

HELINA MAASING

TERRORISMIOHUST TEAVITAMINE: OHUTASEMETE HOIATUSSÜSTEEMID



TERRORISMIOHUST TEAVITAMINE: OHUTASEMETE HOIATUSSÜSTEEMID

HELINA MAASING



SISEKAITSEAKADEEMIA
ESTONIAN ACADEMY OF SECURITY SCIENCES

Autoriõigus: Sisekaitseakadeemia 2020

Kaanefoto: Vertigo3d/iStock

Makett: Jan Garshnek

Keeletoimetaja: Siiri Soidro

ISBN 978-9985-67-332-4 (pdf)

www.sisekaitse.ee/kirjastus



SISUKORD

Sissejuhatus	5
Terrorismiohu hoiatussüsteemide eesmärgid ja võimalikud ohud	7
Terrorismiohu tasemete süsteemid eri riikides	11
Kokkuvõte ja edaspidised uurimisküsimused	17
Kasutatud allikad	19



SISSEJUHATUS

Pärast iga järjekordset terroriakti või lähiregioonis toimepandud rünnakut esitavad valitsusjuhid või julgeolekuasutused oma hinnangu, milline on ohutase nende riigis. Enamasti piirdutakse sõnadega, et oht on „väike“, „ebatõenäoline“, „suur“ vms. Näiteks sõnas 2015. aasta Pariisi rünnakute järel Eesti toonane peaminister Taavi Rõivas, et „ohutase [ei ole] Eestis suurenenud, kuid julgeolekuasutused on võtnud tarvitusele ennetavaid meetmeid turvalisuse ja turvatunde suurendamiseks. Politsei on täpsustanud profili, mille alusel inimesi nii piiril kui ka liikluses kontrollitakse. Sadamates ja lennujaamades võib näha rohkem politseinikke“ (Vabariigi Valitsus, 2015). Kuigi Rõivase sõnavõtt kirjeldas samme, mida riik on turvalisuse tagamiseks ette võtnud, siis tihtipeale ei sisalda sellised teated täpsemaid selgitusi või edasiste tegevuste kirjeldusi. Seetõttu jääb avalikkusele tihti selgusetuks, mida esitatud ohutase realselt tähendab ning kas see nõuab muudatusi inimeste käitumises või asutuste tegevuses. Sellised ebaselged sõnumid on osaliselt tingitud sellest, et tihti ei ole ohutase muutused spetsiaalselt ette nähtud laiema elanikkonna teavitamiseks, kuid loomulikult äratavad niisugused teated meedia ja avalikkuse tähelepanu. Seega on elanikud tahes-tahtmata selle sõnumi üks sihtrühm.

Teiselt poolt seisavad valitsused ja julgeolekuasutused dilemma ees, kuidas teavitada avalikkust ohust ning valmistada inimesi ohuks ette teabe põhjal, mis ei ole tihti täielik. Puuduliku info tõttu võivad levida valed sõnumid või tekkida väärad ootused koos sellega seotud usaldusväärseuse probleemiga. Kui ohuteave ei ole piisav, võivad inimesed ohu ignoreerida või käituda nii, et panevad oma turvalisuse ohu. Samas võidakse valitsust või julgeolekuasutusi, kes ei teavita võimalikust ohust, süüdistada oma kohustuste täitmata jätmises. Neid, kes hoiatavad regulaarselt, kuid ilma, et midagi juhtuks, võidakse süüdistada hirmu külvamises. Seega on oluline leida tasakaal selles, kuidas ohust teavitatakse, kui informatiivset teavet edastatakse ning millist käitumist see nõuab neilt, kellele see info on suunatud.

Terrorismi hoiatussüsteemid said populaarseks pärast 11. septembri 2001. aasta rünnakuid Ameerika Ühendriikide vastu (Heilbrun, Wolbransky, Shah, Kelly, 2010). Nende peamine eesmärk on avalikkuse teavitamine võimalikust ohust, sh inimeste ja asutuste ettevalmistamine võimalikuks ohuks ja selle tagajärgedeks. Terroriohu hoiatussüsteemid annavad üldistava indikatsioon terroriakti toimumise võimalikkuse kohta. Ohutase-
med põhinevad mitme teguri hindamisel, sealhulgas luureinfo, varasematel juhtumitel ja praegustel teadmistel terroristide kavatsuste, võimete ja võimaluste kohta rünnakute toimepanemiseks. Kui need tegurid muutuvad, võib riiklik terrorismioht suurenedagi või väheneda. Kuna asjaolud, mida riigid võtavad oma riiklike ohuhinnangute koostamisel arvesse, on erinevad, siis ühiseid (piirkondlikke, nt EL liikmesriikide üleseid) ohutase-
meid ei ole seni loodud.

Mõned riigid on määranud terroriohu skaala ja defineerinud iga astme tähenduse ehk tõenäosuse. Näiteks on Soomes ja Belgias neljaastmeline terroriohu skaala. Rootsi, Ühendkuningriik ja Holland on kasutusele võtnud viieastmelise skaala. Skaala madalaim aste peab terrorirünnaku toimumist ebatõenäoliseks või väikeseks ning skaala viimane aste viitab vahetule ohule või suurele tõenäosusele, et rünnak toimub.

TERRORIOHU TASEMED

KRIITILINE Rünnak on väga tõenäoline lähiajal
KÕRGE Rünnak on väga tõenäoline
OLULINE Rünnak on tõenäoline
MÕÕDUKAS Rünnak on võimalik, kuid mittetõenäoline
MADAL Rünnak on väga ebatõenäoline

ÜHENDKUNINGRIIGI VIETASEMELINE OHUSÜSTEEM

Ameerika Ühendriikides ja Prantsusmaal oli algselt kasutusel värvidel põhinevad viieastmelised hoiatussüsteemid. USA asendas 2011. aastal värvikoodid üksikasjalike hoiatustega, mis sisaldavad teavet ohu „otsese“ või „kõrgendatud“ taseme kohta, samuti üksik-asju ohu ja selle kestuse kohta ning teavet mõjutatud piirkondade ja toimingute kohta, mida inimesed ja asutused peavad arvesse võtma. USA algsel hoiatussüsteemile heideti ette, et info oli ebaselge ja tekitas avalikkuses põhjendamatu hirmu. Samad etteheited on läbivad valupunktid üldiselt terrorismiohust teavitamisel ja neid on palju ka teaduskirjanduses käsitletud (vt nt Ruggiero, Vos, 2013). Seetõttu muutis ka Prantsusmaa 2014. aastal värvidel põhineva hoiatussüsteemi lihtsama ja selgema kolmeastmelise sisuliste tasemete vastu.

Kuigi Eestis on terrorismiohu korral tagatud sellele reageerivate asutuste tegevus, ei ole üheselt mõistetavaid ja asutusteüleseid valmisolekuastmeid kehtestatud. Siseministerrium küll arutas 2017. aastal sellise süsteemi loomist, kuid otsustas selle toona loomata jätta. Selles dokumendis on analüüsitud, mis on terrorismi ohutasemete süsteemi eesmärk ja võimalikud probleemkohad. Vaadeldud on 16 riigis kehtestatud süsteeme. Dokument on sisendiks edaspidiseks analüüsiks terrorismi hoiatussüsteemide loomisel Eestis. Seetõttu tõstatatakse kokkuvõttes küsimusi, mida võiks edasi analüüsida juhul, kui Eestis rakendatakse sarnaselt paljude teiste riikidega hoiatussüsteemi.

TERRORISMIOHU HOIATUS- SÜSTEEMIDE EESMÄRGID JA VÕIMALIKUD OHUD

Terrorismi ohutasemed on standardiseeritud, tavaliselt astmelised, elanikkonna hädaolukorra hoiatussüsteemid, mis teavitavad võimalikust terrorismiohust. Terrorismiohu hoiatussüsteeme tuleb vaadata eraldi teistest hädaolukorra (nt looduskatastroofid) hoiatussüsteemidest. Orkaanid, tornaadod ja üleujutused ei ole strateegilised olukorrad, nende tõenäosus ei muutu. Samuti on avalikult kättesaadav info näiteks orkaani saabumise aja, koha ja tugevuse kohta ning sellise info avalikustamine ei mõjuta kuidagi asutuste võimet koguda lisateavet ohu kohta.

Terrorismiohu hoiatussüsteemide puhul on tegemist ühe kriisikommunikatsiooni meetmega, mille käigus peaksid valitsuse sõnumid (tasemed) andma elanikkonnale ja reageerivatele asutustele teavet võimalike riskide kohta, võimestama osapooli tegutsema, sh rünnaku tagajärgedega, ning edendama osapoolte koostööd. Tõhus kriisikommunikatsioon ei hõlma ainult faktide ja tegutsemisjuhiste edastamist, vaid loob suhtluskanaleid, et elanikud saaksid olla riskide maandamise partneriteks (Veil, Buehner, Palenchar, 2011). Seega nõuab kriisikommunikatsioon ausat infot selle kohta, mis on teada ja kui tõenäoline on risk. Terrorismi ohutasemete süsteemide eelis on see, et need ei ole kulukad, kuid nende mõju võib olla märgatav õigete ohuhinnangute korral.

Tõhusa terrorismiohutussüsteemi keskne ülesanne on ennetada rünnakuid ning motiveerida inimesi ja asutusi võtma kasutusele vajalikke kaitsemeetmeid. Ohutaseme tõstmisega soovitakse saavutada üks kolmest eesmärgist (Shapiro, Cohen, 2007):

- 1) rünnaku vältimine;
- 2) rünnaku ärahoidmine, ümbersuunamine või edasilükkamine; või
- 3) ennetamatu rünnaku tagajärgede leevendamine.

Võimalikust rünnakust alarmeerimine võib aidata seda ennetada. Selleks peab hoiatus kaasa tooma ametiasutuste ja/või elanike piisava kõrgendatud valmisoleku, et rünnaku toimepanija tabada, või sisaldama teavet, mis aitab otseselt rünnakut takistada. Lehrke (2016) uuris 2010. aastal Euroopa riikide ohutasemete tõstmist seoses terroristide ähvardustega ning järeldas, et hoiatustaseme tõstmine sunnib terroriste tegema rohkem vigu, mistõttu suureneb ka rünnakute ebaõnnestumise määr nii planeerimise kui ka teostuse etapis. Lisaks oli hoiatustaseme tõstmine näiliselt tõhus, kuna elanikud muutusid tähelepanelikumaks ja hakkasid tähelepanekuid jagama julgeolekuasutustega ning terroristid muutusid vahelejäämise hirmus lohakaks. Kuna ohutaseme tõstmine kiirendab

terroristide tegevust, et nad jõuaksid oma teo toime panna enne kui turvameetmed lähevad väga rangeks või enne kui neid tabatakse, siis võidakse leppida ka vähem väärtusliku sihtmärgi ründamisega. Seega ei pruugi hoiatus rünnakut alati takistada, vaid suunata uuele sihtmärgile või muuta ajastust. Kolmas eesmärk sisaldab eesliinitöötajate, nagu esmaabitöötajate ja politseinike kohest valmisolekut sündmusele reageerida. Kuid mõned teadlased (Freedman, 2005) on näinud selle eesmärgi taga palju küünilisemat põhjust: kaitsta valitsust ja ametnikke süüdistuste eest (uue) rünnaku korral. Kui reisijatele on öeldud, et konkreetne objekt, piirkond või riik on ohtlik, ei saa nad kurta, kui nad satuvad rünnaku keskele. Kui finantsasutustele on öeldud, et nad on tõenäoline sihtmärk, ei saa nad hiljem kaevata, kui nende tegevused on olnud ebapiisavad rünnaku vältimiseks. Lähtudes sellest loogikast võib näha ohutaseme tõstmises ka riigi vastutuse veeretamist elanike ja ettevõtete õlgadele.

Hoiatussüsteemid peaksid olema piisavalt usaldusväärsed ja informatiivsed, et kõik osapooled võtaksid kasutusele kaitsvad meetmed või muudaksid oma käitumist. Ehk edastatav info peaks motiveerima osapooli kandma teatud kulu (nt kulutused täiendavale julgustuspoleerimisele, füüsiliste tökete paigutamine, elanikel teatud piirkondade vältimine). Valitsuse ülesanne on mõjutada elanikke ja asutusi pigem seda kulu kandma, et ei peaks ebameeldivate tagajärgedega tegelema.

Kuigi ohutasemete hoiatussüsteemid peaksid aitama ennetada rünnakut ja leevendada selle tagajärge, siis nähakse neis ka teatud ohte.

- 1) Hirmu ja ärevuse külvamine ühiskonnas. Terrorismiohtu peetakse kontrollimatuks (Sheppard, 2011) ning kui inimene midagi kontrollida ei saa, siis see suurendab hirmu ühiskonnas veelgi (Gün Çınğı, Suğur, 2020). Hirm võib põhjustada kontrollimatut käitumist. Hirm ja väärarusaamad võivad tekitada inimestes tunde, et nad on tegelikkusest suuremas ohus (Aly, Green, 2010). Nii võidakse võtta kasutusele ebaproportsionaalseid kaitsemeetmeid. Seega kasvab ohutaseme tõstmisega ka hirm ja ärevus ühiskonnas, kuigi selle eesmärk peaks olema vastupidine. Seepärast on oluline, et inimesed mõistaksid, millel ohuhinnangud põhinevad, millist ohtu need endas kätkevad ning mis tegevusi neilt oodatakse ja mis aja jooksul.
- 2) Hoiatuste tegelik mõju inimeste käitumisele. Valitsused üldiselt ei soovi elanikkonnas paanikat tekitada või häirida tavapärase eluviisi, näiteks reisimist või üritustel osalemist. Siiski eeldatakse, et kui on teavet peatsest rünnakust, tuleks seda jagada. Teaduskirjandusest võib välja tuua kaks lähenemist: 1) veenev lähenemine, mille eesmärk on teatud käitumise esilekutsumine, näiteks evakueerimine; 2) veenmatu lähenemine, mille eesmärk on teadlikkuse suurendamine, näiteks otsuste tegemisel, selgitades, kuidas kõige paremini valmistuda rünnakuks (Fischhoff, 2011). Seega peaks ohutaseme sisu olema piisavalt selge, et inimesed mõistaksid, millist käitumist neilt oodatakse. Senised uuringud on leidnud, et terrorismiohu korral on soovitava ja tegeliku käitumise vahel suur lõhe. Rogers jt (2007) märkisid, et hoiatustel oli vahetu, kuid ajutine mõju. Need küll suurendasid inimeste tähelepanelikkust terrorirünnaku võimalikkuse suhtes, kuid tagajärjed kestsid tavaliselt umbes ühe nädala, pärast seda pöördusid inimesed tagasi varasema käitumise juurde. Samuti on leitud, et inimesed kipuvad tähelepanuta jätma ebamääraseid ja üldisi manitsusi olla tähelepanelik ja valvas. Seda juhtub eriti siis, kui eeldatakse, et ise ei ole palju võimalik ära teha. Seega peaksid käitumisjuhised olema praktilist laadi ja arvestama, et hoiatuse mõju inimeste käitumisele on lühiajaline.

- 3) Hoiatuste majanduslik mõju. Hoiatustel on poliitilisi, majanduslikke ja sotsiaalseid tagajärgi ka siis, kui rünnakut ei toimu. See võib tähendada ettevõtete sulgemist, avalike ruumide evakueerimist või ühistranspordi töö peatamist. Lennufirmad kaotavad kliente, kui lendamisel muutub oht liiga suureks. Kui mõni turismisihtkoht on hinnatud ohtlikuks, siis põhjustab see turismiettevõtetele rahalist kahju. Teatud objektide või piirkonna ohtlikuks kuulutamine võib tuua kaasa suuremad kindlustuskulud. Samuti hõlmab kõrgem ohutase julgeolekuasutuste suuremaid kulusi ja lisatoiminguid. Näiteks tühistati USA-s oranži hoiatustaseme tõttu politseinike puhkus ja ametnikelt nõuti täiendava kaitsevarustuse kandmist; suurendati transiidisüsteemides ja sadamates patrullide arvu ning teatud piirkondades turvakontrolli. Kõrgendatud tase kasvatas nädalas linnade julgeolekukulud umbes 70 miljoni dollari võrra (Freedman, 2005). Seega on ohutaseme tõstmisel alati otsene ja kaudne rahaline kulu.
- 4) Poliitiliselt manipuleeritav. Kuna enamasti otsustab ohutaseme tõstmise valitsus, siis on leitud, et terrorismi ohutasemete tõstmist ja langetamist on kasutatud poliitilistes huvides. Näiteks on märgatud USA-s ohutasemete tõstmisi enne valimisi (Shapiro, Cohen, 2007), mis on toonud kaasa spekulatsioonid, et seda tehti pigem poliitilistel kui rangelt julgeolekukaalutlustel (Kamen, 2004). Samuti aitab ohutaseme tõstmine hoida terrorismi ja julgeolekuküsimusi poliitiliselt aktuaalse teemana.
- 5) Terroristide informeerimine. Ohust ei informeerita mitte ainult elanikke, vaid ka terroriste, andes mõista, et ametivõimud on nende tegevusest teadlikud. Kui terroristid usuvad, et nende plaan on ohus või õnnestumisvõimalused on vähenenud, võivad nad rünnaku ajastust muuta ja korraldada üllatusrünnakuid. See muudab keeruliseks nende tabamise. Teiselt poolt, kui edastatud info põhjal loobuvad terroristid rünnakust, siis vähendab see tulevaste hoiatuste usaldusväärsust avalikkuse jaoks.
- 6) Hoiatussüsteemi usaldusväärsus. Ohutasemete hoiatussüsteemi usaldusväärsus kahaneb, kui tegelikult rünnakut ei järgne. Mida tihedamini taset tõstetakse ja langetakse, ilma et midagi juhtuks, seda rutem väheneb süsteemi usaldusväärsus. See omakorda kahandab usaldust valitsuse või julgeolekuasutuste vastu, kelle riskihinnangute põhjal taset tõsteti või langetati.



TERRORISMIOHU TASEMETE SÜSTEEMID ERI RIIKIDES

Kuigi paljud riigid kasutavad mingisuguseid ohutaseme mõõdikuid või skaalasid, seisnevad erinevused selles, kuidas need ohutasemeid määravad ja kellele need on otseselt suunatud. Enamik sellesse analüüsi kaasatud riikidest kasutab nelja- või viieastmelist hoiatussüsteemi (vt tabel 1). Erandina on Prantsusmaal alates 2014. aastast kasutusel kolmeastmeline hoiatussüsteem VIGIPRATE (*vigilance et protection des installations contre les risques d'attentats terroristes à l'explosif*; valvsus ja rajatiste kaitse terrorirünnaku ohu eest), mis nagu nimigi ütleb, põhineb valvsusel, ennetamisel ja terrorismiohu eest kaitsmisel. Need põhimõtted kajastuvad ohutasemetes: 1 – valvsus, 2 – täiendatud turvameetmed, rünnaku võimalus, 3 – rünnaku hädaolukord. VIGIPRATE, mis on suunatud elanike valvsusele, asendab 1970-ndate lõpus loodud keerulisemat viieastmelist värvidel põhinevat süsteemi, mis ei olnud avalikkuse jaoks piisavalt informatiivne. Samal põhjusel muutis ka USA 2011. aastal värvidel põhineva süsteemi sisulisema kolmeastmelise hoiatussüsteemi vastu.

Hoiatussüsteemide astmed määravad ära rünnaku riski tõenäosuse, mõnel juhul ka ohu vahetuse. Riski tõenäosuse puhul hinnatakse enamasti kavatsust teatud sihtmärki või sihtgruppi rünnata ning võimekust (inimesed, tehnoloogia, seadmed, oskused, logistika jms) seda rünnakut toime panna. Kuigi eri riikide ohutasemed ei ole üksüheselt võrreldavad, tähistab esimene tase enamasti seda, et ohu tõenäosus on väike või puudub, ning viimane tase märgib suurt ja vahetut rünnakuohtu. Muus osas ei tasu eri riikide ohutasemete arve omavahel võrrelda. Näiteks on mõnes riigis terrorismiohu hindamise tase kõrgem, kuigi seal pole hiljuti terrorirünnakuid olnud. Teistes riikides, kus on neid toime pandud, võib aga olla tase madalam. Belgia, kus on viimastel aastatel mitu rünnakut aset leidnud, on ohutase kaks neljast, mis on madalam, kui näiteks Taanil (neli viiest¹), Hollandil (neli viiest²) või Ühendkuningriigil (kolm viiest³). Seega hindavad riigid oma riskihindamise süsteemides erinevaid asjaolusid ja pelgalt ohutaseme järgi ei ole aru saada, kui tõenäoline on rünnak selles riigis.

Ohutaseme hindamine kehtestatakse igas riigis erinevalt. Seega teave, millel riikide ohutasemed põhinevad, on erinev ja enamik sellest on salastatud. Võib eeldada, et sarnaselt muudele riskihindamistele ulatub ka see konkreetsete isikute, asukohtade ja

¹ <https://www.pet.dk/~media/VTD%202020/VTD2020ENGMARCHpdf.ashx>

² <https://english.nctv.nl/topics/terrorist-threat-assessment-netherlands>

³ <https://www.gov.uk/terrorism-national-emergency>

sündmuste hindamisest kuni laiemas trendianalüüsi ja terrorismiohtu mõjutavate nähtuste analüüsini. Ohutasemete hindamisel arvesse võetud tegurid võivad hõlmata luureteavet, terroriorganisatsioonide või nendega seotud isikute ja rühmade tegevusvõimet ja motivatsioon ning võimalike rünnakuplaanide ajavahemikku. Hinnangud võivad põhineda nii julgeolekuasutuste analüüsidel kui ka avalikul infol. Näiteks koostatakse Hollandi terrorismiohuhinnang (DTN) terrorismi ja radikaliseerumise vastu võitlemise eest vastutavate teenistuste teabe, teiste ametite ja avalike allikate põhjal⁴. Enamikus riikides vastutab ohutaseme määramise eest riiklik terrorismivastane üksus, kuid osas riikides konsulteerib valitsus õiguskaitseasutuste, julgeolekuteenistuste või terrorismivastaste sidusrühmadega (van der Heide, Bergema, 2019). Näiteks kehtestab Lätis ohutaseme siseminister Läti riikliku julgeolekuteenistuse (VDD) peadirektori soovitusel. Rootsisis otsustab julgeolekuteenistuse peadirektor ohutaseme, tuginedes riikliku terrorismiohu hindamise keskuse (NCT) hinnangule. NCT on alaline töörühm, kus töötavad riigikaitse, sõjaväeluure ja julgeolekuteenistuse töötajad. Sarnase ekspertide töögrupi hinnangul põhinevad ka Taani ohuhinnangud, seal saadakse vastav info terrorianalüüsi keskuselt (Center for Terror Analysis, CTA).

Riigid võivad ohuhinnangutes arvesse võtta ainult siseriikliku ohu arenguid või lisaks veel arenguid naaberriikides või muudes piirkondades. Ohutasemeid võidakse kehtestada kogu riigi kohta, teatud piirkondadele (nt Ühendkuningriigis Põhja-Iirimaa kohta, Taanis Fääri ja Gröönimaa kohta, Hispaania turismipiirkondadele) või majandussektoritele (nt lennundus) (van der Heide, Bergema, 2019) ning need ohuhinnangud ei ole alati võrdse tasemega. Näiteks on Ühendkuningriigi üldine ohutase praegu „oluline“ ehk tase 3, kuid ohtu Põhja-Iirimaaal hinnatakse kõrgemalt, tasemega 4 ehk „kõrge“⁵. 2019. aasta operatsiooni „Operación Verano“ käigus kehtestas Hispaania turismisihtpunktides täiendavad julgestusmeetmed terrorismiohu vältimiseks: sinna saadeti ligi 40 000 politseinikku (Madrid, Ibiza, Kanaari saared jt) ja lennujaamades kehtestati lisakontroll (Pollak, 2019).

Üldjuhul ei selgita riigid ohutasemete määramisel täpsemalt, millist ohtu eri tasemed endas sisaldavad, sest need on suunatud eelkõige spetsialistidele ja asutustele, keda võib terrorismioht mõjutada. Holland on märkinud, et nende terrorismivastane hoiatussüsteem hoiatab politseid, kohalikke omavalitsusi ja olulisi sektoreid (näiteks joogiveefirmad ja energiaettevõtted) ohutaseme suurenemise korral. Ka Ühendkuningriigi süsteem ei hõlma laiaulatuslikke avalikke hoiatusi. Inimeste ja esmatähtsa riikliku infrastruktuuri kaitseks võetud turvameetmetest ei teatata avalikult, et vältida terroristide informeerimist sellest, mida ametivõimud teavad ja kuidas tegutsevad. Samamoodi ei vaja Kanada⁶ ohutasemed avalikkuse konkreetset reageerimist, vaid on infoks julgeoleku- ja luurekogukonnale, kohalikele omavalitsustele ja esmareageerijatele, et nad saaksid tuvastada ohtudest tulenevad riskid ning määrata kindlaks, milliseid meetmeid tuleb rakendada terroriakti ennetamiseks ja/või tagajärgede leevendamiseks.

Erinevalt eespool nimetatud riikidest rõhutavad USA ja Prantsusmaa igaühe panust julgeolekusse. USA riiklik terrorismivastane nõustamissüsteem (NTAS) keskendub just tõhusamale terrorismiohust teavitamisele, edastades Ameerika avalikkusele üsna detailset infot võimalike ohtude kohta, kasutades selleks nii hoiatusi kui ka informatiivseid infolehti. NTAS-i infolehed kirjeldavad konkreetseid sündmusi või üldisi suundumusi seoses terrorismiohuga, ohu kestust, samme, mida üksikisikud ja kogukonnad saavad võtta, et kaitsta end ohu eest, samuti seda, kuidas aidata rünnakut ära hoida. USA valitsus paneb vastutuse riigi julgeoleku eest ka igale kodanikule, seega peaksid nad olema alati

⁴ <https://english.nctv.nl/topics/terrorist-threat-assessment-netherlands>.

⁵ <https://www.gov.uk/terrorism-national-emergency>.

⁶ <https://www.canada.ca/en/services/defence/nationalsecurity/terrorism-threat-level.html>.

teadlikud terrorirünnakute suurenenud riskist. Prantsusmaa VIGIPILATE avalik osa ja informatiivsus on samuti suunatud kollektiivse turvalisuse arendamisele. See dokument kirjeldab, kuidas VIGIPILATE toimib, mida kodanikud saavad teha, et rünnakuks valmis olla, kuidas ohtu tähele panna ning kuhu teatada, kui nad midagi märkavad.

Üldiseid ülevaateid riigi vastu suunatud terrorismiohtudest ja nende olemusest pakuvad ka teised riigid oma terrorismivastastest või laiemalt julgeolokuteemalistes raportites. Näiteks kirjeldab Taani terrorismianalüüsi keskuse (CTA) aruanne „Assessment of the terror threat to Denmark“ (CTA, 2020) terroriorganisatsioonidest või äärmuslikust ideoloogiast tulenevat ohtu ning arenguid nii Taanis kui ka maailmas. Samasuguseid aruan-
deid võib leida ka teiste riikide kohta.

Kuigi ohutasemed eeldavad teatud meetmete kasutusele võtmist, siis enamik avalikke dokumente piirdub vaid üldsõnalise väitega, et ohutase kasvades võetakse kasutusele täiendavaid kaitsemeetmeid või kõrgendatud kaitsemeetmeid (vt nt Kanada⁷). Iseenesest on see mõisteta, kuna eelkõige on ohutasete info suunatud spetsialistidele või teatud asutustele. Näiteks märgib Prantsusmaa, et VIGIPILATE sisaldab umbes 300 meedet 13 valdkonnast (transport, tervishoid, küberturvalisus, piirivalve, kogunemised jne), mille põhjal saab ohtu ennetada või sellele reageerida. Need meetmed on jaotatud püsimeetmeteks ja lisameetmeteks, mida saab aktiveerida ohu ja haavatavuse riskihinnangute põhjal⁸. Samas on Poola sätestanud asutustele, mis on seotud avaliku halduse asutuste IKT-süsteemidega või kriitilisse infrastruktuuri kuuluvate IKT-süsteemidega, üsna spetsiifilised käitumisjuhised eri ohutasete korra⁹. Eelkõige on ettekirjutatud tegevused seotud lisakontrollide (inimesed, sõidukid, objektid) tegemisega esimesel kolmel ohutasel, kuni hädaolukorra plaani rakendamisega kõige kõrgemal, DELTA-tasel.

Eri riikides kehtivad erinevad standardid ja mõõdikud ohutasete kohta ning piiratud info põhjal on neid keeruline võrrelda ja nende edukust hinnata. Loomulikult võib küsida, kas oleks mõistlik ühtlustada eri riikide ohutasete süsteemid, mis aitaks piirkondlikult (nt EL-is) paremini hinnata terrorismiohtu ja sellest informeerida, kuna julgeolekuohud on piiriülesed.

⁷ <https://www.canada.ca/en/services/defence/nationalsecurity/terrorism-threat-level.html>.

⁸ <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2017/08/vigipirate-anglais-v2017.pdf>.

⁹ <https://www.gov.pl/web/mswia/wybrane-przedsiewziecia>.

TABEL 1. Terrorismi hoiatussüsteemide tasemed ja nende tähendus analüüsi valitud riikides

Riik	Tasemete arv ja tähendus
Soome	1 – madal, 2 – kõrgendatud, 3 – kõrge, 4 – tõsine
Poola	1. ALFA-tase: teabe saamine terrorirünnaku kohta, mille viisi ja ulatust on raske ennustada. 2. BRAVO-tase: suurenenud ja prognoositav terrorisündmus, mille sihtmärk on teadmata. 3. CHARLIE-tase: juhul, kui aset leidnud sündmuse tõttu on terrorirünnaku sihtmärk a) avalik kord või julgeolek, b) Poola Vabariigi julgeolek, c) muu riigi või rahvusvahelise organisatsiooni julgeolek – tingimusel, et sündmus võib potentsiaalselt ohustada ka Poola Vabariiki; ning saadi usaldusväärne ja kinnitatud teave Poola Vabariigi territooriumil kavandatava terrorisündmuse kohta; või kavandatava terrorisündmuse kohta saadi usaldusväärset ja kinnitatud teavet ning selle tulemused, mis võivad puudutada Poola kodanikke, institutsioone või infrastruktuuri välismaal. 4. DELTA-tase: kui toimus terrorisündmus, mis ohustab: a) avalikku korda või julgeolekut, b) Poola Vabariigi julgeolekut, c) muu riigi või rahvusvahelise organisatsiooni julgeolekut – tingimusel, et sündmus võib potentsiaalselt ohustada Poola Vabariiki; ning teave näitab, et ettevalmistused terrorisündmuseks on edenenud; või teave näitab, et ettevalmistused terrorisündmuseks on edenenud ja sündmus võib puudutada Poola kodanikke, institutsioone või infrastruktuuri välismaal.
Holland	Ohutasemed: 1 – standard, 2 – madal oht, 3 – mõõdukas oht, 4 – suur oht Terrorirünnaku tõenäosuse tasemed 1. Minimaalne: terrorirünnak Hollandis on ebatõenäoline. 2. Piiratud: terrorirünnak Hollandis on võimalik, kuid mitte tõenäoline. 3. Märkimisväärne: suur võimalus on terrorirünnakuks Hollandis. 4. Oluline: terrorirünnak Hollandis on väga tõenäoline. 5. Kriitiline: Hollandis on oodata kohe terrorirünnakut.
Rootsi	1 – oht puudub, 2 – madal, 3 – kõrgendatud, 4 – kõrge, 5 – väga kõrge
Taani	1. Oht puudub: puuduvad viited ohule, kavatsusele või võimekusele. 2. Piiratud oht: on potentsiaalne oht, võimekus ja/või kavatsus on piiratud. 3. Üldine oht: on üldine oht, on olemas suutlikkus ja/või kavatsus ja võib-olla ka planeerimine. 4. Oluline: on teada oht, on võimekus, kavatsus ja planeerimine. 5. Väga oluline: on olemas konkreetne oht, on võimekus, kavatsus, planeerimine ja võimalik, et algatamine.
Norra	1. Väga ebatõenäoline: väga vähe on põhjust arvata, et oht on olemas. 2. Ebatõenäoline: vähe on põhjust arvata, et oht on olemas. 3. Võimalik: ohu olemasolu on sama tõenäoline kui selle puudumine. 4. Tõenäoline: on põhjust arvata, et oht on olemas.
Ühendkuningriik	1. Madal – rünnak on väga ebatõenäoline. 2. Mõõdukas – rünnak on võimalik, kuid mittetõenäoline. 3. Oluline – rünnak on tõenäoline. 4. Kõrge – rünnak on väga tõenäoline. 5. Kriitiline – rünnak on väga tõenäoline lähiajal.
Belgia	1. Väga madal: rünnak on ebatõenäoline. 2. Madal: rünnak on vähe tõenäoline. 3. Väga võimalik: rünnak on võimalik ja tõenäoline. 4. Tõsine ja kohene: rünnaku oht on tõsine, otsene oht.
Prantsusmaa	1. Valvsus. 2. Täiendatud turvameetmed, rünnaku võimalus. 3. Rünnaku hädaolukord.

Läti	1. Madal (sinine): on üldine terrorismioht (igapäevane olukord). 2. Kõrgendatud (kollane): suureneb terrorismioht. 3. Kõrge (oranž): on kinnitatud terrorismioht konkreetsele objektile, majandussektorile või piirkonnale. 4. Tõsine (punane): on toimunud või on ähvardav terrorirünnak.
Rumeenia	1. Madal: ei ole ohte, mis viitaksid sellele, et riigi territooriumil võib aset leida terrorirünnak (või on minimaalne oht). 2. Ettevaatlik: on teatav oht ja väike tõenäosus, et riigi territooriumil võib aset leida terrorirünnak. 3. Kõrge: on märkimisväärne oht ja suur tõenäosus, et riigi territooriumil võib aset leida terrorirünnak. 4. Kriitiline: riigi territooriumil toimub peagi terrorirünnak. Seda häiretaset säilitatakse riigi territooriumil terrorirünnaku ajal või pärast seda.
Hispaania	1 – madal, 2 – mõõdukas, 3 – keskmine, 4 – kõrge, 5 – väga kõrge
USA	1 – kõrgendatud, 2 – keskmine, 3 – kohene
Kanada	1. Väga madal: rünnaku tõenäosus on väga väike. 2. Madal: rünnak on võimalik, kuid ebatõenäoline. 3. Keskmine: rünnak võib juhtuda. 4. Kõrge: rünnak on tõenäoline. 5. Kriitiline: rünnak on väga tõenäoline ja võib juhtuda peatselt.
Austraalia	1. Ohtu pole oodata. 2. Võimalik oht. 3. Tõenäoline oht. 4. Ohtu on oodata. 5. Kindel oht.
Uus-Meremaa	1. Väga madal: rünnak on ebatõenäoline. 2. Madal: rünnak on võimalik. 3. Keskmine: rünnakut hinnatakse teostatavaks ja see võib juhtuda. 4. Kõrge: rünnak on väga tõenäoline. 5. Ekstreemne: rünnakut oodatakse.



KOKKUVÕTE JA EDASPIDISED UURIMISKÜSIMUSED

Kuigi terrorismiohu hoiatussüsteemid võivad olla üheks odavaks ohust informeerimise viisiks, et valmistada avalikkust ette terrorirünnakuks, siis nagu eelnevast analüüsist selgus, käivad sellega kaasas ka teatavad ohud. Terrorismihoiatusi on seostatud ühiskonnas hirmu külvamisega, hoiatussüsteemi politiseerimisega, terroristide informeerimisega, kahju tekitamisega majandusele või teatud piirkondadele, mida hinnatakse ohtlikuks, ning lisakulutustega kaitsemeetmetele. Lisaks süsteemi enda usaldusväärsus: kui pärast ohutaseme tõstmist rünnakut ei järgne, siis iga järgmine selline juhtum devalveerib nii ohutasemete süsteemi kui ka riskihinnakuid, millel see põhines.

Kriisikommunikatsiooni aluseks on selged ja ühesed sõnumid koos vastavate tegevustega. Eelnevast analüüsist selgus, et ei ole niivõrd oluline see, mitu ohutaset on kehtestatud, vaid mida ohutaseme tõstmine või langetamine kaasa toob. Info, mida ohutaseme tõstmine või langetamine endas kätkeb või milliseid tegevusi see kaasa toob elanike või asutuste jaoks, on tihti ebaselge. Osad riigid (nt Ühendkuningriik, Holland) väljendavad konkreetselt, et ohutaseme hoiatussüsteem ei ole mõeldud niivõrd avalikkusele, kui ekspertidele ja asutustele, keda rünnak või selle tagajärjed mõjutavad.

Nagu sissejuhatuses mainitud, siis ei ole Eesti praegu kasutusel terrorismiohu hoiatussüsteemi. Kuid vaatamata sellele antakse aeg-ajalt hinnang terroriohu kohta ja isegi rakendatakse täiendavaid julgeolekumeetmeid. Seda illustreerib ka sissejuhatuses esitatud valitsuse reaktsioon 2015. aasta Pariisi rünnakutele, mis kannab endas vastuolulist sõnumit. Ühelt poolt terrorismiohtu Eestis ei ole, aga teiselt poolt rakendab riik täiendavaid julgeolekumeetmeid. Kui riik rakendab ohtu maandavaid tegevusi, siis võiks see kajastuda ka ohu kommunikatsioonis. Selles ülevaatlikus analüüsis ei anna ma vastust, kas Eesti peaks ohust informeerimisel kasutusele võtma terrorismiohu hoiatussüsteemi, kuid see on kindlasti üks võimalus. Enne sellise süsteemi kasutusele võtmist võiks täpsemalt analüüsida probleemseid kohti, mida on selles dokumendis mainitud:

- 1) kellele on terrorismiohu hoiatussüsteem suunatud, kas selle abil teavitatakse laiemat avalikkust võimalikust ohust või on info suunatud spetsialistidele, kes tegelevad rünnakuks valmisoleku ja selle tagajärgedega. Sellest tulenevalt tuleb määrata, kas tegemist on osaga avalikust kriisikommunikatsioonist või mitte;
- 2) kas rakendatav ohutasemete hoiatussüsteem aitab täita sellele seatud eesmärgi, näiteks ennetada rünnakuid ning motiveerida elanikke ja asutusi võtma kasutusele kaitsemeetmeid;

- 3) milliseid tegevusi iga ohutase kaasa toob nii elanikkonnalt, julgeoleku- ja reageerivatelt asutustelt kui ka ettevõtetelt, mis pakuvad elutähtsaid teenuseid;
- 4) millised lisakulud, nii otsesed kui ka kaudsed, kaasnevad ohutase tõstmisega, kas riigil ja ettevõtetel on vahendeid, et neid kulusid kanda.

KASUTATUD ALLIKAD

- Aly, A. & Green, L. (2010). Fear, Anxiety and the State of Terror. *Studies in Conflict & Terrorism*. Vol. 33 (2010), pp. 268–281.
- CTA (2020). Assessment of the terror threat to Denmark. *Centre for Terror Analysis*. March 2020. Leitav: <https://www.pet.dk/~media/VTD%202020/VTD2020ENGMARCHpdf.ashx>.
- Fischhoff, B. (2011). Communicating about the Risks of Terrorism (or Anything Else). *American Psychologist*, Vol. 66, Number 6, pp. 520–531.
- Freedman, L. (2005) The politics of warning: Terrorism and risk communication. *Intelligence and National Security*, Vol. 20:3, pp. 379–418, DOI: 10.1080/02684520500281502.
- Gün Çingü, T. & Suğur, N. (2020): Terror Risk Perception and Fear of Terror in Turkey: Predictors, Bases and Consequences. *Terrorism and Political Violence*. DOI: 10.1080/09546553.2020.1711741.
- Heilbrun, K., Wolbransky, M., Shah, S. & Kelly, R. (2010), 'Risk Communication of Terrorist Acts, Natural Disasters, and Criminal Violence: Comparing the Processes of Understanding and Responding', *Behavioral Sciences and the Law*, Vol. 28, Number 6, pp. 717–729.
- Kamen, A. (October 13, 2004). Will Terror Alert Level Show Its True Colors? *Washington Post*.
- Lehrke, J. P. (2016) Terrorism alerts and target transference: evidence and implications from the 2010 Europe-wide terrorism alert. *European Security*, 25:1, pp. 3–27, DOI: 10.1080/09662839.2015.1067614.
- Pollak, S. (2019). Spain to deploy 40,000 police to protect tourists from terrorism. *Irish Times*, 18.06.2019.
- Rogers, M. B., Amlôt, R., Rubin, G. J., Wessely, S. & Krieger, K. (2007). Mediating the Social and Psychological Impacts of Terrorist Attacks: The Role of Risk Perception and Risk Communication. *International Review of Psychiatry*, Vol. 19, Number 3, pp. 279–288.
- Ruggiero, A. & Vos, M. (2013). Terrorism Communication: Characteristics and Emerging Perspectives in the Scientific Literature 2002–2011. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. Vol. 21, Number 3, September 2013.
- Shapiro, J. N. & Cohen, D. K. (2007). Color Bind: Lessons from the Failed Homeland Security Advisory System. *International Security*, Fall, 2007, Vol. 32, No. 2, pp. 121–154.
- Sheppard, B., Rubin, J. G., Wardman, J. K. & Wessely, S. (2006) Viewpoint: Terrorism and Dispelling the Myth of a Panic Prone Public. *Journal of Public Health Policy*, Vol. 27, No. 3 (2006), pp. 219–245
- Vabariigi Valitsus (2015). Rõivas: Eesti ohutase ei ole tõusnud, aga ennetavaid tegevusi suurendatakse. *Vabariigi Valitsus*. Uudised, 16. november 2015. Leitav: <https://www.valitsus.ee/et/uudised/roivas-eesti-ohutase-ei-ole-tousnud-aga-ennetavaid-tegevusi-suurendatakse>
- van der Heide, L. & Bergema, R. (2019). Terrorism Threat Assessment 2018–2019. *International Centre for Counter-Terrorism*.
- Veil, S. R., Buehner, T. & Palenchar, M. J. (2011), A Work-In-Process Literature Review: Incorporating Social Media in Risk and Crisis Communication. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 19, Number 2, pp. 110–122.

Terrorismiohu hoiatussüsteemide info riigiti

Taani: <https://www.pet.dk/~media/VTD%202020/VTD2020ENGMARCHpdf.ashx>

Norra: <https://pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/annual-threat-assessment-2019/>

Soome: <https://intermin.fi/en/police/counter-terrorism/counter-terrorism-measures-in-finland>
Rootsi: <https://www.sakerhetspolisen.se/en/swedish-security-service/about-us/press-room/current-events/news/2019-05-13-assessment-of-the-terrorist-threat-to-sweden-in-2019.html>
Läti: <https://vdd.gov.lv/en/areas-of-activity/counterterrorism/>
Ühendkuningriik: <https://www.mi5.gov.uk/threat-levels>
Poola: <https://www.gov.pl/web/mswia/rodzaje-stopni-alarmowych>
Holland: <https://english.nctv.nl/topics/terrorist-threat-assessment-netherlands>
Prantsusmaa: <https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/locale/piece-jointe/2017/08/vigipirate-anglais-v2017.pdf>
Rumeenia: <https://www.sri.ro/national-system-for-terrorist-alert>
Hispaania: <http://www.interior.gob.es/prensa/nivel-alerta-antiterrorista>
USA: <https://www.dhs.gov/national-terrorism-advisory-system>
Kanada: <https://www.canada.ca/en/services/defence/nationalsecurity/terrorism-threat-level.html>
Austraalia: <https://www.nationalsecurity.gov.au/Securityandyourcommunity/Pages/National-Terrorism-Threat-Advisory-System.aspx#current>
Uus-Meremaa: <https://www.nzsis.govt.nz/our-work/counter-terrorism/national-terrorism-threat-level/>

Ülevaatlik analüüs käsitleb järgmisi küsimusi:

- mis on terrorismi hoiatussüsteemide eesmärk ja võimalikud ohud?
- milliseid ohutasemete süsteeme kasutavad eri riigid?

