

Sisekaitseakadeemia

Päästekolledž

Martin Jakimainen

**PÄÄSTEAMET KUI ELANIKKONNAKAITSET
KOORDINEERIV JUHTIVASUTUS**

Lõputöö

Juhendaja: Jaan Tross MA

Tallinn 2016

SISEKAITSEAKADEEMIA LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Päästekolledž	Juuni 2016
<p>Töö pealkiri: Päästeamet kui elanikkonnakaitset koordineeriv juhtivasutus</p> <p>Töö pealkiri: Rescue Board as the leading coordinating institution of the civil protection</p> <p>Lõputöö on kirjutatud eesti keeles. Lõputöö teema on aktuaalne, sest Vabariigi Valitsuse 2015-2019 tegevusprogrammis on ette nähtud elanikkonnakaitse rakkerühma algatamine, millega soovitakse tagada kodanike informeeritus riigikaitsest ja nende rollist selles ning rõhutatakse kodanikukaitse arendamist ja iga organisatsiooni teadlikkust oma rollist ja ülesannetest kriisiolukorras. Vabariigi Valitsuse otsuses elanikkonnakaitse rakkerühma moodustamisest on tõstatatud ka asutuste elanikkonnakaitsealaste ülesannete jaotuse väljatöötamine. Aktuaalsus tuleneb ka hetkeolukorras maailmas - Venemaa agressioon Ukraina vastu ning ka konfliktid Süürias ja Liibüas, mis toovad esile uusi ohte elanikkonnale. Lõputöö eesmärgiks on analüüsida, kas Päästeamet sobib elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks.</p> <p>Töö eesmärgi saavutamiseks püstitati järgnevad uurimisülesanded:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Selgitada elanikkonnakaitse mõistet, rahuaja- ja sõjaaja ülesandeid ning problemaatikat ja elanikkonnakaitse korraldust Eestis ning teistes riikides. 2. Viia läbi dokumentide analüüs ja ekspertintervjuud elanikkonnakaitse juhtivasutuse sobivuse väljaselgitamiseks. 3. Teha teooria ja ekspertintervjuude põhjal järeldused Päästeameti sobivustest elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks. <p>Ekspertintervjuude ja dokumentide põhjal analüüsib autor Päästeameti sobivust elanikkonnakaitset koordineeriva juhtivasutusena.</p>	
Võtmesõnad: elanikkonnakaitse, sõda	
Võõrkeelsed võtmesõnad: civil protection, war	
Lõputöö seos riiklike arengukavade ja prioriteetidega: Vabariigi Valitsuse 2015-2019 tegevusprogramm	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
<p>Töö autor: Martin Jakimainen</p> <p>Olen koostanud lõputöö iseseisvalt. Kõik lõputöö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, seisukohad, kirjalikest allikatest ja mujal allikates saadud info on nõuetekohaselt viidatud. Olen nõus oma lõputöö avaldamisega elektroonilises keskkonnas.</p> <p>Allkiri:</p>	
Vastab lõputöö nõuetele	Allkiri:
Juhendaja: Jaan Tross	
Kaitmisele lubatud	Allkiri:
Kolledži direktor: Ain Karafin	

SISUKORD

SISUKORD.....	3
SISSEJUHATUS	4
1. ELANIKKONNAKAITSE	7
1.1 Elanikkonnakaitse ajalugu ja ülesanded.....	7
1.2 Elanikkonnakaitse Eestis	10
1.3 Sõda ja uus julgeolekukeskkond	13
2. PÄÄSTEAMETI SOBIVUS ELANIKKONNAKAITSE JUHTIVASUTUSENA.....	17
2.1 Uuringu metodoloogia ja valim.....	17
2.2 Tulemuste analüüs	19
2.3 Järeldused ja ettepanekud	30
KOKKUVÕTE.....	33
SUMMARY	35
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	36

SISSEJUHATUS

Käesolevas lõputöös „Päästeamet kui elanikkonnakaitset koordineeriv juhtivasutus“ uurib autor, kas tänane Päästeamet (edaspidi PÄA) võib olla elanikkonnakaitset koordineeriv juhtivasutus, lähtudes rahu- ja sõjaaja ülesannetest elanikkonnakaitsetes, millel on laiem tegevusvaldkond ennetuse ja valmisoleku osas ning suurem vastutus hädaolukordade lahendamise ja elutähtsate teenuste toimepidevuse osas.

Töö on aktuaalne ja vajalik seetõttu, et Vabariigi Valitsuse 2015-2019 tegevusprogrammis on ette nähtud elanikkonnakaitse rakkerühma algatamine. Rakkerühma algatamine on ette nähtud valitsuse tegevusprogrammis 2015–2019 riigikaitse ja julgeolekupoliitika peatüki punkti 6.14 alusel, millega soovitakse tagada kodanike informeeritus riigikaitsest ja nende rollist selles ning rõhutatakse kodanikkaitse arendamist ja organisatsiooni teadlikkust oma rollist ja ülesannetest kriisiolukorras. Vabariigi Valitsuse protokollilises otsuses elanikkonnakaitse rakkerühma moodustamisest on tõstatatud ka asutuste elanikkonnakaitsealaste ülesannete jaotuse väljatöötamine. Aktuaalsus tuleneb ka hetkeolukorrast maailmas - Venemaa agressioon Ukraina vastu ning ka konfliktid Süürias ja Liibüas, kus on sõjaohutudele lisandunud veel erinevad ohud elanikkonnale, mis on seotud uute sõjapidamise võtetega nagu küberrünnakud, propaganda, terrorism ning sõjategevus sõjaolukorda välja kuulutamata (Teabeamet, 2016). Sõjalised ohud toovad kaasa elanikkonnakaitse ülesandeid, mis tavaolukorras ei ole aktuaalsed ning millele on vajalik määrata riigis selged vastutajad. (Vabariigi Valitsus, 2015)

Antud teemast pole varem lõputööd kirjutatud. Valminud töö analüüsib PÄA sobivust elanikkonnakaitset koordineeriva juhtivasutusena. Vabariigi Valitsuse 2015-2019 tegevusprogrammi alusel koostatud elanikkonnakaitse rakkerühma eelnõu põhjal ja vastavalt hetkeolukorrale maailmas toob autor töösse sõjaliste ohtude problemaatika elanikkonnakaitsetes. Elanikkonnakaitse rakkerühma juhi

Margo Klaose sõnul saab rakkerühm tööd kasutada nii sisendi kui väljundina ning uute probleemide edasisel uurimisel (Klaos, 2016). Uurimisprobleemi lahendamine aitab kaasa elanikkonnakaitset koordineeriva juhtivasutuse valikul.

Käesoleva lõputöö uurimisprobleem on küsimus, kas PÄA sobib elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks. Täna puudub Eestis terviklik lähenemine elanikkonnakaitsele. Elanikkonnakaitse mõiste õigusruumis puudub. Elanikkonnakaitse on seni keskendunud eelkõige tsiviilkriisideks valmistumisele. Sõjaliste ohtudega seotud elanikkonnakaitse on sisustamata ja konkreetsete tegevustega katmata (Tross, 2015, lk 19).

Uurimisprobleemist lähtudes on töö autor püstitanud järgnevad uurimisküsimused:

1. Millised on rahu- ja sõjaaja ülesanded ning problemaatika elanikkonnakaitsetes?
2. Kuidas on elanikkonnakaitse korraldatud Eestis ja teistes riikides?
3. Kas PÄA sobib elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks?

Uurimisprobleemist lähtudes on lõputöö eesmärgiks analüüsida, kas PÄA sobib elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks lähtudes rahu- ja sõjaaja ülesannetest ning problemaatikast elanikkonnakaitsetes.

Lõputöö eesmärgi saavutamiseks püstitatakse järgmised uurimisülesanded:

1. Selgitada elanikkonnakaitse mõistet, rahuaja- ja sõjaaja ülesandeid ning problemaatikat ja elanikkonnakaitse korraldust Eestis ning teistes riikides.
2. Viia läbi dokumentide analüüs ja ekspertintervjuud elanikkonnakaitse juhtivasutuse sobivuse väljaselgitamiseks.
3. Teha teooria ja ekspertintervjuude põhjal järeldused PÄA sobivustest elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks.

Lõputöö esimene peatükk on uurimistöö empiiriline osa. Empiirilise uurimisega analüüsib autor teooriat ning esitab tulemused ja järeldused. Lisaks toob autor

näiteid elanikkonnakaitse korraldusest Soomes, Rootsis, Šveitsis, Norras ja Taanis. Autor viib läbi Eesti õigusaktide ja dokumentide analüüsi ning ekspertintervjuud. Lõputöö teine peatükk koosneb uurimusmetoodika valiku põhjendustest ning tulemuste analüüsist. Valitud on kvalitatiivne uurimisviis, kus autor analüüsib seadusandlust ja ekspertide seisukohti. Kolmandas peatükis teeb autor kogutud informatsiooni põhjal järeldused PÄA sobivusest elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks lähtudes elanikkonnakaitse rahu- ja sõjaaja ülesannetest.

1. ELANIKKONNAKAITSE

Esimeses peatükis selgitab autor elanikkonnakaitse mõistet, toob välja rahu- ja sõjaaja ülesanded ning probleemid elanikkonnakaitstes. Autor kirjeldab ka elanikkonnakaitse toimimist erinevate riikide näitel. Kirjeldatakse elanikkonnakaitse ajalugu Eestis ning sõjaaja ohte elanikkonnale.

1.1 Elanikkonnakaitse ajalugu ja ülesanded

Tross (2015, lk 2) on öelnud, et hetkel puudub maalimas ühtne arusaam sellest, mida tsiviilkaitse või elanikkonnakaitse mõiste konkreetselt tähendab. Kõige laiemalt on tsiviilkaitse mittesõjaline kaitsetegevus: riigi juhtimine, tervishoid, transport, side, toiduainetetööstus, elanike kaitse sõja ajal. Sellisel kujul võib seda leida totaalkaitse ja mitmetes teistes riigikaitse käsitlustes. Sarnaselt on tsiviilkaitset käsitletud ka mitmetes Eesti riigikaitset käsitlevates kirjutistes.

Elanikkonnakaitse mõiste on aga tsiviilkaitsest uuem ning seda saab käsitleda, kui meetmete süsteemi, mille eesmärgiks on elanikkonna kaitsmine loodusõnnetuste ja katastroofide korral. Osades riikides on hakatud elanikkonnakaitse all mõistma elanikkonna ja kogu ühiskonna kaitsmist kriisiolukorras ning tekkinud on uus ideoloogia, mis näeb ette elanikkonnakaitse meetmete süsteemi rakendamise ka sõjaajal. Mitmed riigid on lihtsalt nimetanud peale funktsioonide laiendamist tsiviilkaitse ümber elanikkonnakaitseks. Lühidalt on elanikkonnakaitse defineeritud kui süsteem, mille eesmärgiks on inimese ja ühiskonna kaitsmine häda- ning kriisiolukorras. (Tross, 2015, lk 19)

On palju erinevaid riike ja käsitlusi elanikkonnakaitsele. Rootsi elanikkonnakaitse peamiseks eesmärgiks on sõjaline kaitsetegevus, elanike ja riigiasutuste tegevuse säilitamine kriisi- ning sõjaolukorras. Elanikkonnakaitse on defineeritud kui üldise turvalisuse tagamine intsidentide, õnnetuste, hädaolukordade ja

katastroofide korral. Samuti kaitsta ja tagada olulisi sotsiaalseid funktsioone ning infrastruktuuri relvastatud rünnaku ajal. Sõjalised vahendid toetavad rahuajal hädaolukordade lahendamist, mis tagab tõhusa ressursside kasutamisel. Käitatakse põhimõttest, et asutused, mis rahuajal täidavad teatud funktsiooni, jätkavad seda tegevust sõja ajal ning korraldus toimub võrdväärselt rahuajale. Vajaduse korral luuakse uued organisatsioonid, et täita ülesandeid, mis tekivad sõja ajal. Eesmärgiks on sõjas kasutada rahuaegseid organisatsioone ja käsuliine, et vältida liigset segadust ning tagada ühiskonna kiire kohanemine kriisi ja sõjaolukorraga. Rootsi kriisireguleerimise amet loodi päästeameti ja kriisireguleerimise ameti liitmisel. (Swedish Civil Contingencies Agency, 2009)

Šveitsis tsiviilkaitse on planeeritud vastama erinevate suurustega õnnetusjuhtumitele ja hädaolukordadele. Tsiviilkaitse on elanikkonna kaitseks ja päästmiseks ning erinevate ohtude jaoks. Näiteks inimeste eest hoolitsemiseks sõjalise konflikti korral, abi osutamiseks loodus ja inimtegevusest tingitud õnnetuste korral, kaitseks relvastatud konfliktide ajal, rahvusvaheliste operatsioonide teostamiseks. (Swiss Armed Forces 2002, 2001, p 434)

Norra elanikkonnakaitse toetub põhimõttel, et kõiki õnnetusi peab ennetama. Norras elanikkonnakaitse ülesanded on väga mitmekesised: ennetavad tegevused, mis puudutavad tervist, keskkonda ja turvalisust; asutuste ülesannete jätkusuutlik täitmine; infrastruktuuri kaitse; tsiviil- ja militaarvõimude koostöö tõhustamine; turvalisuse eest vastutavate asutuste võime analüüsida ja hoiatada võimalike terrorismi aktide eest; koordineeritud kriisireguleerimise tagamine riigi ja kohalikul tasandil. Norras on põhimõte, et inimesed võivad aidata sõjaväge ja vastupidi. Kõik asutused vastutavad oma tegevuse eest nii sõja- kui rahuajal. (European Commission, 2016)

Taani tsiviilkaitse üldine eesmärk on valmistuda ühiskonna järjepidavaks toimimiseks, nii kriisi kui sõja ajal (European Commission, 2016). Taani tsiviilne valmisolek on defineeritud kui plaan ühiskonna jätkuvaks toimimiseks erakorralistes tingimustes (Tross, 2015, lk 7).

Kui aga võrrelda Suurbritannia ja Põhjamaade elanikkonnakaitse mõisteid ja eesmärke, siis võib siin täheldada väikseid erinevusi, kuid üldjoontes teenivad need samu eesmärke, tsiviilelanikkonna ja kogu ühiskonna turvalisuse tagamist kriisiolukorras ja sõja ajal. Soome ja Taani puhul võib leida tugevamat jälge teise maailmasõja järgest tsiviilkaitsest. Samas lähenetakse Soome puhul detailsemalt kitsamale päästetööde valdkonnale. Soomes on juhtivministeerium siseministeerium ning juhtivasutus siseministeeriumi päästeosakond. Soomes puudub eraldi elanikkonnakaitsega tegelev amet. Norra paistab silma oma elanikkonnakaitse ajateenistusega. Kõikide vaadeldud riikide puhul on tegemist laia, kogu ühiskonda hõlmava planeerimise alusega elanikkonna kaitseks kriisiolukorras ja sõja ajal. Kõikide riikide puhul toimub elanikkonnakaitsealane tegevus tihedas koostöös riigiasutuste, kohalike omavalitsuste, ettevõtjate ning vabatahtlike organisatsioonidega. (Tross, 2015, lk 17)

Rahvusvaheline tsiviilkaitse organisatsioon defineerib tsiviilkaitse, kui eesmärgi kindlustada inimeste kaitse ja nende aitamine. Lisaks parandada ja tõhustada organisatsioone, vahendeid ja tehnikat, ennetada ja vähendada rahuaegsete loodusõnnetuste või inimtekkeliste katastroofide tagajärgi. Rahvusvaheline tsiviilkaitse organisatsiooni töös ei osale Euroopa liikmesriigid, väljaarvatud mõned erandid, kes on vaatlejad staatuses. (International Civil Defence Organisation, 2016)

Tegelikult on tsiviil- ja elanikkonnakaitse ideoloogias üks suur erinevus ja see on süsteemi lähtekoht. Praktika ja rahvusvaheline kogemus näitavad elanikkonnakaitse suuremat teovõimelisust, kuna antud süsteem baseerub rahuajal toimivatel mehhanismidel, mis omavad igapäevast kogemust nii reageerimise kui ka erinevate struktuuride koostöös. (Tross, 2015, lk 4)

1.2 Elanikkonnakaitse Eestis

Parmask (1995, lk 75) on kirjutanud, et Eestis hakkas elanike kaitsmine toimuma süsteemselt 1936-ndast aastast ning seda seoses kodanliku õhukaitsega. Kodanliku õhukaitse juured ulatuvad 1920-ndatesse aastatesse ning vastav seadus võeti vastu 1936. a (Tross, 2015, lk 4). Tulekaitse oli tollal väga kitsas valdkond, kuigi laienes 1930-ndate lõpus gaasikaitse osas. Kodanliku õhukaitse keskendus sõjalise ohu tagajärgede likvideerimisele ning enesekaitse korraldamisele, see hõlmas järgmisi valdkondi nagu: õhuoht ja õhualarmi organiseerimine, keemilised ründeained, tulekaitse, kollektiivkaitse, gaasikaitse, esmaabi, elutähtsate teenuste taastamist, evakuatsiooni.

Lisaks on ka Tross (2015, lk 4) kirjutanud, et elanikkonnakaitse mõiste Eestis oli osaliselt kasutusel ka nõukogude ajal ning käsitles meetmeid õhukallaletungi ja ründerelvade vastu. Veel kaheksakümnendatel võib leida elanikkonnakaitset puudutavat kirjandust. Külma sõja perioodil domineeris Eestis tsiviilkaitse mõiste ning valdkond keskendus valmisolekule massihävitusrelvade ründeks. Nii nagu mujal maailmas, lisandus ka okupeeritud Eestis tsiviilkaitsele hiljem vastuseismine loodus- ning tehnoloogilistele õnnetustele. Tšernobõli katastroofi järgselt lisandus vastuseismine rahuaegsetele kiirgusõnnetustele. Sellise käsitlusega alustati ka 1991. a taasiseseisvunud Eestis.

Taasiseseisvunud Eestis olid üheksakümnendad aastad siirdeperioodiks tsiviilkaitse valdkonnas. Nõukogudeaegne süsteem heideti kõrvale ning loobuti tsiviilkaitse mõistest. Vana süsteem oli aegunud ning tsiviilkaitse mõistes oli midagi totalitaarsele süsteemile tunnuslikku. Tsiviilkaitse ja tuletõrje asutused liideti 1992. a ning moodustunud Päästeametis võeti kasutusele kodanikukaitse mõiste. Päästeamet teostas kodanikukaitse üldist järelevalvet, kontrollides kodanikukaitse tegutsemisvalmidust kõigil tasanditel. 1992. a suvel jõustunud kodanikukaitse seaduse alusel oli kodanikukaitse 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 organisatsioonide ettevalmistamist erakorralistes olukordades tegutsemiseks. (Tross, 2015, lk 4)

Eestis on kehtinud erinevaid elanikkonnakaitset reguleerivaid õigusakte ning sellest tulenevalt toob autor välja nüüdseks kehtetu Eesti Vabariigi kodanikukaitseseaduse, mis sätestas, et erakorraline olukord on tehnogeensetest protsessidest, loodusnähtustest või relvakonfliktidest põhjustatud olukord, mis ohustab inimeste elu ja tervist või mille tulemusel tekivad inimeste ja ettevõtete tegevuse pikaajalised häired või keskkonna oluline reostus. (Eesti Vabariigi kodanikukaitseseadus, 1992)

1992. a vastuvõetud kodanikukaitseseadus oli viimane seadus, mis võeti vastu enne uue põhiseaduse jõustumist. Kodanikukaitseseaduse vastuvõtmisele järgnenud aastatel võeti vastu erinevad valdkonda käsitlevad seadused näiteks: erakorralise seisukorra seadus, eriolukorra seadus, päästeseadus, riigireservi seadus. Nimetatud seadused ei sidunud end kodanikukaitseseadusega ning seadus ei sobinud rahvusvaheliselt määratud reeglistikku. (Tross, 2015, lk 4)

1997. a alustati uue seaduseelnõu väljatöötamist ja selleks analüüsiti valdkonna arengut Eestis ning suundumusi teistes riikides. Kõige sobilikumaks peeti lähtumist universaalsemast, kõiki valdkondi hõlmavast kriisireguleerimise teooriast. Seaduse ülesandeks oli luua ühiskonna kriisireguleerimisevõime, mis hõlmab kõik ohud rahu ja sõja vahel nii kohaliku omavalitsuse kui riigi tasandil. Erinevalt 1992. aasta seadusest ei lähtunud mitte õnnetustest, vaid ohtudest, ning seega rõhutati seaduse preventiivset külge. Kuna seadus hõlmab rohkem valdkondi, kui kodanikukaitse ning Eestis ei ole ega kavatseta luua kodanikukaitset eraldi organisatsioonina, kavandati esmalt seaduse nimeks kriisiseadus või kriisireguleerimise seadus. Hilisemate arutelude käigus jäädigi nime osas hädaolukorraks valmisoleku seaduse juurde ning seadus võeti vastu 2000. a. (Tross, 2015, lk 5)

Teiseks toob lõputöö autor välja hädaolukorraks valmisoleku seaduse, mis samuti käsitles elanikkonnakaitset, kui on nüüdseks juba kehtetu. Seadus sätestas, et hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab riigi julgeolekut, inimeste elu ja tervist, kahjustab oluliselt keskkonda või tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju. Seaduse alusel on et kriisireguleerimine riiklik meetmete süsteem, mis on ette valmistatud ja kasutusele võetud riigiasutuste poolt koostöös kohalike omavalitsuste, ettevõtjate ning kriisireguleerimisele kaasatud mittetulundusühingute ja sihtasutustega, et tagada hädaolukorras ühiskonna turvalisus. (Hädaolukorraks valmisoleku seadus, 2001)

Sellest tulenevalt toob autor välja Aimre (2007, lk 55) kirjutatu, et turvalisus on heaoluühiskonna põhiväärtus ja heaolu üks mõõt. Arenenud ühiskonnas on turvalisus seotud kõigi inimtegevuse tahkude ja hinnangutega oma ohutusele. Eksisteerivad ühiskonna institutsioonide ja riigiorganite loodud ja pakutavad majanduslikud, sotsiaalsed, õiguslikud garantiid, mis võimaldavad kodanikul ühiskonnas toime tulla.

Hädaolukorraks valmisoleku seadus sätestas ka kriisireguleerimise ülesanded ning need on: riskianalüüsi tegemine võimaliku hädaolukorra väljaselgitamiseks; hädaolukorra vältimise ja hädaolukorra tagajärgede leevendamise võimaluste väljaselgitamine; kriisireguleerimiseplaanide koostamine, sh elutähtsate valdkondade korraldus; hädaolukorra lahendamiseks vajalik ressursside tagamine; hädaolukorra lahendamine; elanike teavitamise korraldamine; kriisireguleerimisealase koolituse korraldamine; hädaolukorras tegutsemise selgitustöö tegemine elanike seas; elutähtsate valdkondade toimimise taastamine; reservide moodustamine. (Hädaolukorraks valmisoleku seadus, 2001)

Hetkel reguleerib osaliselt elanikkonnakaitse küsimusi Eestis hädaolukorra seadus (edaspidi HOS), mis ütleb, et hädaolukord on sündmus või sündmuste ahel, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsisid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende

kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus. Kriisireguleerimine on meetmete HOS alusel meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, hädaolukorraks valmistumist, hädaolukorra lahendamist ning hädaolukorrast põhjustatud tagajärgede leevendamist. (Hädaolukorra seadus, 2009) HOS jätab vastupidiselt hädaolukorraks valmisoleku seadusele välja riikliku julgeoleku.

HOS-st lähtuvalt ning ka Trossi (2015, lk 18) sõnul on tänane HOS teemale lähenenud nii, et seadust kohaldatakse erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal niivõrd, kuivõrd erakorralise seisukorra seadus ja riigikaitse seadus ei sätesta teisiti. Lisaks on HOS sätestanud, et seadus ei reguleeri sõjalisest ohust tingitud hädaolukorraks valmistumist, ehk HOS ei ole alus elanikkonna ja kogu ühiskonna turvalisuse tagamiseks sõjaajal.

1.3 Sõda ja uus julgeolekukeskkond

Clauswitz (1989, p 75) on öelnud, et sõda on rahvaste, riikide ja rühmituste vaheline organiseeritud relvastatud konflikt, surudes ühe osapoole tahet, huvisid ja ideoloogiat vägivaldselt vastaspoolele peale. Tavaliselt on sõja eesmärk geopoliitiline. Sõda on poliitika jätkamine erinevate vahenditega. Lisaks toob lõputöö autor välja, et sõdadatel on tõsised tagajärjed ka elanikkonnale.

Eenma (2007, lk 60) on täheldanud, et riigi toimimise üheks indikaatoriks on riigi suutlikkus ise toime tulla erinevate kriisidega, olenemata, kas tegemist on ohuga riigi sise- või välisjulgeolekule. Riigi üheks kvaliteedi näitajaks võib lugeda tema võimekust, kuidas ta on valmistunud, milline on tema reageerimisvõimekus ning kas ta on abi vajaja või vajadusel ka andja.

Sellest tulenevalt ja Madise (et al., 2002, lk 41) ütlusest võib järeldada, et riigi esmaseks ja põhiliseks püsiva iseloomuga ülesandeks ja eesmärgiks on sisemise ja välise rahu ning julgeoleku kaitsmine ühiskonnas.

Maailma hetkeolukorrast lähtuvalt toob lõputöö autor välja erinevaid kirjutisi julgeolekukeskkonnast, sest sõjalised ohud on tekitanud uusi ohte, mis tavaolukorras pole aktuaalsed. Ka Rumsfeld (2002, p 27) on öelnud, et uues julgeolekukeskkonnas on erinevaid ohte, milleks peamiste väliste ohtudena nähakse tuuma-, bio-, keemia-, radioaktiivsete massihävitusrelvade kontrollimatut levikut, ulatusliku migratsiooni, narko- ja relvakaubandust, küberkuritegevust, terrorismi ning kuritegelike võrgustike kasvumist üle riikide territooriumide.

Eesti julgeolekupoliitika alused (2010) näevad ette traditsiooniliste sõjalis-poliitiliste küsimuste kõrval võitlust tänapäeva maailmas üha aktuaalsemate ohtudega, nagu keskkonnariskid, rahvusvaheline terrorism, massihävitusrelvade kontrollimatu levik ning hädaolukordade tekitatud põgenike tulv jne.

Maailma rahvastiku kasvuga suureneb ka vajadus ka toidu, energia- ja muude ressursside järele. Loodusvarade valdamise pärast tekkivad pinged on üha tõenäolisemad. Konflikte ja ebastabiilsust võivad tekitada haritava maa, magevee ja teiste loodusvarade vähenemine ja ebaühtlane jagunemine. Keskkonnaseisundi halvenemine, eriti kliimamuutus, võib ebastabiilsust süvendada, kuna seetõttu kannatavad eelkõige vaesemad piirkonnad ning suureneb looduskatastroofide tekkimise tõenäosus. (Riigikogu, 2010)

Julgeolekukeskkonda ja elanikkonda mõjutab alati ka kohalike või piirkondlike kriiside võimendumine ning kiire levik. Enamik kriise ja relvakonflikte toimub ühe riigi piires, kuid pinged ja lahenduseta jäänud erimeelsused on ka riikidevaheliste sõdade ja kriiside allikaks. Palju julgeolekut ohustavaid konflikte põhjustavad inimõigusi, põhivabadusi ja õigusriigi põhimõtteid eiravad autoritaarsed riigid. (Riigikogu, 2010)

Eesti julgeolekupoliitika alused (2010) sätestavad sealjuures, et valitsemisvõimetus riigid ohustavad peale oma riigi elanikkonna ka piirkondlikku ja laiemat rahvusvahelist julgeolekut. Terroriorganisatsioonid ja organiseeritud

kuritegevus leiavad nõrga või olematu valitsuskorraldusega riikides kandepinda. Sageli lähtuvad sealt massilised väljarändevood.

Cotter (2007, pp 206) on kirjutanud, et inimeste massilised liikumised on saanud suureks ja mitmekülgeks probleemiks Euroopa poliitikas alates 1980. aastast. Migratsioon, põgenikud, asüülitaotlejad, töö otsijad ja piirikontrollid on nüüd keskne poliitika teema suuremas osas Euroopa riikides. Neid probleeme kujutatakse kui potentsiaalseid või tegelikke ohte julgeolekule, heakorrale ja riigi identiteedile ning ühiskonnale. Lõputöö autor toob välja, et massilised inimeste liikumised tekivad ka sõdade tagajärjel.

Vabariigi Valitsuse dokument "Elanikkonnakaitse rakkerühma moodustamine" ütleb, et sõjalised ohud toovad kaasa uut liiki ülesandeid, mis tavaolukorras ei ole aktuaalsed ning millele on vajalik määrata riigis selged vastutajad. Sellisteks tegevusteks on näiteks ulatuslik evakuatsioon, varjendid, varud sõjaolukorraks, sisepõgenike temaatika jne. (Vabariigi Valitus, 2015)

Uus julgeolekukeskkond leiab väljenduse ka julgeolekustruktuuride omavahelises tööjaotuses ja funktsioonide lähenemises. Kui riigid suudavad kontrollida riiki ähvardavaid ohte, siis piirid on osutunud hermeetiliselt sulgematuteks ning see võimaldab ebaseaduslike sisserändajate sisenemist riiki. Riigid käsitlevad seda tihtipeale ohuna julgeolekule. Sisemine julgeolek on liberaalses õigusriigis keskne kollektiivne hüve. (Alexy, 2001, lk 8)

Riigi piirid on probleemiks saanud ka Süüria konfliktis, millel on ülemaailmne mõju, ning seda ka elanikkonnakaitstes. See ei ole jätnud puutumata riike, kellel on Süüriaga ühine piir, kui ka riike Euroopas, mida ohustavad ekstremistid, kes on Süüriast võitlemast naastes toonud terrorismi ja vägivalla kaasa oma elukohariikidesse. Riigid on senini vähemal või rohkemal määral puutunud kokku Süüria kodusõja tagajärgedega, nagu humanitaarkatastroof põgenike näol, piiriülesed relvaintsidendid ja ekstremistide tegevus. (Teabeamet, 2016)

Ukraina sõjalise konflikti ajal on esile kerkinud termin „hübriidsõda“ ehk sõjategevus sõda kuulutamata. Tuleviku hübriidsõjas võivad suured küberrünnakud ja infotaristu häirimine alata tunduvalt enne reaalselt sõjategevust. Infotaristut ja muud eluks esmavajalikku taristut häirides tekitatakse elanikes rahulolematust valitsus tegevuse suhtes. Kübertegevusest ja kübersõjast on saanud kaasaegse sõjategevuse osa. (Teabeamet, 2016)

2. PÄÄSTEAMETI SOBIVUS

ELANIKKONNAKAITSE JUHTIVASUTUSENA

Teises peatükis tutvustab autor uuringus kasutatud metoodikat ning toob välja valimi. Autor toob kokkuvõtlikult välja elanikkonnakaitse sisu ning rahu- ja sõjaaja ülesanded, teeb dokumentide ja ekspertintervjuude analüüsi, lisab näited Soome elanikkonnakaitset koordineerivatest seadustest. Lõpuks teeb autor järeldused, ettepanekud ja kokkuvõtte.

2.1 Uuringu metodoloogia ja valim

Lõputöö eesmärgiks on analüüsida, kas PÄA sobib elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks lähtudes rahu- ja sõjaaja ülesannetest ning probleemistikast elanikkonnakaitset.

Uurimuse eesmärgi saavutamiseks püstitas autor järgmised uurimisülesanded:

1. Selgitada elanikkonnakaitse mõistet, rahuaja- ja sõjaaja ülesandeid ning probleemistikat ja elanikkonnakaitse korraldust Eestis ning teistes riikides.
2. Viia läbi dokumentide analüüs ja ekspertintervjuud elanikkonnakaitse juhtivasutuse sobivuse väljaselgitamiseks.
3. Teha teooria ja ekspertintervjuude põhjal järeldused PÄA sobivustest elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks.

Antud uurimistöö osa on empiiriline ning autor teeb kvalitatiivse uuringu. Empiirilise uurimuse eesmärgiks on relevantsete teooriate analüüs ja süntees, metoodika ja empiirilise uuringu kirjeldus ja põhjendus ning tulemuste esitamine, tulemuste analüüs, uuringu järeldused ja uuringust tulenevad ettepanekud. (Sisekaitseakadeemia, 2015). Kasutatakse struktureerimata andmete kogumise meetodit ehk viiakse läbi dokumentide analüüs ning ekspertintervjuud. (Sisekaitseakadeemia, 2015). Ekspertide seisukohad fikseeriti käesolevas lõputöös

ekspertintervjuude abil. Kirjalik ekspertintervjuu on optimaalne viis võtta kokku eksperdi kogemused ja vaated. (Mack, et al., 2005, p. 2). Autor kasutas eesmärgistatud valimit, kus võttis uurimustöösse uurimisküsimusest lähtuvalt vastavad seadusandlused, asutused ja eksperdid. (Sisekaitseakadeemia, 2015). Valitud on kvalitatiivne uurimisviis, sest antud töös autor analüüsib seadusandlust ja ekspertide ütlusi. Kogutud informatsiooni põhjal annab autor hinnangu PÄA sobivusele elanikkonnakaitset koordineeriva juhtivasutusena lähtudes elanikkonnakaitse rahu- ja sõjaaja ülesannetest ning probleemidest. Sellise meetodi tulemusel on uurimustöö tulemus autori hinnangul objektiivne.

Intervjuud on läbiviidud kriisireguleerimise ja elanikkonnakaitse ekspertidega. Valitud on juba osaliselt või kaudselt elanikkonnakaitsega tegelevate asutuste või ministriumite määrused, kelle õigusi võiks laiendada. Lisaks on võrdlemiseks toodud Soome elanikkonnakaitset reguleerivad seadused.

Lisaks analüüsib autor PÄA sobivust lähtuvalt 1.1, 1.2 ja 1.3 alapeatükist, mille alusel saab kokkuvõtlikult öelda, et elanikkonnakaitset saab käsitleda, kui meetmete süsteemi, mille eesmärgiks on elanikkonna kaitsmine loodusõnnetuste ja katastroofide korral. Osades riikides nagu Soome, Rootsi, Norra, Šveits ja Taani on hakatud elanikkonnakaitse all mõistma elanikkonna ja kogu ühiskonna kaitsmist kriisiolukorras kaasaarvatud sõja ajal.

Elanikkonnakaitse ülesanded lähtuvalt peatükist 1.1 ja 1.3 on sõja- ning rahuajal:

1. Õnnetuste ja katastroofide ennetamine või vähendamine, sealhulgas loodus ning inimtekkelised, milleks võib olla terrorism, massihävitusrelvade levik, küberrünnakud, hübriidsõda, sõda jne. Sõjaga võib kaasneda vajadus varjendite, varude, sisepõgenike paigutamise, massevakuatsioon, infokaitse järele.
2. Elutähtsate teenuste järjepidavuse tagamine, mille alla kuulub: tervishoid, riigi juhtimine, transport, side, toiduainetetööstus, energia, riigiasutuste tegevus, turvalisus, sotsiaalsed funktsioonid ja infrastruktuur jm.
3. Rahvusvaheliste operatsioonide toetamine.

2.2 Tulemuste analüüs

Dokumentides ja ekspertintervjuudega analüüsitakse elanikkonnakaitse ülesannete täitmist.

Tabel 2. Dokumendid, mida kasutati analüüsi käigus (autori koostatud):

Riik	Dokumendi nimi
Eesti	Päästeameti põhimäärus
Eesti	Siseministeeriumi põhimäärus
Eesti	Kaitseministeeriumi põhimäärus
Eesti	Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus
Eesti	Erakorralise seisukorra seadus
Eesti	Hädaolukorra seadus
Eesti	Riigikaitse seadus
Soome	<i>Rescue Act</i>
Soome	<i>Emergency Powers Act</i>

HOS selgitab, mis on hädaolukord ja kriisireguleerimine, kuid ütleb ka selgelt, et HOS ei reguleeri sõjalisest ohust tulenevat hädaolukorraks valmistumist ja lahendamist. See võib tähendada, et antud seadus ei loo elanikkonnale kaitset lähtuvalt sõjaaja probleemidest.

HOS sätestab, et riigi tervishoiuvaru moodustab Sotsiaalministeerium või valdkonna eest vastutava ministri käskkirjaga määratud Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus. Riigi toiduvaru moodustab Maaeluministeerium või valdkonna eest vastutava ministri käskkirjaga määratud Maaeluministeeriumi valitsemisala asutus. Muu tegevusvaru moodustab Vabariigi Valitsuse korraldusega määratud riigiasutus. (Hädaolukorra seadus, 2009)

HOS sätestab riigi tervishoiu ja toiduvarude moodustamise, kuid seadus iseenesest ei kohusta valmistuda sõjaajaks, vaid varusid kogutakse rahuaja olukorraks. Mis võib tähendada, et sõjaajaks pole piisavaid varusid just elanikkonnale.

Hädaolukorraks valmisoleku seadus sätestas kuni 2009. aastani ka kriisireguleerimise ülesanded ning vaatamata tänaseni toimunud erinevatele nimekuju muutustele, olid seadustes kirjeldatud ülesanded siiski klassikalised elanikkonnakaitse ülesanded nagu tagajärgede leevendamine, hädaolukorraks vajalike ressursside tagamine, elanike teavitamine, kriisireguleerimise koolitused, selgitustöö, elutähtsate valdkondade toimimise taastamine ja reservide moodustamine.

Erakorralise seisukorra seaduse § 3 sätestab, et Eesti põhiseaduslikku korda ähvardav oht võib tuleneda Eesti põhiseadusliku korra vägivaldse kukutamise katsest; terroristlikust tegevusest; vägivaldse seotud kollektiivsest surveaktsioonist; ulatuslikust vägivaldse seotud isikugruppide vahelisest konfliktist; Eesti Vabariigi mõne paikkonna vägivaldsest isoleerimisest; vägivaldse seotud pikaajalistest massilistest korratustest. (Eriolukorra seisukorra seadus, 1996)

Riigikaitse seaduse § 1 ütleb, et seadus sätestab riigikaitse rahu- ja sõjaaegse korralduse ning mobilisatsiooni ja demobilisatsiooni korralduse, Eesti Vabariigi osalemise rahvusvahelises sõjalises koostöös ja riigikaitseobjektide kaitse. Sama seaduse § 6 lõige 1 sätestab, et riigikaitse ühtseks planeerimiseks koostatakse riigikaitse valdkonna strateegilised arengudokumendid ja riigi kaitsetegevuse kava. (Riigikaitse seadus, 2015)

Erakorralise seisukorra seadus ja riigikaitse seadus räägivad mõlemad riigi vastu tehtavatest rünnakutest, kuid mõlemas seaduses ei ole otseselt mainitud elanikkonnakaitsest või neis pole otsesid tegevusi elanikkonnakaitseks, mis oleks avalikud. Riigikaitse seadusest võib lugeda küll välja, et koostatakse riigi kaitsetegevuse kava, kuid pigem võib neid seaduseid tõlgendada vajadusest tagada riigi püsima jäämine.

PÄA põhimäärusest ja Siseministeeriumi põhimäärusest võib välja lugeda, et PÄA ja Siseministeeriumil on kõik vajalikud kompetentsid elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks olemiseks.

Kaitseministeeriumi ning Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärused elanikkonnakaitse klassikalisi tegevusi ei kajasta ning seetõttu on kõige sobilikum asutus just PÄA. PÄA põhimäärusest tulenevad ülesanded on klassikalised elanikkonnakaitse ülesanded, näiteks ennetustöö, riskikommunikatsioon, elanike koolitamine, kriisireguleerimine, sh regionaalsete kriisikomisjonide tegevus, kohalike omavalitsuste nõustamine jm. Võttes näiteks Soome elanikkonnakaitset reguleerivad õigusaktid, siis on ka Soomes on päästeorganisatsioon juhtivasutus elanikkonnakaitstes, kelle ülesanneteks on varjendid, varajane hoiatamine ja muud elanikkonnakaitsega seotud tegevused, näiteks elanike koolitamine ja ettevalmistus.

Soome päästeseaduse (*Rescue Act*) eesmärk on ohutuse tõstmine ja õnnetuste tagajärgede vähendamine ning kindlustada ohu või õnnetuse korral inimeste päästmine ja elutähtsate teenuste järjepidev toimimine. Soome päästeseadus sätestab inimeste, ettevõtete ja muude organisatsioonide kohustused ja õigused õnnetuste ennetamisel ja neile reageerimisel. Seadus sätestab ka elanikkonnakaitse varjendite ehitamise ja hoolduse. Seadus ütleb, et päästeamet on vastutav elanikkonnakaitse ülesannete eest ning seda seoses nii elanikkonnakaitse valmisoleku, elanikkonna koolitamise kui ka varjenditega. (Ministry of the Interior, 2011)

Lisaks sätestab Soome päästeseadus, et kõik plaanid peab tegema nii, et neid saab kasutada ka sellistel juhtudel, mida sätestab Soome *Emergency Powers Act*. (Ministry of the Interior, 2011)

Emergency Powers Act sätestab, et hädaolukord on: relvastatud rünnak Soome vastu; tõsine territoriaalse terviklikkuse rikkumine ja sõja oht; sõda või sõjaohu erinevate välisriikide vahel ja tõsine rahvusvaheline kriis; tõsine oht

elanikkonnale või riigi majandusele ning erinevad katastroofid, mida ei suudeta kontrollida ilma tavaliste jõuduteta. (Emergency Powers Act, 1991)

Lühidalt kokku võttes kaitstakse ja valmistatakse selle seaduse alusel Soome elanikkonda ette nii rahuaja kui ka sõjaolukorrast tulenevateks ohtudeks. Eestis hetkel selline seadus puudub.

Tabel 1. Eksperdid, kellega viidi läbi kirjalik ekspertintervjuu (autori koostatud):

Nimi	Ametikoht
Margo Klaos	Elanikkonnakaitse rakkerühma juht
Priit Laaniste	Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonnajuhataja
Jaanis Otsla	Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimispoliitika osakonnajuhataja asetäitja kriisireguleerimise alal
Jaan Tross	Sisekaitseakadeemia kriisireguleerimise õppetooli juhataja- lektor

1. Milline asutus sobiks Eestis elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks? Miks sobib või mikis teised ei sobi?

Intervjueeritavate vastustest tuli välja, et riigis võib olla üks elanikkonnakaitse asutus, kuid koordineeriv juhtivasutus ei tohiks täita kõiki ülesandeid, mis on liialt suur ülesanne ühele asutusele ning samuti puudub pädevus kõikide ülesannete täitmiseks. Neljas intervjueeritav täpsustas, et esialgu tuleks sisustada elanikkonnakaitse mõiste ning siis koordineeriva juhtivasutuse roll. Intervjueeritavate vastustest selgus, et ei saa olla asutust, mis võtab üle ükskõik millise kriisi juhtimise. Samuti täpsustati, et üldine elanikkonnakaitse lähtekoht peab olema lai, kogu ühiskonda hõlmav planeerimise alus elanikkonna kaitseks hädaolukorras ja sõja ajal. Üks intervjueeritav vastas, et elanikkonnakaitset koordineeriv juhtivasutus võiks omada piiratud vastutust, sest ei pidanud reaalseks moodustada PÄA-s sellist võimekust nagu mõnes suurriigis. Lähtuda võiks põhimõttest, et sõltumata kriisi põhjusest on üks asutus, kes tegeleb kriisi ajal elanikkonnaga seotud probleemide lahendamise: majutamine, toitlustamine,

käitumisjuhiste andmine jne. Lisaks selgitas üks vastaja, et praegune kriisireguleerimise korraldus ei toeta ühe juhtivasutuse määramist. Esimene ja kolmas intervjueritav peavad PÄA selleks kõige paremini sobivaks ja et elanikkonnakaitse on valdkond, mis oli PÄA loomisel selle põhiülesandeks. Teine intervjueritav selgitas, et PÄA on ka juba praegu osaliselt elanikkonnakaitse ülesannetega seotud läbi regionaalsete kriisikomisjonide juhtimise. Teine intervjueritav tõi välja, et kõikidele teistel asutustele oleks tegemist uue valdkonnaga ja sõjaajal on relvakandjatel raskendatud tegeleda elanikkonnakaitsega. Sõjaajal on teistel asutustel ka suur koormus muude ülesannete täitmisega. Lisaks on rahvusvaheline praktika, et päästeorganisatsioonid kannavad peamiselt elanikkonnakaitse valdkonna vastutust. Ka kolmas intervjueritav arvas, et võiks olla PÄA, seda ajaloolisel põhjusel ning igapäevase kogemuse kaudu. Toodi välja, et valikuks oleks ka kohalikud omavalitsused, kuid siis muutuks raskeks üleriigilise ühtse elanikkonnakaitse korraldamine. Neljas intervjueritav arvas samuti, et selleks sobiks PÄA.

„Leian, et Päästeamet sobib selleks kõige paremini.“ (Intervjueritav 1, 2016)

„Koordineerival asutusel võiks olla kitsam roll.“ (Intervjueritav 2, 2016)

„Päästeamet, seda ajaloolistel põhjustel ja teiselt poolt on kõige laiem kogemuste pagas elanikkonna kaitsmisel igapäevaste õnnetuste kaudu.“ (Intervjueritav 3, 2016)

„PÄA loodi 1991. a septembris elanikkonnakaitse asutusena ning paljud praegused ameti tegevusvaldkonnad, ülesanded ja osutatavad teenused on klassikalised elanikkonnakaitse tegevused. PÄA võiks Põhjamaade eeskujul olla elanikkonnakaitse asutus, millel on laiem tegevusvaldkond ennetuse, sh riskihalduse ja riskikommunikatsiooni, valmisoleku (ka elanikkonna), koolituste ja erinevate partnerite, sh kohalike omavalitsuste koostöö osas ning suurem vastutus

elutähtsate teenuste toimepidevuse koordineerimise osas ja võib-olla ka hädaolukordade lahendamisel.“ (Intervjueeritav 4, 2016)

2. Millised on elanikkonnakaitse põhiülesanded ja teenused? Nii rahu- kui sõjaajal.

Intervjueeritavate vastustest tuli välja, et peamine on elanikkonna õpetamine ja valmisoleku loomine ehk kriisideks valmistumine, et inimesed oskaksid erinevate kriiside korral võimalikult ohutult käituda ning oleksid valmis kriiside korral iseseisvalt toime tulema. Vajadus pikaajaliselt ilma erinevate elutähtsate teenusteta (elekter, veevarustus jne) toime tulla on kriitilise tähtsusega nii tsiviilkriiside kui ka sõjaseisukorra ajal. Teiseks oluliseks sammuks on riigi suutlikkus elanikkonda ohtude korral kiirelt teavitada ja neile sobivaimaid käitumisjuhiseid edastada. Kolmandaks oluliseks valdkonnaks on ühiskonna ja erinevate asutuste suutlikkus kriiside korral elanikkonnale pikaajaliselt toetavat elukorraldust pakkuda, kui nad enam oma kodus iseseisvalt hakkama ei saa (inimeste evakuatsioon, eluks vajalike vahendite tagamine varude näol jmt). Lisaks toodi välja sisepõgenikega seotud valdkonnad ja varajase hoiatamise süsteemid.

3. Millised on sõja- ja rahuaja ohud elanikkonnale?

Selles punktis toodi välja erinevad ohud. Näiteks peeti ühiselt ohuks erinevate elutähtsate teenuste katkemist, mille põhjus võib olla nii loodus- ja inimtekkeline hädaolukord kui ka sõjaline konflikt. Sellega kaasnevad mitmed ohud inimeste elule ja tervisele, kus enam on ohustatud sotsiaalselt nõrgemad ühiskonnaliikmed ning samuti elutähtsatest teenustest enam sõltuvad linnaelanikud. Toodi välja erinevad vahetud ohud, mis ähvardavad inimese elu ja tervist ehk mehaanilised vigastused (plahvatused, varingud, tulekahjud, avariid jne), kiirgus-keemiaalased ohud (ohtlikud ettevõtted, tuumaelektrijaamad, keemiarelva kasutamine ning bioloogilised ohud (epideemiad, biorünnak). Üks intervjueeritav tõi välja mitmeid sõjaaja uusi ohte, näiteks psühholoogiline mõjustamine, mida sõjalistel ja

terrorismi eesmärkidel elanikkonna vastu kasutatakse, muutes nende hoiakud ja käitumise endile ning ka ühiskonnale laiemalt ohtlikuks. Teine intervjueeritav tõi välja, et ohud on kaardistatud hädaolukordade riskianalüüsi käigus, mis sisaldab 27 hädaolukorda. Need hädaolukorrad omakorda jätavad siiski suure osa sõjaaja ohtudest välja ning on mõeldud rahuaja kriiside lahendamiseks. Tõi välja lisaks, et sõjaaja ohud riigikaitsele ning ohud põhiseadusliku korrale on kehtestatud salajasel tasemel. Selles osas toob lõputöö autor välja seisukoha, et elanikkonnal pole võimalik teada, kas või kuidas on inimesed kaitstud lähtuvalt sõjaaja ohtudest. Kolmas intervjueeritav lisas, et sõjaliste ohtudega seoses lisandub näiteks varjendite ja massilise evakuatsiooni vajadus.

4. Millised on sõja- ja rahuaja elanikkonnakaitse puudused Eestis hetkel?

Esimene intervjueeritav nimetas oluliseks puuduseks vähest panustamist elanikkonna ettevalmistamisse suuremate kriisidega toimetulekuks. Samuti oma kodu ettevalmistamist pikaajaliste kriisidega toimetulekuks. Lisaks pole riigil piisavalt lahendusi elanikkonna teavitamiseks ohtude korral ning pikaajaliste kriisidega toimetulekul võib tekkida raskusi riiklike varudega. Teine intervjueeritav lisas, et ülesannete jätkuvuse põhimõte ei loo täit selgust ning sõjaajal lisanduvad teatud uut liiki ülesanded, rõhutades varjendeid, sisepõgenikke ja ulatuslikku evakuatsiooni, mida rahuajal keegi ei täida. Lisaks tõi ta välja, et keegi ei tänaseni koordineerinud tsiviilasutuste valmisolekut sõjaajaks, määramata on nende roll sõjaaja ülesannete täitmisel. Neljas intervjueeritav tõi välja, et 1990-ndatel jäid elanikkonnakaitse põhimõtted tagaplaanile ning süsteem pole veel põhjalikult valmis.

„Kuni Gruusia ja Ukraina sõdadeni Eesti ei arvanud, et võiks sõjalisse konflikti sattuda naabritega ja vajada varjendeid jne. Alates julgeolekukeskkonna muutustest on see järjest enam uuesti päevakorda tõusnud. Hetkel on peamiseks mureks selge ja kõigile arusaadava kontseptsiooni puudumine.“ (Intervjueeritav 3, 2016)

„Meil on ka vedanud ning viimased 25 aastat ei ole meid õnnetuste osas suurte väljakutsete ette seadnud. Kuigi 1994. a Estonia katastroof raputas Eestit põhjalikult ning tingis ka kriisireguleerimise põhimõtete läbivaatamist, ei põhjustanud see veel nii suurt lainetust, et panna põhjalikult süsteemi üle juurdlema. Alles Ukraina sõda, terrorism, elutähtsate teenuste haavatavus ja põgenike teema on meid selleks sundinud.“ (Intervjueeritav 4, 2016)

5. Kes vastutab elanikkonnakaitse ülesannete eest praegu?

Selles punktis nõustusid intervjueeritavad, et kuna elanikkonnakaitse on osaks kriisireguleerimisest ja laiapindsest riigikaitsest, siis kehtib põhimõte, et see on suure hulga isikute ja asutuste jagatud vastutust. Erinevate valdkondade ja tegevuste eest vastutavad erinevad asutused vastavalt enda igapäevastele ülesannetele ja pädevusele. Üks intervjueeritavast tõi välja võimaluse ühest elanikkonnakaitset koordineerivast juhtivasutusest. Ka siis, kui teatud osa vastutusest (näiteks koordineerimine) koondatakse ühe asutuse kätte, siis ei ole mõistlik anda sinna kõigi elanikkonnakaitse ülesannete täitmist, sest need ülesanded liiga laiad (elanikkonna õpetamine, õppuste korraldamine, alarmeerimislahendused, varud jne) ning teiseks ei ole otstarbekas kogu pädevust ühte organisatsiooni koondada. Neljas intervjueeritav lisas, et kriisi ja sõjaajal on oluline ülesannete jätkuvuse printsiip. Eesti suuruse juures on raiskamine, kui luuakse erinevaid struktuure ja keskkondi kriiside lahendamiseks rahu- ja sõja ajal. Kõikide Põhjamaade õigusaktides on selgelt sätestatud, et üks ja sama elanikkonnakaitse toimib nii rahu- kui sõjaajal ning rahuaeg tähendab nii tava- kui kriisiolukorda.

6. Kas elanikkonnakaitset reguleerivates seadustes on teie arvates hetkel puudusi? Millised?

Üks intervjueeritav vastas, et elanikkonnakaitse sõjaaegne toimimine on lahti kirjutamata, kuid üldiselt kehtib ülesannete jäävuse põhimõte – ka sõja ajal täidavad asutused edasi neid ülesandeid, mida nad teevad rahu ajal. Siiski

lisanduvad sõja ajal ka sellised ülesanded, mida tavapäraselt ei ole vaja kellelgi täita ning nende puhul on vastutuse jaotamine veel lõpuni lahendamata. Selgelt ei ole lahendatud ka sõjaaegne ressurside jaotus sõjalise kaitse ning elanikkonnakaitse vahel. Elanikkonnakaitse sõjaaegne toimimine on veel ebapiisavalt reguleeritud. Ka teine intervjuueritav tõi välja, et sõjaaja ülesanded asutustele on ebaselged, sest ilmselgelt peavad tsiviilasutused sõjaajal täitma täiendavaid ülesandeid. Kuid üldjoontes nõustuti, et elanikkonnakaitstes on hetkel puudusi. Kolmas intervjuueritav lisas, et puudused ei tulene mitte seadustest, vaid kontseptsiooni ja strateegia puudumisest. Neljas intervjuueritav lisas, et Elanikkonnakaitse planeerimiseks sõjaajaks jääb tänases HOS-is sätestatud väheseks ning seal on vaja õigusselgust. Kuid samas ei takista tänane HOS selle tegemist ning pigem on küsimus praeguse julgeolekuohtude hinnangus ning poliitilise otsuse langetamises.

Neljas intervjuueritav tõi välja ka ettepanekud näiteks: täiendada HOS Põhjamaades juurdunud elanikkonnakaitse ülesannete jätkuvuse reegluga, mille järgi ametkond, kes vastutab ennetuse, valmisoleku ja reageerimise eest, on kohustatud seda tegema kõikides olukordades – tavaolukorras, kriisi- ja sõjaajal. Samad ülesanded, plaanid ja juhtimisstruktuurid, mis on kriisireguleerimises kasutusel hädaolukorras on rakendatavad ka sõjaajal. Kriisiolukorras ja sõjaajal luuakse võimalikult vähe uusi struktuure. Lisas, et mõelda võiks ka päästeseaduse täiendamisele elanikkonnakaitse peatükiga.

7. Kuidas või kas Eesti valmistab elanikkonda ette sõjast tulevateks ohtudeks?

Esimene intervjuueritav pidas osaliselt läbi avaliku kommunikatsiooni antavat infot elanikkonda ettevalmistavaks ehk kui räägitakse probleemidest neis piirkondades, kus on toimunud või käimas sõjalised konfliktid (Gruusia, Ukraina, Süüria jne). Kui nende kajastamisel räägitakse ka elanikele kaasnevatest probleemidest, siis aitab see kaasa ka õppimisele. Lisades siiski täpsustuseks, et seda on siiski veel vähe eesmärgipäraselt kasutatud ja peamised

kommunikatiivsed tegevused on Eestis täna suunatud konfliktide ärahoidmisele, kus elanikkonna teadlikkusel on oluline roll. Avatult räägitakse riskidest, mis avab silmi ning hoiab seeläbi kriiside toimumise tõenäosust madalamal. Intervjueeritav tunnistas, et tervikuna otsest süsteemset elanikkonna ettevalmistamist sõjast tulenevateks ohtudeks ei toimu, millega nõustusid mõlemad intervjueeritavad. Ühena vähestest lahendustest kasutatakse praegu gümnaasiumiastme riigikaitse õpetust, mida mainisid mõlemad intervjueeritavad. Teine intervjueeritav tõi välja ka Kaitseliidu, kodutütarde ja noorte kotkaste tegevuse. Esimene vastanu selgitas, et elanikkonna ettevalmistamine sõjaks ei peaks väga suurel määral erinema rahuaegsetest hädaolukordadest. Valdav osa võimalustest, kuidas ennast ise kaitsta on sarnased – oskus ohtude korral võimalikult kaalutletult käituda, enda kodu sõltuvuse vähendamine elutähtsatest teenustest ning vajalike varude loomine, oma lähedastele ja kogukonna liikmetele toeks olemine. Ta lisas, et süsteemses mõttes võiks olla tegemist osaga haridusasutuste terviklikust programmist, mida toetavad vastava valdkonna asutused ja PÄA-l võib siin olla kindlasti oluline roll, kuna tema vastutusalasasse kuulub väga paljude erinevate hädaolukordade juhtimine, kus ohud on sarnased sõjaaegsetega.

8. Kui jah, siis milline asutus vastutab elanikkonnakaitse eest sõja ajal ning kas see võiks olla tulevikus Päästeamet?

Üks vastanutest pidas PÄA selleks ülesandeks sobivaks, kuna PÄA igapäevane tegevus on suunatud inimeste elu ja tervise kaitsmisele ning päästmisele õnnetuste korral. PÄA-l säilib see kohustus ka sõjaaegse ülesandena ning see võimaldab jätkuvalt keskenduda just sellele, mis ohustab vahetult inimesi. Teine vastanu arvas, et ühel elanikkonnakaitse asutusel võiks olla piiratud vastutus elanikkonnakaitse ülesannetes. Näiteks erinevate kriiside korral elanikkonna evakueerimine, majutamine, toitlustamine, käitumisjuhised jne. Kolmas intervjueeritav lisas, et asutused täidavad ülesannete jätkamist ka sõja ajal. Neljas intervjueeritav pidas sobivaks PÄA. Kuid üldiselt tuli välja, et ühele asutusel ei saa panna vastutust kõikide ülesannete täitmiseks.

„Ka Põhjamaades, kus on elanikkonnakaitse juhtivasutused, ei tegele nad kõigi elanikkonnakaitse ülesannete täitmisega. Erinevate valdkondade ja tegevuste eest vastutavad erinevad asutused ning erinevad tasandid (kohalik omavalitsus, maakond/regioon, riik).“ (Intervjueeritav 4, 2016)

9. Kas olete kursis Ukraina sõjaga ning millised probleemid on seal elanikkonnakaitstes?

Kõik intervjueeritavad mainisid ära probleemid elutähtsate teenuste osutamisega. Üks vastanutest ütles, et vajalik taristu on hävitatud, mistõttu on elanikkonnal puudus joogiveest ja toidust, tervishoiusüsteem ei suuda tagada piisavat abi, sidevahendid toimivad osaliselt, inimesed ei saa elada oma tavapärasel elu (käia tööl, saata lapsi kooli jne). Inimesed elavad vaenuliku naaberriigi meediaruumis, kuna Ukraina meedia jälgimise võimalused Ida-Ukrainas on katkestatud. Piirkond on inimestele ohtlik (mineeritud, käivad erineva aktiivsusega sõjalised ründed jmt). 1,7 miljonit inimest on oma kodudest liikunud riigi teistesse piirkondadesse. Üks intervjueeritav tõi välja ka puuduvad varjendid ja keegi ei tegele sisepõgenikega.

10. Kas Eestis oleks vaja varjendeid?

Esimene vastanu pidas paremaks lahenduseks, et tegevus peaks pigem olema suunatud sellele, kuidas kaitsta inimesi olukorras, kus meil varjendid puuduvad. Esimene vastanu mainis, et rahuaegsete kriiside jaoks Eestis, erinevalt mitmetest teistest riikidest, varjendeid vaja ei ole (maavärinaid ei esine, väga lähedal tuumaelektrijaamu ei ole jne). Seetõttu on varjenditel kasutegur vaid sõjaliste kriiside korral. Intervjueeritavad mainisid ära varjendite majandusliku teguri. Kaks vastanut nõustusid, et spetsiaalselt väljaehitatud varjendite asemel on võimalus ka alternatiivsed lahendused, mis pakuvad inimestele võimalust rünnakuohu korral varjuda ja saada seeläbi kaitset mehaaniliste vigastuste eest. Selleks on võimalik kasutada ja kohandada keldreid, mitmesuguseid hooneid jne. Neljas intervjueeritav tõi välja, et hädaolukorras valmisoleku seaduse ja

hädaolukorra seaduse kirjutamisel jäeti varjendite teema kõrvale, sest lähtuti Vabariigi Valitsuse 1993. a otsusest varjendite osas (varjenditest loobumine) ning seda poliitikat pole vajadust ka täna muuta.

2.3 Järeldused ja ettepanekud

Esmalt toob autor välja, et elanikkonnakaitset saab käsitleda, kui meetmete süsteemi, mille eesmärgiks on elanikkonna kaitsmine loodusõnnetuste ja katastroofide korral. Osades riikides nagu Soome, Rootsi, Norra, Šveits ja Taani on hakatud elanikkonnakaitse all mõistma elanikkonna ja kogu ühiskonna kaitsmist kriisiolukorras, kaasaarvatud sõja ajal.

Elanikkonnakaitse ülesanded sõja- ning rahuajal on järgmised: õnnetuste ja katastroofide ennetamine või vähendamine, sealhulgas loodus- ning inimtekkelised. Inimtekkeliseks võib olla terrorism, massihävitusrelvade levik, küberrünnakud, hübriidsõda, sõda jne. Sõjaga võib kaasneda vajadus varjendite, varude, sisepõgenike paigutamise, massevakuatsiooni ja infokaitse järele. Elanikkonnakaitse hõlmab ka elutähtsate teenuste järjepidevuse tagamist, mille alla kuulub: tervishoid, riigi juhtimine, transport, kommunikatsioon, toiduainetetööstus, energia, riigiasutuste tegevus, turvalisus, sotsiaalsed funktsioonid ja infrastruktuur jm. Lisaks hõlmab elanikkonnakaitse rahvusvaheliste operatsioonide toetamist.

Teiseks toob autor välja järelduse, et Soome, Rootsi, Taani, Norra ja Šveitsi puhul on tegemist laia, kogu ühiskonda hõlmava elanikkonnakaitsega, mis toimib nii rahu- kui sõjaajal. Eestis see nii ei ole. HOS, ütleb selgelt välja, et seadus ei reguleeri sõjaks valmistumist. Sõjad toovad kaasa erinevaid uusi ülesandeid, näiteks varjendite ja evakueerimise vajaduse, vastuseismise propagandale, täiendavad varud jne. Eestis ei ole elanikkond sõjalisteks ohtudeks hetkel valmis, vähemalt avalikul tasemel mitte. Alates Eesti taasiseseisvumisest on elanikkonnakaitset reguleerinud erinevad seadused, kuid vaatamata erinevatele

nimekujudele on tegemist olnud siiski klassikaliste elanikkonnakaitse ülesannetega. Ka tänane PÄA loodi 1991. a septembris elanikkonnakaitse asutusena.

Analüüsidest erinevate riigikaitse ja sisejulgeolekuga seotud asutuste põhimäärusi ja mõeldes PÄA taustale, võib järeldada, et Siseministeriumil valitsemisala juhina ja PÄA-l konkreetse asutusena on olemas kõik vajalikud kompetentsid elanikkonnakaitset koordineeriva juhtivasutuse rolli täitmiseks. Lisaks on PÄA põhimäärusest tulenevad ülesanded on just klassikalised elanikkonnakaitse ülesanded.

Päästeasutuse rolli elanikkonnakaitse juhtivasutusena toetab Põhjamaade kogemus. Soome elanikkonnakaitset reguleerivad seadused sätestavad, et päästeasutused on vastutavad elanikkonnakaitse ülesannete eest, sealhulgas varjendite poliitika ja elanike koolitamine. Soomes on elanikkonnakaitset juhtiv ministerium siseministerium ja juhtivasutuseks ministeriumi päästeosakond. Soomes puudub eraldi elanikkonnakaitsega tegelev amet. Võib järeldada, et ka Eestis ei ole vaja luua eraldiseisvat uut elanikkonnakaitse asutust, sõltuvalt Eesti ja Soome suurusest. Ühendada pääste ja elanikkonnakaitse Soome, Rootsi, Taani ja Norra süsteemi eeskujul on sobilik ning kuluefektiivne valik.

Ekspertintervjuude põhjal võib öelda, et PÄA sobib kõige paremini elanikkonnakaitset koordineerivaks asutuseks, aga sellisel juhul ei jääks kõik ülesanded PÄA täita, sest valdkond on liiga suur ja kõikides küsimustes puudub PÄA-l pädevus. Ekspertid tõid välja üldjoontes samad elanikkonnakaitse ülesanded, mis lõputöö autor leidis teooriast nii rahu- kui sõjaaja kohta. Ekspertid nõustusid, et elanikkonnakaitset on Eestis hetkel puudusi ning seda mitte ilmtingimata varjendite näol, mis küll ideaalis võiks olemas olla. Veelgi tähtsamaks peeti puudujääke sõjaaja ülesannete lahti kirjutamisega. Elanikkonnakaitse planeerimiseks sõjaajaks jääb tänases HOS-is sätestatud väheseks ning siin on vaja õigusselgust. Toodi välja mitmeid sõjaaja uusi ohte, näiteks psühholoogiline mõjustamine, mida sõjalistel ja terrorismi eesmärkidel

elanikkonna vastu kasutatakse, muutes nende hoiakud ja käitumise endile ning ka ühiskonnale laiemalt ohtlikuks. Lisaks pole riigil piisavalt lahendusi elanikkonna teavitamiseks ohtude korral ning pikaajaliste kriisidega toimetulekul võib tekkida raskusi riiklike varudega. Tänaeni ei koordineeri keegi tsiviilasutuste valmisolekut sõjaajaks, määramata on nende roll sõjaaja ülesannete täitmisel. Eksperdid ja autor tõid välja samu probleeme Ukraina sõja näitel. Nimelt on seal probleemid sisepõgenikega ja varjenditega ning ka Ukrainas on sõjaaja elanikkonnakaitse ettevalmistused tegemata.

Lõputöö autor teeb järeldustest järgmised ettepanekud:

1. Sisustada elanikkonnakaitse mõiste, koostada kontseptsioon ja strateegia.
2. Kaaluda PÄA rolli suurendamist elanikkonnakaitse küsimusi koordineeriva asutusena.
3. Täiendada hädaolukorra seadust Põhjamaades juurdunud elanikkonnakaitse ülesannete jätkuvuse reeglina.
4. Mõelda päästeseaduse täiendamisele elanikkonnakaitse peatükiga.

KOKKUVÕTE

Dokumentide analüüsi ja ekspertintervjuude põhjal sobib PÄA elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks, kuid üks asutus ei suuda täita kõik elanikkonnakaitsega kaasnevaid ülesandeid. Päästeasutuse rolli elanikkonnakaitse juhtivasutusena toetab Põhjamaade kogemus. Hetkel on suuremad puudused elanikkonnakaitse sõjaaja ülesannete kirjeldamisel ja planeerimisel, mis tuleneb kontseptsiooni puudumisest.

Lõputöö autor teeb järeldustest järgmised ettepanekud:

1. Sisustada elanikkonnakaitse mõiste, koostada kontseptsioon ja strateegia.
2. Kaaluda PÄA rolli suurendamist elanikkonnakaitse küsimusi koordineeriva asutusena.
3. Täiendada hädaolukorra seadust Põhjamaades juurdunud elanikkonnakaitse ülesannete jätkuvuse reeglina.
4. Mõelda päästeseaduse täiendamisele elanikkonnakaitse peatükiga.

Elanikkonnakaitsetes on Eestis hetkel puudusi ning seda mitte ilmingimata varjendite näol, mis küll ideaalis võiks olemas olla. Toodi välja mitmeid sõjaaja uusi ohte, näiteks psühholoogiline mõjustamine, mida sõjalistel ja terrorismi eesmärkidel elanikkonna vastu kasutatakse, muutes nende hoiakud ja käitumise ohtlikuks neile endile ning ka ühiskonnale laiemalt. Lisaks pole riigil piisavalt lahendusi elanikkonna teavitamiseks ohtude korral ning pikaajaliste kriisidega toimetulekul võib tekkida raskusi riiklike varudega. Tänaeni ei koordineeri keegi tsiviilasutuste valmisolekut sõjaajaks, määramata on nende roll sõjaaja ülesannete täitmisel.

Lõputöö autori hinnangul võivad edasised uurimissuunad olla järgmised:

1. Uurida varjendite alternatiivseid võimalusi.
2. Uurida elanikkonna psühholoogilise kaitse võimalusi, sh rahuajal.

3. Uurida elanikkonna teavitamise võimalusi ja riiklike varude valmisolekut pikaajalisteks kriisideks.
4. Uurida tsiviilasutuste sõjaaja ülesannete täitmist Eestis.

Lõputöö eesmärgiks oli analüüsida PÄA sobivust elanikkonnakaitset koordineeriva juhtivasutusena. Lähtuvalt teooriast, dokumentide analüüsist ja ekspertintervjuudest leiab autor kokkuvõtteks, et PÄA sobib elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks.

Lõputöö eesmärgi täitmiseks püstitatud uurimisülesandeks oli esiteks selgitada elanikkonnakaitse mõistet, rahuaja- ja sõjaaja ülesandeid ning probleematikat ja elanikkonnakaitse korraldust Eestis ning teistes riikides. Teiseks ülesandeks oli viia läbi dokumentide analüüs ja ekspertintervjuud elanikkonnakaitse juhtivasutuse sobivuse väljaselgitamiseks. Kolmandaks ülesandeks oli teha teooria ja ekspertintervjuude põhjal järeldused PÄA sobivusest elanikkonnakaitset koordineerivaks juhtivasutuseks. Lõputöö ülesanded said täidetud ning küsimustele vastatud.

Autori hinnangul täitis käesolevas lõputöös läbiviidud uuring oma eesmärgi, sest uuringu käigus tehti järeldused PÄA sobivuse kohta elanikkonnakaitset koordineeriva juhtivasutusena.

SUMMARY

The final paper is written in Estonian language. The subject of the final paper is topical as the action programme 2015-2019 of the Government of the Republic provides for starting a civil protection initiative group to ensure information awareness of the citizen about the national defence and their role in it and emphasize the development of civil protection and awareness of each organisation of their role and tasks in a crisis situation. In addition, the decree of the Government of the Republic, concerning the formation of the civil protection initiative group, raises an issue of elaboration of the civil protection task distribution between organisations. The topicality of the subject arises from the current situation in the world – aggression of Russia against Ukraine, conflicts in Syria and Lebanon, that put forward new dangers for the population. The purpose of the final paper is to analyse whether the Rescue Board is ready to be the leading coordinating institution of the civil protection.

To achieve the purpose, the author formulated the following research tasks:

1. To study a definition of the civil protection, the peacetime and wartime tasks and problems, and the organisation of the civil protection in Estonia and other states.
2. To carry out the analysis of documents and expert interviews with the aim of investigating the readiness of the leading coordinating institution of the civil protection.
3. On the basis of the theory and expert interviews to make conclusions about readiness of the Rescue Board to be the leading coordinating institution of the civil protection.

On the basis of the expert interviews and documents the author analyses readiness of the Rescue Board to be the coordinative leading institution of the civil protection.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aimre, I., 2007. Sisejulgoleku tähtsus uues julgeoleku keskkonnas. rmt: *Sisejulgeolek. Toimetised*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, lk 39–59.

Alexy, R., 2001. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. *Juridica*, lk 8.

Clausewitz, v, C., 1989. *On war*. Princeton: Princeton University Press.

Cottey, A., 2007. *Security in the New Europe*. New York: Palgrave Macmillan, pp 36-39.

Eenma, R., 2007. Sisejulgoleku tähtsus uues julgeoleku keskkonnas. rmt: *Sisejulgeolek. Toimetised*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, lk 60–83.

Eesti Vabariigi kodanikukaitseseadus (1992).

European Commission, 2016. *Civil Protection - Denmark* . [Võrgumaterjal]
Leitav: http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/dk/2-dk-2.html
[Kasutatud 27.04.2016].

European Commission, 2016. *Civil Protection - Norway*. [Võrgumaterjal]
Leitav: http://ec.europa.eu/echo/files/civil_protection/vademecum/no/2-no-2.html
[Kasutatud 27.04.2016].

Hädaolukorraks valmisoleku seadus (2001).

Hädaolukorra seadus (2016).

International Civil Defence Organisation, 2016. *History - Constitution and Regulation – Members*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <http://www.icdo.org/en/>

[Kasutatud 04. 03. 2016].

Jones, G. R. & Inauen, J., 2002. *Swiss Armed Forces*. Frauenfeld: Huber & Co.

Mack, N., Woodsong, C., MacQueen, K., M., Guest, G., Namey, E., 2005. *Qualitative Research Methods: A Data Collector's Field Guide*. North Carolina: Family Health International.

Madise, Ü., Aaviksoo, B., Kalmo, H., Mälksoo, L., Narits, R., Pruks, & Vinkel, P., 2002. *Eesti vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura.

Ministry of Justice, 1991. *Emergency Powers Act*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911080.pdf>

[Kasutatud 04.03.2016].

Ministry of the Interior, 2011. *Rescue act*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2011/en20110379.pdf>

[Kasutatud 04.03.2016].

Parmask, J., 1995. *Eesti Tuletõrje ja Tsiviilkaitse*. Tallinn: AS Kupar, lk 75-77.

Riigikogu, 2010. *Eesti julgeolekupoliitika alused*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/0000/1331/4462/13316508.pdf#>

[Kasutatud 02. 03. 2016].

Rumsfeld, D., 2002. *Transforming the Military*. Foreign Affairs. New York: Council on Foreign Relations.

Siseminister, 2014. *Päästeameti põhimäärus*.

Sisekaitseakadeemia, 2015. *Üliõpilastööde koostamise ja vormistamise juhend.*

[Võrgumaterjal]

Leitav: <http://riksweb.sisekaitse.ee/index.asp?action=136&id=1527>

[Kasutatud 07. 03. 2016].

Swedish Civil Contingencies Agency, 2009. *Sweden.* [Võrgumaterjal]

Leitav: <https://www.msb.se/RibData/Filer/pdf/24677.pdf>

[Kasutatud 04. 03. 2016].

Teabemet, 2016. *Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas.* [Võrgumaterjal]

Leitav: <http://www.teabemet.ee/pdf/2016-et.pdf>

[Kasutatud 27.04.2016].

Tross, J. & Tammepuu, A., 2015. *Elanikkonnakaitse ülevaade.* Tallinn:

Sisekaitseakadeemia.

Vabariigi Valitsus, 2004. *Kaitseministeeriumi põhimäärus.*

Vabariigi Valitsus, 2012. *Siseministeeriumi põhimäärus.*

Vabariigi Valitsus, 2014. *Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus.*

Vabariigi Valitsus, 2015. *Elanikkonnakaitse rakkerühma moodustamine.* Tallinn:

Riigikantselei.