguleerimise ülesannete sfääris on võimalik vaid kogu ühiskonna ressursside kaasamisega. (Tross, 2001, p. 37)

Tulenevalt sisepoliitikast oli selge, et uus seadus ei saa enam kanda kodanikukaitse-seaduse nime, jättes keeleliselt kõrvale kümnete tuhandete mittekodanike kaitse. Esimese tööversiooni nimetus oli kriisireguleerimise seadus ning kaalumisel oli ka kriisivalmiduse seaduse nimetus. Lõpuks jõuti teoreetiliste arutluste käigus ja teiste riikide eeskujul hädaolukorraks valmisoleku seaduse (edaspidi HOVS) nimetuseni. Kriisikomisjonis oli pikk diskussioon valiku tegemisel kriisi või hädaolukorra mõiste kasutamiseks. Leiti, et ükski meie eeskujuks olnud riik ei kasuta kriisi legaalterminina ning seetõttu langes valik hädaolukorra mõistele³.

HOVS jõustus 2001. aasta 1. jaanuaril (Hädaolukorraks valmisoleku seadus, 2000). Kodanikukaitse süsteem asendus kriisireguleerimise meetmete süsteemiga ning kõi-kide erakorraliste olukordade üldmõistena võeti kasutusele hädaolukorra mõiste. Elanikkonnakaitse mõiste kasutuselevõtt ei olnud kordagi arutusel ja see mõiste varjus aastateks hädaolukorraks valmisoleku korraldamise ja kriisireguleerimise mõistete ning tegevuste taha.

Sisult oli HOVS nüüdisaegne elanikkonnakaitse seadus. Seaduses sisaldus kõiki ohte hõlmav lähenemine ja ohte vaadati Eestist laiemalt. Seaduse § 2 lg 2 mainib sündmusi, mis ohustavad rahvusvahelist julgeolekut ja millega Eesti Vabariik on seotud välisko-hustuste või rahvusvahelise abipalve kaudu. Seletuskirjas märgiti, et HOVS-i ülesanne on luua ühiskonna kriisireguleerimisvõime, mis hõlmab kõiki ohte rahu ja sõja vahel. Lähtuti just ohtudest, et rõhutada seaduse preventiivset külge. HOVS-i § 2 lg 3 sätes-tab, et kriisireguleerimise meetmete süsteemi eesmärk on tagada hädaolukorras ühiskonna turvalisus. Ühiskonna turvalisuse all mõisteti tollal riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste järjepidevat tööd ja kaitstust, elanikkonna füüsilise ja vaimse heaolu tagamist, eluliselt vajalike kaupade ja teenuste kättesaadavust ning sotsiaalsüsteemi

³ „Eelnõu ei defineeri kriisi mõistet. Seda ei ole teinud seaduse tasandil ka ükski neist riikidest, kus seadustes kriisireguleerimise mõistet kasutatakse. Selle põhjuseks on asjaolu, et erakorralised sündmused võivad areneda kriisiks ja võivad ka mitte areneda. Kriisi äratundmine ja eristamine teistest erakorralistest sündmustest või hädaolukordadest on suhteliselt raske ning tegemist on pigem teoreetilise küsimusega. Põhimõtteliselt polegi määrav, kuidas me ühte või teist erakorralist sündmust nimetame, oluline on eelkõige see, kuidas me oleme valmis sellele reageerima. Teisiti öeldes on seaduse ülesanne luua hädaolukorraks reageerimise mehhanism, sest ülesandeks on läbi valmisoleku planeerimise ja kriisireguleerimise mõjutada hädaolukorda sel määral, et ta ei areneks kriisiks.“ (Hädaolukorraks valmisoleku seaduse seletuskiri, 2000)

ja teiste elutähtsate valdkondade⁴ toimimist. HOVS-is sätestatud kriisireguleerimise ülesanded löid hea teekaardi ühiskonna turvalisuse loomisel. Seaduses sätestati uud-sena elanike teavitamise, psühholoogilise kaitse, riskijuhtimise, kriisikommunikat-siooni, asutuste kriisivalmiduse, tegevusvaru ja teiste oluliste valdkondade korraldus. Julgeoleku- ja sõjalise kriisiga olid seotud sätted, mis reguleerisid varajase hoiatuse süsteemide kavandamist ja väljaarendamist, asutuste koostöö korda kaitseväe ja kaitseliiduga, varujuhtimispunktide olemasolu, toiduainete, joogivee ja esmatarbe-kaupade kättesaadavuse korraldust, elanike ajutise ümberpaigutamise või evakueeri-mise meetmeid ning ministeeriumi, riigikantselei, maakonna ja kohaliku omavalitsuse kriisireguleerimisplaanide rakendamise korda sõjaajal.⁵ Nende teemade aktuaalsust tunnetame me täiel määral ka tänases muutunud julgeolekukeskkonnas. Elutähtsa-tes valdkondades (tänapäevased elutähtsad teenused) oli seadus teema arengust isegi ees. Eestis ei osatud veel selle teema olulisust hinnata ning seetõttu ei leidnud kõik seadu-ses kavandatu täiel määral rakendamist.

HOVS hõlmas suurt osa ühiskonnast. Lisaks valitsusasutustele sätestas seadus valla- ja linnavalitsuste ning ettevõtjate ja asutuste ülesanded kriisireguleerimisel. HOVS-is oli eraldi peatükk, mis sätestas kriisireguleerimisalase koolituse, selgitustöö ja õppuste korraldamist, sh koolitust nii üldharidus- kui ülikoolides.

Siirdeperioodi lõpuks võib lugeda süsteemse kontseptsiooni väljatöötamist, HOVS-i jõustumist ja rakendamise algust 2001–2002. aastal ning jõudmist NATO ja Euroopa liikmelisuse lävepakule.⁶

⁴ Elutähtsad valdkonnad HOVS-i § 3 lg 2 alusel: avaliku korra kaitse; tulekustutus- ja päästetööd; andmepankade kaitse korraldus; energeetikasüsteemi toimimine; esmatarbekaupadega varus-tamise korraldus; toiduainetega varustamise korraldus; finantssüsteemi toimimine; tervis-hoiu-, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldus; psühhosotsiaalse abi osutamine; põgenike ja evakueeritute abistamine; tööjõuarvestus; elekter- ja postside ning transpordi korraldus; kultuuriväärtuste kaitse korraldus; keskkonnakaitse ja -seire korraldus.

⁵ 2005. a jäetakse välja HOVS-i §-d 9, 10, 18 ja 23, mis reguleerisid kriisireguleerimisplaanide rakendamise korda sõjaajal. Seaduse § 1 täiendati üldise lõikega, et kõik hädaolukorra seaduse alusel kehtestatud kriisireguleerimisplaanid on rakendatavad ka sõjaajal (Hädaolukorraks val-misoleku seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus, 2005).

⁶ Kogu ühiskonna jaoks võib siirdeperioodi lõpuks lugeda demokraatia põhimõtete juurdumise, kuid kitsamas valdkonnas võib selle perioodi lõpp saabuda varem või hiljem. See võib tähen-dada jõudmist stabiilemasse seisundisse, esimese reformi- või õigusloome ringi lõpetamist, uute väärtuste juurdumist. Majanduse areng on lubanud teha uusi soetusi. Olulisteks märksõ-nadeks on edasimineku koolituste ja õppuste osas, ministeeriumite riskianalüüs ja kriisiregulee-rimise plaanid ning valdkonna laiem professionaliseerumine.

2. SEISAKUAEG, KONTSEPTSIOONI MÕRANEMINE 2003–2012

Kriisireguleerimise süsteemi väljatöötamine ja arendamine, sh HOVS-i väljatöötamine, oli üks Eesti NATO-ga liitumise riikliku aastase tegevusplaani (ANP) eesmärkidest (Tross, 2014, lk 235). Liitumine NATO-ga, osalemine NATO tsiviilkriisireguleerimise struktuurides, sh elanikkonnakaitse komitee töös, ning Euroopa Liidu elanikkonnakaitse mehhanismi loomine tõstatas küsimuse elanikkonnakaitse poliitika ülevaatamise vajaduse kohta. Teoreetiliselt kattis HOVS suure osa enamlevinud elanikkonnakaitse eesmärgi ja ülesandeid. Välja jäi mõni üksik spetsiifiline teema (nt varjendid⁷) ning seega otsest vajadust poliitika muutmiseks ei olnud. Seaduse loojate mõte oli, et hädaolukorraks valmisoleku korraldus ja kriisireguleerimise meetmed hõlmavad elanike kaitset nii mittesõjaliste kui sõjaliste kriiside korral ning hädaolukord on kõikide erakorraliste sündmuste mõiste.

Paraku hakkas see terviklik teoreetiline lähenemine mõranema ja praktilistes tegevustes oli pilt teine. Kuigi kodanikukaitse seadus ja HOVS andsid võimaluse elanikkonnakaitse ettevalmistamiseks ja korraldamiseks nii rahuaegsete kui sõjaliste kriiside korral, siis tegelikkuses keskenduti ainult rahuaegsetele kriisidele. HOVS-i rakendamine takerdus päris mitmes punktis. Seoses sõjaliste kriisidega jäid välja töötamata kriisireguleerimisplaanide rakendamise korrad sõjaajal. Soiku jäi ka varajase hoiatuse süsteemide kavandamine ja väljaarendamine, psühholoogilise kaitse korraldus, asutuste varujuhtimispunktide ettevalmistamine, elanike ajutise ümberpaigutamise või evakueerimise meetmete väljatöötamine ja mitme olulise teenuse toimimise planeerimine kriisiolukorras (toiduainete, joogivee ning esmatarbekaupade ja teenuste kättesaadavus, tervishoiu- ja psühhosotsiaalse abi korraldus jm). Puudulikuks jäi ka koolitus, sh üldhariduskoolides ja ülikoolides, ning selgitustöö elanike seas. Põhjuseid oli mitu. HOVS-is sätestatud eesmärgid olid ambitsioonikad ning seaduses sätestatu elluviimiseks nappis rahalisi vahendeid ja inimesi. Mingite teemade osas nappis ka teadmisi ja kogemusi. Ilmselt polnudki kõik seaduses sätestatu oluline ja kirja pandud meetmete rakendamiseks puudus nii poliitiline kui ühiskondlik surve ning seda eelkõige prioriteetide ja muutunud julgeolekukeskkonna tõttu.

⁷ Ukraina sündmuste taustal võib küsida, kas me oleme varjendite poliitikas teinud vea. Autori teada ei ole uute varjendite loomise kohta tehtud ühtegi poliitilist otsust, ei poolt ega vastu. 1993. a toimus valitsuse väljasõiduistung endisesse EKP Keskkomitee ja ENSV valitsuse varjendisse Kosel. Istungil otsustati, et nõukogudeaegseid linnataguseid juhtimispunkte ja strateegiliste asutuste ning sõjatööstusega seotud ettevõtete varjendeid ei hakata renoveerima. Seda võib pidada igati mõistlikuks otsuseks, sest paljud varjenditest olid juba siis amortiseerunud ning ka asukohalt sobimatud. Riigikassa oli tühi ning eelkõige oli vaja rajada toimiv riik ja sõjaline riigikaitse. Täna on mõistlik edasi minna elanikkonna teadlikkuse suurendamise ja avalike varjumiskohtade võime loomisega. Autorile ei meenu, et varjendite teema oleks olnud 1990-ndate lõpus või 2000-ndatel arutusel NATO SCEPC või CPC/CPD istungitel.

1990-ndate esimesel poolel ja NATO-ga liitumise perioodil keskendusid kaitseministeerium ja kaitsevägi sõjalise riigikaitse ülesehitamisele ning riigikaitse laiast käsitusest veel ei räägitud. „Sõjaliste julgeolekuohtude vähenemise tõttu ning vajadusest ehitada üles riigikaitse ja siseturvalisuse baasvõimed hakati sõjaaegsele elanikkonnakaitsele järjest vähem tähelepanu pöörama“ (Elanikkonnakaitse kontseptsioon, 2018, lk 5). Päästeamet püüdis korduvalt saada stsenaariume ja suuniseid elanikkonnakaitse poliitika kujundamiseks julgeoleku- ja sõjaliste kriiside korral, kuid edutult. 1990-ndatel kohtas ka optimismi demokraatia võimalikkusest Venemaal ning ilmselt tunti end vahetult peale NATO-ga liitumist selle kaitsva vihmavarju all turvaliselt.

Seda peegeldasid ka tollased julgeolekuohu hinnangud ja kriiside stsenaariumid, mida võib üldjoontes pidada õigeks. 2001. a julgeolekupoliitika alustes (edaspidi JPA) on sõjalise riski kohta kirjas: „Eesti ei näe oma julgeolekule praegu ega lähemas tulevikus otsest sõjalist ohtu. Külma sõja lõpp on vähendanud kogu Euroopat puudutava sõjalise konflikti puhkemise võimalust ning ka konfliktiohtu Läänemere regioonis.“ (Julgeolekupoliitika alused, 2001) Elanikkonnakaitse vaates on fookus siseriiklikel mittesõjalistel kriisidel. Julgeolekuriskide osas rõhutatakse nn uusi mittesõjalisi riske (keskkonnariskid, etnilised konfliktid, rahvusvaheline kuritegevus, massihävitusrelvade levik, sotsiaalsete ja majanduslike probleemide teravnemine). 2001. a JPA-s ei ole rõhuasetust ka terrorismil, sest dokument võeti vastu pool aastat enne USA terrorirünnakuid. Ka 2004. a JPA ei näe otsest sõjalist ohtu: „Kogu Euroopat puudutava sõjalise konflikti puhkemise võimalus ning ka konfliktioht Läänemere regioonis on vähenenud minimaalseks. NATO ja Euroopa Liidu liikmelisus vähendab sõjalist ohtu Eestile veelgi.“ (Julgeolekupoliitika alused, 2004). 2010. a JPA-s on suur rõhk terrorismil ja selle tõkestamisel. Turvalisuspoliitika osas rõhutatakse, et riik tagab elanikkonna kaitse hädaolukordades ning eesmärk on riskikommunikatsiooni tõhustamine ja vabatahtliku tegevuse toetamine (Julgeolekupoliitika alused, 2010).

Eelnimetatud ohuhinnangud kajastuvad valdkondlikes dokumentides. 2006. a valmis Päästeametis dokument „Varajase hoiatuse süsteemi ülevaade ja võimalikud arendamisvõimalused Eestis“, mis kiideti heaks Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni 30. augusti 2006. a istungil. Dokument keskendus ainult mittesõjalistele ohtudele. Kõige perspektiivikamaks varajase hoiatuse lahenduseks peeti mobiiltelefonipõhist teavitamist. Sireenide kasutamist nähakse ette ainult ohtlike kemikaale käitlevates ettevõtetes ja nende ohualas ning ohtlike veoste koondumise piirkondades. (Päästeamet, 2006) 2007. a valminud Päästeameti hädaolukorra lahendamise plaanil on eraldi evakuatsiooni lisa, mille sissejuhatuses märgitakse, et evakuatsiooniplaani aluseks olevad ohustsenaariumid on viimase aastakümne jooksul toimunud ühiskondlike muutuste tõttu mitmekesistunud. Selgepiiriliste sõjaliste ohtude vastasseisul põhinevate

ohustsenaariumide asemele on tekkinud varasemast mitmemõõtmelisem ja raske-
mini hinnatav olukord. Samas öeldakse, et dokument ei käsitle sõjalise ohu stsenaar-
iume. (Päästeamet, 2007)

2009. a vastu võetud hädaolukorra seadusega (edaspidi HOS) suureneb lõhe varasema
kontseptsiooniga veelgi. HOS-ist kaob sõjaaja teema ning kõiki ohte hõlmav lähene-
mine. Kaovad ka riskikommunikatsiooni, varajase hoiatuse süsteemide kavandamise
ja väljaarendamise, elanike ajutise ümberpaigutamise ja evakuatsiooni ning üldhari-
dus- ja ülikoolide elanikkonnakaitse koolituse sätted. Piiratakse kohaliku omavalitsuse
rolli. Uue seaduse seletuskirjas märgitakse küll sõjaline oht hädaolukorra kõrgeima
astmena, kuid HOS-i § 1 lg 3 sätestab, et seadus ei reguleeri sõjalistest ohtudest tingi-
tud hädaolukordadeks valmistumist ja hädaolukordade lahendamist. (Hädaolukor-
raseadus, 2009) Kusjuures tähelepanuväärne on see, et sõjaliste ohtude teema kadus
seaduseelnõu koostööst ringi ajal. Selle üle ei olnud arutelu ning see tuli üllatusena
enamikule valdkonnaga seotud inimestele.

Esimene selge märk muutustest Venemaal ja vajadusest korrigeerida elanikkonna-
kaitse poliitikat oli sõjategevus Gruusias 2008. a. Päästeametis algas 2010. a ülemi-
nek teenusepõhisele juhtimisele ning 2012. a kinnitati teenuskaardid. Kriisireguleeri-
mise valdkondliku eesmärgi täitmiseks loodi neli teenust, millest kolmes (riskihaldus,
hädaolukorraks valmistumine, rahvusvaheline kriisireguleerimine) seati eesmärgiks
tagada elanikkonnakaitse korraldus (Päästeamet, 2012). Üle pika aja fikseeritakse
Päästeameti dokumentides hädaolukorraks valmisoleku eesmärgi kõrval ka elanik-
konnakaitse eesmärgid.

2011. a koostab Päästeamet üleriigiliseks kriisireguleerimise õppuseks CREMEX 2011
mahuka evakueerimise juhendi. Dokument ei käsitle otseselt sõjalise ohu stsenaar-
iume, kuid juhendis on märgitud, et põhimõtteliselt on seda võimalik rakendada eva-
kueerimise korraldamiseks sõjalise ohu korral. Tuuakse välja ka kaitseministeeriumi,
kaitseväge ja kaitseliidu vastutus sõjalisest ohust tingitud evakuatsiooni planeerimisel.
(Päästeamet, 2011)

Pärnu kontserdimajas 8. mail 2012. a toimunud Päästeameti visioonikonverentsil „Tur-
valine tulevik“ tõstatas küsimus, millist Päästeametit vajatakse, et tulevikuohtudele
vastu seista. Sellele teemale pühendati eraldi töötuba. Püstitati küsimus, kas jääda
tänapäevase Päästeameti juurde või luua integreeritud elanikkonnakaitse asutus, millel on
laiem tegevusvaldkond ennetusel ja valmisolekul ning suurem vastutus hädaolukor-
dade lahendamisel ja elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel. Konverentsil
leiti, et Päästeametil peab olema oluline roll laiapindses riigikaitstes ning elanikkonna
ettevalmistamisel kriisideks. Rõhutati, et ajalooliselt on Päästeametis ühendatud
pääste ja elanikkonnakaitse tegevused ning ametil on kanda eriti oluline roll, sest täna

ja tulevikus nähakse ennast elanikkonnakaitse juhtivasutusena. Elanikkonda tuleb kaitsta igal ajal ning kõik meetmed (juhendid, plaanid, evakueerimine, koolitus jm) peavad olema universaalsed. Nendele küsimustele vastamine eeldab ka elanikkonnakaitse mõiste defineerimist ning selle sisu avamist ning siis saab täpsemalt määratleda ka erinevate asutuste vastutuse kriisihalduses ja elanikkonnakaitstes. (Tross, 2012)

3. ÄRATUS, ELANIKKONNAKAITSE UUS AJASTU 2013–2023

2013. a kevadel püstitas siseministerium lähteülesande kriisireguleerimise valdkonna hetkeolukorra analüüsi koostamiseks. Analüüsi eesmärk oli luua terviklik vaade, millises seisus on kriisireguleerimise valdkond, millised on valdkonna tugevused ja probleemid ning millised on valikuvõimalused valdkonna arendamisel. 2013. a sügisel valminud analüüsis rõhutati: „Lähituleviku kriisireguleerimise valdkond peaks olema laiemale elanikkonnakaitsele suunatud siseriiklik ja rahvusvaheline teenus, mille eesmärk on tagada ühiskonna turvalisus laiemas mõttes. Meie tegevuste keskmes on inime“ (Päästeamet, 2013, lk 3). Leiti, et tuleb sätestada elanikkonnale selgelt vajalik ja arusaadav eesmärk – Päästeameti ja kriisireguleerimise valdkonna tegevus on suunatud elanikkonna kaitseks. Eesmärk on tõsta elanikkonna teadlikkust ohtudest, õpetada inimesi hädaolukorras käituma ning ennast ja teisi abistama. „Kriisireguleerimise ja elanikkonnakaitse tegevuste vajalikkus ja selle mõju peab olema inimestele arusaadav. Eesmärk on tekitada kodanikus rohkem usaldust riigi vastu – kuskil on keegi, kes tegeleb nende turvalisusega.“ (samas, lk 5) Veel leiti analüüsis, et elanikkonnakaitse mõiste tuleb defineerida ja sätestada päästeseaduses või HOS-is, samuti sõnastada Päästeameti elanikkonnakaitsealased eesmärgid. Taas kord rõhutati, et Päästeamet on loodud elanikkonnakaitse asutusena ning sellisena tuleb ennast positsioneerida. Oluliseks peeti riskikommunikatsiooni tõhustamist ja elanikkonna teadlikkuse tõstmist hädaolukorda põhjustavatest riskidest, nende maandamisest ja nendega toime tulemisest. Selleks, et planeerida täpsemad riskikommunikatsiooni tegevused ning mõõta selle tõhusust, on vaja korraldada elanikkonna riskiteadlikkuse uuring ja koostada pikaajaline riskikommunikatsiooni elluviimise plaan. Elanikkonda tuleb õpetada abitusest üle saama ja ise paremini toime tulema. Dokumendis kaalutakse ka võimalust muuta regionaalsed kriisikomisjonid elanikkonnakaitse komisjonideks ning luua Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni juurde alaline elanikkonnakaitsealane töörühm. (Päästeamet, 2013)

2013. a suvel algas Päästeameti uue 2015–2025 strateegia koostamine. 2014. a valminud strateegias rõhutatakse globaliseerumisega kaasas käivaid riigipiire ületavaid probleeme, sh relvastatud konflikte ja terrorismi, mille tagajärgedega päästevaldkond

tegelema peab ning üheks strateegiliseks eesmärgiks seatakse jätkuvalt muutumise ennetavaks elanikkonnakaitse organisatsiooniks, sh vajaduse suurendada elanikkonna ohutuselast teadlikkust. (Päästeamet, 2014) Päästeameti püüdlustele saada elanikkonnakaitse juhtasutuseks seisib vastu ka siseministerium.

2015. a võetakse vastu riigikaitseseadus, mille alusel on riigi julgeolekut ähvardava ohu ennetamine ja tõrjumine ning riigi toimimine selle ajal tagatud riigi kaitsetegevuse kavaga (Riigikaitseseadus, 2015). Seadusega muutus ka Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni roll riigi põhiseaduslikku korda ähvardava ohu hindamisel ning erakorralise seisukorra kehtestamisel. Need ülesanded liikusid Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjonile. Muudatuse tulemusena eristusid selgelt julgeolekukomisjoni ja kriisikomisjoni ülesanded – üks tegeleb riigi julgeolekuohtudega, teine hädaolukordadega (tsiviil-kriisidega). Seaduse seletuskiri ütleb küll, et põhiseadusliku korra kaitse on praktikas jäänud pigem sisejulgeoleku kaitse valdkonda. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2014–2015 nägi ette, et riigikaitse seadus loob aluse riigikaitse laiapõhjalisele käsitusele, ühendades sõjalise kaitse, ühiskonna riigikaitstes osalemise ning riigi- ja elanikkonna kaitse (Vabariigi Valitsus, 2014). Seaduse seletuskirjas märgitakse, et eelnimetatud eesmärk saavutatakse koostöö tulemusena, mitte seaduse vastuvõtmisega. Seega elanikkonnakaitse teemat riigikaitse seadusest ei leia. (Riigikogu, 2014)

Olulise tõuke elanikkonnakaitse poliitika uuendamiseks andis Krimmi annekteerimine Venemaa poolt 2014. a ja samal aastal alanud sõda Donbassis. Eesti Reformierakonna, Eesti Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu 2015. a sõlmitud koalitsioonilepe nägi ette rõhu asetamist kodanikukaitsele ja inimeste teavitamisele ning koolitamisele kriisisituatsioonides käitumiseks (Koalitsioonilepe, 2015). Koalitsioonileppe alusel koostatud valitsuse tegevusprogramm 2015–2019 nägi selle eesmärgi täitmiseks ette elanikkonnakaitse rakkerühma algatamise (Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, 2015). Vabariigi Valitsuse 15. detsembri 2015. a istungi protokollilise otsusega kohustati riigikantseleil koostöös siseministeriumiga moodustada elanikkonnakaitse rakkerühm, mille ülesanne on välja töötada Eesti elanikkonnakaitse kontseptsioon, et tagada elanike kaitse mistahes kriisiolukorras. Aega selleks nähti ette kuni 2017. a novembrini (Vabariigi Valitsus, 2015). Rakkerühm moodustati riigisekretäri 15. jaanuari 2016. a käskkirjaga ning see koosnes juhtgrupist ja ekspertgrupist, rakkerühma juhiks määrati Lõuna päästkeskuse juht Margo Klaos. Rakkerühma moodustamise otsuse seletuskirjas rõhutati, et elanikkonnakaitse eesmärk on tõsta elanike teadlikkust, oskusi ja valmisolekut võimalikeks kriisiolukordadeks (sh terroristlik tegevus ja sõjaliseks konfliktiks) ning tagada eri asutuste koostöös elanike kaitse. Elanikkonnakaitse puhul on tegemist riigile olulise valdkonnaga, mis vajab konkreet-

sete tegevustega sisustamist ja järjepidevat arendamist. (Elanikkonnakaitse kontseptsioon, 2018)

2015. a sügisel koostas Sisekaitseakadeemia siseministeeriumi tellimusel elanikkonnakaitse ülevaate, kus kirjeldati elanikkonnakaitse arengut Eestis, USA-s, Suurbritannias, Põhjamaades, EL-is ja NATO-s. Eraldi keskenduti varude, koolituse ja hoiatussüsteemide teemadele. Dokumendi lõpus tehakse Põhjamaade kogemuse juurutamiseks üheksa ettepanekut, mis sisaldavad elanikkonnakaitse mõiste, eesmärkide ja tegevuste sõnastamist, kõiki ohte ja kogu ühiskonda hõlmava süsteemi loomist, juhtasutuse määramist, muudatuste tegemist seadustes ja Päästeameti põhimääruses, elanikkonnakaitse ülesannete jätkuvuse reeglina arvestamist ning soovitusi koolitus- ja teavitussüsteemi arendamiseks Põhjamaade ja Hollandi näitel. (Tross, 2015)

2016. a ilmub Päästeameti strateegia aastani 2025, kus elanikkonnakaitse põhjalikumalt käsitlemist leiab. Riskidest märgitakse muudatusi rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas, mis tingivad vajaduse tõsta Päästeameti ja elanikkonna valmisolekut tegutsemiseks keerulistes komplekskriisides. Olulisel kohal on ennetav ohutuslase teabe jagamine elanikkonnale ning elanikkonna ohuteadlikkuse ja hädaolukorraks valmisoleku indeksi rakendamine, et hinnata ühiskonnas toimuvaid muutusi. Eesmärgiks on muuta Päästeamet ennetavaks elanikkonnakaitse organisatsiooniks ning koostöö tõhustamine kohalike omavalitsuste ja kogukonnaga. (Päästeamet, 2016)

2016. a alguses jõustunud riigikaitseseadus kajastub ka HOS-i 2017. a redaktsioonis, mis kitsendab ohtude skaalat veelgi ning seaduse § 1 lg 3 sätestab, et seadus ei reguleeri enam ka riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks valmistumist. Nüüd on tegemist tsiviilkriisireguleerimise seadusega, mitte tervikliku kriisireguleerimise seadusega. Seega kaugenes Eesti kriisireguleerimine nende aastate jooksul ühe seaduse raames laia ohtude skaala põhisest lähenemisest ning hädaolukorra mõiste kasutamisest erakorralise ja soovimatu sündmuse üldmõistena. Hädaolukorra mõistest sai tsiviilkriiside sünonüüm. Kriisireguleerimine keskendus peamiselt riigiasutuste omavahelisele ülesannete jaotusele n-õ pehmete kriiside korral ning elanike kaitse vaade jäi tagaplaanile. 2016. a toimunud NATO tippkohtumisel lepiti kokku riikliku vastupanu põhiohõuded tsiviilvalmiduse tõstmisel ning see kajastus ka 2017. a HOS-i redaktsioonis. Seadust täiendati mitme olulise elanikkonnakaitse meetmega, nagu riskikommunikatsiooni ja ulatusliku evakuatsiooni korraldamine. Piir mittejulgeoleku-rahuaegsete ja julgeoleku-sõjaaegsete kriiside osas kinnistus. Probleemiks muutus elanikkonnakaitse valdkonna puudulik vastutusjaotus ühiskonnas tervikuna. (Hädaolukorra seadus, 2017)

2017. a JPA-s on esimest korda kirjas elanikkonnakaitse eesmärk: „Eesti elanikkonnakaitse eesmärk on parimal võimalikul moel kaitsta erilaadsete inim- ja loodustek-

keliste hädaolukordade, kriiside ning sõjaolukorra ajal oma territooriumil inimesi, keskkonda ja vara.“ Lisaks kõiki ohte hõlmavale lähenemisele on JPA-s kirjas ka teised nüüdisaegse elanikkonnakaitse põhimõtted: riik teavitab elanikke ja juhendab neid kriisiolukorras iseseisvalt toime tulema; ühiskonnas valitseb teadlikkus võimalikest ohtudest ja nende maandamiseks vajalikust tegevusest; elanikkonnakaitse rakendub riigi, kohalike omavalitsuste, erasektori, kodanikuühenduste ja üksikisikute koostöös; moodustatakse piisav tegevusvaru; toetatakse rahvusvahelisele koostööle; suurendatakse ühiskonna kerksust; rõhutatakse elutähtsate teenuste toimepidevust; arendatakse psühholoogilist kaitset. (Julgeolekupoliitika alused, 2017, lk 17–18)

15. veebruaril 2018. a kiidab valitsus valitsuskabineti nõupidamise otsusega elanikkonnakaitse kontseptsiooni heaks. Kontseptsiooni raames valmib ka elanikkonnakaitse kommunikatsioonistrateegia. Elanikkonnakaitse rakkerühm defineeris elanikkonnakaitse kui meetmete süsteemi, mille eesmärk on kaitsta inimesi hädaolukordades ning riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardavate ohtude korral. Tuleb tunnistada, et see ei ole kõige õnnestunud sõnastus kõiki ohte hõlmavale käsitusele ja sõjaajale mõeldes. Võrdlusena on 2017. a JPA-s elanikkonnakaitse eesmärgi sõnastamisel väga selgelt välja toodud ka kriisi- ja sõjaaeg. Kontseptsiooniga põhjalikumalt tutvudes selgub siiski, et elanikkonnakaitse peab pakkuma kaitset nii tsiviil- kui ka sõjaliste kriiside korral. Kontseptsioonis nähti ette kümme meetet (kindlasti on siin ruumi aruteluks nt meetmete grupeerimise üle, sest õpetamine on osa riskikommunikatsioonist, või selle üle, kas operatiivteenistuste kiirsekumine on elanikkonnakaitse meede), kus iga meetme eesmärk on vähendada kriisiolukordade mõju inimeste elule ja tervisele ning hoida ära raskeid tagajärgi või leevendada neid võimalikult suures ulatuses. Meetmetele lisati nende rakendamise ligikaudne maksumus. (Elanikkonnakaitse kontseptsioon, 2018)

Oleks oodanud, et valitsus valib nendest lühemas perspektiivis kaks või kolm prioriteeti, mille puhul on võimalus kõige väiksema eelarvega arendada kõige rohkem elanikkonnakaitse võimekust. Valitud meetmed oleks tulnud selgelt eelarvestada ja ellu viia. Valitsus kiitis aga heaks kõik meetmed, kuid nende elluviimiseks raha ei eraldatud ning seetõttu kontseptsiooni rakendamine takerdus.

Selge poliitika, finantseerimise ja juhtivasutuse puudumine olid põhjusteks, miks suudeti kontseptsioonist aastatel 2018–2021 ellu viia eelkõige õpetamise ja riskikommunikatsiooni meetmete tegevused ning neidki mitte järjepidevalt. 2018. a valmisid käitumisjuhised kriisiolukordadeks (Siseministeerium ja Riigikantselei, 2018), mis kuvati ka Naiskodukaitse mobiilirakenduses „Ole valmis!“ (Naiskodukaitse, 2018). 2019. a publitseeris Päästeamet eesti, vene ja inglise keeles põhjalikumad käitumisjuhised kriisiolukorras tegutsemiseks (Päästeamet, 2019) ning korraldas kampaaniad „Varu

enne maru“ ja „Ole valmis!“. EL-i rahastuse toel algatas Päästeamet kõrgemate elanikkonnakaitse kursuste korraldamise. Päästeamet alustas edukalt ka teavituskampaaniaid elanike iseseisva kaitse meetme elluviimiseks. Ulatusliku evakuatsiooni meetme elluviimiseks valmisid ulatusliku evakuatsiooni korraldamise õiguslikud alused (Siseministeerium, 2017), ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon (Siseministeerium, 2018) ja evakuatsiooni plaani eelnõu. 2019. a valmis riigikantselei varjumise ekspert-rühma aruanne „Avalike varjumiskohtade analüüs ja ettepanekud poliitikavalikuteks“.

Elanikkonnakaitse rahastamine avanes peale Venemaa täiemahulist sõjalist rünnet Ukraina vastu 2022. a kevadel. 26. aprillil 2022. a eraldas valitsus siseministeeriumi valitsemisalale 2022. aastaks lisaeelarvega ligi 62 miljonit eurot elanikkonnakaitse ja sisejulgeoleku tõhustamiseks ning 2023. aastaks on tehtud täiendavaid lisaraha otsuseid 31 miljoni euro ulatuses (Siseministeerium, 2022a). Siseministeerium ja Päästeamet kaardistasid kuus probleemset töösuunda 2022.–2023. aastaks, millega lubati kohe alustada: elanike teadlikkus, ohuteavitus, varjumine, ulatuslik evakuatsioon, kriitiliste teenuste osutamine sõja ajal ja kohalikul tasandil kriisideks valmistumine (Siseministeerium, 2022b).

22. veebruaril 2023. a kiitis riigikogu heaks uuendatud JPA. Esmakordselt sisaldab julgeolekupoliitika alusdokument kõiki olulisemaid nüüdisaegse elanikkonnakaitse põhimõtteid. Elanikkonnakaitse on defineeritud kõiki ohte hõlmava lähenemise kaudu, mille eesmärk on kaitsta inimesi kriisis nii rahu- kui sõjaajal. Teine oluline põhimõte on kogu ühiskonda hõlmav sidusus ja ühine jõupingutus, kus on tähtis roll inimestel, kogukondadel, vabatahtlikel, ettevõtjatel, kohaliku omavalitsuse üksustel ja erinevatel riigiasutustel. JPA-s tuuakse välja veel üks nüüdisaegse kriisireguleerimise ja elanikkonnakaitse aluspõhimõte – ülesannete püsivus, mis tähendab, et kõik täidavad oma tavaolukorra ülesandeid ka kriisi- ja sõjaajal. (Julgeolekupoliitika alused, 2023, lk 2)

Elanikkonnakaitse eesmärk on suurendada inimeste valmisolekut kriisides iseseisvalt toime tulla. Nii nagu julgeolek algab meist endist, on ka elanikkonnakaitse aluseks inimeste suutlikkus ennast ja lähedasi kriisi ajal kaitsta ning abistada. Seetõttu on äärmiselt oluline koht nõustamistel, koolitustel ning teaduspõhisel, järjepideval ja usaldusväärsel riskikommunikatsioonil. Elanikkonnakaitse peab toetama senisest suurema ühiskonna kerksuse ülesehitamist. Tõhus elanikkonnakaitse paneb rõhu ennetusele ja valmisolekule ning JPA-s nimetatakse ka olulisemad elanikkonnakaitse töösuunad, milleks on ohuteavitus, varjumine, evakuatsioon, päästetööd, vältimatu sotsiaalabi, psühhosotsiaalne kriisiabi jm. JPA-s nähakse ette, et riigi eelarvestrateegias tagatakse püsirahastus elanikkonnakaitse arendamiseks. (Julgeolekupoliitika alused, 2023, lk 7)

Nende tegevuste elluviimisel tuleb taastada tõhusus ja kiirus, mis oli omane 1990-ndate reformide elluviimisele. Ohuteavituse süsteemi arendamise edasilükkumine on

siinkohal sobiv näide. 2005. a toimus Tallinnas kahe NATO komitee ühine seminar, kus üheks peateemaks oli mobiiltelefoni põhine kiire ohuteavitus. 2006. a kiitis valitsuse kriisikomisjon heaks varajase hoiatuse kontseptsiooni, mis nägi ette mobiiltelefoni põhise kui kõige paljulubavama ohuteavitussüsteemi arendamise. Loodi ka vastav tööühm, kuid siis tegevus soikus. 17 aastat hiljem, 2023. a alguses rakendub lõpuks mobiiltelefoni põhine ohuteavitus EE-ALARM.

2023. a on ettevalmistamisel uus tsiviilkriisi ja riigikaitse seadus, mis võimaldab taas kord ühendada elanikkonnakaitse üheks jõupingutuseks, mis toimib nii sõjaliste kui mittesõjaliste kriiside korral. Eelnõu põhineb 2016.–2018. a toimunud riigikaitseõiguse revisjonil, mille eesmärk oli analüüsida laiapindse riigikaitse kitsaskohti ja töötada välja kaasaegne ning muutunud julgeolekuolukorra vajadusi arvestav riigikaitseõiguse regulatsioon. Revisjon sai tõe 2016. aastal jõustunud riigikaitse seadusest, mis lõi eelduse riigikaitse juhtimiseks sarnastel põhimõtetel nii rahu- kui ka mitterahua ajal, kuid ei suutnud lahendada kõiki teemasid, mis seaduse koostamisel tekkisid.

1990-ndate lõpus oli kriisikomisjonis pikk diskussioon valiku tegemisel kriisi või hädaolukorra mõiste kasutamiseks kõikide erakorraliste sündmuste üldmõistena. Tõllal langes valik hädaolukorra kasuks, kuid vahepealsetel aastatel on see lähenemine ununenud. Uus seaduseelnõu võimaldab mitmeid ohte hõlmava lähenemise taas ühe mõiste alla tuua, milleks seekord on kriisiolukorra mõiste. Eelnõus on ka eraldi jagu, mis käsitleb elanikkonnakaitset. Paraku ei loo see terviklikku pilti elanikkonnakaitse eesmärgist ja meetmetest. Kuid tegemist on alles eelnõuga ning loodame, et eri osapoolte vahel toimub põhjalik arutelu ning eelnõu saab vajalikud täiendused. (Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, 2023)

KOKKUVÕTE

Algselt inimeste kaitseks sõjaaja õhurünnakute vastu loodud tsiviilkaitsest on saja aasta jooksul arenenud kõiki ohte ja kogu ühiskonda hõlmav inimesekeskne elanikkonnakaitse süsteem. Eesti elanikkonnakaitse juured ulatuvad 1930-ndatesse ning ligi 90-aastase perioodi jooksul oleme käinud läbi muu maailmaga samad etapid – õhurünnakute vastu loodud tsiviilkaitse, külma sõja aegne tuumarünnaku oht, tsiviilkaitse laienemine loodussündmustele ja tehnoloogilistele õnnetustele, kõiki ohte hõlmav nüüdisaegne elanikkonnakaitse.

Kõiki ohte ja kogu ühiskonda hõlmava elanikkonnakaitse suund valiti ka vabanenud Eestis. Päästeameti loomine elanikkonnakaitse asutusena, kodanikukaitseeaduse vastuvõtmine ning 2001. a jõustunud HOVS-i alusel kavandatud kriisireguleerimise meetmete süsteem teenis sama eesmärki. Seda perioodi 1990-ndate algusest kuni HOVS-i rakendumiseni võib meie elanikkonnakaitse arengus lugeda siirdeperioodiks. Sõjalise ohu vähenemine ning muutunud ohuhinnangud ei toetanud kavandatud meetmete elluviimist ning seetõttu hakkas kriisireguleerimise ja elanikkonnakaitse terviklik vaade mõranema. Kadus kõiki ohte hõlmav lähenemine ja hägustus hädaolukorra mõiste. Keskenduti siseriiklikele mittesõjalistele kriisidele. Kuna nendeks kriisideks valmistumisel ei olnud kriitiline kogu ühiskonda hõlmav lähenemine, siis kadus ka inimesekesksus ning kriisireguleerimine keskendus riigiasutuste omavahelisele ülesannete jaotamisele.

2013. a algas elanikkonnakaitse uus selginemine. Selleks loodi aluse eri visiooniarutelud ja analüüsid ning Päästeameti uue strateegia koostamine. Oluline koht poliitika uuendamises oli Krimmi annekteerimine Venemaa poolt 2014. a ja samal aastal alanud sõda Donbassis. Kõiki ohte hõlmav lähenemine ja inimesekesksus muutub taas aktuaalseks. Venemaa täiemahuline sõjategevus Ukrainas muutis ohuhinnanguid ning muutuma peab ka elanikkonnakaitse poliitika. Elanikkonnakaitse on praegu avara julgeolekukäsituse ja riigikaitse laia käsituse lahutamatu osa. 2023. a JPA-s on elanikkonnakaitse defineeritud läbi kõiki ohte hõlmava lähenemise, mille eesmärk on kaitsta inimesi kriisis nii rahu- kui sõjaajal. (Julgeolekupoliitika alused, 2023, lk 7)

Selleks on vaja kogu ühiskonda hõlmavat sidusust ja ühist jõupingutust. Elanikkonnakaitse kontseptsioon rõhutab, et tänapäevase elanikkonnakaitse aluseks on elanikkonna suutlikkus ennast ise kaitsta ja vajadusel üksteist kuni abi saabumiseni aidata. Inimesed on kriisis tegusad ja ratsionaalsed, peataolek on müüt. Me saame olla edukad ainult ühiskonna eri osapoolte – inimeste, kogukondade, kohalike omavalitsuste, ettevõtjate, teadus- ja valitsusasutuste – ühise jõupingutuse tulemusel.

Jätkuvalt on probleemiks on elanikkonnakaitse valdkonna puudulik vastutusjaotus ühiskonnas tervikuna ning elanikkonnakaitset koordineeriva juhtasutuse puudumine. Põhjamaade kogemus sellist lähenemist ei toeta. Päästeamet on loodud elanikkonnakaitse asutusena, kuid vastutusjaotus ja ülesanded on tänaseni õiguslikult reguleerimata. Teatud määral on Päästeameti koordineerivad ülesanded sätestatud regionaalasel tasandil ja omavalitsusüksuste suunal, kuid neidki tuleb elanikkonnakaitse suunal täiendada ning õigused peavad laienema ka ettevõtetele ja riigiasutustele.

Elanikkonnakaitse eesmärk, tegevused ja juhtasutuse ülesanded tuleb sätestada seaduses. Lähiaja eesmärk on tsiviil kriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu võimalikult kiire menetlemine valitsuses ja riigikogus, sest see loob aluse ka tulevasele elanikkonnakaitsele. Tegemist on väga mahuka eelnõuga, mis vajab põhjalikku arutelu ja täiendamist, kuid kõige olulisem on, et sellesse protsessi kaasataks ühiskonna erinevad sidusrühmad.

2023. a JPA-s on kirjas, et riigi eelarvestrateegias tagatakse püsirahastus elanikkonnakaitse arendamiseks. See on jätkusuutliku elanikkonnakaitse alus. Rahastamisel tuleb lisaks Päästeametile meeles pidada kohaliku omavalitsuse üksusi, sest neil on täita olulised kriisiülesanded elanikkonnakaitse korraldamisel (samas, lk 4).

Eesti riik ei ole elanikkonnakaitse arendamisel 30 aasta jooksul suuri vigu teinud. On oldud ratsionaalsed ja lähtunud riskianalüüsides, julgeolekuohu hinnangutest ning ühiskonna hoiakutest. Alati saab rohkem teha. Täna on ohud muutunud ning sellele vastavalt tuleb ka poliitikat muuta. 2023. a JPA-s tõdetakse, et suurim julgeolekuoht Eestile on Venemaa Föderatsioon ning see oht on eksistentsiaalne ja pikaajaline. Ka sõjaline oht Eestile on viimase aasta jooksul kasvanud. (samas, lk 3)

Nüüd tuleb vastavalt sellele hinnangule teha pikas perspektiivis muutused poliitikas ja seadusandluses, langetada kaalutletud ja teaduspõhised targad otsused, leida püsiv rahastus ning otsused ellu viia. Tuleb loota, et jääme elanikkonnakaitse küsimustes realistlikuks, ei torma ning lähtume julgeolekuohu hinnangutest ning talupojatarkusest. Kriisid on muutusteks hea aeg, sest lisaks ohtudele loob see võimaluse õppimiseks ja suurte muutusteste tegemiseks. Kahju oleks, kui me käimasolevatest kriisidest ei õpi.

Siseministeriumi asekancler Viola Murd mõõnis 2023. aasta veebruaris, et 30-aastane võlg elanikkonnakaitse vajab kiiremas korras tegutsemist, et kaotatud aeg tasa teha.

Oleme võimelised enamaks ja seadnud ambitsioonikad eesmärgid. Viimased arengud on lootustandvad, sest ühine tahe on olemas. Samas on oluline, et kogu elanikkonnakaitse pakett toimiks tervikuna, mis sisaldab elanike kriisiteadlikkust, varjumiskohtasid, kriisivaru-

sid, ohuteavitust, sh sireenid ja ohuteavituse sõnumid, ja riigi ning kohalike omavalitsuste valmisolekut kriisides õigesti tegutseda. See kõik vajab hetkel meie kõigi pingutust ja ressursse, sest ainult kontseptsioonidega Eesti ühiskonna kriisivalmidust ei tõsta. (Murd, 2023)

JAAN TROSS

Sisekaitseakadeemia, päästekolledži lektor

E-post: jaan.tross@sisekaitse.ee

Jaan Tross on kriisireguleerimise ja elanikkonnakaitse valdkonnaga seotud 30 aastat, millest viimased 10 aastat õppetooli juhataja ja lektor Sisekaitseakadeemias. Ta on olnud valitsuse kriisikomisjoni esimees ja liige ning 15 aastat kriisireguleerimise valdkonna juht Päästeametis. Üle 10 aasta esindas ta Eestit NATO tsiviilse hädaolukorras valmisoleku ja elanikkonnakaitse komiteedes. Ta on töötanud Vabariigi Presidendi abina ning kolmes valitsuses peaministri nõunikuna. Jaan Tross omandas sotsiaalteaduse magistrikraadi Tallinna Tehnikaülikoolis.

KASUTATUD ALLIKAD

Eesti NSV tsiviilkaitse plaan, 1988. Autori omanduses.

Eesti päästeteenistus, 2004. *Aastad 1990–2004*. Tallinn: Päästeamet.

Elanikkonnakaitse kontseptsioon, 2018. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://kriis.ee/media/2048/download> [Kasutatud 25.02.2023].

Hädaolukorra seadus (2009) RT I 2009, 39, 262.

Hädaolukorra seadus (2017) RT I, 03.03.2017, 1.

Hädaolukorraks valmisoleku seadus (2000) RT I 2000, 95, 613.

Hädaolukorraks valmisoleku seaduse seletuskiri (2000) [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikogu.ee/download/eaf9dc17-ad2a-389d-b813-7f976d94f1d5> [Kasutatud 27.02.2023].

Hädaolukorraks valmisoleku seaduse muutmise ja sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seadus (2005) RT I 2005, 64, 482.

Eesti julgeolekupoliitika alused (2010) RT I 2010, 22, 110.

Eesti julgeolekupoliitika alused (2017) RT III, 06.06.2017, 2.

Eesti julgeolekupoliitika alused (2023) RT III, 28.02.2023, 1.

Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2001) RT I 2001, 24, 134.

Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004) RT I 2004, 49, 344.

Kann, L. & Raudsepp, A., 2018. *Siseministerium 100: Vabadussõjast droonideni*. Tallinn: Siseministerium.

Koalitsioonilepe, 2015. *Eesti Reformierakonna, Eesti Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ja Isamaa ja Res Publica Liidu kokkulepe valitsuse moodustamise ja valitsusliidu tegevusprogrammi põhialuste kohta*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/532757/taismahus-koalitsioonilepe> [Kasutatud 25.02.2023].

Kodanikukaitse seadus (1992) RT 1992, 24, 334.

Murd, V., 2023. Elanikkonnakaitset ja sisejulgeolekut seatud eesmärgid tuleb täita kiirelt ja eranditeta. 2.02.2023 Siseministerium. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministerium.ee/uudised/siseministerium-elanikkonnakaitset-ja-sisejulgeolekut-seatud-eesmaargid-tuleb-taita-kiirelt> [Kasutatud 26.02.2023].

Nagel, H., 2023. Tsiviilkaitse vajab kaitset. *ERR*, 30. jaanuar. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.err.ee/1608867926/hannes-nagel-tsiivilkaitse-vajab-kaitset> [Kasutatud 21.02.2023].

- Naiskodukaitse, 2018. Ole valmis! Naiskodukaitse nutiseadmete rakendusprogramm (kriisiäpp) [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.naiskodukaitse.ee/OLE_VAL-MIS_3680 [Kasutatud 26.02.2023].
- Nohrstedt, D. & Sundelius, B., 1999. Introduction. Rmt: E. Stern & D. Nohrstedt, toim-d *Crisis Management in Estonia: Case Studies and Comparative Perspectives*. Stockholm: CRISMART, pp. 1–11.
- Päästeamet, 2006. *Varajase hoiatuse süsteemi ülevaade ja võimalikud arendamisvõimalused Eestis*. Raidla, O., Salong, R., Tross, J. (koost). Tallinn: Päästeamet.
- Päästeamet, 2007. *Päästeameti hädaolukorra lahendamise plaan*. Tallinn: Päästeamet.
- Päästeamet, 2011. *Evakueerimise juhend*. Aaren, K., Salin, E.-L., Tross, J. (koost). Tallinn: Päästeamet.
- Päästeamet, 2012. *Päästeameti teenused*. Peadirektori käskkiri 09.03.2012 nr 106.
- Päästeamet, 2013. *Kriisireguleerimise valdkonna hetkeolukorra analüüs*. Tross, J. (koost). Tallinn: Päästeamet.
- Päästeamet, 2014. *Päästeameti strateegia 2015–2025*. Tallinn: Päästeamet.
- Päästeamet, 2016. *Päästeameti strateegia aastani 2025. 2.*, täiendatud trükk. Tallinn: Päästeamet.
- Päästeamet, 2019. *Ole valmis! Käitumisjuhised kriisiolukorras tegutsemiseks*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.rescue.ee/et/juhend/kriisiolukorras-tegutsemine> [Kasutatud 26.02.2023].
- Riigikaitseadus* (2015) RT I, 12.03.2015, 1.
- Riigikogu, 2014. *Seletuskiri riigikaitseaduse eelnõu juurde*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigikogu.ee/download/ae76cde8-2316-4cce-afc5-d664beddae8c> [Kasutatud 30.03.2023].
- Riigikogu, 2022. *“Päästeameti elanikkonnakaitse plaan – probleemid, lahendused ja inimesed” arutelu 20.10.2022*. Stenogramm. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://stenogramm.riigikogu.ee/et/202210201000#PKP-546793> [Kasutatud 21.02.2023].
- Seda peab iga üks teadma ja oskama, 1976. 3., täiendatud trükk. Tallinn: Eesti Raamat.
- Siseministeerium, 2017. *Ulatusliku evakuatsiooni korraldamise õiguslikud alused*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/media/456/download> [Kasutatud 26.02.2023].
- Siseministeerium, 2018. *Ulatusliku evakuatsiooni kontseptsioon*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/media/455/download> [Kasutatud 26.02.2023].

- Siseministeerium, 2021. Siseministeeriumi ajalugu. *Siseministeerium*, 17.12.2021. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/ajalugu> [Kasutatud 20.02.2023].
- Siseministeerium, 2022a. Elanikkonnakaitse ja sisejulgeoleku tugevdamiseks eraldati Siseministeeriumile üle 90 miljoni. *Siseministeerium*, 26.04.2022. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/uudised/elanikkonnakaitse-ja-sisejulgeoleku-tugevdamiseks-eraldati-siseministeeriumile-ule-90> [Kasutatud 26.02.2023].
- Siseministeerium, 2022b. *Elanikkonnakaitse plaan 2022–2023*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.rescue.ee/files/2022-04/2022.04.06-elanikkonnakaitse-plaan.pdf> [Kasutatud 26.02.2023].
- Siseministeerium ja Riigikantselei, 2018. Käitumisjuhised kriisiolukordadeks. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/media/452/download> [Kasutatud 26.02.2023].
- Svedin, L. & Porfiriev, B., 2002. Introduction. Rmt: B. Porfiriev & L. Svedin, toim-d *Crisis Management in Russia: Overcoming Institutional Rigidity and Resource Constraints*. Stockholm: CRISMART, pp. 11–40.
- Tross, J., 2001. Crisis Management in the Republic of Estonia: An Historical Overview. Rmt: E. Stern & D. Nohrstedt, toim-d *Crisis Management in Estonia: Case Studies and Comparative Perspectives*. Stockholm: CRISMART, pp. 13–41.
- Tross, J., 2012. *Päästeameti visioonikonverentsi „Turvaline tulevik“ 3. töötoa kokkuvõtte*. Tallinn: Päästeamet.
- Tross, J., 2014. NATOga liitumise mõju Eesti kriisireguleerimisele. Lindström, L., Praks, H. (koost). *Eesti NATO lugu 1991–2004*. Tallinn: Eesti NATO Ühing, lk 231–236.
- Tross, J., 2015. *Elanikkonnakaitse ülevaade*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, 2023. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://s3.documentcloud.org/documents/23693055/sk-2802.pdf> [Kasutatud 30.04.2023].
- Vabariigi Valitsus, 1937. *Siseministri ettepanek ja Vabariigi Valitsuse otsus Rudolf Vaharo määramise kohta õhukaitse ja tuletõrje juhatajaks*. ERA.31.3.14642; 09.02.1937–11.02.1937.
- Vabariigi Valitsus, 1991a. *Eesti Vabariigi Riikliku Päästeameti moodustamise kohta. Määrus*. RT 1991, 31, 386.
- Vabariigi Valitsus, 1991b. *“Eesti Vabariigi Riikliku Päästeameti põhimääruse” kinnitamine ning Eesti Vabariigi tsiviilkaitse süsteemi reorganiseerimise esmaste abinõude kohta. Määrus*. RT 1991, 44, 540.

- Vabariigi Valitsus 1991c. *Eesti vabariigi ühtse päästeteenistuse kontseptsioon*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/29868> [Kasutatud 20.02.2023].
- Vabariigi Valitsus, 1992. *Eesti Vabariigi Riikliku Tuletõrjeameti likvideerimise ja tema funktsioonide üleandmise kohta Eesti Vabariigi Riiklikule Päästeametile. Määrus*. RT 1992, 23, 328.
- Vabariigi Valitsus, 1993a. *Vabariigi Valitsuse kodanikukaitse komisjoni kohta. Määrus*. RT 1993, 8, 117.
- Vabariigi Valitsus, 1993b. *Vabariigi Valitsuse 14. jaanuaril 1993. a istungi protokoll nr 4, pp 23*.
- Vabariigi Valitsus, 1995. *Vabariigi Valitsuse 27. aprilli 1995. a istungi protokoll nr 34, pp 6*.
- Vabariigi Valitsus, 1998. *Vabariigi Valitsuse 28. juuli 1998. a. istungi protokollilise otsuse nr 735-k punkt 55*.
- Vabariigi Valitsus, 2015. *Valitsuse 3.12.2015 istungi kommenteeritud päevakord* [Võrgumaterjal] Leitav: <https://valitsus.ee/uudised/valitsuse-3122015-istungi-kommenteeritud-paevakord> [Kasutatud 25.02.2023].
- Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2014–2015. Vabariigi Valitsuse 24. aprilli 2014. a korraldus nr 180 [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.riigiteataja.ee/akti-lisa/3290/4201/4007/VV_180k_lisa.pdf [Kasutatud 30.03.2023].
- Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015–2019. RT III, 17.05.2016, 13.
- Vaharo, R. & Umblia, E., 1939. *Kodanlik õhukaitse*. Tallinn: Siseministeeriumi Administratiivala Kirjastus.