

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

Sisekaitseakadeemia
Politsei- ja piirivalvekolledž

Jacline Värk

**UKRAINA SÕJAPÕGENIKE SEADUSLIKU SISSERÄNDE
KRIISI LAHENDAMINE LÄÄNE PREFEKTUURI NÄITEL**

Lõputöö

Juhendaja:

Margo Peters, MA

Kaasjuhendaja:

Jaan Tross, MA

Tallinn 2023

ANNOTATSIOON

Kolledž/instituut Politsei- ja piirivalve kolledž	Kaitsmise kuu ja aasta: Juuni, 2023
Töö pealkiri eesti keeles: Ukraina sõjapõgenike seadusliku sisserände kriisi lahendamine Lääne prefektuuri näitel	
Töö pealkiri võõrkeeles: Solving the crisis of Ukrainian war refugees in the West prefecture of Estonian Police and Border Guard Board	
<p>Lühikokkuvõte: Lõputöö on koostatud eesti keeles, kokkuvõte eesti ja inglise keeles. Lõputöö koosneb 52 leheküljest, millest põhiosa on 40 lehekülge. Töös on kasutatud kokku 45 - eesti- ja inglisekeelset allikat, millele on tekstis viidatud.</p> <p>Lõputöö eesmärk on välja selgitada, kuidas tuli PPA Lääne prefektuuri näitel toime Ukraina sõjapõgenike kriisi lahendamisega, millised olid peamised õnnestumised ja kitsaskohad ning sellest lähtuvalt teha ettepanekud kriisijuhtimise parendamiseks. Lõputöö uurimisprobleem on püstitatud küsimusena: millised olid 2022. aasta märtsist maini toimunud Ukraina sõjapõgenike massilise sisserändega seotud kriisijuhtimise peamised õppetunnid Lääne prefektuuri näitel? Eesmärgi saavutamiseks püstitati kolm uurimisküsimust: Kuidas oli PPA-s korraldatud massilise sisserändega seotud hädaolukorra lahendamine; Kuidas toimus Lääne prefektuuris oleva vastuvõtupunkti loomine ja milline oli selle töökorraldus?; Millised olid peamised probleemid, mis seostusid põgenike vastuvõtmisega Lääne prefektuuris?</p> <p>Lõputöö koosneb kahest peatükist. Esimene peatükk käsitleb kriisi, rände ja kriisireguleerimise teoreetilisi lähtekohti. Teises peatükis käsitletakse empiirilist uuringut, mille läbi viimiseks kasutati kvalitatiivset uurimismeetodit. Andmeid koguti dokumendianalüüsi ja poolstruktureeritud ekspertintervjuude kaudu.</p>	
Lisad: puuduvad	
Võtmesõnad: kriis, kriisijuhtimine, kriisireguleerimine, hädaolukord, migratsioon	
Võõrkeelsed võtmesõnad: crisis, crisis management, crisis regulation, emergency, migration	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia raamatukogu	
Töö autor: Jacline Värk	
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.	
Allkiri: <i>allkirjastatud digitaalselt</i>	Kommentaar (soovi korral)
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Margo Peters	Allkiri: <i>allkirjastatud digitaalselt</i>
Kaasjuhendaja: Jaan Tross	Allkiri: <i>allkirjastatud digitaalselt</i>
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Kristian Jaani	Allkiri: <i>allkirjastatud digitaalselt</i>

SISUKORD

ANNOTATSIOON.....	2
SISUKORD	3
MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS	4
SISSEJUHATUS	5
1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD	9
1.1. Kriisi teoreetilised lähtekohad	9
1.1.1. Kriisi definitsioon	9
1.1.2. Kriisi klassifikatsioon	11
1.1.3. Kriis Eesti õigusruumis	12
1.2. Ränne ja rändekriis	14
1.2.1. Ränne ja selle klassifikatsioon.....	14
1.2.2. Migrandi mõiste ja õiguslik seisund.....	15
1.2. Kriisijuhtimine ja selle riiklik korraldus.....	17
1.3.1. Kriisijuhtimise definitsioon	17
1.3.2. Kriisijuhtimine Eesti õigussüsteemis.....	20
2. EMPIIRILINE UURING.....	23
2.1 Uuringu meetodika, protsess ja valim	23
2.2. Uuringu tulemused	25
2.2.1. Dokumendianalüüsi tulemused.....	25
2.2.2. Ekspertintervjuude tulemused	29
2.2.3. Uurimistulemuste analüüs	38
2.3. Järeldused ja ettepanekud	41
KOKKUVÕTE	43
SUMMARY.....	44
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	45
TABELITE LOETELU	50
Lisa 1. Ekspertintervjuude küsimused.....	51
Lisa 2. Nõusoleku vorm uuringus osalemiseks	52

MÕISTETE JA LÜHENDITE SELGITUS

HOLP – Hädaolukorra lahendamise plaan

HOS – Hädaolukorra seadus

PPA – Politsei- ja Piirivalveamet

SKA – Sotsiaalkindlustusamet

SMIT – Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus

SISSEJUHATUS

Riigi võimekus kriise efektiivselt lahendada mõjutab riigi julgeolekut, mistõttu on oluline analüüsida möödunud kriise ning õppida tehtud vigadest. Venemaa Föderatsioon alustas 24.02.2022 täiemahulist sõda Ukraina vastu, mis vallandas Euroopas rändekriisi, mille tulemusena jõudis Eestisse kümneid tuhandeid sõjapõgenikke. Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi PPA) võttis Sotsiaalkindlustusametilt (edaspidi SKA) kolmeks kuuks üle Ukraina sõjapõgenike Eestisse vastu võtmisega seotud tegevuste juhtimise. Lõputöös käsitletakse kriisina ajavahemikku 11.03.2022-13.05.2022, kui Eestis oli otsustatud, et tegemist on hädaolukorraga ja PPA rakendas selle lahendamiseks massilise sisserände hädaolukorra lahendamise plaani. PPA avas 2022. aasta märtsis Pärnus Lääne prefektuuri endises hoones ajutise vastuvõtupunkti Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmiseks. Lisaks taaskehtestas Vabariigi Valitsus ajavahemikul 03.03.2022-24.05.2022 ajutise piirkontroll sisepiiridel kolmes Valgas asuvas piiripunktis ning Ikla piiripunktis (Vabariigi Valitsus, 2022a, 2022b). Ajutine piirikontroll taaskehtestati eesmärgiga aidata Ukraina kodanike Eestisse sisenemist ning saada riiki saabuvastest välismaalastest ülevaade, sh tuvastada isikuid, kes võivad kujutada ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Lõputöös uuritakse PPA rolli eelmainitud kriisi lahendamisel ning põgenike vastuvõtupunkti loomist ja selle tööd Lääne prefektuuri näitel.

Nii rände kui ka kriisi temaatika muutus Euroopas, sealhulgas Eestis, eriti **aktuaalseks** 2015. aastal alanud Euroopa rändekriisi tõttu. Rändekriisiga seotud põgenike probleemi lahendamine on kogu Euroopa ühine vastutus, seega ka Eesti vastutus. Kuigi tollaegne suurim pagulaste lähteriik oli Süüria, mõjutasid globaalsed rändekriisid otseselt Euroopat ja sealhulgas Eestit, mis näitab ilmekalt kriisijuhtimise ja kriisideks valmisoleku olulisust (Kaljurand, 2015). Kuigi Eesti ei olnud 2015. aastal põgenike siht- ega transiitriik mõjutas Euroopas toimuv suuresti eestlaste ohutaju. Eesti elanikud hindasid 2015. aastal sisserännet kõige olulisemaks Eesti riiki ohustavaks probleemiks. Sisserännet pidas ohuks koguni 45% eestlastest. (Eurobaromeeter, 2015, lk 8)

Viimaste aastate Covid-19 tervisekriis, julgeolekukriis, energiakriis ja 2022. aastal alanud rändekriis rõhutavad kriisi temaatika aktuaalsust tänases ühiskonnas. Sisseränne Eestisse suurenes Venemaa agressiooni tõttu oluliselt, kus veidi rohkem kui kahe kuuga (24.02.2022-30.04.2022) sisenes Eestisse ligikaudu 35 000 Ukraina sõjapõgenikku (Arenguseire keskus 2022). Eestisse on 02.04.2023 seisuga sisenenud 127 028 Ukraina

sõjapõgenikku, kellest Eestisse on jäänud 69 112 põgenikku (Sotsiaalkindlustusamet, 2023)

Eesti siseturvalisuse arengukavas aastateks 2020-2030 on alaeesmärgina välja toodud kriisideks valmisolek ja nende lahendamise olulisus. Arengukavas on rõhutatud, et kriisideks valmisolek peab olema senisest parem ning ka kriisiolukorras tuleb ühtlaselt tagada elutähtsate teenuste toimimine üle Eesti. Arengukavas on siseturvalisuse valdkonnale olulisemate suundumuste all välja toodud maailmas kasvav ränne, sealhulgas ebaseaduslik ränne ja pendelränne ning sellega kaasnev suurenev piiriliiklus. Samuti on välja toodud tähtsamad lahendamist vajavad probleemid, millest üks on inimeste ränne ja välismaalaste elama asumine Eestisse, millega kaasnevad uued ohud ning ühiskonna mõningane muutmine. (Siseministeerium, 2020)

Eesti julgeolekupoliitika alustes on probleemina välja toodud riigi demograafiline seisnud, millest võib kasvada julgeolekurisk. Kuna tegemist on alusdokumendiga, mis on julgeolekualaste arengu- ja tegevuskavade loomisel suuniseks on seal välja toodud põhiprobleemid ühiskonnas aktuaalsed. Dokumendis on rõhutatud maailma demograafiliste suundumuste negatiivseid muutusi, mis omakorda võivad kaasa tuua radikaliseerumist, konflikte ja kriise ning muuta ka Eesti potentsiaalseks rände sihtpunktiks. (Eesti julgeolekupoliitika alused, 2017) Venemaa Föderatsiooni ja Ukraina vahelise sõja ning halvenenud rahvusvahelise julgeolekukeskkonna tõttu uuendati 2023. aastal Eesti julgeolupoliitika aluseid, mis kiideti heaks Riigikogu poolt 22.02.2023. Uuendatud julgeolupoliitika alustes tuuakse ühe strateegilise väljakutsena välja rändesurve ning kirjeldatakse, kuidas konfliktid maailmas võivad suurendada ka Eestit mõjutavat rännet. Lisaks sõnastatakse konkreetselt elanikkonnakaitse ambitsioon eesmärgiga tagada inimeste ohutus kriisi ajal, aga ka sõjalise agressiooni tingimustes. (Eesti julgeolekupoliitika alused, 2023)

Lõpuöö on **uudne**, sest varasemalt pole Eestit tabanud massilise sisserände kriisi PPA poolset lahendamist uuritud. Analüüsitava kriisi uudsust rõhutab PPA peadirektor Elmar Vaheri intervjuu Eesti Rahvusringhäälingule, kus ta selgitas, et PPA massilise sisserände hädaolukorra plaan on ette näinud massilist sisserännet, kuid seda hoopis Eesti ja Venemaa piiril (Vaher, 2022). PPA peadirektori asetäitja piirivalve alal Egert Belitševi sõnul oli hädaolukorra plaan koostatud eeldusel, et Eestisse tuleb suur hulk sisserändajaid ebaseaduslikult ning lisas, et arvestades tegelikku olukorda ei olnud suurt osa plaanist võimalik kasutada (Palgi, 2022).

Kriisireguleerimisalase töö korraldusest politseisüsteemis kirjutati lõputöö enam kui 10 aastat tagasi. Reigo Loginov kirjutas 2011. aastal lõputöö pealkirjaga „Kriisireguleerimismeeskonna vajadus ja võimalused prefektuuri operatiivjuhtimissüsteemis“. Antud töö eesmärk oli anda ülevaade prefektuuride kriisireguleerimisalase töö regulatsioonist, töökorraldusest ja kohast operatiivjuhtimissüsteemis. Eelmainitud lõputöö fookus oli prefektuuride ettevalmistuse ja kriisireguleerimisalaste teemade uurimine. Kirill-Kevin Kabi kirjutas 2016. aastal lõputöö teemal „Eesti valmisolek pagulaste vastuvõtmiseks“. Lõputöös uuriti Eesti valmisolekut massiliseks sisserändeks ning milline oli omavalitsuste, elanike kui ka erinevate institutsioonide valmisolek pagulaste vastuvõtmiseks.

Siseturvalisuse avaliku arvamuse 2022. aasta uuringus on muuhulgas kajastatud nii sisserände kui ka kriisideks valmisoleku teemad. Uuringust nähtub, et kõigist Eestit puudutavatest ohuolukoradest peab 77% Eesti elanikest kõige tõenäolisemaks suurt põgenike sisserännet. Eesti elanike ohutunne põgenike sisserände näol on kahe aastaga suurenenud koguni 47%. 2020. aastal pidas seda ohuks vaid 30% Eesti elanikest (Turu-uuringute AS, 2022, lk 3).

Lõputöö fookuseks on PPA Lääne prefektuuri roll Ukraina sõjapõgenike hädaolukorra lahendamisel ning vastuvõtupunkti loomisel ja selle töö. **Uurimisprobleem** on püstitatud küsimusena: millised olid 2022. aasta märtsist maini toimunud Ukraina sõjapõgenike massilise sisserändega seotud kriisijuhtimise peamised õppetunnid Lääne prefektuuri näitel?

Uurimisprobleemi täpsustavad kolm **uurimisküsimust**:

- 1) Kuidas oli PPA-s korraldatud massilise sisserändega seotud hädaolukorra lahendamine?
- 2) Kuidas toimus Lääne prefektuuris oleva vastuvõtupunkti loomine ja milline oli selle töökorraldus?
- 3) Millised olid peamised probleemid, mis seostusid põgenike vastuvõtmisega Lääne prefektuuris?

Lõputöö **eesmärk** on välja selgitada, kuidas tuli PPA Lääne prefektuuri näitel toime Ukraina sõjapõgenike kriisi lahendamisega, millised olid peamised õnnestumised ja kitsaskohad ning sellest lähtuvalt teha ettepanekud kriisijuhtimise parendamiseks.

Eesmärgi täitmiseks püstitab autor järgmised **uurimisülesanded**:

- 1) Analüüsida teaduskirjandust ja asjakohaseid õigusakte mõtestamaks lahti kriisi tähendust ja riiklikku kriisijuhtimissüsteemi.
- 2) Analüüsida põgenike massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaani ja selle rakenduskava.
- 3) Viia läbi ekspertintervjuud ja analüüsida nende tulemusi, et välja selgitada vastuvõtupunkti rajamisega ja selle töös hoidmisega seotud asjaolud ja kitsaskohad.
- 4) Analüüsida teooriat ja uuringu tulemusi ning teha järeldusi ja ettepanekuid, kuidas massilise seadusliku sisserändega efektiivsemalt toime tulla.

Lõputöö eesmärgi täitmiseks viiakse läbi kvalitatiivne empiiriline uuring. Laherand (2008, lk 24) kirjeldab kvalitatiivset uurimismeetodit kui küllaltki erinevate uurimisviiside kogumit, mis viiakse läbi uuritavate loomulikus keskkonnas ja on suunatud inimeste kogemustele, arusaamadele ning tõlgenduste mõistmisele. Laherand (2008, lk 24) on kirjutanud, et antud uurimismeetodit iseloomustab paindlikkus, mis võimaldab kirjeldada tegelikku elu ning selgitada uuringu raames välja tõsiasju.

Lõputöö koosneb kahest peatükist, millest esimene käsitleb teoreetilist ja teine empiirilist osa. Esimene peatükk selgitab erinevate autorite teoreetilisi seisukohti käsitledes, mis on kriis ja kuidas see jaguneb ning kuidas käsitletakse kriisi Eesti õigussüsteemis. Teises peatükis antakse riiklikku kriisijuhtimist reguleerivate seaduste ja õigusaktide alusel ülevaade Eesti kriisijuhtimise süsteemist. Dokumendianalüüsi ja ekspertintervjuude kaudu uuritakse PPA Lääne prefektuuri näitel, kuidas toimus Ukraina sõjapõgenike kriisi lahendamine selles prefektuuris. Uuringu tulemuste põhjal tehakse järeldused 2022. aasta märtsist maini toimunud sõjapõgenike sisserände kriisi lahendamise kohta ja leitakse vastused uurimisküsimustele. Samuti tehakse ettepanekud, kuidas edaspidi sarnaste kriiside lahendamisega efektiivsemalt toime tulla. Lõputöös kasutatakse õigusaktide redaktsioone 07.04.2023 seisuga.

1. TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

Esimese teoreetilisi lähtekohti käsitleva peatüki eesmärk on anda ülevaade kriisi, migratsiooni ja kriisijuhtimise olemusest ja teoreetilistest lähtekohtadest. Esimene alapeatükk selgitab, mida laialdaselt kasutusel olev termin kriis teaduskirjanduses tähendab ning kuidas erinevaid kriise liigitatakse, samuti mida tähendab kriis Eesti õigussüsteemis. Teises alapeatükis antakse vastus küsimustele, mis on migratsioon ning kes on migrant. Lisaks selgitatakse, milliseid õiguslikke seisundeid Eestis välismaalastele antakse ning mis on kehtiva õiguse tähenduses massiline sissēränne. Kolmandas alapeatükk käsitleb kriisijuhtimist ja selle siseriikliku korraldust.

1.1. Kriisi teoreetilised lähtekohad

.

1.1.1. Kriisi definitsioon

Tänapäevase käsituse järgi on kriis seotud inimtegevusega ja seetõttu käsitletakse kriisi sotsiaalse nähtusena ning kriisireguleerimist sotsiaalteaduse haruna. Kriisi ajal on sotsiaalne struktuur häiritud ja selle olulised funktsioonid ei toimi ning ühiskonna liikmetele ja nende varale on tekitatud oluline kahju. (Quarantelli, 2000, pp. 4-6)

Mitmete autorite erinevatest käsitlustest nähtub kriiside subjektiivne olemus. Eastham jt (1970, p. 463) kirjeldasid kriisi kui mõistet, mida laialdaselt kasutatakse, kuid isegi kriisivaldkonnas töötavad inimesed ei taha sageli ühe kindla definitsiooni juurde jääda. Boin (2004) on kriisi mõistet kirjeldades toonud välja asjaolu, et kriisist saab rääkida siis kui osalejad tunnevad olukorda kriisina. Inimesed võivad sama situatsiooni tunnetada erinevalt, mistõttu võivad samale olukorrale tekkida nii erinevad olukorrakirjeldused, ootused kui ka reageeringud. Kuna osalised tunnevad olukorda ning selle algust ja lõppu erinevalt, muudab see kriisi täpse alguse ja lõpu paika panemise keeruliseks. (Boin 2004, p. 166).

NATO kriisireguleerimise käsiraamat kirjeldab kriisi: “Ükskõik millist kriisi definitsiooni eelistada, tähtis on nõustuda, et kriis nagu ilu, mis on väga tihti vaataja silmades. Mis ühele on kriis, ei pruugi teisele sugugi olla” (NATO Crisis Management Handbook, 1999). Alljärgnev tabel toob ajalises järjekorras välja viie autori teooriad ja seisukohad mõtestamaks lahti kriisi olemuse.

Tabel 1. Kriisi teoreetilised lähtekohad (autori koostatud)

	Teooria autor	Kriisi teoreetiline lähtekoht
1.	Charles Hermann (1963, p. 64)	Kriisi iseloomustavad kolm tunnust: a) ohus on organisatsiooni prioriteetsed väärtused; b) ajaline surve olukorra lahendamiseks vajalike otsuste tegemisel; c) olukord on organisatsioonile ootamatu või ettenägematu
2.	Roux-Dufort ja Metais (1998, pp. 113-127)	Defineerivad kriisina ühiskonda suuresti mõjutavat sündmust, mis muudab keeruliseks suhted keskkonna ja erinevate süsteemide vahel ning nõuab samaaegselt sekkumist riigi tasandil. Kokkuvõtvalt on süsteemi normaalne toimimine häiritud, mis tekitab ebakindlust ja vajab viivitamatut sekkumist.
3.	(Boin, 2004, p 167)	Hinnangul on tegemist kriisiga kui: a) tajutakse ohtu ühiskonna peamistele väärtustele; b) olukorra lahendamiseks peab vastu võtma ajakriitilisi otsuseid; c) pole teada, mida tuleks olukorra lahendamiseks teha.
4.	(Ulmer, R. R., Sellnow, T. L., & Seeger, 2007, pp. 7)	Ootamatul tekkiv ja ebakindlust tekitav mitterutiinne sündmus või sündmuste jada, milles koonduvad nii ettearvatavad kui ka etteaimamatud mõjutegurid.
5.	(Alpaslan & Mitroff, 2021, pp 2)	Sündmus, mis on tingitud vähetõenäolise, aga suure mõjuga situatsioonidest või muu negatiivne muutus/taandareng, mis toob kaasa näitaja (indiviidi, organisatsiooni, kogukonna) normaalse tegevuse häirimise .

Nagu ülaltoodud tabelist nähtub on kriisi läbi aegade erinevalt defineeritud ning selle tunnused on ajas muutunud. Üks esimesi ning teaduskirjanduses klassikaks kujunenud Charles Hermann 1963. aasta käsitlusi selgitab kriisi kolmele tunnustele tuginedes. Kriisi iseloomustab oht organisatsiooni prioriteetsetele väärtustele, ajaline surve olukorra lahendamisel ning olukorra ettenägematus. Kui Charles Hermann kirjeldas kriisi organisatsiooni tasandil, siis Christophe Roux-Dufort ja Emmanuel Metais defineerisid 1998. aastal kriisi riigi tasandil. Roux-Dufort ja Metais käsitluses on kriis suure mõjuga sündmus, kus süsteemi normaalne toimimine on häiritud ning suhted erinevate süsteemide ja keskkonna vahel on keerulised, mistõttu peab riik viivitamatult sekkuma. Arjen Boini jt 2005. aasta käsitlus lisab eelmainitud kriisi iseloomustavate tunnuse hulka teadmatuse, kuidas kriisi lahendada. Olgugi, et erinevad teoreetikud on kriisi erinevalt defineerinud on neil definitsioonidel ühiseid omadusi. Ülaltoodud tabeli põhjal saab kriise kokku võtta kui ettearvamatuid ja kiiret sekkumist vajavaid olukordi, mis seavad ühiskonnas olulised väärtused ohtu ning mõjutavad asjaosalisi negatiivselt.

Eelnevaid definitsioone kokkuvõtvalt võib öelda, et kriisid:

1. omavad alati mõju inimtegevusele;
2. ohustavad ühiskonna põhilisi väärtusi või norme ja tekitavad ühiskonnas ebakindlust;
3. on ajaliselt ja sündmuste kulult ettenägematud, ei ole struktureeritud, reeglina ootamatud ja ainukordsed;
4. toovad kaasa mittestandardised olukorrad, kus organisatsioonid on sunnitud tegema rohkem ja erinevaid koordineeritud koostegevusi teiste gruppidega;
5. nõuavad aja-, meedia- või poliitilise surve all ja suures määramatuses kriitiliste otsuste langetamist.

Eelnevatest definitsioonidest nähtub, et kriisi kirjeldatakse sageli sündmusena, kuid levinud on ka kriisi käsitlused, mis selgitavad kriisi kui protsessi. Aarne Ermus ja Jaan Murumets toovad oma artiklis „Kriis, oht ja risk“ välja Rosenthal, Kouzmin jt käsitluse kriisist kui peiteaja, alguse ja kulminatsiooniga protsessist, millele järgneb tagajärgede kõrvaldamine (Rosenthal, U.; Charles, M. T.; 't Hart, P. 1989 ref Ermus, Murumets, 2020 ,lk 91)

1.1.2. Kriisi klassifikatsioon

Kõik, kes on tegelema kriisidega on ilmselt kokku puutunud kriiside klassifitseerimisega. Kuna kriise on palju erinevaid ja iga kriis on eelmisest erinev tuleb neid ka erinevalt lahendada. Osad erialakirjanduses levinud kriiside liigitused, näiteks loodusliku tekkepõhjusega kriisi eristamine inimtekkelisest kriisist, on igati loogilised ja pealtnäha iseenesest mõistetavad, kuid on ka teistsuguseid liigitusi. Selleks, et kriise lahendada või neid uurida on väga oluline erinevaid kriise omavahel eristada. (Gundel, 2005, pp 106).

Erialakirjanduses liigitatakse kriise üldjuhul kriisi tekkepõhjuse, ulatuse või tagajärgede järgi. Kriise on tekkepõhjuse järgi liigitatud inimtekkeliseks, looduslikeks ja tehnoloogilisteks. Inimtekkelisi kriise on omakorda veel liigitatud kuritegelikeks ja mittekuritegelikeks, majanduslikeks, sotsiaalseteks, kombineeritud või kompleksseteks kriisideks. Täiendavalt eristatakse inimliku eksimuse tagajärjel tekkinud inimtekkelisi kriise ja tahtlikult tekitatud inimtekkelisi kriise. Inimlikust eksimusest tekkinud kriisi põhjuseks on tavaliselt hooletus või tundmatus olukorras vale otsuse tegemine. Tahtlikult tekitatud kriis on näiteks sõja kuulutamine naaberriigile. Tagajärgede alusel eristatakse omavahel humanitaarse, majandusliku, sotsiaalse või mainekahjuga seotud kriisideks.

Ermus, Murumets (2020, lk 95-98) Tuginedes eeltoodule saab Venemaa Föderatsiooni täiemahulise sõja alustamist Ukrainas käsitleda kui inimtekkelist tahtlikult põhjustatud kriisi.

1.1.3. Kriis Eesti õigusruumis

Kuigi kriis on nii erialakirjanduses kui ka tavaelus laialdaselt kasutusel olev termin puudub sellel Eesti õigusruumis seaduslik definitsioon. Kehtivas seadusandluses kirjeldatakse kriisi läbi termini hädaolukord, mille definitsioon on sätestatud hädaolukorra seaduses. Termin hädaolukord võeti legaaldefinitsioonina Eesti õiguses esimest korda kasutusele 2001. aastal jõustunud hädaolukorraks valmisoleku seadusega, enne seda reguleeriti õiguslikult vaid eriolukorda ning hädaolukorral õiguslik tähendus puudus. (Siseministeerium, 2017, lk 17) Ametkonnad kasutavad mõistet kriis avalikkusega suhtlemisel, kuid kriisi all mõeldakse hädaolukorda.

Hädaolukorra seadus sätestab muuhulgas kriisireguleerimise, hädaolukorraks valmistumise ja selle lahendamise samuti elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikud alused. Hädaolukorra seadust rakendatakse riigi julgeolekut ja põhiseaduslikku korda ähvardavaks ohu valmistumisel, samuti kõrgendatud kaitsevalmiduse, erakorralise seisukorra ja sõjaseisukorra ajal, kui muudes seadustes ei ole sätestatud teisiti. (Hädaolukorra seadus, 2017)

Hädaolukord on (Hädaolukorra seadus, 2017, § 2 lg 1): „sündmus või sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid.“ Täpne hädaolukorra määratlus on välja toodud iga hädaolukorra lahendamist juhtiva asutuse asjakohases hädaolukorra riskianalüüsis. (Siseministeerium, 2021, lk 9) Hädaolukorda juhib Vabariigi Valitsuse poolt määratud asutus või elutähtsa teenuse toimepidavust korraldav asutus. Hädaolukorda ametlikult riigis välja ei kuulutata vaid seda lahendav asutus otsustab, kas tegemist on hädaolukorraga või mitte. (Siseministeerium, 2017, lk 9)

Kavandamisel olev uus tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu võtab Eesti õigusruumis kasutusele mõiste kriisiolukord. Eelnõu ühendab seni eraldi seadustena kehtivad erakorralise seisukorra seaduse (ErSS), riigikaitse seaduse (RiKS) ja hädaolukorra

seaduse (HOS). Uuenduse eesmärk on võimalikult väheste omavahel süstematiseeritud õigusaktide alusel luua terviklik ja loogiline süsteem põhiseaduses (PS) sätestatud erikordadeks valmistumiseks ja nende lahendamiseks. Eelnõu loob uue juhtimise ja meetmete kogumi „kriisiolukord“. (Tsiiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, 2023)

Uue kriisiolukorrana mõistetakse kõiki neid sündmusi, mis võivad kujutada ohtu riigi julgeolekule, ohustada põhiseaduslikku korda, tekitada ulatuslikke häireid ühiskonna toimimises, seada vahetusse ohtu paljude inimeste elu ja tervise ning põhjustada suure majandusliku, varalise või keskkonnakahju. Kokkuvõtvalt kõik sellised sündmused, millel on laiaulatuslik mõju ning riik peab tegema ettevalmistusi kaitsmaks end ähvardavate või juba realiseerinud ohtude eest. (Tsiiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, 2023)

Kriisiolukord kehtestatakse nii tsiiviilkriisi kui ka riigikaitsekriisi lahendamiseks ning selle otsustab Vabariigi Valitsus lähtudes vastavate asutuste ohuhinnangutest ning muust asjassepuutuvast informatsioonist. Lisaks riiklikule kriisiolukorrale võib kriisiolukord olla ka piirkondlik. Kriisiolukorra kehtestamise eelduseks on, et sündmust ei ole võimalik lahendada ilma eelnõus välja toodud kriisiolukorrale ettenähtud juhtimiskorraldust rakendamata, ilma kriisiolukorras kohaldatavaid meetmeid rakendamata, ilma mitme asutuse- või isikutevahelise koordineeritud koostööta või tavaolukorrast rohkem ressursse kaasamata. (Tsiiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, 2023)

Kavandamisel olev eelnõu eristab selgelt tsiiviilkriisi ja riigikaitsekriisi. Uue valmiva seaduse tähenduses on tegemist tsiiviilkriisiga, kui mingi olukord põhjustab tõsiseid ja laialdasi häireid ühiskonna toimimises, seab vahetult ohtu paljude inimeste elule ja tervisele või tekitab suure varalise, majandusliku või keskkonnakahju. Ehk kui kriisiolukorra on põhjustanud loodusõnnetus, nakkushaiguse levik või katastroof on tegemist tsiiviilkriisiga. Riigikaitse kriisiolukorrana mõistetakse ohtu põhiseaduslikule korrale, teise riigi poolset sõjalist rünnakut või ohtu selliseks rünnakuks. (Tsiiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, 2023)

1.2. Ränne ja rändekriis

1.2.1. Ränne ja selle klassifikatsioon

Ränne ehk migratsioon on nähtusena sama vana kui inimkond, rahvaste ränded ulatuvad tagasi 300 000 aasta taha kui nüüdisinimene liikus üle Aafrika mandri, kust omakorda 70 000 – 50 000 aastat tagasi liiguti Aiasse ja Okeaaniasse ning 40 000 aastat tagasi Euroopa mandrile (Schrover, 2022, pp. 35). Sarnaselt kriisile puudub ka rändel ehk migratsioonil kindel üldtunnustatud definitsioon ning teoreetikud on nähtust tõlgendanud erinevalt. Lihtsustatult tähendab ränne inimeste füüsilist liikumist ühest asukohast teise. (De Lauri, 2020, pp. 133)

Kindlasti ei saa igasugust inimeste liikumist, olgu see siis riigisisene või rahvusvaheline, rändeks nimetada. Liigutakse nii turismi kui ka töö eesmärgil ning selliste reisijate eesmärk ei ole pikaks ajaks võõrsile jääda. Rände ehk migratsiooni definitsiooni oluline osa on elukohavahetus. Rännet on võimalik liigitada mitmete erinevate tegurite alusel, näiteks jaguneb ränne siserändeks ja välisrändeks. Siserände all mõistetakse inimese ümberasumist riigisiselt ning välisränne tähendab elukoha muutmist ühest riigist teise. Kestvuse järgi liigitatakse ränne omakorda ajutiseks ja alaliseks. Ajutine ränne tähendab lühiajalist elukoha muutust ning alaline ränne uude elukohta pikaajaliselt elama asumist. (Jürgenson, *et.al.*, 2011, lk. 4)

Riigi vaatest jagatakse ränne liikumise suuna järgi sisserändeks ehk immigratsiooniks ning väljarändeks ehk emigratsiooniks. Sihtriigi vaates on tegemist immigratsiooniga siis kui riiki kolivad inimesed, kelle alaline elukoht oli mõnes muus riigis. Emigratsiooniga on tegu siis kui inimesed kolivad alaliselt riigist välja. (International Organization for Migration, 2019, p. 106, 103)

Eraldi käsitletakse ka vabatahtlikku ja sunniviisilist rännet. Vabatahtliku rände puhul on inimene ise otsustanud oma elukohta muuta, kuid sunniviisilise rände puhul on inimene sunnitud oma elukohast lahkuma. Vabatahtliku rände puhul lahkuvad inimesed kodunt peamiselt majandusliku motivatsiooni tõttu, kuid sunniviisilise rände puhul lahkutakse koduriigist näiteks loodusõnnetuste või sõja tõttu. Kõiki sunniviisilise rände vorme ei saa ühesuguseks nähtuseks pidada. Sunniviisilisel rändel on mitmeid jaotusi, sest omavahel erinevad näiteks põgenemine, evakueerimine või deporteerimine. Sunniviisilist migratsiooni on liigitatud järgmiselt:

1. Põgenemine eluohtliku sundsituatsiooni tõttu;
2. Evakueerimine hädapiirkonnast ning pärast hädaolukorra möödumist sinna naasmine;
3. Pagendamine ruumilise rahvastiku mobiilsuse kasvatamiseks;
4. Ümberasustamine ehk gruppide sunniviisiline ja sihipärane ümber paigutamine;
5. Deporteerimine;
6. Väljasaatmine ehk riiklike institutsioonide seaduslik tegevus. (Jürgenson, *et al.*, 2011, lk. 5-6.)

1.2.2. Migrandi mõiste ja õiguslik seisund

Inimene, kes kolib ajutiselt või alaliselt mis tahes põhjustel oma alalisest elukohast mujale elama nimetatakse migrantiks. Ebaseaduslikeks migrantideks nimetatakse isikuid, kes on riigipiire ületanud ilma õigusliku aluseta. (De Lauri, 2020, p. 133)

Rahvusvahelises õiguses puudub sõnale *migrant* täpne seaduses sätestatud määratlus. Tegemist on üldterminiga, mis hõlmab endas erinevate õiguslike seisunditega inimesi. Ühinenud Rahvaste Organisatsioon (edaspidi ÜRO) määratleb rahvusvaheliseks migrantiks kõiki inimesi, kes on kolinud uude riiki. Migrandi mõiste hõlmab katusterminina mitmeid rahvusvahelises õiguses sätestatud isikute õiguslikke seisundeid, kuid migrantiks ei nimetata sõja või tagakiusamise eest põgenevaid inimesi (International Organization for Migration, 2019, p. 64, 103). Konfliktide, loodusõnnetuste või muu kriisi tõttu elukohast lahkunud isikud vajavad sihtriigis nii kaitset kui ka humanitaarabi seadusest tulenevate õiguste näol, mida pelgalt migrandi staatus neile ei võimalda. Rahvusvahelises humanitaarõiguses ei ole migrantidel õiguskaitset, küll aga on neil võimalik saada kaitset pagulastena. (De Lauri, 2020, pp. 133-134)

Isikule antakse pagulase staatus ÜRO 1951. aasta pagulasseisundi konventsioonile (edaspidi konventsioon) ja selle 1967. aasta protokollile tuginedes, muuhulgas sätestatakse konventsioonis pagulase staatuse kriteeriumid aga ka õigused ja soodustused, mida osalisriik peab pagulasele võimaldama (De Lauri, 2020, pp. 173). Pagulasseisundi konventsiooni alusel on pagulane inimene, kes: „põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsuse järgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda“ (Pagulasseisundi konventsioon, 1951).

Eesti liitus konventsiooni ja selle 1967. aasta protokolliga 1997. aastal. Konventsiooniga liitudes laienes Eestile kohustus põhjendatud tagakiusamise eest välismaalasi kaitsta. Konventsiooni neljas ja viies peatükk sätestavad, mida peab osalisriik pagulasele võimaldama. Muuhulgas peab osalisriik konventsioonis sätestatud korras tagama pagulasele eluaseme, võimaldama riikliku hariduse omandamist, andma pagulastele riikliku toetust ja abi, tagama sotsiaalõiguse ja töötamisega seonduvad õigused. Osalisriik on konventsioonis sätestatud korras kohustatud tagama pagulasele haldusabi, liikumisvabaduse, lisaks peab väljastama pagulasele isikutunnistus ja reisidokumendi. Osalisriik ei saada oma territooriumil seaduslikult viibivat pagulast välja riiki kus ta võib ohtu sattuda. (Pagulasseisundi konventsioon, 1951) Siinkohal on oluline märkida, et konventsiooni mõistes on pagulane vaid kitsa piiritletusega põhjendatud tagakiusamise eest põgenev isik. Konventsiooni käsitus pagulastest ei maini põgenemist sõjalise konflikti eest. Arvestades eeltoodut, siis sisuliselt ei saa kõiki Ukraina sõjapõgenikke pagulastena käsitleda.

Euroopa Liidu Nõukogu võttis olukorra lahendamiseks 04.03.2022 vastu nõukogu rakendusotsuse nr 2022/382 rakendamaks direktiivi 200/55/EU artiklit 5. Rakendusotsuse vastu võtmise eesmärk on kehtestada ajutine kaitse neile Ukrainas elavatele Ukraina kodanikele, kellest on 24.02.2022 Venemaa relvajõudude Ukrainasse tungimisse tagajärjel saanud põgenikud. Lisaks antakse ajutine kaitse neile kolmandate riikide kodanikele, kellel oli enne 24.02.2022 Ukrainas välja antud pagulasseisund või samaväärne kaitse. Ajutine kaitse antakse ka neile Ukraina ja kolmandate riikide kodanikele või kodakondsuseta isikutele, kes tõestavad, et elasid enne 24.02.2022 seaduslikult Ukrainas ning, kes ei saa turvaliselt naasta oma päritoluriiki. Ehk rakendusotsuse nr 2022/382 alusel ning kooskõlas direktiiviga nr 200/55/EU võivad kõik Euroopa liidu liikmesriigid humanitaarsetel põhjustel laiendada ajutist kaitset lisaks enne 24.02.2022 Ukrainas elavatele Ukraina kodanikele ka kõigile teistele kodakondsuseta isikutele või muude kolmandate riikide kodanikele, kes pidid Venemaa poolt alustatud täiemahulise sõja tõttu Ukrainast põgenema, näiteks ka neile isikutele, kes seaduslikult õppisid või töötasid Ukrainas kirjeldatud sündmuste ajal. Vältimaks perede omavahelist lahku minemist neile antud erinevate staatuste tõttu antakse ajutine kaitse ka isikute pereliikmete juhul kui pereliikmed viibisid ja elasid massilise sisserände vallandanud sündmuste ajal Ukrainas. (Euroopa Liidu Nõukogu, 2022)

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS) sätestab Euroopa Liidu õigusaktidest lähtudes muuhulgas välismaalase Eestis ajutise viibimise, elamise või töötamise õiguslike aluseid. Sama seaduse tähenduses on välismaalane kolmanda riigi kodanik või kodakondsuseta isik. Kolmanda riigi kodanikuna mõistetakse välismaalast, kes on muu riigi kui Euroopa Liidu liikmesriigi, Šveitsi Konföderatsiooni, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi kodanik. Massiline sisseränne on nimetatud seaduse mõttes suure arvu välismaalaste omaalgatuslik või evakueerimiskavas ettenähtud saabumine konkreetsest riigist või geograafilisest piirkonnast. (Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus¹, 2005)

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 5 lg 1 alusel tähendab ajutine kaitse erandlikku menetlust, mille eesmärk on massilise sisserände või eeldatava massilise sisserände korral viivitamatult ajutist kaitset anda välismaalasele, kes ei saa tagasi pöörduda oma päritoluriiki. Ajutist menetlust kasutatakse siis kui on oht, et rahvusvahelise kaitse süsteem ei suuda sisserännet ära menetleda. Sama seaduse sama paragrahvi lg 2 sätestab ajutise kaitse saajana välismaalase, kes on sunnitud oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on sealt evakueeritud ning kes ei saa turvaliselt ja püsivalt sinna tagasi pöörduda. Ajutise kaitse saaja on ka välismaalane, kes on põgenenud relvakonflikti ning püsiva vägivalla piirkonnast. Ajutise kaitse saaja võib olla ka välismaalane, kes on langenud inimõiguste süsteemse või üldise rikkumise ohvriks või kelle puhul ähvardab tõsine oht inimõiguste rikkumise ohvriks langeda. (Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus¹, 2005)

1.2. Kriisijuhtimine ja selle riiklik korraldus

1.3.1. Kriisijuhtimise definitsioon

Nii nagu kriis on oma olemuselt keeruline nähtus on ka kriisijuhtimine riigile ja ametkondadele raske ülesanne. Kriisiolukorra muudab keeruliseks olukorra uudsus ning sellega kaasnev šokk, sest tavaliselt me lähtume oma tegevustes varasematest teadmistest ja kogemustest, kuid uudses kriisisituatsioonis varasemad kogemused puuduvad (Graham, W., E, Maytorena., 2011, pp. 345-364). Samas vajab kriis viivitamatut tegutsemist, et ära hoida võimalikult palju negatiivseid tagajärgi (Glaesser, 2006). Eestikeelses teaduskirjanduses kasutatakse sõnu kriisijuhtimine, kriisireguleerimine ja kriisiohje sünonüümidenä.

Kriiside, olgu need siis looduslikud või inimtekkelised, juhtimine eeldab erinevate osapoolte kooskõlastatud tegevusi, mis ületavad tihti nii ametkondade vahelisi kui ka geograafilisi piire. Olgugi, et täiesti uut tüüpi kriise esineb harva siis algavad enamik kriise siiski ootamatult. Kriisireguleerimine peab valmis olema nii ootuspärasteks kui ka ootamatuteks kriisideks ning nii asutusi kui ka inimesi erinevat tüüpi kriisideks ette valmistama.

Kuna kriisi kui nähtuse puhul on tegemist protsessiga, millel on kujunemine, kulminatsioon ja hääbumine, siis on oluline ka kriisijuhtimist protsessina vaadelda. Edukas kriisijuhtimine nõuab kriisi ennetust, selleks valmistumist, sellele reageerimist ja kriisist taastumist. Riigi mõistes tähendab kriisijuhtimine järjepidavat tähelepanu ja panust nõudvaid tegevusi. (Ermus, Murumets, 2020 lk 87) Boin. *et.al* (2005, p. 10) on oma raamatus poliitilistest väljakutsetest ja reaalsusest avalikus juhtimises kriisi ajal sõnastanud kriisijuhtimise põhiülesanded:

1. kriisi lahti mõtestamine või sellele tähenduse andmine (*sense making*);
2. otsuste langetamine (*desision making*);
3. tähenduse omistamine (*meaning making*);
4. lõpetamine (*terminating*);
5. õppimine (*learning*).

Mõtestamise all peetakse silmas rohkemat kui info jagamist ja mustrite tuvastamist. Kriisi ilmnemisel peab avalik juhtkond tagajärgedega tegelemiseks kasutusele võtma vajalikud meetmed. Enamik kriise tekitvad eskalatsiooni tulemusena, mitte ei realiseeru suure pauguga. Poliitika kujundajatel tuleb ebamäärasuse ja mitmetähenduslike ning vastuoluliste signaalide järgi ära tunda, et midagi tavapäratut on arenemas. Kriisi juhtimisel tuleb langetada otsuseid, mida igapäevaselt ei tehta. Olemasolevaid ressursse tuleb hakata prioritseerima, et need oleksid mõistlikult jaotatud. Kriisile tõhus reageerimine eeldab asutuste vahelist ja valitsuste vahelist koordineerimist ja head koostööd. Kriisi juhtimine nõuab paindlikust, improvisatsiooni ja reeglitest kõrvale kaldumist. Selleks, et kriisijuhtimine oleks tõhus peavad otsuseid ellu viivate asutuste tegevused olema koordineeritud. Selline koordineerimine, aga ei ole kriisijuhtimisega seotud operatsioonides tavapärane omadus. (Boin. *et.al* 2005, p. 12)

Kriisiolukorrad tekitavad nii inimestes, meedias kui ka juhtides soov kriise raamistada. Inimesed tahavad teada, mis täpselt toimub ning kuidas ja mida nad saavad oma huvide

kaitsmiseks ära teha. Seetõttu on kriisikommunikatsioon niivõrd olulisel kohal. Demokraatlikud riigid ei saa kaua kriisiolukorras olla, varem või hiljem peab olukord normaliseeruma või tekkima uus normaalsus. Väga tähtis on tagada selle õigeaegne toimumine. Peale kriisi lõppu kriisidest õppimine on kriisijuhtimises üks vähem arenenumaid aspekte. (Boin. *et.al*, 2005, p. 14)

Boin on kriisijuhtimist kirjeldanud läbi viie etapi riiklikule korraldusele tuginedes. (Augustine, 2010, lk 19) on kriisijuhtimise jaganud kuude etappi, milleks on kriisi ennetamine, kriisijuhtimiseks valmistumine, kriisi teadvustamine, kriisi ohjeldamine, kriisi lahendamine ja kriisist õppimine.

Kriisid pälvivad suurt meedia tähelepanu alles siis kui need on kas halvasti lahendatud või üldse lahendamata jäänud. Ennetatud kriisid enamasti tavainimeseni ei jõua. Oluline on kriisideks valmistuda juba headel aegadel ning seeläbi kriisi ennetada. Kriisideks valmistumisel on oluline tavaolukorras võimalikult palju otsuseid teha ära. Kriisi ajal võivad lihtsana näivad ülesanded muutuda keeruliseks ning tekitada lisastressi. Enne kriisi otsuste vastuvõtmine ja plaani paika panemine on oluline, et kriisi ajal saaks tegeleda ainult kriisi lahendamisega. Kriisijuhtimiseks valmistumise käigus tuvastatakse asutuse nõrgad kohad ja koostatakse plaan, et kriisi lahendamiseks olulised vahendid oleksid kriisiajal asjaosalistele kättesaadavad. Koostatakse ka teavituspiaan, et tagada olukorrateadlikkus ning viimaks tehakse eelmainitud plaanid võtmeisikutele teatavaks. Sellist praktikat kasutatakse tihti äritegevuses, kus tavaolukorras koostatakse kriisijuhtimise plaan, kuid sarnast praktikat kasutatakse ka mujal valdkondades. (Augustine, 2010, lk 22-34)

Selleks, et kriisi efektiivselt lahendada on oluline potentsiaalne kriis võimalikult varajases staadiumis ära tunda. Potentsiaalset kriisi ja sellele viitavaid märke eirates võib olukord süveneda ja tekitada tagajärgi, mida õigeaegne ja kiire sekkumine oleksid saanud ära hoida. Kui kriis on teadvustatud tuleb esimesel võimalusel seda ohjeldama hakkama. Kriisi ohjeldamise all mõeldakse juba tekkinud negatiivsete tagajärgedega tegelemist, kiirete otsuste vastu võtmist ja asjaosalistele kiiret info edastamist. (Augustine, 2010, lk 39-48)

Selleks, et kriisi tagajärjed oleksid võimalikult väiksed tuleb kriis võimalikult kiirelt lahendada. Kriisi lahendamisel on oluline olukorrateadlikkus. Tuleb jälgida uusi arenguid ja eristada oluline info ebaolulisest, panna paika prioriteedid ning neile

keskenduda. Tuleb võtta kasutusele olemasolev kriisiplaani ning koostöös lahendada olukord. Kuigi tavaliselt mõistetakse kriisi kui negatiivset nähtust, siis on sellel ka positiivne külge. Kriis toob välja süsteemi kitsaskohad ning aitab ellu viia olulisi muutusi. Möödunud kriisi analüüsimine aitab järgmiste kriisidega paremini toime tulla ja edaspidi nendeks paremini valmis olla. (Augustine, 2010, lk 52-63)

1.3.2. Kriisijuhtimine Eesti õigussüsteemis

Eestis õigusruumis võeti kriisireguleerimine kui mõiste kasutusele 2001. aastal ning täna on selle legaalse definitsioon ja kriisireguleerimise põhimõtted sätestatud hädaolukorra seaduses (Siseministerium, 2021, lk 9). Olgugi, et kriisil ei ole seaduses sätestatud definitsiooni on seadusandja kriisireguleerimise hädaolukorra seaduses täpselt defineerinud. Hädaolukorra seadus § 2 lg 1 sätestab kriisireguleerimise tähenduse, milleks on meetmete süsteem, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist, selleks valmistumist ja selle lahendamist (Hädaolukorra seadus, 2017).

Hädaolukorra ennetamise eesmärk on ära hoida hädaolukorra teket, takistada mingi sündmuse hädaolukorraks muutumist või vähendada juba tekkinud hädaolukorra tagajärge. Hädaolukorra ennetamisel on oluline koostöö ning ennetustöösse peaksid lisaks riigiasutustele kaasatud olema ka eraõiguslikud juriidilised isikud. Ennetustöö keskendub elanike teavitamise ja nende teadlikkuse parandamisele, et nad saaksid hädaolukorras hakkama, kuid ideaalis vältida üldse nende hädaolukorda sattumist. (Siseministerium, 2021, lk 8)

Hädaolukorraks valmistumise eesmärk on valmistada hädaolukorraga toime tulemiseks või selle lahendamiseks ette nii isikuid kui ka asutusi. Valmistumine hõlmab riskianalüüside, hädaolukorra plaanide, hädaolukorra lahendamise seotud regulatsioonide või juhendite koostamist ning kriisireguleerimiskoolituste ja -õppuste korraldamist. (Siseministerium, 2021, lk 8). Hädaolukorra seadus § 18 lg 1 selgitab, et kriisireguleerimisõppusi korraldatakse hädaolukorra lahendamise võime kontrollimise ning hädaolukorra lahendamise harjutamise eesmärgil. Sama seaduse ja paragrahvi lg 2 kohustab hädaolukorra lahendamist juhtival asutusel korraldada eelmainitud õppuseid vähemalt kord kahe aasta jooksul (Hädaolukorra seadus, 2017).

Hädaolukorra lahendamise eesmärk on juba tekkinud hädaolukorra võimalikult kiire ja kooskõlastatud lahendamine, kus esmatähtis on ohus olevate inimeste elu ja tervis. Hädaolukorra lahendamiseks peavad mitmed asutused koos ühise eesmärgi nimel

töötama ning see eeldab tavaolukorrast erinevate juhtimiskorralduste rakendamist ja suuremate ressursside kaasamist. (Siseministeerium, 2021, lk 8-9)

Hädaolukorra seaduse § 3 sätestab neli üldist põhimõtet, millele kriisireguleerimine Eestis tugineb. Esimene põhimõte näeb ette, et iga asutus või isik vastutab oma valdkonna kriisireguleerimisülesannete ja nende täitmise eest. Teine on ülesannete jäävuse põhimõte, mille kohaselt hädaolukorra või eriolukorra ajal täidab iga asutus või isik oma põhitegevusega seotud ülesandeid edasi. Kolmas ehk lähimuse põhimõte näeb ette, et kriisireguleerimisalased tegevusi viiakse ellu võimalikult madalal vajalikul tasandil. Neljas hädaolukorra seaduses sätestatud põhimõte hõlmab endas ametkondade ülest koostööd, mis tähendab, et hädaolukordade ennetamiseks, nendeks valmistumisel ja nende lahendamisel teevad asutused ja isikud koostööd ning pakuvad üksteisele igakülgselt abi. (Siseministeerium, 2021, lk 8-9)

Selleks, et asutustel oleksid tagatud vajalikud õigused rakendada erinevaid meetmeid ka siis kui sündmus ei ole veel ulatuslik ega pole hädaolukorraks arenenud on kasutusele võetud *hädaolukorra ohu* määratlus (Siseministeerium, 2021, lk 9). Hädaolukorra seadus § 2 lg 2 defineerib hädaolukorra ohtu kui olukorda, kus ilmnenud asjaoludele objektiivset hinnangut andes võib pidada tõenäoliseks, et sündmus või sündmuste ahel või mõne elutähtsa teenuse häire võib laieneda hädaolukorraks (Hädaolukorra seadus, 2017).

Hädaolukorra seadus § 15 lg 2 defineerib hädaolukorra lahendamise plaani (HOLP) kui koostöökokkulepet milles lepitakse hädaolukorda juhtiva asutuse ja selle koostööpartnerite poolt kokku hädaolukorra lahendamise korralduse (Hädaolukorra seadus, 2017). HOLP on vajalik, et oleks tagatud reageerivate asutuste ja isikute ühtne tegutsemine olukorras, kus kindlaks kujunenud juhtimise korraldus ja tegutsemine enam ei toimi (Siseministeerium, 2021, lk 33).

HOLP-is kirjeldatakse, kuidas mingit hädaolukorda lahendada. HOLP-i eesmärk on konkreetselt paika panna, kuidas mingit hädaolukorda lahendatakse ning muuhulgas selgitab HOLP seda, millised asutused või isikud hädaolukorra lahendamisse kaasatakse, milline on juhtimis- ja töökorraldus, milline on kommunikatsiooniplaan, milliseid ressursse kaasatakse ning millised on vajadusel kasutusele võetavad varud. (Siseministeerium, 2017, lk 57) Oluline on meeles pidada, et HOLP-id ei määra asjasse puutuvate asutuste kriisiaegset juhtimis- ja töökorraldust vaid on abistavaks dokumendiks

asutuste enda kriisi ajal töökorda reguleerivate dokumentide kõrval (Siseministeerium, 2021, lk 36).

Vabariigi Valitsus määras oma 2021. aastal vastu võetud määruses (vt § 2) hädaolukorra lahendamist juhtivad täidesaatva riigivõimu asutused, mille kohaselt lahendab PPA põgenike massilisest sisserändest tingitud hädaolukorra lahendamist, selle kohta plaani koostamist ning riskikommunikatsiooni korraldamist. PPA juhtida on veel äkkrünnakust, massilisest korratusest ning ulatuslikust merepäästesündmusest, sealhulgas reostusest piirvalvekogust tingitud hädaolukord. (Vabariigi Valitsus, 2021)

2. EMPIIRILINE UURING

Teise, empiirilist uuringut käsitleva, peatüki eesmärk on anda ülevaade lõputöö raames tehtud uuringust ning nende tulemustest. Peatükk koosneb kolmest alapeatükist, millest esimene kirjeldab uuringu protsessi ja valimit. Teine alapeatükk annab ülevaate uuringu raames tehtud dokumendianalüüsi ja intervjuu tulemustest ning võrdleb neid omavahel. Kolmandas alapeatükis tuuakse välja uuringu järeldused ja nende põhjal tehtud ettepanekud PPA-le.

2.1 Uuringu metoodika, protsess ja valim

Lõputöös läbiviidava uuringu eesmärk on analüüsida, kuidas tuli PPA Lääne prefektuur toime 2022. aasta märtsist kuni maini toimunud Ukraina sõjapõgenike kriisi lahendamisega. Püstitatud eesmärgi täitmiseks ja uurimusküsimustele vastamiseks viiakse läbi empiiriline uurimus. Selleks kasutatakse kvalitatiivset uurimismeetodit, et kirjeldada tegelikku elu ning selgitada uuringu raames välja tõsiasju (Laherand 2008. lk 24). Uuringu keskseks objektiks on 2022. aasta märtsist maini toimunud Ukraina sõjapõgenike kriis ja selle lahendamine PPA Lääne prefektuuri poolt. Täpsemalt ajavahemik kui PPA rakendas massilise sisserände hädaolukorra lahendamise plaani.

Kvalitatiivne uurimismeetod võimaldab keskenduda uurimustöös sotsiaalsetele protsessidele (Õunapuu, 2014, lk 58). Uurimus põhineb inimeste teadmiste, eesmärkidele ja arvamustele (Õunapuu, 2014, lk 56-57). Kvalitatiivse uurimuse lähtekohaks on tegeliku elu kirjeldamine ja uurimismeetodit kasutades kirjeldatakse uuritavat objekti võimalikult terviklikuna. Kvalitatiivse uurimuse eesmärk on nii leida kui ka avalikustada uusi tõsiasju, mitte tõestada juba olemasolevaid väiteid (Hirsjärvi, *et al.*, 2010, lk 152). Dokumendianalüüs on meetodina ajasäästlik, sest analüüsitakse juba varem kogutud andmeid, mistõttu ei ole eelnevalt vaja andmeid ise koondada. Samas võib vajalikke andmeid olla keeruline leida, sest dokumendid ei pruugi uuringu jaoks vajalikke andmeid sisaldada (Bowen, 2009, pp. 31–32).

Uuringuks vajaminevate andmete saamiseks kasutatakse lõputöös **andmekogumismeetodina** kvalitatiivset dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud eksperdiintervjuud. Dokumendianalüüs on süstemaatiline meetod, mis võimaldab uurida erinevaid dokumente ja nendes olevat sisu hinnata ja analüüsiks sobivad andmed kokku koondada (Bowen, 2009, p. 27). Dokumendianalüüsi eesmärk on analüüsida massilise sisserände hädaolukorra plaani ja selle rakenduskava, et teada saada, kuidas on plaanitud

suure hulga välismaalaste sisenemine Eestisse lühikese aja jooksul. Dokumendianalüüsi **valimiks** on riikliku kriisijuhtimisega seotud dokumendid: Lõputöö raames analüüsitakse PPA 2019. aasta massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorra lahendamise plaani (vt. käesoleva töö lk 23) ja selle rakenduskava. **Teise andmekogumismeetodina** kasutatakse lõputöös intervjuud, täpsemalt poolstruktureeritud ekspertintervjuud. Andmekogumismeetodina iseloomustab intervjuusid paindlikkus, mis võimaldab andmekogumist vastavalt intervjuueeritavale või olukorrale reguleerida. Intervjuu eeliseks on võimalus varieerida teemade järjekorras ning ka vastuste tõlgendamisel on rohkem võimalusi kui näiteks küsitluste puhul. Intervjuud läbi viies on vajadusel võimalik vastuseid täpsustada ja intervjuueeritav saab oma seisukohti põhjendada, mis omakorda võimaldab intervjuerijal saada põhjalikumaid ja informatiivsemaid vastuseid. Samas on intervjuul ka puudusi- intervjuueeritav võib anda ebavajalikku teavet või võib tema vastustesse sattuda vigu. Hirsjärvi, *et al.* (2010, lk 192). Andmekogumismeetodina valiti eksperdiintervjuu, sest intervjuueeritavad tunnevad oma valdkonda põhjalikult ning omavad erialateadmisi, mis aitavad uurimuse eesmärki kõige paremini täita. Intervjuueeritavad on valitud eesmärgipärast **valimit** kasutades. Eesmärgipärane valim tähendab, et vastavalt eesmärgile kaasatakse valimisse inividid, kellel on uurimuse eesmärgist tulenevalt olulisi kogemusi ning kes vastavad konkreetsele kriteeriumile (Õunapuu, 2014, lk 150).

Lõputöö raames tehtud intervjuude läbi viimisel on intervjuueeritavate valimiks ajavahemikul märts - mai 2022 Ukraina sõjapõgenike massilise sisserände kriisi lahendamisel erinevatel tasanditel juhtivates rollides olnud PPA ametnikud. Intervjuueeritavate seas on ametnik PPA strateegilisest staabist ja ametnikud Lääne prefektuuri operatiivstaabist ning sõjapõgenike vastuvõtupunktis juhtivates rollides olnud ametnikud. Intervjuud viidi läbi formuleeritud küsimuste alusel (lisa 1), kuid intervjuu kulg oli vaba. Lõputöös on intervjuueeritavate anonüümsus tagatud nime muutumisega ehk intervjuueeritavad on nummerdatud vastavalt nende rollile kriisi lahendamisel ning lõputöös esitatakse intervjuu tulemused vastava numeratsiooni alusel. Intervjuueeritavad digiallkirjastasid uuringus osalemise nõusoleku vormi, milles selgitati uuringu eesmärki ja käiku (lisa 2). Dokumendianalüüsi tulemusi võrreldakse ekspertintervjuude tulemustega, et saada aru, kas 2022. aasta märtsist maini toimunud Ukraina sõjapõgenike massilist sisserännet oli võimalik plaani järgi lahendada. Lisaks tuuakse välja peamised probleemid kriisi lahendamisel.

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

Tabel 2. Intervjuueritavate andmed, intervjuu aeg ja kestvus (autori koostatud)

	Intervjuueritava roll kriisi lahendamisel	Intervjuu aeg	Intervjuu kestus
Intervjuueritav 1.	PPA strateegiline staap	04.04.2023	36:89
Intervjuueritav 2.	Lääne prefektuuri operatiivstaap	31.03.2023	36.46
Intervjuueritav 3.	Lääne prefektuuri operatiivstaap	31.03.2023	25.08
Intervjuueritav 4.	Lääne prefektuuri operatiivstaap	06.04.2023	26.53
Intervjuueritav 5.	Juhtiv roll vastuvõtupunktis	08.04.2023	1:04:17
Intervjuueritav 6.	Juhtiv roll vastuvõtupunktis	30.03.2023	49:34
Intervjuueritav 7.	Juhtiv roll vastuvõtupunktis	30.02.2023	35:38

2.2. Uuringu tulemused

2.2.1. Dokumendianalüüsi tulemused

Dokumendianalüüsi eesmärk on analüüsida massilise sissērände hädaolukorra plaani (edaspidi D1) ja selle rakenduskava (edaspidi D2), et teada saada, kuidas on plaanitud lahendada suure hulga välismaalaste sisenemist Eestisse lühikese aja jooksul. Dokumendianalüüs on seotud esimese uurimisküsimusega: kuidas oli PPA Lääne prefektuuris korraldatud massilise sissērändega seotud hädaolukorra lahendamine? Dokumendianalüüsis otsitakse vastust ka teisele uurimisküsimusele: kuidas toimus Lääne prefektuuris oleva vastuvõtupunkti loomine ja milline oli selle töökorraldus?

Tabel 3. Dokumendianalüüsi kategooriad ja selle koodid (autori koostatud)

Kategooria 1	Kood nr 1. Hädaolukorra tähendus
Hädaolukorra ja massilise sissērände tähendus	Kood nr 2. Hädaolukorra olulisemad mõjud PPA-le
	Kood nr 3. Massilise sissērände tähendus
	Kood nr 4. HOLP-i rakendamine
Kategooria 2	Kood nr 1. Hädaolukorra juhtimine
Massilise sissērändest tingitud kriisi juhtimise üldine korraldus	Kood nr 2. Hädaolukorra lahendamise eesmärgid
	Kood nr 3. Hädaolukorra lahendamine
Kategooria 3	Kood nr 1. Vastuvõtupunkti tähendus
Vastuvõtupunkti loomine ja töökorraldus	Kood nr 2. Vastuvõtupunkti ülesanded
	Kood nr 3. Vastuvõtupunkti moodustamine

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

Järgnev tekst on tööst eemaldatud AvTS § 35 lg 1 p 5¹ alusel (vt täies mahus tööd).

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

2.2.2. Ekspertintervjuude tulemused

Alapeatükk on tööst eemaldatud AvTS § 35 lg 1 p 5¹ alusel (vt täies mahus tööd).

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

2.2.3. Uurimistulemuste analüüs

Peatükk on tööst eemaldatud AvTS § 35 lg 1 p 5¹ alusel (vt täies mahus tööd).

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

2.3. Järeldused ja ettepanekud

Peatükk on tööst eemaldatud AvTS § 35 lg 1 p 5^l alusel (vt täies mahus tööd).

TÖÖST ON EEMALDATUD JUURDEPÄÄSUPIIRANGUGA TEAVE

Rektori otsus: 09.05.2023 nr 6.1-17/1441-1

KOKKUVÕTE

*Peatükk eemaldatud tööst autori poolt kuna sisaldab juurdepääsupiiranguga teavet.
Alus AvTS § 35 lg 1 p 5¹ (vt täies mahus tööd).*

SUMMARY

The full-scale war Russian Federation started against Ukraine forced millions of Ukrainians flee from their homeland which resulted thousands of Ukrainians arrive to Estonia in a short amount of time. To solve the crises of war refugees Estonian Police and Border Guard Board implemented the emergency response plan.

The goal of the thesis „Solving the crisis of Ukrainian war refugees in the West prefecture of Estonian Police and Border Guard Board“ was to find out how the West prefecture of Estonian Police and Border Guard Board managed the crisis of Ukrainian war refugees and what were the main successes and problems and give suggestions to how to manage these types of crises better next time. The problem statement of this thesis was: What were the main lessons about managing the crisis of Ukrainian war refugees in the West prefecture of Estonian Police and Border Guard Board. To achieve this goal four research questions were put forward.

Järgnev tekst on tööst eemaldatud AvTS § 35 lg 1 p 5¹ alusel (vt täies mahus tööd).

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Alpaslan, C. M., & Mitroff, I. I., 2021. Exploring the moral foundations of crisis management. *Technological Forecasting & Social Change*, 167(C), pp. 2.
- Arenguseire keskus., 2022. *Vene-Ukraina sõja pikaajalised mõjud Eestile. Rahvastik, loimumine, väliskaubandus.*[Võrgumaterjal] Leitav: <https://arenguseire.ee/raportid/vene-ukraina-soja-pikaajalised-mojud-eestile-rahvastik-loimumine-valiskaubandus/> [Kasutatud 18.10.2022]
- Augustine, N, R., 2010. *Kriisijuhtimine*. Tallinn: Äripäev
- Boin, A., 2004. *Lessons form Crisis Research*. *International Studies Review*, (6) pp. 165-174.
- Boin, A., t'Hart, P., Stern, E., Sundelius, B., 2005. *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bowen, G. A., 2009. Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), p. 27-40.
- De Lauri, A., 2020. *Humanitarianism: Keywords*. Leiden: Brill Academic Publishers.
- Eastham, K., Coates, D., Federico, A., 1970. *The Concept of Crisis*. *Canadian Psychiatric Association Journal*, 15(5), p. 463.
- Eesti julgeolekupoliitika alused (2017) RT III, 06.06.2017, 2.
- Eesti julgeolekupoliitika alused (2023) RT III, 28.02.2023, 1.
- Ermus, A., Murumets., J., 2020. Kriis, oht ja risk. *Sõjateadlane*, 15, lk 87-112.
- Eurobaromeeter, 2015. *Standard Eurobaromeeter 84. Rahvuslik aruanne. Avalik arvamus Euroopa Liidu. Eesti.* .[Võrgumaterjal] Leitav: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2098> [Kasutatud 10.01.2023]

Euroopa Liidu nõukogu., 2022. Nõukogu rakendusotsus (EL) 2022/382.

[Võrgumaterjal] Leitav:

<https://eurhex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/?uri=CELEX:32022D0382>

[Kasutatud 03.04.2023]

Garner, B, A.,2004. *Black's Law Dictionary, 8th Edition*. Boston: West Publishing.

Graham, W., E, Maytorena., 2011. *Managing Risk and Uncertainty on Projects: A Cognitive Approach*. Rmt: *The Oxford Handbook of Project Management*. Oxford University Press.

(pp. 345-364).

Gundel, S., 2005. Towards a New Typology of Crises. *Journal of Contingencies and Crisis Management*. 13(3), p. 106.

Hermann, C, F., 1963. Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. *Administrative Science Quarterly*. 8 (1), pp 61-82.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P., 2005. *Uuri ja kirjuta*. Tallinn: Medicina.

Hädaolukorra seadus (2017) RT I, 09.08.2022, 24.

International Organization for Migration, 2019, p. 64, 103. Allikas: International Organization for Migration, 2019. *International Migration Law No 34. Glossary of Migration*. [võrgumaterjal] Leitav:

https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_34_glossary.pdf [kasutatud

09.04.2023]

Jürgenson, A., Kumer-Haukanõmm, K. & Tuisk, A., 2011. Vabatahtlik ja sunniviisiline ränne Eesti migratsiooniloos. *Acta Historica Tallinnensia*, 17(1), pp. 4-5.

Kabi, K-K., 2016. *Eesti valmisolek pagulaste vastu võtmiseks. Bakalaureusetöö*.

Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool

Kaljurand, M., 2015. Rändekriis on tuleproov kogu Euroopa jaoks. *Diplomaatia*, nr 146. Leitav: <https://diplomaatia.ee/randekriis-on-tuleproov-kogu-euroopa-jaoks/>

Laherand, M.- L., 2008. *Kvalitatiivne uurimisviis*. Tallinn: OÜ Infotrükk.

Loginov, R., 2011. *Kriisireguleerimismeeskonna vajadus ja võimalused prefektuuri operatiivjuhtimissüsteemis*. Lõputöö. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

(NATO Crisis Management Handbook, 1999, II-3) Allikas: NATO Crisis Management Handbook, 1999. Brussels: NATO HQ.

Pagulasseisundi konventsioon (1951) RT II 1997, 6, 26.

Palgi, G., 2022. Kaks kuud hädaolukorda. Eesti paindlikkus ja kiire reageerimine hoidsid ära sõjapõgenike solgutamise. *Delfi*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://epl.delfi.ee/artikkel/96614529/kaks-kuud-hadaolukorda-estti-paindlikkus-ja-kiire-reageerimine-hoidsid-ara-sojapogenike-solgutamise> [Kasutatud: 30.03.2023].

Quarantelli, E. L., 2000. Disaster planning, emergency management and civil protection: The historical development of organized efforts to plan for and to respond to disasters. Preliminary paper no 301. [võrgumaterjal] Leitav:

<https://udspace.udel.edu/server/api/core/bitstreams/d7e1018a-e3de-4730-9980-fbac63b1dd7a/content> [kasutatud 09.04.2023].

Roux-Dufort, C. & Metais, E., 1998. Building Core Competencies in Crisis Management Through Organisational Learning. The Case of the French Nuclear Power Producer. *Technological Forecasting and Social Change*, 60, pp. 113-127.

Schrover, M., 2022. Migration Histories. Rmt. *Introduction to Migration Studies*. Ed. Scholten, P. *s.l.* Springer, pp 25-46.

Siseministeerium., 2020. *Siseturvalisuse arengukava 2020-2030*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/en/media/748/download> [Kasutatud 17.10.2022]

Siseministeerium., 2021. *Kriisireguleerimispoliitika ülevaade 2021*. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/tegevusvaldkonnad/kindel-sisejulgeolek/kriisivalmidus> [Kasutatud 01.04.2022]

Siseministeerium., 2022. *Siseturvalisuse avaliku arvamuse uuring 2022*.

[Võrgumaterjal] Leitav:

<https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=0CAQQw7AJahcKEwiA-MnM25j->

[AhUAAAAAHQAAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.siseministeerium.ee%2Fmedia%2F2360%2Fdownload&psig=AOvVaw1z0x6JZ9Lg1a2Y3dLtL0UO&ust=1680989386969809](https://www.siseministeerium.ee/media/2360/download&psig=AOvVaw1z0x6JZ9Lg1a2Y3dLtL0UO&ust=1680989386969809) [Kasutatud 05.01.2023]

Siseministeerium, 2017. *Hädaolukorra seaduse käsiraamat*. [Võrgumaterjal] Leitav: https://www.google.com/url?sa=i&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=0CAQQw7AJahcKEwigi7qB_Z_-

[AhUAAAAAHQAAAAAQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.siseministeerium.ee%2Fmedia%2F2454%2Fdownload&psig=AOvVaw1Lu7vxyktJdeOxQVjyC1r&ust=1681238873941401](https://www.siseministeerium.ee/media/2454/download&psig=AOvVaw1Lu7vxyktJdeOxQVjyC1r&ust=1681238873941401) [Kasutatud 04.04.2022]

Sotsiaalkindlustusamet, 2023. *Eestisse saabunud sõjapõgenike statistika*. [Võrgumaterjal]

Leitav: <https://www.kriis.ee/eestisse-saabunud-sojapogenike-statistika> [Kasutatud 02.03.2023]

Turu-uuringute AS, 2022. *Siseturvalisuse avaliku arvamuse uuring, 2022*.

[Võrgumaterjal] Leitav: <https://www.siseministeerium.ee/media/2360/download> [Kasutatud 09.04.2023]

Tsiviilkriisi ja riigikaitse seaduse eelnõu seletuskiri, 2023. [Võrgumaterjal] Leitav: <https://s3.documentcloud.org/documents/23693055/sk-2802.pdf> [Kasutatud 08.04.2023]

Ulmer, R. R., Sellow, I. L., & Seeger, M. W., 2007. *Effective crisis communication: Moving from crisis to opportunity*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Vabariigi Valitsus, 2021. *Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, plaani koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtivad asutused, hädaolukorra lahendamist juhtivad täidesaatva riigivõimu asutused, hädaolukordade loetelu, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsioon, ning selle korraldamise eest vastutavad asutused*. Määrus. RT I, 31.07.2021, 5.

Vabariigi Valitsus, 2022a. *Piirikontrolli ajutine taaskehtestamine*. Määrus. RT I, 03.03.2022, 5.

Vabariigi Valitsus, 2022b. *Piirikontrolli ajutine taaskehtestamine. Määrus*. RT I, 24.05.2022, 12.

Vaher, E., 2022. *Vaher: Ma ei välista, et põgenike jaoks tuleb kasutusele võtta ka võimlad. [Intervjuu]* (13.03.2022)

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (2005) RT I, 06.08.2022, 10.

Õunapuu, L., 2014. *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu: Tartu Ülikool

TABELITE LOETELU

Tabel 1. Kriisi teoreetilised lähtekohad (autori koostatud)	lk 10
Tabel 2. Intervjueeritavate andmed, intervjuu aeg ja kestvus (autori koostatud)	lk 24
Tabel 3. Dokumendianalüüsi kategooriad ja koodid (autori koostatud)	lk 24
Tabel 4. Ekspertintervjuude esimene kategooria ja selle koodid. (autori koostatud)	lk 29
Tabel 5. Ekspertintervjuude teine kategooria ja selle koodid. (autori koostatud)	lk 30

Lisa 1. Ekspertintervjuude küsimused.

1. Millal algas PPA vaates kriis? Millal lõppes?
2. Kuidas toimus kriisi juhtimine PPA üleselt ja prefektuuriti
3. Milliste seaduste/juhendite järgi tegutsesite?
4. Kust ja kui kiiresti leiti ressursse?
5. Kuidas toimus ametnike väljaõpe
6. Millal vastuvõtupunkt loodi?
7. Kes tegeles punkti töö juhtimisega?
8. Kas vastuvõtupunkti töö muutus jooksvalt, kui jah, siis kuidas?
9. Kas vastuvõtupunkt oli põgenike vastu võtmiseks sobiv?
10. Mis olid peamised probleemid kriisi lahendamisel?
11. Mida teeksite teisiti, kui sarnane kriisiolukord korduks?
12. Kellega tehti koostööd ning kas esines koostööalaseid probleeme?
13. Kas tööülesannete lahendamiseks oli ressursi piisavalt?
14. Kas oli piisavalt palju ametnikke, kellel olid vajalikud teadmised ja oskused?
15. Kas ametnike väljaõpe oli piisav?
16. Kas olid olemas vajalikud õppematerjalid ja kas kohe algusest peale?
17. Kas vastuvõtupunktis olid olemas vajalikud andmebaasid ja seadmed?
18. Kuidas te tundsite, kas saite piisavalt puhata?
19. Kui pikad olid keskmiselt teie tööpäevad?
20. Kas oli olemas asendaja, kes oleks saanud teie tööülesanded üle võtta?

Lisa 2. Nõusoleku vorm uuringus osalemiseks

NÕUSOLEK UURINGUS OSALEMISEKS

Uurimistöö teema: „Ukraina sõjapõgenike kriisi lahendamine Lääne prefektuuri näitel“.

Teil palutakse osaleda uuringus.

Uuringu eesmärk: Analüüsida, kuidas tuli PPA ja Lääne prefektuur toime Ukraina sõjapõgenike kriisi lahendamisega. Lisaks välja selgitada, millised olid võimalikud kitsaskohad kriisi lahendamisel ning teha järeldusi ja ettepanekuid, kuidas massilise seadusliku sisserändega paremini toime tulla.

Kui olete nõus uuringus osalema, viiakse teiega läbi intervjuu. Intervjuu käigus esitatakse küsimusi, mis on seotud Teie tööga. Kui olete nõus, soovin intervjuud salvestada.

Teie vastused on konfidentsiaalsed. Selle uurimistöö salvestusi hoitakse krüpteeritult välisel andmekandjal.

Osavõtt on vabatahtlik: osavõtt on täielikult vabatahtlik ja te võite kõrvale jätta küsimused, millele te ei soovi vastata.

Kirjalik nõusolek: Mina, olles läbi lugenud ülaltoodu ja olen saanud vastused oma küsimustele, annan nõusoleku uuringus osaleda.

Osaleja nimi ja allkiri:

Kuupäev:

Lisaks annan nõusoleku intervjuu lindistamiseks.

Osaleja nimi ja allkiri:

Kuupäev:

Läbiviija nimi ja allkiri:

Kuupäev:

Seda vormi hoitakse vähemalt viis aastat peale uurimistöö lõppu uuringu läbiviija juures.