

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Erkki Silm
KOOS TÖÖTAMINE EESTI MEREJULGEOLEKU TAGAMISEL
Magistritöö
HAAM02/18 – Avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD

Tallinn 2021

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 11337 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Erkki Silm

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 192413HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: erkki.silm@gmail.com

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	5
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	8
1.1. Avar julgeoleku käsitlus ja merejulgeolek	8
1.2. Koos töötamine (koostöö, koordineerimine ja ühistöö)	12
1.3. Otsustamine, vastutus ja aruandekohustus	16
1.4. Teooria kokkuvõte.....	19
2. EESTI VALITSUSASUTUSTE KOOS TÖÖTAMINE MERELISES DOMEENIS	21
2.1 Sissejuhatus Eesti kaasusesse	21
2.2. Metoodika.....	22
2.2. Empiiriline analüüs.....	25
2.2.1. Osapooled merejulgeoleku tagamisel.....	25
2.2.2. Osapoolte huvid, arusaam mõistetest ja roll merejulgeoleku tagamisel.....	28
2.2.3. Osapoolte koos töötamise dünaamika ja mehhanismid.....	31
2.3. Diskussioon	33
KOKKUVÕTE	39
SUMMARY	41
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	44
LISAD	50
Lisa 1. Uurimuse käigus läbiviidud intervjuud	50
Lisa 2. Pool-struktureeritud intervjuudes käsitletud teemad	51
Lisa 3. Osapoolte vahendid, vastastikune sõltuvus ja koos töötamise vajadus	52
Lisa 4. Osapoolte huvid merelises domeenis ja seos ohtudega ning kontseptsioonidega	53
Lisa 5. Lihtlitsents	55

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärk on võimaldada edaspidiseid diskussioone koos töötamise organiseerimisel merejulgeoleku valdkonnas, et parandada merelises domeenis huvi omavate valitsusasutuste omavahelist lävimist ja teadmuse jagamist. Selleks toob autor välja Eesti merejulgeoleku tagamiseks vajalikud koos töötamist mõjutavad nüansid ja raamistikud. Magistritöö otsib vastust uurimusküsimustele: (a) „välja selgitada kuidas Eesti riigis on korraldatud valitsemisalade üleselt erinevate merejulgeolekuohtude ennetamine ja neile reageerimine?“ ja (b) „millised koos töötamise instrumendid viiksid avaliku sektori osapooled ühistööni, et merelises domeenis julgeoleku ohte ennetada ja neile operatiivselt reageerida?“

Teoreetilise raamistiku aluseks oli merejulgeolekut, selle olemust ning selle tagamisel koos töötamise väljakutseid käsitlev kirjandus; koos töötamise mehhanisme ja vorme käsitlev kirjandus; ning juhtimist, sh aruandekohustust, otsustamist ja vastutamist käsitlev kirjandus. Magistritöö empiiriline osa koosneb dokumendianalüüsi tulemusel kaardistatud merejulgeoleku osapooltest Eestis ja nende analüüsist. Selleks viidi läbi pool-struktureeritud intervjuud 16'ne riigiametnikuga. Esindatud olid kõik valitsemisalad, kes omavad rolli merelises domeenis.

Magistritööst selgub, et merejulgeoleku valdkonnas ei ole kõikide merelises domeenis huvi omavate valitsusasutuste ülest foorumit ja koos töötamise juhtimine on olematu. Hierarhilist sundi koostöötamiseks ei eksisteeri, samuti puuduvad merejulgeoleku valdkonna vajalikud katusdokumendid mis osapooli üksteisele lähemale tooks ja looks aluse ühistööle.

Koos töötamine on korraldatud bilateraalselt ehk koostöölepetes ei esine rohkem, kui kaks osapoolt ning need on asutuste vahel isetekkelised. Tegevus käib ametiabi taotlemise alustel ja juhtide ning muude ametiisikute omavahelise suhtlemise kaudu, mis enamasti toetub heale omavahelisele läbisaamisele. Magistritööst saab järeldada, et valitsusasutuste vahel, kus koostöölepped on sõlmitud, eksisteerib „koostöö“ ja „koordineerimise“ vahepealne koos töötamise vorm, mille põhilisemaks baasmehhanismiks on turumehhanism ja mitteformaalsed võrgustikud. Osaliselt on osapoolte vahel ilmne koos eksisteerimine.

Võtmesõnad: merejulgeolek, koos töötamine, koostöö, koordineerimine, ühistöö, juhtimine.

SISSEJUHATUS

Läbi ajaloo on inimkonnale olnud oluline julgeolek ning inimestel on loomuses käituda poliitiliselt ja strateegiliselt potentsiaalsete ohtude vastu (Caliskan 2019, 42). Julgeolekut saab mõista mitmel tasandil, indiviidina soovime ohutust ja kaitset, poliitilistel eesmärkidel on see seotud poliitiliste protsesside, struktuuride ja tegevustega, et tagada poliitiliste üksuste turvalisus, kus juures mõiste on kasutatav poliitilise instrumendina, samas saab seda mõistet kasutada analüütilise kontseptsioonina, et tuvastada, defineerida, kontseptualiseerida, selgitada või ennustada etteotsiaalseid arenguid (Ball 2019). Julgeoleku tagamise eesmärk on kindlustada individuaalse vabaduse seisund, kusjuures julgeolek vajab etteennustatavust ja korduvust (Rothschild 1995, 89) ning selle seisundi tagamine on riigi kohustus oma kodanike ees, samas on see ka kodanike enda kohus.

Eesti julgeolekupoliitika on mõistet julgeolek kasutatud poliitilise instrumendina, et näiliseid ohte prioriseerida ja neid maandada. Eesti julgeoleku poliitika alustes (2017), mis tugineb Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhimõtetele ja põhineb avaral julgeolekukäsitlusel on defineeritud viimane järgmiselt:

„Avar julgeolekukäsitlus - arusaam julgeolekust, kui riigi ja selle rahva võimest kaitsta endale omaseid sisemisi väärtusi ja eesmärke mitmesuguste väliste poliitiliste, sõjaliste, majanduslike ja ühiskondlike ohtude ja riskide ning nende koosmõjude eest ja saavutada nende ohtude ja riskide tasalülitamine. Selleni jõudmiseks rakendatakse koordineeritult stabiilse ja rahuliku keskkonna kujundamisel ja alalhoidmisel oma osa etendanud riiklikke ning valitsusväliseid kehameid ja vahendeid.“ (Ibid., 2)

Dokumendis on toodud välja, et *„Eesti viib avara julgeolekukäsitluse ellu põhimõttel ühiskond, kui tervik ja valitsus, kui tervik.“ (Ibid., 2)*

Julgeolekupoliitika annab raamistiku, kus ametite vaheline koordineerimine on soovitatav ja vajalik. Avar julgeolekukäsitlus oma loomult peaks andma võimaluse vähendada silotornistumise efekti ehk olema selle nähtuse vastand. Julgeolekupoliitika hõlmab läbivalt kõiki eduka riigi toimimiseks vajaminevatele valdkondadele avanevate riskide maandamist ning olukordadele reageerimist kollektiivselt. Kollektiivne maandamine ja reageerimine vajab omakorda head ja professionaalset juhtimise mehhanismi. Taolist püsivat ja igapäevaselt toimivat mehhanismi meredomeenist lähtuvate ohtude vastu näha ei ole, pigem on olukord killustunud ja vastutus jagatud.

Meredomeen omab teistsuguseid füüsilisi piiranguid kui maa- või õhudomeen, see nõuab liikumiseks ja üleelamiseks spetsiaalseid vahendeid ja hõlmab kõike mis asub vee peal, selle kohal ja all ning rannikuid ja saari mis seda puudutab (Dries 2017). Meredomeeni teeb veel eriliseks see, et arusaamine suveräänsusest muutub rohkem sõiduki/vahendi põhiseks kuivõrd territoriaalseks ning legitiimsus territoriaalvee ja õhu üle selle kohal laieneb vaid rahvusriigi kalda lähedal, kus jääb kaldariigi õiguseid piirama navigatsioonivabaduse printsiibist tulenev õigus rahumeelsele läbisõidule (Heftye 2017). Kõikide võõrriikide laevad võivad läbida kaldariigi territoriaalvett, kui nad ei sisene sisevetesse või sadamatesse või, kui nende eesmärk on lahkuda või saabuda sadamasse ning läbisõit peab olema katkematu ja viivitamatu, kuid see võib ka sisaldada peatumist või ankurdamist, kui tingimused seda vajavad (Law of ... 2017, 19-20). Rahvusvaheline õigus, kui ka Eesti Riigipiiriseadus toob välja kaksteist juhtu mida loetakse rahumeelse läbisõidu rikkumiseks (UNCLOS Art.19, RiPS §13). Riikide jaoks ei piirdu meredomeen territoriaalmerega. Territoriaalveest kaugemal ehk rahvusvahelistes vetes, mida loetakse globaalseks ühisomandiks, eksisteerivad samuti rahvuslikud huvid, seega riikidel on ajend tagada sellele ligipääs ja tegutsemisvabadus (Heftye 2017). Ligipääsu ja tegutsemisvabaduse tähtsust rahvusvahelistes vetes ilmestab globaalne majandus mööda mereteid ning veealuste kaablite ja torustike võrgustik mis ühendab riike (Feldt 2015). Kuna kõik domeenid on oma füüsiliste, kui ka õiguslike omaduste poolt erinevad, siis neile koos läheneda on ebamõistlik, seega autor keskendub vaid merelisele keskkonnale. Merevaldkond kuulub justkui kõigile aga pole otseselt kellegi oma, samuti on Eesti kontekstis julgeoleku olulisust merelises domeenis vähe kajastatud ja analüüsitud. Meredomeeni ulatus ja seos kõikide eluvaldkondadega nõuab oma olemuselt valitsemisalade üleest koostööd, kelle kõigi huvi on tagada selle julgeolek, riigihuvide ja kodanike kaitse.

Olgugi, et Eesti riik peab ennast mereriigiks, siis ülesannete killustamine ja valitsemiskeskuse puudumine on viinud olukorrani, et Eesti ei oma merelist, tervet julgeolekuspektrit hõlmavat, strateegiat, mis omakorda muudab selles keskkonnas orienteerumise komplekssemaks ja koordineerimise raskemaks. Julgeolek, kui riigiteenus on fragmenteeritud erinevate osapoolte vahel kes pakuvad teenust oma egiidi alt. Autori eesmärk on oma magistritöös võimaldada edaspidiseid diskussioone koos töötamise organiseerimisel merejulgeoleku valdkonnas, et parandada merelises domeenis huvi omavate valitsusasutuste omavahelist lävimist ja teadmuse jagamist. Magistritöö toob selleks välja Eesti merejulgeoleku tagamiseks vajalikud koos töötamist mõjutavad nüansid ja raamistikud. Magistritöö otsib vastust kahele **uurimusküsimusele**:

(a) „kuidas Eesti riigis on korraldatud valitsemisalade üleselt erinevate merejulgeolekuohtude ennetamine ja neile reageerimine?“

(b) „millised koos töötamise instrumendid viiksid avaliku sektori osapooled ühistööni, et merelises domeenis julgeoleku ohte ennetada ja neile operatiivselt reageerida?“

Eesmärgi saavutamiseks püstitab autor kolm uurimisülesannet. Esiteks selgitada välja meredomeenis huvisid ja ülesandeid omavad avaliku sektori osapooled, et mõista, kuidas ja kelle vahel on jaotunud merelise julgeolekuga seotud vastutus ja ülesanded. Teiseks, millised koos töötamise vormid eksisteerivad asutuste vahel, et võimaldada võimalike merejulgeoleku ohtudele ennetamine ja nendele reageerimine oma valitsemisala ülesannete osas merel. Kolmandaks, kuidas merejulgeolekuga seotud koostööd asutuste vahel juhitakse, et selgitada välja asutuste vaheline dünaamika, otsustamisprotsess ja vastutus.

Teoreetilise raamistiku aluseks on merejulgeolekut, selle olemust ning selle tagamisel koos töötamise väljakutseid käsitlev kirjandus; koos töötamise mehhanisme ja vorme käsitlev kirjandus; ning juhtimist, sh aruandekohustust, otsustamist ja vastutamist käsitlev kirjandus. Antud kontseptsioonid annavad aluse mõtestada lahti koos töötamist mõjutavate faktorite ja koos töötamise vormide omavahelise suhte, et selle alusel uurida Eesti kaasust. Eesti juhtumi uurimiseks kasutatakse dokumendianalüüsi ja intervjuusid, mille käigus tulevad välja osapooled, nende rollid ja taju merejulgeoleku valdkonnas.

Käesolev magistritöö on jagatud kolmeks osaks. Esimene osa annab ülevaate teoreetilistest kontseptsioonidest, mis hõlmavad merejulgeoleku olemust, koos töötamist ja juhtimist mis on eeldused julgeolekuohtude ennetamise ja nendele reageerimise kontekstis. Teine osa hõlmab meetoodika kirjeldust ja Eesti juhtumi empiirilist analüüsi. Kolmandas osas tehakse järeldusi, seostades analüüsi tulemusi teoreetilise raamistikuga ning esitatakse autori poolne nägemus võimalikest koos töötamise mehhanismidest, mis parandaks merejulgeoleku tagamise efektiivsust.

Autor tänab magistritöö juhendajat ning kõiki intervjuudes osalenuid nende avameelse ja olulise panuse eest uurimuse valmimisse.

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

1.1. Avar julgeoleku käsitlus ja merejulgeolek

Julgeoleku oht on miski mis on kellegi poolt konstrueeritud ja siis deklareeritud julgeoleku probleemiks ning seejärel on audientsi poolt aktsepteeritud (Stone 2009, 8), see muudab julgeoleku mõiste abstraktseks ja sellega tegelemise kompleksseks. Need väited ohu eksisteerimise kohta saavad olla audientsi poolt edukalt aktsepteeritud vaid juhul, kui neid väiteid esitavad osapooled kes on volitatud julgeolekuga tegelema (Bueger 2015, 162). Julgeoleku tagamine ei ole lihtne ülesanne ning seda saab seoses paljude osapoolte ja selle dünaamilisusele klassifitseerida, kui kompleksset probleemi, kuna konstruktiivset ühistööd takistavad tehnilised, juriidilised, bürokraatilised ja poliitilised barjäärid (Bardach 1996, 169). Avara julgeolekukäsitluse filosoofia keskendub eelnevalt eraldiseisvate ametite kokku toomisele, et luua võimalused ühistööks, et saavutada poliitika (*policy*) eesmärke ning neid eesmärke operatsionaliseerida (Fritz-Gerald, Macnamara 2012, 4). Avar käsitlus, sõltumata eesmärgist, on kavandatud ja struktureeritud protsess, mille käigus loodetakse saavutada soovitud efekti kompleksse probleemi lahendamisel, selle siht ei ole tavapärase käsuõiguse rakendamine, vaid võimaldab iseseisva samakõlastamise osapoolte vahel, kes tegutsevad erinevatel funktsionaalsetel aladel (Hallett, Thorngren 2011, 48). Avar käsitlus on kõikehõlmav lähenemine, „*mis tähendab militaar- ja tsiviilvallas tegutsejate koordineeritud tegutsemist operatsioonitandril*“ (Jermalavičius et.al 2014, 10).

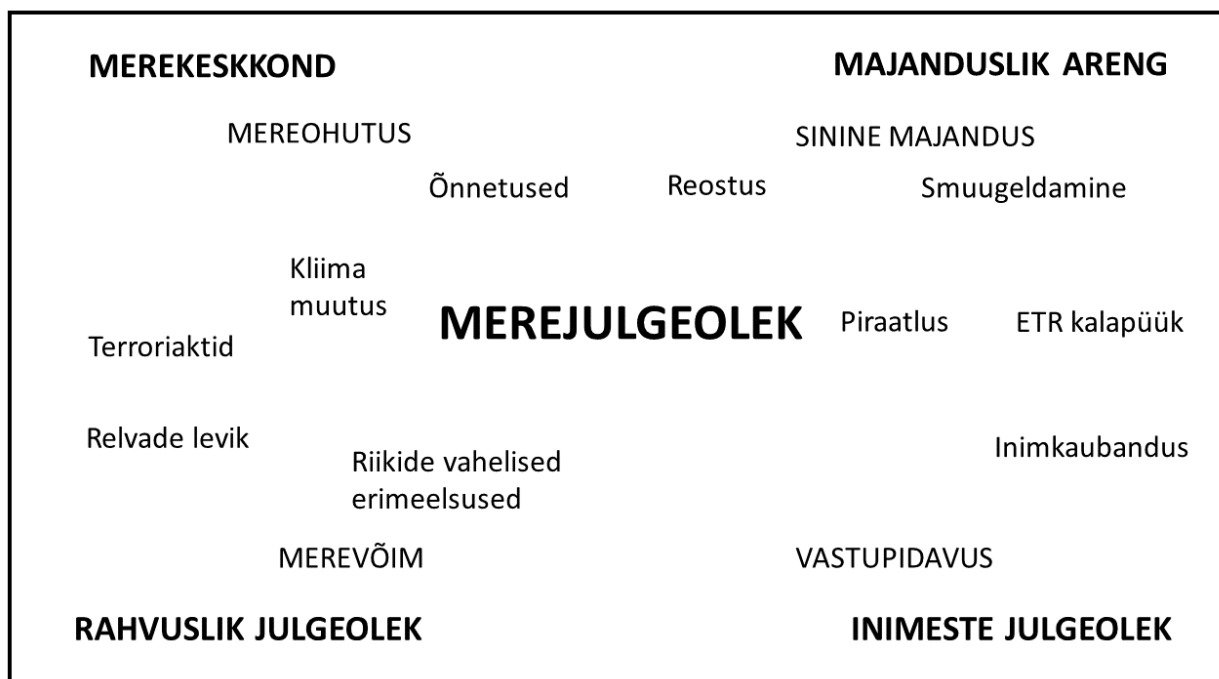
Erinevad funktsionaalsed alad viib kokku nendest üle eksisteeriv ehk kõikehõlmav ja ühendav poliitika ning strateegia. Juhul, kui puudub selgelt sõnastatud julgeoleku strateegia, või päiskivi kontseptsioon on tulemuseks lahknevad strateegilised iseseisvused ning tegevuslikud funktsionaalsused. Tegutsedes strateegilise poliitika vaakumis viib selleni, et otsuseid tehakse vastutavas ametis vastavalt vastutava ameti institutsionaalsele strateegiale, mis on juba iseenesest põhjus muretsemiseks. (Fritz-Gerald, Macnamara 2012, 7) Avar käsitlus tuleb kõne alla, kui osapooled on pühendunud ja neil on tahe koos töötada uskudes, et see viib nende organisatsiooni eesmärkideni, samas usk sellesse, et paraneb tõhusus ja jõudlus. Suurimad eeldused avara käsitluse rakendamisel on: esiteks, et koos töötamine aitab kaasa osalevate organisatsioonide oma huvide saavutamisele, mis tähendab eesmärkide ühildamist; teiseks, eeldab avar käsitlus suuremõõtmelisi tegevusi ehk operatsioone, seega ressursid mis on vajalikud soovitud efekti saavutamiseks on niivõrd suured ja mahukad, et kasu läbi tõhususe saavutamise koos töötamise tõttu muutub võimalikuks. (Hallett, Thorngren 2011, 36) Kõikehõlmava avara käsitluse ajalugu on olnud

ebaselge, tundub et kõik tegevused, mis on seda lähenemist rakendada püüdnud on selle all pigem kannatanud seoses puudujääkidega koostöös, koordineerimises ja vastastikus toimes militaar-, politseiliste- ja tsiviil osapoolte vahel (Van de Goor, Major 2012, 2).

Julgeolek merel ehk merejulgeoleku ohtudele reageerimine kirjeldab erinevates diskussioonides ühtimatuid ja mitmekülgseid poliitika soovitusi, mis kutsuvad üles rohkem reguleerima, koordineerima, teavet vahetama, õiguskorra tagamist ja võimearendamist. Kuna merejulgeolekut loetakse sõnakõlksuks, siis on pidev risk erimeelsuste ja vaidluskohtade tekkimiseks, mis võivad viia vastu toimivate tegevusteni ja nõrga koordineerimiseni, kuna osapooled arvavad, et nad räägivad ühest ja samast asjast, kuid tegelikult mitte. (Bueger 2015, 160) Globaalne merekaubandus ja reisijate statistika [milledest osa läbib Eesti merealasi ja sadamaid] tõestab, et maailma mereteede, sadamate ja nendele ligipääsude ohutus ja turvalisus on kõikide riikide majanduslikule jõukusele ja heaolule olulised. Reaalsus on see, et ükski riik üksikuna tegutsedes ei suuda võidelda mereliste julgeoleku ohtude vastu mis on loomult rahvusülesed. (Peppetti 2008) See loob merejulgeolekuga tegelemisel kompleksust juurde, kuna lisaks rahvusliku ühistöö vajadusele lisandub rahvusvaheline dimensioon.

Merejulgeolek seob nii vanemaid, kui ka uuemaid kontseptsioone, milledest vähemalt neli vajavad lähemat vaatlust, nendeks on merevõim, mereohutus, sinine majandus ja inimese vastupidavus (*human resilience*), milledest esimesed kaks on sajand vana arusaam ohtudest merel ja viimased kaks on uudisaegsemad (Bueger 2015, 160). **Merevõim** on selgelt suuremõõtmelisem kontseptsioon, kui on seda selle vastandid õhudomeenis ja maadomeenis, milledest viimased ei hõlma geograafilist- majanduslikku mõõdet nii suurelt, kui seda teeb merevõim (Till 2013, 17). Merevõimu kontseptsioon hõlmab merejõudude rolli ja nende kasutamise strateegiat, kus sõjalaevade põhilisemaks ülesandeks loetakse oluliste mereteede kaitset (*defence*), et aidata kaasa takistusteta kaubandusele ja majanduslikule heaolule läbi heidutuse, seire ja tõkestamise. Merejõude ehk sõjalaevu loetakse põhilisemaiks osapoolteks merejulgeoleku tagamisel. **Mereohutuse** kontseptsioon on fokusseeritud laevade ohutusele ja merelistele installatsioonidele eesmärgiga kaitsta (*protect*) elukutselisi kes on seotud merega ja mere keskkonda. Mereohutus on suuresti seotud merejulgeolekuga kuna meretööstus, reederid ja nende töötajad on samaaegselt potentsiaalsed sihtmärgid, kui ka pahategijad. **Sinine majandus** sihib ühendada ja moodustada ühist tervikut erinevatest merenduslikudest majanduslikest arengutest. Merejulgeolekuga on see seotud, kuna selle jätkusuutlik strateegia haldamine vajab turvalist merekeskkonda. Turvaline merekeskkond on eeldus, et merelisi ressursse hallata ning selleks on vajalik seaduste ja

regulatsioonide jõustamine ning monitooring. Inimeste **vastupidavus** või inimeste julgeolek keskendub inimeste vajadustele, mitte niivõrd riigi vajadustele. Keskseimateks vajadusteks loetakse toitu, peavarju, jätkusuutlikku elatist ja turvalist tööhõivet. Inimeste julgeolek omab mitmeid merelisi dimensioone, alates meremeeste julgeolekust kuni rannikul elavate inimeste haavatavuseni merelt lähtuvate ohtude osas. (Bueger 2015)



Joonis 1. Merejulgeoleku maatriks
Allikas: Bueger 2015, 161

Euroopa Liit on Bueger poolt koostatud kontseptsioone siduva merejulgeoleku maatriksiga kooskõlas (Joonis 1) ning näeb oma merejulgeoleku strateegias (EN direktiiv 11205/14, 7-8) üheksat julgeoleku riski ja ohtu, milledeks on:

- „a) oht liikmesriikide õigustele ja jurisdiktsioonile oma merealade üle või nende vastu jõu kasutamine;*
- b) Euroopa kodanike julgeolekut ja majandushuve ähvardavad ohud merel, mis tulenevad välise agressiooniga seotud tegevusest, sealhulgas merenduslaste vaidlustega seotud tegevus, liikmesriikide suveräänseid õigusi ähvardavad ohud või relvastatud konfliktid;*
- c) piiriülene ja organiseeritud kuritegevus, sealhulgas merepiraatlus ja relvastatud röövimine merel, inimkaubandus ja rändajate üle piiri toimetamine, ebaseaduslikule sisserändele kaasa aitavad organiseeritud kuritegevuse võrgustikud, relva- ja uimastikaubandus, kaupade ebaseaduslik üle piiri toimetamine ja salakaubavedu;*

- d) terrorism ning muud laevade, lasti, meremeeste ja reisijate, sadamate ja sadamarajatiste ning elutähtsa mere- ja energiainfrastruktuuri vastu suunatud tahtlikud ebaseaduslikud teod merel ja sadamates, sealhulgas küberrünnakud;*
- e) massihävitusrelvade levik, sealhulgas keemiline, bioloogiline, radioloogiline ja tuumaohut;*
- f) meresõiduvabadust ähvardavad ohud, näiteks merele ja väinadele juurdepääsu lubamisest keeldumine ning mereteede takistamine;*
- g) keskkonnaohud, sealhulgas loodusvarade ja mereressursside kasutamine mittesäästval ja lubamatul viisil, ohud elurikkusele, ebaseaduslik, teatamata ja reguleerimata [ETR] kalapüük, keskkonnaseisundi halvenemine ebaseaduslike või juhuslike heidete tõttu, keemiline, bioloogiline ja tuumasaaste, eelkõige merre uputatud keemiline lahingumoon ja lõhkemata lahingumoon;*
- h) loodusõnnetuste või inimtegevusest tingitud õnnetuste, äärmuslike sündmuste ja kliimamuutuste võimalik julgeolekualane mõju meretranspordisüsteemile ja eelkõige mereinfrastruktuurile;*
- i) ebaseaduslikud ja reguleerimata arheoloogilised uuringud ning arheoloogilise väärtusega objektide rüüstamine.“*

Ohtude omavahelist eristamist teeb raskeks hübriidsõjapidamise valdkonnast tulenevad ohud, mis hõlmavad endas kõiki sõjapidamiseviise mis sisaldavad omakorda valimatut vägivalda ja sundimist ning kriminaalset korratust (Hoffman 2007, 8). See seik loob vahetud seosed kõikide julgeolekuohtude vahel kuna nende ohtude põhjuslikkus ei ole selgelt eristatav ning muudab militaar-, politseiliste- ja tsiviil osapoolte koos töötamise kriitiliselt oluliseks. Eelnevalt välja toodud merejulgeoleku kontseptsioonid ja merejulgeoleku ohud annavad mõista, et osapoolte hulk merejulgeoleku tagamisel on märkimisväärne. Lisaks hõlmab merejulgeolek oluliselt rohkemat, kui selleks on relvastatud konflikt, kuriteod või avaliku korra rikkumised. Osapoolte rohkus ja merejulgeoleku haare lisavad niigi mitme osapoolega koos töötamise väljakutsetele kompleksust ja ebamäärasust.

1.2. Koos töötamine¹ (koostöö, koordineerimine ja ühistöö)

Uuringud koos töötamise kohta on keskenduvad asutuste vahelise sõltuvuse suunas ja kuidas see sõltuvus mõjutab koordinatsiooni (Klijn, Koppenjan 2015, 46). On leitud, et koos töötamine ei saa olla pealesunnitud, vaid koostöövalmis suhe tekib vaid olukorras, kus koos töötavad seda ise tahavad ja on valmis jagama üksteisega ressursse, sealhulgas tõest informatsiooni oma kavatsustest (Thomas 1997, 225). Selleks et lähemalt mõista koos töötamise erinevaid perspektiive ja tahke on vajalik vaadata lähemalt, kuidas on koos töötamise mooduseid või tasemeid tõlgendatud ja kirjeldatud. Sõnadel on tähendus ja oluline on mõista, kas kõik osapooled neid sõnu samamoodi mõistavad, kuna koos töötamise edu sõltub üksteisest ühtemoodi arusaamisest. Rahvusvahelises organisatsiooniteoreetilisest diskussioonist kasutatakse koos töötamist kirjeldavaid sõnu erinevalt. Sõna „koordineerimine“ kasutatakse tihti katusmõistena, mis kõiki ülejäänud koostöötamise vorme katab. Üheks näiteks on Bouckaert et al. (2010, 17), kus autorid näevad ühistööd, sealhulgas vabatahtlikku koos töötamist ja koostööd koordineerimise allmõistetena. Samas on autoreid, (Keast et. al 2007; McNamara 2012; Boston ja Gill 2011) kes selgelt toovad välja, et neid mõisteid tuleb eristada ja need ei ole üksteise alaosad. Mõisteid eristavad ka Klijn ja Koppenjan (2015), kuigi nad ei defineeri neid, siis võib mõista, et ühistöö on koos töötamise kõrgeim vorm. On ka autoreid, näiteks Giesecke (2012), kes nimetavad koordineerimist koos töötamise lihtsaimaks ehk madalaimaks vormiks, sellele järgneb koostöö, kuid ühistöö jääb kõrgemaiks. Autori enda kogemus julgeoleku, täpsemalt kaitse valdkonnas töötades, sh nende valdkondade rahvusvahelises koostöös osaledes, on andnud mõista, et ühistöö on kõikide koos töötamise vormide kõrval ülim siht kuhu läbi raskuste ja takistuste üritatakse jõuda. Kuna on nii palju erinevaid lähenemisi, siis autor kasutab katusmõistena „koos töötamist“.

Kirjanduses on laiemalt aktsepteeritud kolm organisatsiooni kokku töötama panevat baasmehhanismi, milledeks on: hierarhia, turg ja võrgustik (Bouckaert et.al 2010, 34-35). Kuigi Bouckaert et. al kasutavad katusmõistena koordineerimist ja seda mitte koos töötamise ühe tasemena, siis ikkagi saab neid mehhanisme siduda autori poolt väljatoodud perspektiivis, kuna need baasmehhanismid on alati kohal, erinevate vormide puhul erinevas kombinatsioonis. Bouckaert et. al (2010) näevad hierarhiate, turgude ja võrgustike puhul järgmisi tunnusoone:

Hierarhia puhul on vastastikust toimet asutuste vahel jõustamas võim ja domineerimine, mis on teadlikult loodud spetsiifiliste kontrollitud eesmärkide saavutamiseks. Juhised, kontroll ja

¹ *joint working, working together*

hindamine on ülalt-alla kehtestatud normide, standardite, rutiinide, järelevalve, inspeksioonide ja sekkumiste kaudu. Reegleid kehtestab ja tegevust juhib valitsus, üksteisest sõltuvad osapooled lähtuvad reeglitest. Ühesõnaga on vajalik seaduslik käsuõigus teiste osapoolte vahel, samuti kontroll eelarve üle. Loodud on täpne ülesannete jaotus ja kohustused ning täpne kontrollimise liin.

Turule on iseloomulikud spontaansed tulemused ning vahetuskaup ja konkurents. Tervet koos töötamist suunab nõudlus ja pakkumine, hinna mehhanism, omakasu, tulu ning kahjum. Valitsust nähakse turu loojatena ja selle kaitsjatena ning teenuse tarbijana. Kõik osapooled on turu mehhanismi puhul iseseisvad. Seega on sellise mehhanismi osas oluline ajendite ehk stiimulite loomine, et avaliku sektori osapoolte sooritustaset tõsta. Kauplemise oskus ja informatsioon on koos töötamise võime alustalad.

Võrgustikke iseloomustavad koostöö ja ühtsus mis on teadlikult kavandatud spontaanselt loodud resultaatile. Seda suunavad jagatud väärtused, ühine probleemi analüüs, vastastikune konsensus, lojaalsus ja usaldusväärsus. Hindamine on mitteformaalne ehk loeb maine tõus või langus. Valitsuse roll on olla võrgustiku võimaldajana, selle juhtija (*manager*) ja osaline. Ühine teadmus, ühised väärtused ja ühised strateegiad osapoolte vahel on fundamentaalseteks ressursideks.

Teoreetiliselt on koos töötamise püsiv toimimine sõltuv mitmete osapoolte probleeme kontrollivate valitsemise mehhanismide tõhususest, mitte niivõrd üksiku valitsemise mehhanismi tõhususest. Kõige võimekamaks mehhanismiks on jagatud omand. (Rediker, Seth 1995, 86-87) Tõhusus mehhanismide osas tähendab seda, et see ei eksisteeri vaid paberil, vaid reaalselt ka toimib hästi. Näiteks, kui hierarhia on küll paberil paigas, kuid võimu ja kontrolli ei rakendata, suuniseid ei anta jne. Jagatud omand on mehhanismina toodud ärimaailmast, kuid omand ei ole alati füüsiline objekt ning omanditunne on võimas instrument, mis viib erinevaid osapooli kokku. Väljatoodud mehhanismid pole samuti üheselt ja individuaalselt igas olukorras rakendavad ning sõltuvad paljuski kontekstist ja nn operatsiooni tempost. Kuna julgeoleku tagamise teenus vajab nii kiiret otsustamist, samas ka järjepidevat arendamist ja olukorrale kohanemist, siis ülaltoodud kolme mehhanismi kombinatsioon võib osutada optimaalseimaks lahenduseks, mille juures jagatud omandiks on kogu ühiskonna ja riigi julgeolek. Järgmiseks uurib autor, kuidas on kirjeldatud erinevaid koostöövorme ning leiab sobilikud mehhanismid, mis neid koos töötamise vorme toetavad.

Koostöö (*cooperation*), koordineerimine (*coordination*) ja ühistöö (*collaboration*) omavad koos töötamise teoorias erinevaid tunnuseid ja iseloomujooni (Keast et al. 2007, 13). Neid mõisteid on kirjeldatud, kui koos töötamise tasemeid, kus kõige algsem nendest on koostöö, mille raames osapooled on valinud koos töötamise, et oma asutuse eesmärgid saavutada. Sellele järgneb koordineerimine, mida kirjeldavad loodud formaalsed lepped, kuna on oma eesmärkide saavutamiseks vajalik teis(t)e asutus(t)e abi ja lõpuks koos töötamise kõrgem tase ühistöö, kus osapooled töötavad koos, et saavutada kompleksed eesmärgid mis toetuvad ühistele huvidele, ühisele vastutusele ja ühistele ülesannetele mida riigiasutused iseseisvalt ei suuda saavutada. (McNamara 2012, 391)

Filosoofiliselt **koostöö** seondub ühise tegevusega millel on sobivad sotsiaalsed tunnused ehk koostööl on jagatud sotsiaalsed põhjused ja ilmingimata ei pea olema koostöö eesmärgiks ühine eesmärk (Tuomela 2013, 5-6). Koostöö on koos töötamise esimene aste peale koos eksisteerimist. Tavaliselt ilmestab koostööd selle lühiajalisus ja mitteformaalsus, organisatsioonid võivad kokku leppida informatsiooni vahetamise või ruumi jagamise osas ning jagavad oma arvamust, kuid jäävad iseseisvateks ja ei püüelda selle poole, et leppida kokku ühiseid eesmärgid. Pigem on keskendunud isiklikule või oma asutuse edutamisele, samuti ei jagata riske ja suhe on madala intensiivsusega. (Keast, Mandell 2012, 11-12) Koostööd ilmestavad formaalsed koosolekud, regulaarne läviisikute vahetus ja informatsiooni vahetamine oma tegutsemisviiside kohta. Erinevalt lihtsast omavahelisest kommunikatsioonist, kus osapoolte autonoomia on säilitatud, siis koostöö nõrgendab vähesel määral nende autonoomsust, kuid ei kaota seda, samuti tekivad jagatud ressursid. Osapooled saavad kokku ühiste projektidega tegelemiseks, kuid väldivad üldjuhul üksteisele jalgu jäämisest. (Boston, Gill 2011, 235) Koostöö puhul on rakendatav „turu“ mehhanism, kuna organisatsioonid või osapoolte juhtfiguurid on omakasu peal väljas.

Suurim takistus efektiivse ja tõhusa avaliku teenuse tagamisel on selle fragmenteerimine ja korraliku koos töötamise ebapiisav korraldamine, mis tekitab riigiasutuste silotornistumise efekti (Keast et al. 2007, 10). **Koordineerimine** on avaliku halduse traditsiooniline reaktsioon komplekssete probleemidega tegelemiseks ning hõlmab endas selgelt määratletud väljakutsega tegelemise reegleid ja vastutusi sisaldades informatsiooni ja teadmuse jagamist osapoolte vahelises suhtluses ning et see koordineerimine saaks teoks on tarvis kindlaid reegleid ja protseduure mis täpsustavad osapoolte panust sellesse (Cejudo, Michel 2017, 752). Terminoloogiliselt annab sõna koordineerimine mõista, et tuleb kasutada mehhanisme, mis omavahel seob süsteemi erinevad osad. Koordineerimine tekib, kui on tekkinud vajadus paremini

joondada või korraldada inimesi, ülesandeid ja süsteeme, et saavutada eelnevalt defineeritud eesmärk. See vajab nii informatsiooni vahetamist, ühist planeerimist, kui ka otsustamist, ühist poliitikat (*policy*) ja eelarvestamist. (Keast, Mandell 2012, 12) Koordineerimisel tekib jagatud töö iseloom, on tekkinud regulaarne formaalne baas jagamiseks. Spetsiifilised ettevõtmised ja personali vahetus on muutunud tavapäraseks ja töötatakse ühiste projektide kallal. Osapoolte autonoomsus kahaneb veelgi ja aktiivselt samakõlastatakse oma tegevusi. (Boston, Gill 2011, 235) Osapooled ei tööta koos enam puhtalt heast tahtest, vaid seda dikteerib mandaat, mis võimaldab suurema formaliseerituse (Keast, Mandell 2012, 12). Selles perspektiivis koordineerimine enam puhtalt „turu“ mehhanismile toetuda ei saa, sisse tuleb tuua vähesel määral ka „hierarhiat“, sealjuures osapoolte ülest juhtimist. Kuna tekkinud on ka ühine poliitika, siis saab hakata kasutama ka „võrgustiku“ mehhanismi.

Ühistöö avaliku sektori organisatsioonides on mõeldud avalike probleemidega tegelemiseks, mille lõplik lahendus ei ole teada, probleemid on komplitseeritud või vajavad riigiasutuste ülest lähenemist (Agranoff 2012, 4). Ühistöö on stabiilne ja pikaajaline tihe suhe, mida ilmestab omavaheline vastastikune sõltuvus. On tekkinud arusaam, et osapooled on omavahel nii sõltuvad, et selleks, et ühe tegevused oleks efektiivsed peavad nad toetuma teiste osapoolte tegevusele. (Keast, Mandell 2012, 12) Arvatakse, et läbi riigiasutuste vahelise ühistöö teenuste tase tõuseb ja tegevuskulud võivad väheneda, kuid kuna ühistöö on multidimensionaalne, interaktiivne ja arenguline, siis edu on raskesti saavutatav (Johnson et al. 2003). Ühistöö nõuab kollektiivset pühendumust, et muuta tavapäraseks saanud töövõtteid ja osapooled peavad soovima luua uusi mõtteviise ja käitumismustreid. Võtmetähtsusega omadus ühistöös ja selle võrgustikus on selle eesmärk saavutada strateegiline sünergia, mis lõpuks viib innovaatiliste lahendusteni. Ühistöö fookus on protsessil ja institutsionaalsel kokkulepetel. (Keast, Mandell 2012, 13) Ühistööd iseloomustab jagatud vastutus, mis tõukab aktiivselt eesmärgi saavutamisele. See toetub formaalsele partnerlusele, ühiste poliitiketele ning tegevuspraktikale. Autonoomsus on veel enam vähenenud ja töötatakse koos ühiste eesmärkide nimel. (Boston, Gill 2011, 235) Ühistöö mehhanismiks on formaalne „võrgustik“, kuid kuna tegu on ka ühise poliitikaga ja osapooled on omavahelises sõltuvuses, siis peab eksisteerima ka juhtimine ning selle võrgustiku valitsemine, seega nõuab ühistöö ka „hierarhilise“ mehhanismi elemente. Vertikaalse võimu lõdvaks laskmine ei vii alati horisontaalse sujuva koos töötamiseni ehk ühistööni, vajalik on tipus loodav tegevuskava, muudatuste mandaat ja võimekas juhtimine (Carey, Crammond 2015, 1026). Valitsemine on siinkohal üksteisest sõltuvate osapoolte ja valitsuse omavaheline protsess, läbi mille jõutakse tulemuseni (Klijn, Koppenjan 2015).

Lühidalt saab kokku võtta, et kui need mõisted panna mitteformaalse – formaalse koos töötamise vormide liinile, siis koostöö, kus põhiliselt toimub informatsiooni vahetamine on selle vasakus otsas, koordineerimine, mis eeldab jagatud ressursse on keskel ja ühistöö, mis eeldab ühist ülesannete täitmist paremas otsas (Boston, Gill 2011, 235). Koos töötamise katsed võivad olla riskantsed, kuna kuigi võivad olla head kavatsused, siis teadmatult võivad tekkida uued bürokraatlikud rivaalid, kuna tungitakse teise asutuse regulatoorsesse valitsusalasse, mida võidakse tunnetada, kui selle organisatsiooni unikaalse funktsionaalsuse nõrgestamist või maine kaotamist ehk tungitakse teise territooriumile (*turf*) (Busuioc 2016, 43). Koos töötamise edu või koos töötamise mehhanismi mõjutavad üksteisele vastu töötavad jõud mis sõltuvad ajenditest ja tõketest, need jõud võivad olla nii organisatsiooni välised, kui ka seesmised ning on sõltuvad nii ruumist, kui ajast ja on põhjustatud organisatsioonide vastastikusest toimest (Wang 2018, 538).

Alati peab olema keegi, kes kannab vastutust ja annab aru oma otsuste või tegevuste eest. Julgeoleku tagamisel kõikides domeenides on demokraatlikus ühiskonnas vaja anda aru kõrgeimale riigivõimu kandjale, kelleks on rahvas. Aruandekohustus on suhe, mis tekib kui ühte isikut või organisatsiooni peetakse vastutavana kellegi teise poolt mingi spetsiifilise soorituse täideviimise ja kvaliteedi eest (Romzek, Dubnick 1988, 6). Kui tegemist on erinevate osapoolte koos töötamisega, siis vastutuse ja aruandmise suhted muutuvad häguseks ja tekitab pingeid tulemusjuhtimise osas (Sarapuu et. al 2014, 270). Võrgustikes mis on tekkinud (lastud tekkida) iseeneslikult ilma valitsemise ja regulatsioonidega on demokraatlik kontroll ja vastutamine nõrk, kuna sellises võrgustikus osalejad pole sinna valitud vaid need isikud või organisatsioonid on ennast sellesse koostöösse ise määranud (Sørensen, Torfing 2009, 243). Isegi, kui osapooled, sh isikud on määratud omavahel koos töötama, siis ei ole vastutuse ja aruandekohustuse määramine lihtsam, kuna ka seal on omad väljakutsed. Romzek ja Dubnick (1988) on vastutuse ja aruandekohustusega leidnud mitmeid küsitavusi ja väljakutseid mis on seotud: delegeerimise, soorituse- ja kommunikatsiooni ootuspärasuse, süü hindamise, „mitme-käe“ probleemi, „mitme juhi“ probleemi ja juhtide isiksusest tulenevatest aspektidest.

1.3. Otsustamine, vastutus ja aruandekohustus

Kui rääkida merelisest julgeolekust ja ohtudele reageerimisest, siis on oluline, kes, millal ja kuidas teeb otsuseid. Kui valdkond on jagatud ja vastutuse teemad keerulised, siis tekib ka küsimus, kuidas toimib julgeolekuga seotud otsustamisprotsess?

Ühistöö puhul ei ole enam „silotornides“ poliitika kujundamisega, vaid poliitikat tehakse läbi „tornide“. Osapooli on rohkem ja piirid vastutuse ning aruandekohustuse osas hägustuvad, poliitikat, sh osapooli on raskem jälgida ja hinnata ning aeg mis kulub töökorralduse säilitamise peale on märkimisväärne. (Pollit 2003, 38) Võrgustike valitsemise osas on väidetud selle efektiivsust, kuid kindlasti ei ole see kulutõhus, kuna ühine otsustamine (*joint decision making*) ei ole kõige tõhusam viis otsustada ja eksisteerib suur võimalus kukkuda Sharpf (1988; 2006) poolt kirjeldatud ühise otsustamise lõksu (*joint decision trap*) (Sørensen, Torfing 2009, 240).

Vego (2009) sõnul mõjutab otsustamist otsustaja kogemus, otsustajat toetava isikkoosseisu kogemus ning informatsiooni kogus ja saadaval olev aeg. Sellest sõltub millist lähenemist otsustamisel kasutada, kas analüütilist, intuiitvset või nende kombinatsiooni. Analüütilise lähenemise korral hinnatakse olukorda, luuakse mitu vastaspoole ja enda tegevusvarianti, peale mida neid analüüsitakse. Need enda tegevusvariandid, mis elavad üle põhjaliku analüüsi võrreldakse omavahel, et leida nende nõrkused ja tugevused ning variant, mis leitakse, et on parim lahendus käesolevale või eelseisvale probleemile on otsustamise aluseks. Analüütiline lähenemine on aega nõudev ning on sobilik, kui üritatakse lahendada kompleksset ja tundmatut probleemi. Intuiitvne lähenemine eeldab otsustajalt ametialast haridust ja teadmist, kogemust, ametialast arvamust ja elutarkust. Otsustaja kaalub mitut tegevusvarianti ja teeb kiire otsuse. Intuiitvset lähenemist tuleb kasutada, kui on vähe aega ja otsustamise kiirus on palju olulisem, kui selle usaldusväärsus. Et see oleks edukas peab otsustaja olema võimeline kiirelt taipama millised on olulisemad olukorra elemendid, millised on ebavajalikud ja valima kõige mõistuspärasema tegevusvariandi. Üldjuhul on analüütiline lähenemine iseloomulikum strateegilisele (*strategic level*) ja tegevuslikule (*operational level*) juhtimistasandile ning intuiitvne on kohane taktikalisel tasandil (*tactical level*). (Vego 2009, IX-3)

Tervet otsustamise protsessi aitab kaasa nn „*OODA*² Loop“, mida kutsutakse ka Boydi tsükliks või Eesti keeles VOOT tsükkel. Ühtselt arusaadav otsustamise tsükkel muutub erineva taustaga osapoolte koos töötamisel oluliseks, eriti kui peab otsustama kiirelt. Otsustamise tsükli järgimine annab vastutavale ja aruandekohuselasele ka kindluse, et tema või tema alluva otsus ei tulene sisetundest või ei tugine tühjale lootusele. VOOT tsükkel tuvastab neli protsessi: vaatl – orienteeru – otsusta - tegutse, mis on organiseeritud ringikujuliseks tsükliks ja on omapäralt dünaamiline (Rousseau, Brenton 2004). Erinevate osapoolte koos töötamise dünaamikas on

² *Observe, Orient, Decide, Act*

oluliseks osaks tsükli esimene pool, kuna lõpliku ,mitme osapoolega ettevõetava tegevuse edu sõltub ühtsest olukorrateadlikkusest ja situatsioonipildist.

Antud tsükkel tabab hästi loomulikku otsustus tsükli, mis on kasutusel nii sõjas, äris, tootmises kui ka lihtsalt elus. Algselt oli VOOT tsükkel mõeldud kirjeldama üksiku otsustaja lähenemist probleemi lahendamisel, kuid olukord on tegelikult komplekssem kui see tundub, sest otsustustsükli osalevad enamasti rohkem inimesi kui üks, kellel on erinev kultuuriline ja kogemuslik taust. (Ullman 2006, 2) Lisaks erinevatele inimestele mõjutavad otsustamist erinevad juhtimistasandid, kust tulevad vaatlemise ja orientatsiooni faasist erinevad sisendid. Loogika jääb siiani ikka samaks, kus lõplik otsustaja on üksik inimene (Rousseau, Brenton 2004). Otsustamise teeb komplekssuks igas faasis esinevad nüansid. Vaatlused tulenevad erinevatest teabeallikatest: inimestelt, andmetest, katsetustest ja mudelitest ning sõltumata vaatluse päritolust on informatsioon arenev, ebajärjekindel, ebakindel, puudulik ja sõltub nendest kes vaatlust läbi viivad. Orientatsioon on vaatlusandmete mõistmine, mis samuti sõltub vaatenurgast. Isegi samas meeskonnas sõltub arusaamine olukorrast üksikindiviidist, kes üritab sellest aru saada ja see on tihedalt seotud tema eelnevast kogemusest, kultuurist ja geneetilisest päritolust. Alati jäävad sisse määramatused, mis tekitavad riski halbade otsuste tegemiseks.

Otsustamine, ei ole samuti üksik tegu, vaid on protsess mis järjepidevalt sunnib mõtlema mida järgmiseks tegema peab - kas on vaja veel vaadelda, orienteeruda või tuleb tegutseda. Otsustamine, mida järgmiseks teha vajab orientatsiooni andmete kokkupanemisel, kuid nagu vaatlusandmed on orientatsiooni andmed arenevad, ebajärjekindlad, ebakindlad ja puudulikud. VOOT tsükli edu sõltub sellest kui edukas on tegevus mida selle tulemusel ette võetakse. (Ullman 2006) Juhtudel, kus otsustajaks ei ole üks inimene, vaid mitu, kes peavad jõudma konsensussele mida akumulierenud info ja analüüsi põhjal edasi teha toob samuti sisse nii kultuurilised ning kogemuslikud nüansid ja võivad viia lõputute erimeelsusteni mis viib selleni, et vajalikku otsust ei sünni. Kui sama vaatluse ja orientatsiooni põhjal otsustavad erinevad inimesed, kellel on tegutsemiseks kasutada erinevad vahendid ja nad ei pea omavahel konsensussele jõudma, siis võib tekkida olukord, kus mitme osapoole erinevad tegevused hakkavad üksteisele vastu töötama või üksteist segama ning võivad viia katastroofiliste tulemusteni.

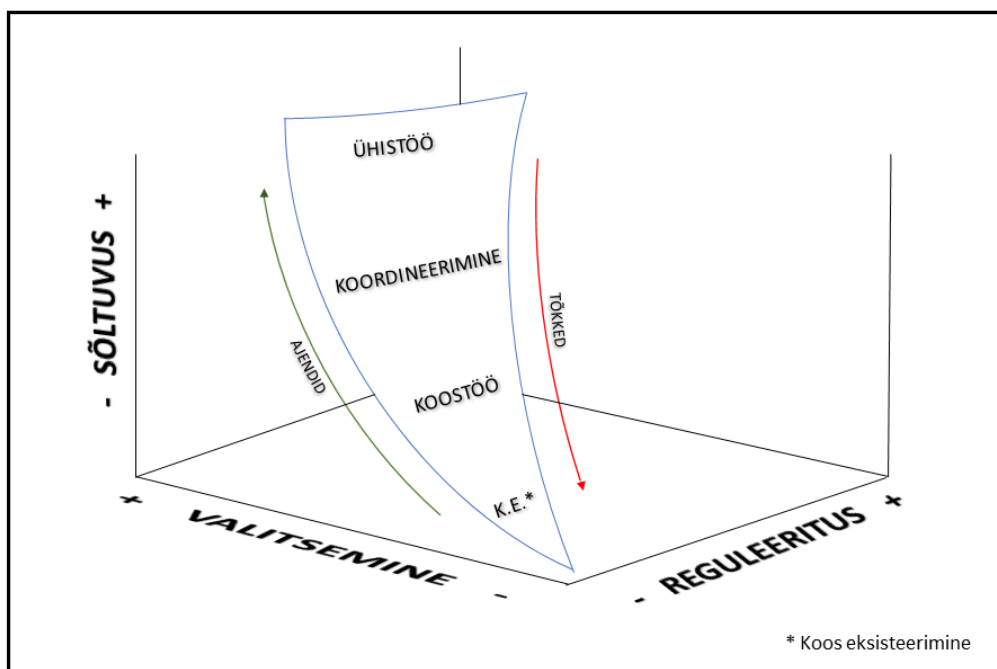
Otsustamise tsükli, kus osaleb rohkem kui üks inimene ja võimalike tegude tagajärjed on kõrge riskiga, et otsustaja(d) peavad vastutama hakkama ja aru andma on oht alati jääda „VO“ tsükli, kus otsusteni ei jõuta (*Ibid.*). Selleks, et ära hoida ebameeldivusi, mis tekivad individuaalselt

tehtud otsustega on vajalikud kokkulepitud arusaamad, kuidas erinevaid eesmärke saavutada ning selge tegevuste prioriseering ja tööjaotus (Van de Goor, Major 2012, 4).

1.4 Teooria kokkuvõte

Meredomeen võimendab selle keskkonnas julgeolekuga seotud kompleksust ning vajab julgeolekut tagavate osapoolte vahelist koos töötamist, mis soodustab tegevuse samakõlastamist ning kiiret otsustamist julgeoleku ohtude ennetamiseks ja nendele reageerimiseks. Julgeoleku ohud jagunevad funktsionaalsete alade vahel ehk tekivad mitmed erineva vaatega osapooled. Suurt tähtsust osapoolte kaardistamisel omab arusaamine, kui suurt osa erinevad valitsusasutused omavad spetsiifilise probleemiga tegelemisel, millest võib selguda ka koos töötamise intensiivsus ja aste. Selleks et julgeoleku poliitika oleks efektiivne on vajalik integreerida ja võrgustada osapooled, kelle vahel on vastastikune funktsionaalne sõltuvus ja kellele kuuluvad erinevad ressursid, personal ja ekspertiis (Marcella 2008, 25). Üldjuhul ühe poliitikaprobleemi lahendamiseks või selles valdkonnas ühtse teenuse pakkumiseks võrgustatakse või tekib võrgustik osapoolte vahel kelle ressursid arvatakse olevat selleks kriitilise tähtsusega, kuid osapooled kelle ressursid on näiliselt ebaolulisemad jäetakse ringist välja (Klijn. Koppenjan 2015, 227). Selle tulemusel võib koos töötamine kõikide osapoolte vahel jääda ebaühtlaseks, kuigi seda kirjeldatakse samasõnaliselt, aga interaktsioon tekib erineval tasemel. Euroopa Liidu poolt väljatoodud merejulgeolekuohud ja Bueger'i merejulgeoleku maatriks annavad hea baasi tuvastada osapooli Eesti riigiaparaadis ning analüüsida nende taju ja rolli merelises domeenis.

Julgeoleku ohtude ennetamine ja ärahoidmine, ei saa avaliku hüve pakkuvate osapoolte kauplemisena toimuda, seega oleks lähtuvalt teooriast „koostöö“ vormi kasutamine pigem julgeolekut õnnestav. „Koordineerimine“, koos töötamise vormina, võib olla julgeoleku tagamisel kasutatav, kuid kuna vastastikune sõltuvus ei ole piisavalt kõrgetasemeline ja ülesanded on jäänud fragmenteerituks, siis võivad tekkida ebakõlad prioriteetides. „Ühistöö“, võrgustikupõhine mehhanism ja selle valitsemine tunduvad siiani avara julgeolekukäsitluse perspektiivis optimaalseim lahendus, kuidas erinevad osapooled koos töötaksid. Koos töötamist mõjutavad kolm põhilist faktorit: sõltuvus, valitsemine ja reguleeritus mille taset mõjutavad erinevad ajendid ja tõkked. Mida rohkemalt või vähemalt on need faktorid esindatud, seda kõrgem ja efektiivsem koos töötamise vorm on saavutatav (Joonis 2). Eestis merejulgeolekuga seotud osapoolte uurimisel on faktorite taseme hindamine abiks nende osapoolte koos töötamise taseme väljaselgitamisel, kuna nagu teooriast välja tuli kasutatakse samu mõisteid erinevas tähenduses.



Joonis 2. Koos töötamist mõjutavate faktorite ja koos töötamise vormide omavaheline suhe. Koostaja: Autor.

Otsustamine, vastutus ja aruandekohustus on omavahel tihedalt seotud ja seda tuleb valitsemise perspektiivist vaadelda koos, nii võrgustiku valitsemise, kui ka julgeoleku ohtude ennetamise ja nendele reageerimise osas. Julgeoleku dilemmaga tegelevad osapooled teavad, et võimalikud valikuvariandid tegutsemiseks viivad ebaoptimaalsete tulemusteni, kuid sellegi poolest peab keegi tegema otsuse ja vastutama tagajärgede eest (Kessler, Daase 2008, 212). Julgeoleku ohte ei ole võimalik täies mahus ette ennustada, seega on meil tegemist ebamäärasusega. Kui meil on tegemist ebamäärasusega, siis seda tasakaalustab olukorraga kohanemisvõime ning kui meid on ähvardamas julgeolekuohud on vajadus initsiatiivi järele (Boyd 2018, 144). Teooriast selgus, et juhtimine on paljuski kinni isikutes, kes seda teostavad, nende isikuomadustes, kogemuses kui ka kohanemisvõimes. Need omadused laienevad ka organisatsioonides töötavale isikkoosseisule. Kui tegemist on valdkonnaga, mis hõlmab paljusi osapooli on otstarbekas omada osapoolte üle poliitikat ja reguleeritust, et hõlbustada nii otsustamist, kui ka vastutust ning arusaamist, kelle peale osapooltest langeb üldine aruandekohustus. Juhtimist on alati tarvis ja juhtimisselgus paljude osapooltega koos töötamise korral on kriitilise tähtsusega. Romzek ja Dubnick´u (1988) tõstatatud vastutuse ja aruandekohustusega seotud väljakutsed, VOOT tsükkel ja Vego (2009) lähenemine osustamisel on Eesti merejulgeoleku juhtimise struktuuri ja mehhanismide väljaselgitamisel piisavad ja annavad hea aluse intervjuudeks, eesmärgiga uurida osapoolte vahelist koos töötamise dünaamikat. Samuti annab kasutatud teooria intervjuudest välja tulnud aspekte analüüsida ja võimaldab autorit ettepanekuteni viia.

2. EESTI VALITSUSASUTUSTE KOOS TÖÖTAMINE MERELISES DOMEENIS

2.1 Sissejuhatus Eesti kaasusesse

Magistritöös uuritakse avaliku sektori osapooli, kellel on oma roll riigi julgeoleku tagamisel merelises domeenis. Täidesaatev valitsus tegutseb fragmenteeritud ja detsentraliseeritud struktuuriga, keskset administratiiv süsteemi iseloomustab ministriumite vastutusele toetumine (Pesti, Randma-Liiv 2018, 269). Otsustamine on väga detsentraliseeritud ning valitsuskabinet annab nõu nõusolekuid mis on vastavate ministrite poolt lauale toodud (Randma-Liiv 2005, 470). Iga ministrium loob poliitikat (*policy*) eraldi, kuna peale taasiseseisvumist kardeti võimu tsentraliseerimist (OECD 2011, 101). Vabariigi Valitsuse juurde loodud Riigikantselei ülesannetest leiab strateegiliste arengukavade koostamise ja elluviimise koordineerimise, kui ka riigi julgeoleku ja riigikaitse juhtimise koordineerimise, kuid ühise poliitika loomist sealt välja ei loe (Riigikantselei põhimäärus, §2). Lisaks Riigikantseleile on antud keskne koordineerimisülesanne Rahandusministeeriumile, kuid neile on antud oma ülesande täitmiseks väga piiratud koordineerimise võim ja nad on oma inimressursside mõistes alatasa piiratud (Pesti, Randma-Liiv 2018, 259). Samuti on tähelepanuväärselt tugev trend ametite vähendamisel ja ametite suuruste kärpimisel (Sarapuu 2012, 816). Eestis puudub ministriumite ülene valitsemise keskus, mis võimaldaks strateegiate ning plaanide valitsemisalade ülese terviklikkuse. Samuti õiguse määrata olukorrajutte ning olla otsustaja rollis, kui valitsemisalad ei leia ühist keelt ja omavahelist kokkulepet. (OECD 2011a) Eesti kontekstis on toodud välja, et konfliktne riigiasutuste vahelise jurisdiktsiooni ja ministriumite vaheliste bürokraatlikke vaidluste tõttu on üks alusvõimekusi – tuvastatud merepildi loome, et meredomeenis julgeolekut tagada ja omada olukorrateadlikkust merel toimuvast, on unarusse jäetud (Young 2019, 21).

Eelnevalt on Eesti merejulgeoleku teemat käsitletud põhjalikumalt Kaitseväge ühendatud õppeasutuste Rakendusuringute keskuse loodud töögrupi poolt, mida juhtis Jaan Murumets. Murumets (2016, 344 -345) toob uuringus välja, et Eesti peamised asutused kes merel toimetavad teevad seda sisuliselt iseseisvalt ja omaette ning koos töötamine on puudulik, samuti on puudu asutusi ühendav katusorganisatsioon ja Eesti erineb teistest riikidest selle tõttu, et ametitel puudub ühine operatsioonikeskus. Avara julgeolekukäsitluse kohta on andnud välja raporti Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus. Jermalavičius et.al (2014) rõhutavad, et ohukeskkond on dünaamiline ning sellega toimetulemiseks on vajalik kõiki riigi käsutuses olevaid ressursse ja

vahendeid rakendada. Lisaks sellele toovad nad välja valdkonnad mida peab parandama, et ühiselt ohtudele vastu seista. Nendeks on strateegiline planeerimine, institutsionaalne pädevus ning töökorraldus, strateegilise planeerimise pädevusega inimressursi kättesaadavus ja juhtimine, teadmiste haldus, ametkondade vaheliste tööprotsesside juhtimine julgeoleku ja riigikaitse valdkonnas ning sidusgruppide ootustega tegelemine (*Ibid.*, 72-73).

Merejulgeoleku parema tagamise eesmärgil on kirjutatud mitmed varasemad uurimused. Üldjuhul on keskendunud vahenditele ja üksikutele ohtudele või tegevustele, kuid neis leiab ka asutuste vahelise koos töötamise dünaamikaga seotud aspekte. Mati Terve (2011) analüüsis Eesti merendusorganisatsiooni ning leidis, et see on killustunud osapoolte paljususe tõttu. Samuti tõdes Terve, et koos töötamine pole reguleeritud ja toimub pigem personaalsetel alustel. Ott Laanemets (2014) analüüsis Eesti merejõudude ülesandeid ning leidis, et Eesti merelisest asendist lähtuvaid piiranguid ja eeliseid pole süsteemselt ülesannete püstitamisel arvestatud, samuti leiab ta, et merelisest perspektiivist pole tänased julgeolekukäsitlused terviklikud ega avarad. Sven Sargma (2018) keskendus ühtse infovahetuse koostöömudeli väljatöötamisele ning teeb ettepanekud mereolukorradeadlikkuse valdkonna parendamiseks. Sargma näeb koos töötamise perspektiivis lahendust mereolukorradeadlikkuse valdkonna täpsemat reguleerimist riigiõiguses, valdkonna eest vastutava ametkonna määramist ja ühtse mereolukorradeadlikkust loova keskuse loomist. Mikk Golubtsov (2020) uuris Kaitseväge ning Politsei- ja Piirivalveameti lennuvahendite riskasutamise võimalusi. Parema koos töötamise osas nähakse probleemi asutuste rahastamise süsteemis ja vähest asutuste vahelist suhtlust, samuti on takistavaks teguriks asutuste „oma ülesannete“ prioriseerimine.

2.2. Metoodika

Kuigi Eesti julgeolekupoliitika alused (2017) toob välja julgeolekuküsimuste lahendamisel kogukondliku lähenemisviisi, mis kaasab avalikule sektorile lisaks erasektori ja kolmanda sektori, piirdub autor riigisektori osapoolte uurimisega. Empiirilise analüüsi fookuses on valitsusasutuste koos töötamine merejulgeoleku ohtude ennetamisel ja nendele reageerimisel, mille tõttu ei uuritud valitsemisalades tegutsevaid vabatahtlikke organisatsioone. Magistritöö raamistikuks on koos töötamist mõjutavate faktorite ja koos töötamise vormide omavaheline suhe (joonis 2) merejulgeoleku tagamisel, mis tugineb merejulgeoleku olemusele (joonis 1) ja EL poolt tuvastatud merejulgeoleku ohtudele (lk 10 - 11). Osapoolte koos töötamise analüüsimisel lähtus autor Klijn ja Koppenjan (2015, 260 - 288) poolt väljatöötatud metoodikast, fookusega tuvastada relevantseid

osapooled, uurides osapoolte probleemitaju, vastastikust sõltuvust ja omavahelist suhtlust, sh otsustamist ning lävimise tihedust ja juhtimist.

Kuna merejulgeoleku valdkonnas on põhimõtted laias laastus staatilised, kuid olukord on dünaamiline ja ajas kiirelt muutuv, siis uuritakse kehtivad poliitikaid, struktuure ja regulatsioone seisuga ajavahemikus veebruar – aprill 2021. Konkreetse ajahetke (*snapshot*) uurimine võimaldab hetkekuvandi (Thomas 2011, 517), millest saab mingil soovitava suunal edasi liikuda. Sellel on ka puuduseid, nagu näiteks ei uurita tagasiulatuvaid või diakroonilisi aspekte miks hetkekuvand just selliseks kujunenud on (*Ibid.*). Merejulgeoleku tagamisel koos töötamise ja juhtimise uurimiseks viidi läbi kvalitatiivuuring. Robert K. Yin (2003) toob välja kuus tõestuse allikat, nendeks on: dokumentatsioon; arhiivi materjalid; intervjuud; vahetu jälgimine; osalejate jälgimine ja füüsilised objektid. Autor kasutas nendest kahte: dokumente ja intervjuusid.

Uurimuse jaoks informatsiooni kogumine toimus kahes etapis. Esiteks teostati dokumendianalüüs. Dokumendianalüüsi raames uuriti kõigepealt milliseid uurimusi või raporteid merejulgeoleku valdkonnas on Eesti kontekstis kirjutatud. Uuriti nii erinevate asutuste ja organisatsioonide poolt koostatud ja töörühmade toel valminud ametlikke raporteid, kui ka varasemalt merejulgeoleku perspektiivis koos töötamisega seotud nüansse puudutavaid uurimusi. Seejärel uuriti olemasolevat ja juurdepääsu piiranguta dokumente, nagu nt seadused, põhimäärused ja arengukavad. Lisaks neile otsiti ametlikel veebilehtedel leiduvat informatsiooni, kust selgusid osapooltele pandud ülesanded, vastutus ja kokkupuutepunktid teise valitsemisala või nende allasutustega. Dokumendianalüüsi kaudu sai taustainformatsiooni esimesele etapile järgnenud intervjuudele ja aitas leida sobilikud intervjuueeritavad, kes olid uuringu läbiviimise hetkel seotud merejulgeoleku tagamisega või panustavad sinna. Dokumendid võimaldavad uuriale avada, kuidas uurimusobjekt ennast kirjas kuvab, kuid intervjuu võimaldab uurida dokumendis nähtamatuid aspekte, nagu intervjuueeritavate mõtted, väärtused, perspektiivid, eelarvamused vaateid ja tundeid (Wellington, Szczerbinski 2007, 60 - 61).

Teiseks viidi magistritöö raames läbi ajavahemikul 09. aprillist kuni 28. aprillini 2021. aastal poolstruktureeritud intervjuud 16 ne riigiametnikuga. Poolstruktureeritud intervjuude kasuks otsustas autor selle tõttu, et uurijal on intervjuu üle rohkem kontrolli, on paindlikum ja analüüsi saab teostada temaatilisemalt (*Ibid.*, 62). Intervjuud olid peamiseks ja kõige olulisemaks andmete kogumise meetodiks, et lisaks koos töötamise korralduslikule poolele mõista osapoolte taju ehk milline on nende perspektiiv koos töötamisele merejulgeoleku valdkonnas, mis on nende seisukoht selles osas ja kui sõltuvad osapooled üksteisest on. Intervjuude keskmine kestvus oli 50 minutit

ning kasutati digiplatvorme „MS Teams“, „Zoom“ ja „Skype for Business“. Üks intervjuu viidi läbi kirjalikult. Intervjuudest on videosalvestised, mis muudeti helifailideks ja transkribeeriti Tallinna Tehnikaülikooli Küberneetika Instituudi veebipõhise kõnetuvastusega: <http://bark.phon.ioc.ee/webtrans/>.

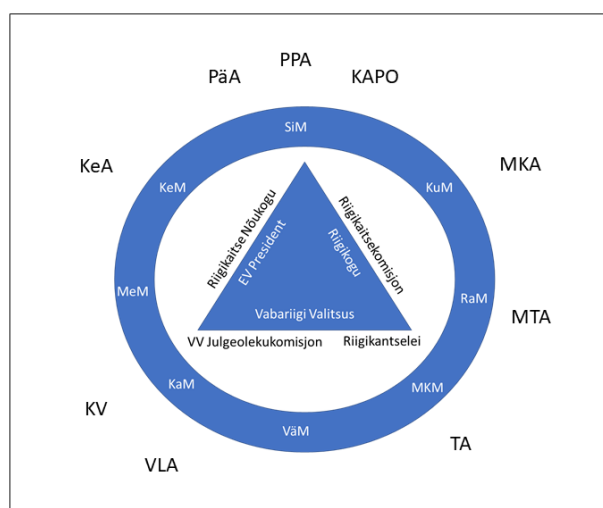
Intervjueeritavateks olid planeeritud merendusega seotud ministeeriumite asekanstlereid ja nende ministeeriumite merelises domeenis ülesandeid omavate allasutuste peadirektorite asetäitjad või nende ekvivalendid. Luurega tegelevaid allasutusi ei intervjueeritud, kuna autoril oli eesmärk magistritöö kirjutada avalikul tasemel ja vastavate julgeolekuasutuste esindajad poleks saanud rohkemalt enda või oma organisatsiooni tegevust avada, kui avalikest dokumentidest välja lugeda sai. Nende osapoolte osas tuginetakse dokumendianalüüsile ja teistest intervjuudest välja toodud kokkupuute punktidele. Kiri intervjuu sooviga saadeti kaheksa ministeeriumi 13'le asekanstlerile, Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonidirektorile ja kuue valitsemisala seitsme allasutuse peadirektori asetäitjale (asetäitja puudumisel vastava osakonna juhatajale või peadirektori asetäitja ekvivalendile kes tegeleb merelise domeeniga). Kirjale pandi kaasa EL merendusjulgeoleku strateegia dokument ja Bueger'i julgeolekumaatriks, nagu see on kujutatud Joonisel 1. Osaliselt asekanstlerid, samuti asutuste asedirektorid delegeerisid intervjuu andmise kas ajapuuduse või muudel autorile teadmata põhjustel oma alluvatele osakonnajuhatajatele või nõunikele. Intervjueeritud valitsemisasutuste nimekiri ja intervjueeritavate ametinimetused on leitavad lisas 1 ja intervjuudes käsitletud teemad ning märksõnad lisas 2.

Intervjuudes käsitleti kolme laiemat blokki, esiteks, avara julgeoleku käsitluse mõistmist, osapoolte huvisid ja vahendeid merel. Teiseks, osapoolte sh valitsemisalade vahelist koostööd merejulgeoleku tagamisel, selle vajadust, baasmehhanisme, formaliseeritust, koostööd valitsemisala üksteisest sõltumist. Kolmandaks, uuris autor intervjuude käigus asutuste ja valitsemisalade üle juhtimist merejulgeolekuohtude ennetamisel ja neile reageerimisel, sh otsustusõigust, käsuõigust ja otsustajale olukorratundlikkuse tagamist. Küsimustele paluti vastata oma asutuse perspektiivist. Intervjuudes väljatoodud aspektid on magistritöös kajastatud anonüümselt ja intervjueeritavatele viitamiseks on kasutatud lühendeid „N1“, „N2“ jne.

2.2. Empiiriline analüüs

2.2.1. Osapooled merejulgeoleku tagamisel

Klijn ja Koppenjan (2015) defineerivad osapooled, kui indiviidi, grupi, organisatsiooni või organisatsioonide koalitsiooni, mis suudavad autonoomselt tegutseda. Osapoolte kaardistamisel on uuritud erinevate ministeeriumite ja nende valitsemisalas olevate asutuste põhimäärustest tulenevaid ülesandeid, mis on seotud nii Euroopa Liidu merejulgeoleku strateegias väljatoodud merejulgeoleku ohtudega ja Beger'i merejulgeoleku maatriksis toodud dimensioonidega. Dokumendianalüüsist tulenevalt on autor kaardistanud valitsusasutused kellel on huvid või oma roll merelises domeenis (Joonis 3).



Joonis 3. Merelises domeenis huvid omavad ja merejulgeoleku tagamisel rolli omavad valitsusasutused. Joonis on illustratiivne ning ei too välja omavahelisi võimusuhteid.

Koostaja: Autor

Vabariigi Valitsus täidesaatva võimu kandjana, **Riigikogu** seadusandva võimukandjana ja **President** omavad merejulgeoleku tagamisel ja sealt tulenevate ohtude korral oma rolli. Riigikogu roll seisneb seaduste vastuvõtmise, riigieelarve vastu võtmise ja erakorralise- või sõjaseisukorra välja kuulutamisel (PS §65). Riigikogul on julgeoleku valdkonda menetlev **Riigikaitsekomisjon** mis osaleb ka riigi julgeoleku- ja kaitsepoliitika kujundamises (Riigikaitsekomisjon 2021). President on riigikaitse kõrgeim juht ja teeb Riigikogule ettepaneku sõja- ja erakorralise seisukorra väljakuulutamiseks (PS §78). Presidendi juures on nõuandva organina tegutsev **Riigikaitse Nõukogu**, mis arutab riigikaitse teemalisi küsimusi ja annab vastavat nõu (Riigikaitseseadus §3). Vabariigi Valitsus on valitsusasutusi suunav ja nende tegevust koordineeriv organ (PS §87). Vabariigi Valitsuse juures tegev **julgeoleku komisjon**, mille tegevust juhivad peaminister, kujundab Vabariigi Valitsuse julgeoleku- ja kaitsepoliitilisi seisukohti, juhivad nende valdkondade

strateegiliste arengudokumentide koostamist, koordineerib täidesaatva riigivõimu asutuste, julgeolekuasutuste ja kaitseväeluure tegevust ning analüüsib ja hindab riigi julgeolekuolukorda (VV julgeolekukomisjoni põhimäärus §3). Peaministrit nõustab riigi julgeoleku ja riigikaitse teemadel **Riigikantselei**, sh koordineerib riigi julgeoleku ja riigikaitse juhtimist (Riigikantselei põhimäärus §2). Valitsemisalasid korraldavad ministriumid (PS §94).

Ministriumid on selle valitsemisalas olevate organisatsioonide kõrgemalseisev organ (Vabariigi Valitsuse seadus §46). Ministriumi juhib minister iseseisvalt ja ainuvastutavalt, kus juures peaminister, ega teised ministrid ei tohi tema vastutusalasse sekkuda (Estonica s.v. ministriumid 2021).

Kaitseministeerium (KaM) roll oma valitsemisalas on korraldada, planeerida, arendada ja järelevalvet teostada ning koordineerida teabe kogumist riigikaitsepoliitika kujundamiseks. KaM valitsemisalasse kuuluvad Kaitsevägi ja Välisluureamet. (Kaitseministeeriumi põhimäärus)

Kaitsevägi (KV) on sõjaväeliselt korraldatud valitsusasutus, kelle ülesanneteks on riigi sõjaline kaitsmine, selleks valmistumine ning osalemine rahvusvahelises sõjalises koostöös. KV ülesandeks on jäetud lahingumoonas kahjutuks tegemine sisemeres, territoriaalmeres ja Eesti majandusvööndis. Lisaks teostab KV riigi sõjaliseks kaitsmiseks kaitseväeluure, sh tagab eelhoiatuse riigi sõjaliseks kaitseks. (KKS; Kaitseväge põhimäärus) **Välisluureameti** (VLA) tegevusvaldkond on riigi julgeoleku ja põhiseadusliku korra tagamine. VLA kogub ja töötleb vajalikku teavet ja teostab vastuluure. (Välisluureameti põhimäärus, JAS) Terrorismi osas VLA informeerib erinevaid osapooli terrorismi üldistest arengusuundadest ja terrorismiohust maailmas, samuti on VLA'l pandud seadusega kohustus anda ametiabi KAPO'le ja KV'le (Eesti terrorismivastase... 2013)

Siseministeerium (SiM) suunab ja koordineerib oma valitsemisalas olevate valitsusasutuste tegevust ja korraldab nende üle teenistuslikku järelevalvet sisejulgeoleku tagamisel, avaliku korra kaitsel, piirivalve valdkonnas, päästevaldkonnas ja hädaabi valdkonnas. Lisaks kogub ja vahendab SiM operatiivinformatsiooni ning koordineerib riigisisese ja rahvusvahelise teabe kogumist ja analüüsimist kriisireguleerimise valdkonnas hädaolukorra korral. (Siseministeeriumi põhimäärus)

Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) on politseiasutus SiM valitsemisalas, kelle tööpiirkond on Eesti Vabariigi territoorium ning kelle ülesanne on otsingu- ja päästetöö tegemine ning merereostuse avastamise ja likvideerimise korraldamine sise- ja territoriaalmeres ja majandusvööndis, piirivalve valdkonna asjade korraldamine, süütegude ennetamine, süütegude menetlemine ja avaliku korra kaitse. (PPVS; Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus) **Kaitsepolitseiamet** (KAPO) on teavet

koguv asutus SiM valitsemisalas, mille eesmärk on avastada riigi territoriaalse terviklikkuse vägivaldsele muutmisele suunatud tegevus ja põhiseadusliku korra vastu suunatud tegevus. Samuti on KAPO vastutav riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamise ja tõkestamise eest. KAPO hoiab ära riigi julgeolekut ohustavat korruptsiooni ja on terrorismivastase tegevuse peamine vastutaja Eestis (Kaitsepolitsei põhimäärus; JAS; Eesti terrorismivastase... 2013). **Päästeamet** (PäA) on SiM valitsemisala valitsusasutus, mis tegeleb ennetustöö, ohutusejärelvalve ja pääste- ning demineerimistööga. PäA tegeleb kriisireguleerimise korraldamisega ning arendab vabatahtlikke päästjaid. (Päästeameti põhimäärus)

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) seostub merejulgeoleku tagamisel läbi majanduspoliitika ja majanduse arengukavade väljatöötamisega ning nende elluviimisega maapõueressursside, ehituse, transpordi infrastruktuuri (sh sadamad), veonduse, transiidi, veeteedel liikluskorralduse, liiklusohutuse suurendamise, telekommunikatsiooni valdkonnas ja riigi infosüsteemide arendamise koordineerimisega (VVS §63; Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi põhimäärus). Lisaks on MKM mere domeeni laienevate elutähtsate teenuste toimepidevust korraldav asutus, nagu näiteks elektriga varustamine, vedelkütusega varustamine ja andmesideteenus (HOS §36). **Transpordiamet** (TA) on 01.01.2021 loodud valitsusasutus mis liitis Lennuameti, Veeteede ameti ja Maanteeameti (VV seaduse... 12.2020). TA struktuuri kuulub Merenduse ja Veeteede teenistus, mille ülesanneteks on navigatsioonitingimuste informatsiooni kogumine, tingimuste loomine ohutuks ja turvaliseks laevaliikluseks, laevaliiklust korraldava süsteemi haldus ja nõuete korraldamine (Transpordiameti põhimäärus)

Keskkonnaministeerium (KeM) on oma valitsemisala korraldav, arendav, planeeriv ning oma valitsemisalas järelvalvet teostav valitsemisasutus, mis lähtub keskkonnakaitse eesmärgist. Sinna alla kuulub ka keskkonnapoliitika kujundamine (Keskkonnaministeeriumi põhimäärus). **Keskkonnaamet** (KeA) on täidesaatvat riigivõimu, riiklikku järelvalvet ja vahetut sundi teostav valitsusasutus KeM valitsemisalas. KeA menetleb süütegusid, annab keskkonnakaitsele, kooskõlastusi ja teeb ettekirjutisi. Korraldab kiirgusohutustegevust ja korraldab keskkonnakahju vältimist ja heastamist. Valitseb kaitstavaid loodusobjekte ning planeerib ja rakendab nende kaitset. (Keskkonnaameti põhimäärus) KeA'ga on liidetud hiljuti Keskkonnainspeksioon (KKI) (VV seaduse ... 07.2020).

Kultuuriministeerium (KuM) on valitsusasutus, mis korraldab muinsuskaitsetööd vastavalt muinsuskaitseadusele ning koostab vatavate õigusaktide eelnõusi (Kultuuriministeeriumi

põhimäärus). **Muinsuskaitseamet** (MKA) on oma valdkonnas täidesaatvat riigivõimu ja järelevalvet teostav valitsusasutus KuM valitsemisalas, kes korraldab kultuuripärandi uuringuid, kogub statistikat ja analüüsib kultuuripärandi seisundit, koostab ja teeb kättesaadavaks kultuuripärandialast teavet, metoodilisi materjale ning standardeid, valitseb riigile kuuluvaid veealuseid mälestisi ning korraldab nende tähistamist ja annab arheoloogilise leiu otsimiseks otsinguvahendi ning sukeldumislubasid. (Muinsuskaitseameti põhimäärus)

Rahandusministeerium (RaM) on seotud merejulgeolekuga läbi selle, et nõustab oma pädevuse piires Vabariigi Valitsust eelarvelistes küsimustes. Lisaks on RaM valitsemisalas Maksu- ja Tolliamet ning vastutab maksu- ja tollipoliitika kavandamise eest. (Rahandusministeeriumi põhimäärus). **Maksu- ja Tolliamet** (MTA) on juhtimisfunktsiooniga riiklikku järelevalvet teostav ja riiklikku sundi kohaldav valitsusasutus, mis tõkestab kaupade ebaseaduslikku käitlemist, tegeleb ühiskonna ja majanduse kaitsmisega läbi maksu- ja tollialaste süütegude ennetamise, tõkestamise ja avastamise (Maksu- ja Tolliameti põhimäärus).

Maaeluministeeriumi (MeM) põhiülesannete hulka kuulub kalamajanduse jätkusuutlikkus, kalanduspoliitika väljatöötamine, selle elluviimine ja tulemuste hindamine. Kalanduspoliitika osas on MeM roll kalamajanduse osa kavandamisel ja elluviimisel. (Maaeluministeeriumi põhimäärus)

Välisministeerium (VäM) korraldab suhtlust välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega julgeolekupoliitika valdkonnas (Välisministeeriumi põhimäärus).

2.2.2. Osapoolte huvid, arusaam mõistetest ja roll merejulgeoleku tagamisel

Intervjueerides osapooli tuli välja osapoolte tajude erinevusest ja asutuste rollist merejulgeoleku tagamisel. Samuti selgus osapoolte tõlgendus ja arusaam julgeoleku avarast käsitlusest. Julgeolek mõistena seostus enamusele intervjueeritavatest automaatselt riigikaitsega ja EL merendusjulgeoleku strateegia oli intervjueeritavatele võõras. Samuti oli võõram intervjueeritavatele julgeoleku avara käsitluse mõiste ja rohkem on kasutusel laiapindse riigikaitse käsitluse mõiste, kuid ka siis on tihti sõnad avar, lai ja laiapindne riskasutuses.

„... et sellest avarast julgeolekust me niipalju ei räägi, meil on selle avara riigikaitsega üksjagu tegemist...“ (N15)

Osad osapooled näevad, et neil on oma osa laiapindsest riigikaitsest, kuid ebaselgeks jääb, kuidas see mõiste ja julgeoleku avar käsitlus omavahel suhestuvad. Mõistete osas on erinev ka mereliste julgeolekuohtude käsitlus. Oma asutuse huvide väljatoomine merelises domeenis ja nende

seostamine merejulgeolekuga pani paljusi intervjueeritavaid mõtlema ja seostama ohte enda asutusele või valitsemisalale pandud ülesannetega. MKM esindaja lõi näiteks sellised seosed:

„Koroona kogemuse alusel ja ka HNS³’ist ning laia riigikaitse põhimõtetest lähtuvalt käsitleb MKM [mere]transpordi teenuseid, kui kriitilisi teenuseid elanikkonna turvalisuse ja riigikaitse ja MKM vastutusala kriisiaegse korralduse vaates.“ (N7)

Lisas 4 toob autor tabeli kujul välja osapoolte huvid merel, sh intervjueeritavate poolt tajutud ohud merel ja seostab need oma tajust lähtuvalt EL merendusjulgeoleku ohtude ja Bueger’i (2015) merejulgeoleku kontseptsioonidega. Seos EL merendusjulgeoleku ohtude ja merjulgeoleku kontseptsioonidega on tabelis, tuginedes dokumendianalüüsile ja intervjuudele, loodud autori poolt ning võimaldab näha, kuidas osapoolte poolt tajutavad huvid ja ohud merel on seotud laiema merejulgeoleku käsitlemisega ning erinevatel osapooltel on raske väita, et nad ei tegele julgeoleku küsimustega. Näiteks SiM valitsemisalas nähakse julgeolekuohtudena vaid neid ohte, mille mõjul kukutatakse riik ja ülejäänud ohud on seotud turvalisusega. SiM valitsemisalas julgeoleku ohtudega tegeleb ainsana Kaitsepolitsei, ülejäänud tegelevad turvalisusega. KaM seevastu näeb, et ka teistel asutustel on oma roll julgeoleku tagamisel ja see ei ole mitte ainult Julgeolekuasutuste seaduse alusel määratletud asutuste pärusmaa. Seevastu näiteks MeM näeb ohte laiemalt, kus merd nähakse tähtsana elanikkonna toiduga varustamise ja kindlustamise osas. Huvid merel lähtuvad kõikidel intervjueeritud valitsusasutusel, kes omavad vahendeid merel kitsalt nende ülesannetest, kuid ka siin on osapoolte vaheline ebaselgus. Nagu üks intervjueeritav tõi välja:

„Täna keskendumise ettevalmistusega sellele hetkele [millal algab sõda], kuid seal on ka nii öelda hall ala, nagu hübriidohud. Mina arvan, et need [hübriidohtudega tegelemine] on sõjalised ülesanded, aga on ka teisi arvamusi.“ (N1)

Kõikide EL merendusjulgeoleku ohtudele reageerimise osas nägi oma rolli PPA, kes ainsa korraiteasutusena on merel alati esmareageeria rollis. Kui esmase reageerimise tulemusena selgub millega on tegemist, siis võtavad üle „erikorrakaitse“ organid või valitsemisala, kelle pädevusse antud olukorraga tegelemine kuulub. PPA oli ka kõikide intervjueeritavate poolt toodud välja, kui oluline ja vajalik osapool. Laiemalt ja sidusamalt omavad huvisid valitsemisalad, kellel vahendid merel puuduvad. Nagu üks intervjueeritav tõi välja:

³ HNS – Host Nation Support, eesti k. vastuvõtva riigi toetus (Eesti kui... 2021).

„...meie huvi on kõik mis seondub kalapüübiga eelkõige ja teiselt poolt kala kasvatamisega. ...sinna juurde ka mingeid muid sinimajanduse tegevusi. ... meie [MeM] vastutame kalamajanduse majandusliku poole või sektori jätkusuutlikkuse eest. ... meie huvi on samamoodi, et kalurid merel ära ei upuks, teise maailmasõja aegne mürsk ei lõhkeks vee all või midagi muud sellist.“ (N6)

KuM, nentides, et julgeolekuhu termin on neile võõras ja oma tegevusi merejulgeolekuga seostatud pole. Siiski intervjuu käigus selgus, et merejulgeolekuga tekib läbi veealuste kultuuriväärtuste rüüstamise seos. Nii KuM ja MKA esindaja töid välja, et illegaalse kultuuriväärtuste kaubitsemisest saadud tuluga on mujal maailmas rahastatud terroriorganisatsioonid. Eesti merejulgeolekule lähenemine on omapärane kuna intervjuudest selgus, et ohte nähakse ka teineteise tegevustes või huvides merel. Valitsemisalad on osaliselt omavahelises huvikonfliktis, näiteks tuli välja, et MeM, MKM´i ja KeM valitsemisala vahel on teemaks meretuuleparkide rajamine, kuna nendeks sobivad alad kattuvad nii kalapüügialade kui ka looduskaitse seisukohast oluliste aladega. Samas on konflikte näiteks ka KV ja MKA omavaheline suhe, kui ühe ülesandeks on maailmasõjajade ajal merepõhja pandud lõhkekehade ohutuks tegemine nende lõhkamise kaudu ja teisalt muinsuskaitse väärtust omavate laevavrakkide kaitse, kuna need võivad miinilõhkamise tegevuse käigus viga saada. Paljud intervjuueeritavad töid välja, et konfliktid tekivad ka valitsemisalade vahelistes eelarveliste ressursside üle võitlemisel.

Ühistöö mõiste oli uudis, kuigi selle inglise keelne vaste „*collaboration*“ oli intervjueritavatele tuttav. Osapooli intervjuerides võis saada aru, et katusmõiste on valitsemisalade üleselt „koostöö“ ja „koordineerimine“ on seda võimaldav üksteist informeeriv tegevus mille käigus klaaritakse omavahelist tegevust kuid ka lepatakse kokku koostegevust ja selle eesmärgid.

„Omavahelise koostöö koordineerimine tähendab, et me paljude erinevate asutustega lepime kokku eesmärgid ja prioriteetid...“ (N11)

Üldiselt valitsusasutused omavahelist seost huvide osas ei tuleta. Intervjuud andsid ka mõista, et enamuse osapooli ei seosta oma tegevusi laiemalt merejulgeoleku kontseptsioonidega või mõistetega Bueger´i (2015) merejulgeoleku maatriksist.

2.2.3. Osapoolte koos töötamise dünaamika ja mehhanismid

„Eesti on mereriik ja see tähendab, et meil on merel samad ülesanded nagu näiteks Rootsil või Saksamaal, aga nende kasutada olev ressursid võrreldes meiega [Eestiga] tohutult suur. See ongi see motivaator mis meid peaks suunama neid ülesandeid [valitsemisalade] koostöös lahendada, et kui me ei taha asutusi liita, siis see koostöö peab olema niivõrd hästi struktureeritud, et need ülesanded merel saaks täidetud.“ (N2)

Ülaltoodu on ühe intervjuueeritava poolt väljatoodud nägemus mis viiks parema valitsemisasutuste koos töötamiseni, samas annab mõista, et hetkel see nii ei ole. Intervjuude käigus tuli välja, et koos töötamine on formaliseeritud asutuste vaheliste koostöölepetega ja selle alalepetega. Koostöölepped esinevad ka valitsemisalasisesse osapoolte vahel. Mõni intervjuueeritav töö välja ka arengukavad, kuhu sisse on kirjutatud panustatavad osapooled. Intervjuueeritavad üldiselt siiski usaldavad, et osapoolte põhimäärustesse kirjutatud ülesandeid täidetakse ja see on piisav, et valitsemisalade üleselt koos töötamine tagatud oleks. Selgus ka see, et koostöölepped on ministriumite allasutuste vahel ning koostöölepped on sõlmitud mitte rohkem kui kahe osapoole vahel ehk need ei sisalda kolmanda osapooli. Ministriumid omavahel koostööleppeid ei sõlmi. Paljud osapooled töid välja osapoolte juhi positsioonidel olevate ametnike isiklikud suhted mis koos töötamist kaasa aitab. Üks osapooltest töi välja, et koostöölepped on paljuski tekkinud ja toimivad ainult tänu inimesevastastele suhetele. Esines osapooli, kes tunnistasid mitteametlike võrgustike olemasolu, kuid oli ka neid kes töid välja formaalsed võrgustikud, mis on loodud vastutava valitsemisala käskkirjadega. Üks osapooltest töi välja järgneva nüansi:

„... meie tänase õigusruumi taustal sellised asjad ei tule kuskilt seadusest, et kaks asutust peavad omavahel koostööd tegema, vaid asutused peavad ise vaatama ja jälgima, et riigi kõrgem eesmärk oleks täidetud...“ (N4)

Ning teine, et:

„...ministriumite ja nende allasutuste ülesanded on Eesti riigis üritatud ära jagada, ei dubleerita üksteist ja see mõnes mõttes sätestab selle, et ühiseid eesmärke ei ole.“ (N5)

Riigikantselei ei näe ennast koos töötamist hierarhiliselt suunavana ja ei ole huvitatud valitsemisaladele ettekirjutama, mis mudeli järgi koos tööd tegema peaks, vajalik koos töötamise vorm peab olema lihtsalt partnerite poolt aksepteeritud. Üks intervjuueeritustest töi siiski välja, et kui valitsemisalade vahelises suhtluses tekib ebakõla või on probleem, kus ei ole seaduse tasemel päris selge kes sellega tegelema peab, siis on see Riigikantselei kes seda koos töötamise probleemi

osapoolte vahel „klattima“ hakkab. Osaliselt töid intervjueeritud osapooled välja VV julgeolekukomisjoni millel peaks olema suurem roll merejulgeoleku alase koos töötamise suunamisel, kuid oli ka osapooli kes näevad konkreetset rolli Riigikantseleil, kellel peaks osapoolte üle olema otsustus ja käsuõigus, mis puudutab valitsemisalade ja nende allasutuste üleest koos töötamist. Seda, et hetkel ei ole merelises domeenis huviseid ja ülesandeid omavate osapoolte üleest foorumit või kogu tõesid kõik osapooled, samuti ei valitse valitsusasutuste vahelist koos töötamist kui tervikut. Mõnel korral sellist organisatsiooni vajalikuna ei nähta, sageli põhjusel, et Eesti on väike ja kõik tunnevad üksteist. Näiteks üks osapooltest tõi välja, et:

„... merenduspoliitikas või julgeolekupoliitikas ei ole nagu eraldi sellist [valitsevat] kogu üle riigi tehtud, mis kõiki merendusega seotud osapooled koondaks, et iseasi kas seda nagu nii lõpuni vaja ongi...“ (N6)

On ka osapooli kes näevad valitseva kogu puudumist nõrkusena ja seda eriti riigi tervikhuvide eest seismise perspektiivis:

„Raske on leida vedurit kes [valitsemisalade vahelist koos töötamist] veab, sest kui kolm tükki veavad, siis ei vea tegelikult keegi, igaüks tarib enda poole“ (N9)

„Niikaua kuni [osapoolte üleest] valitsejat ei ole määratud on väga keeruline efektiivsust saavutada /.../ tahes-tahtmata juhtub niimoodi, et ministriumite haldusalas on kõik tehtud õigesti ja hästi, aga riigi vaatest hästi ei läinud /.../ kui keegi ei valitse [või juhi] siis kõik [osapooled] teevad oma asja ära niikaugele kui seda vaja oli, aga see mida tegelikult riigil vaja jäi saavutamata. (N1)

Valitsusasutuse korralduslikuma koha pealt sai autor intervjuudeerides aru, et juhib ja vastutab ministrium, kelle valitsemisala on antud juhtudel seadusaktidega määratud juhtivaks ministriumiks, kuid käsuõigus tekib teisel valitsemisalal või määratud isikul alles siis, kui teine valitsemisala või selle allasutus kellelt abi oma ülesannete täitmiseks soovitakse on otsustanud abi vastavalt ametiabi taotlemise korrale või koostöölepetele anda. Eri-, sõja- ja kriisiolukordades nähakse, et juhtimisega seotud dünaamika on oluliselt lihtsam, kuna siis reguleerivad suhteid nii hädaolukorrased kui ka riigikaitseadus. Igapäevasesel on tavapraktika üksteise poole ametiabi palvega pöördumine ning usk, et teine osapool alati abi annab. Otsustusõigus abi andmise osas jääb valitsemisala siseseks ja selle otsuse tegemine toetub pigem valitsemisala sisestele prioriteetidele ja ressurssidele antud ajahetkel, mitte niivõrd riigiülesele olukorradeadlikkusele. Otsus abi anda sünnib tihti kahe juhi vastastikuse telefonikõne tulemusel. Ükski teine

valitsusasutus, ei saa preguses õigusruumis käskida või nõuda teist valitsusasutust koos töötama. Nagu üks osapoolt tõi välja:

„... koostöö ikkagi käib ametkondade vahel, sõltub küll olukorrast aga rangeid käsuliine, et just nii tuleb [ohuga toimetulekul] käituda paigas ei ole, on teatud paindlikkus, et ikkagi nende teiste ametkondade põhikirjast ja kompetentsist tulenevalt me pöördume ja ka vastupidi pöörduvad nemad meie poole. (N3)

Sõltuvuse osas ollakse selle kirjeldamisel tagasihoidlikud. Üldjuhul nähakse kellega on vaja suhelda ja koos töötada, kuid ka seda nähakse oma tegevuste ja vastutusala kontekstis. Sõltuvust hinnatakse ühepoolseks, mitte vastastikuseks. Intervjuude käigus ei toonud osapooled spetsiifiliselt välja, kuidas nemad saaksid panustada teise osapoole tegevusse, kuigi nähti oma osa, kui olukord nõuab mitme valitsemisala üleest koos tegevust. Osapooltest omavad vahendeid merel olukorratadlikkuse loomiseks, ohtude ennetamiseks ja merel ohtudele reageerimiseks kolme valitsemisala allasutused. Ülejäänud osapooled omavad üldjuhul teavet ja andmebaase või teevad vajalikku rahvusvahelist koostööd või kujundavad teatud valdkonna poliitikat. Intervjuudest selgunud sõltuvuse ja koostöötamise vajaduse suhe on toodud ära Lisas 3. Tabelis on toodud välja osapooled valitsemisalade kaupa kuhu on koondatud ka nende allasutustelt intervjuude käigus saadud informatsioon. Omavahelise sõltuvuse kompleksust lisab vahendite jagunemine valitsemisalasiseselt allasutuste ja omakorda nende allüksuste vahel, kellel on omad ülesanded ja prioriteedid mis alati ei ühti.

2.3. Diskussioon

Üldine eeldus on, et julgeolekut ei saa tagada [üheski domeenis] üksik asutus (Cejudo, Michel 2017, 746). Merejulgeoleku mõiste on intervjuudest tulenevalt enamustele osapooltele võõras. Avar julgeolekukäsitlus on jäänud mõistena tahaplaanile ja fookuses on riigikaitse lai käsitlus, sõltumata sellest, et kehtivates Eesti julgeolekupoliitika alustes (2017, 3) on selgelt kirjas, et riigikaitse lai käsitlus on ainult üks osa avarast julgeolekukäsitlusest. Segaseks jääb ka arusaamine mõistete erinevusest nagu julgeolek, turvalisus, ohutus ja kaitstus, mille osas pole ka Eesti Keele Instituudist kasu, kuna need on tunnistatud sõnaraamatus sünonüümideks (Sõnaveeb 2021). Kuna ka HOS (§ 1) toob välja, et see ei reguleeri julgeolekut ähvardava ohu tõrjumiseks valmistumisel, võib anda mõista, et selle seaduse autor ei käsitle julgeoleku mõistet samas tähenduses kui seda teeb rahvusvaheline kirjandus, sõltumata sellest, et elutähtsa teenuse all on mõistetud teenust mis

seostub Bueger'i (2015) toodud inimeste julgeoleku ja vastupidavuse kontseptsiooniga. Annab tunda, et Van de Goor, Major (2012, 2) väide, et militaar-, politseiliste- ja tsiviil osapoolte omavahelise koostöö, koordineerimine ja vastastikune toime on kõikehõlmavat ja avarat käsitlust ka Eestis pärssinud. Alus koos töötamise edule on **mõistete selgem defineerimine ja nendes kokkuleppimine** ja seda mitte ainult asutuste sisestes dokumentides. Üks osapool tõi just militaar- ja tsiviil- osapoolte üksteisest arusaamise erinevused hästi välja:

„... aga me [osapooled] ei saa veel päris ühte moodi aru /.../ me räägime natuke erinevat keelt, [et üksteisest aru saada] peame natukene rohkem koos istuma“ (N15)

Otsides materjali uurimiseks ja lähtuvalt intervjuudest järeltab autor, et dokumentide hierarhia on Eestis lünklik. Suurt rõhku omistatakse arengukavade koostamisse, mille eesmärk on arendada valdkonda keskpikas vaates. Küsimus tekib, et millest lähtuvalt näiteks merejulgeoleku arengut, mille osas on selgunud, et see hõlmab väga paljusid osapooli planeeritakse, kui ei ole merejulgeoleku poliitikat, mis annaks tegevusprintsipiibid ja merejulgeoleku strateegiat, mis annaks ette sammud või tegevuskavad poliitika elluviimiseks. Eesti julgeolekupoliitika alused (2017, 6) toob välja järgmise:

„Riigi ja ühiskonna ressursside paremaks kasutamiseks ja kerksuse tõhustamiseks on tähtis ühtne plaanimine, sest võimalike julgeolekut mõjutavate olukordade lahendamine eeldab paljude riigiasutuste ja teiste asjaosaliste tõhusat koostööd. Selleks on vaja juhtimise ja plaanimise selgust, kiireid ja täpseid otsuseid, asutustele konkreetseid vastutusalasid ning valmisolekut kasutada olemasolevaid võimeid ja vahendeid olenemata nende kuuluvusest.“

Kuid nagu poliitikale kohane, et too see välja, kuidas seda kõike elluviia, selleks oleks strateegia, mis on puudu. Teooriast selgus, et domeenid on üksteisest erinevad (Dries 2017; Hefty 2017), mis võib anda mõista, et strateegiad mis käsitlevad erinevates domeenides julgeoleku tagamist peavad olema eraldi dokumendid ja võtma arvesse domeenide omapära ja osapoolte võimeid. Intervjuud tõestasid Fritz-Gerald ja Macnamara (2012) väidet, et katusdokumendi, nagu strateegia puudumine viib strateegilise iseseisvumiseni ja tegevusliku funktsionaalsuseni, kus otsuseid tehakse eraldi vastavalt vastutava organisatsiooni institutsionaalsele strateegiale on Eesti kontekstis tõene – iga valitsemisala koostab oma strateegiat ja muid strateegilisi dokumente. Bueger (2015) väide, et mõistete segadus, kus osapooled arvavad, et nad räägivad ühest ja samast asjast, kuid tegelikult mitte ja selle tulemusena on koordineerimine nõrk ja võib viia vastutoimivate tegevusteni sai samuti tõestust. Nagu rahvusvaheline koos töötamist uuriv kirjandus välja tõi, et

mõisteid koostöö, koordineerimine ja ühistöö kasutatakse tihti samatähenduslikult (Keast et. al 2007), siis see väide leidis Eesti kontekstis tõestust. Eestis on kaldunud Giesecke (2012) tõlgenduse poole, kus koordineerimine on koos töötamise lihtsaim ja madalam vorm. Lähtuvalt ülaltoodust on vajalik valitsusalade üleselt **mõisted paika saada** ja välja töötada Eesti julgeolekupoliitika alampoliitika ehk **merejulgeolekupoliitika** mis looks osapooltes ühise suuna merelises domeenis ning omandi tunde ja sellest lähtuva **merejulgeoleku strateegia**, mis soovitavalt võtab arvesse EL merendusjulgeoleku strateegia. See oleks üheks mehhanismiks, mis viiks valitsusalad ja nende allasutused parema koos töötamiseni ja sammu lähemale ühistööle.

Lähtudes käesoleva magistr töö teooria osas koos töötamise vormide kirjeldusi, siis intervjuude tulemusena saab võtta valitsusasutuste omavahelist koos töötamist kokku järgmiselt. Osapooled Eestis vahetavad omavahel omavahel kokkulepitud informatsiooni, samakõlastavad tegevusi, jagavad infot oma tegevustest, teevad formaalseid koosolekuid ja olukordades, kus seda on vaja vahetavad läviisikuid. Kindlaid reegleid ja protseduure, mis täpsustaksid koos töötamisel osapoolte panust terves merejulgeoleku spektrumis ei ole, kuid osaliselt teatud tegevuste osas neid jällegi esineb. Merejulgeoleku eesmärki pole Eestis otseselt defineeritud, defineeritud on vaid valitsemisalade siseselt nende enda ülesannetest lähtuvad merejulgeoleku valdkonda puudutavad eesmärgid. Starteegilist sünergiat autor osapoolte intervjuerimisel ei tajunud, sellele ei viidanud ka osapooled ise, ühtne valitsemalade ülene merejulgeoleku poliitika puudub, samuti puudub merejulgeoleku strateegia. Vastastikust sõltuvust ei tajuta, sõltuvust tajutakse vaid ühepoolset. Vastutust jagatuks ei saa hinnata, nagu välja tuli siis vastutus on Eesti õigusruumis jagamatu. Võrgustikke ei saa lugeda merejulgeoleku kontekstis formaalseteks ja pole „tipus“ ehk valitsemisalade üleselt valitsuskeskuse puudumise tõttu loodud tegevuskava. Lähtudes joonisel 2 kujutatud diagrammist saab valitsusasutuste koos töötamise merejulgeoleku valdkonnas paigutada osaliselt „koostöö“ ja „koordineerimise“ vahepeale, kuigi mõnede osapoolte vahel võib lugeda seda koos eksisteerimiseks. Bueger (2015, 160) toob välja, et merejõude ehk sõjalaevu loetakse põhilisemaiks osapoolteks merejulgeoleku tagamisel. Kuid nagu selgus intervjuudest, on olulisemaks osapoolteks Eestis riigisisese loomuga Politseiasutus. SiM valitsemisala, sh PPA on need kellest kõik teised sõltuvad.

Valitsusasutuste koos töötamist merejulgeoleku kontekstis ilmestab Eestis üksiku osapoolte proaktiivsus või ka passiivsus, kuna nagu intervjuudes tuli välja siis hierarhilist sundi koos töötamiseks pole ja kõiki merel huvi või ülesandeid omavaid osapooli ühendav valitsev kogu puudub. Koos töötatakse väga erinevatel põhjustel, kuid nendeks põhjusteks ei ole kõiki osapooli

siduv ühine eesmärk, strateegia, või vastutus. Sellest võib järeldada, et koos töötamiseni viib oma organisatsiooni eesmärkide parem saavutamine läbi selleks vajalikke teise asutuse ressursse, on selleks siis inim-, rahalised- või tehnilised ressursid. Koos töötamine on osaliselt formaliseeritud koostöölepetega, kuid nagu selgus, siis lepet näevad osapooled erineva nurga alt. Asutused kes merel vahendeid ei oma vaatavad lepetele jäigema pilguga, kuid vahendeid omavad asutused otsustavad teise asutuse vajadusi toetava tegevuse mahu lähtuvalt oma ülesannete prioriseerimisest antud ajahetkel. Üks intervjueeritav tõi ka näite, kus ametiabi korras abi andev osapool poole tegevuse pealt on oma vahendid tagasi tõmmanud. Arusaadavalt tähendab see, et teise valitsemisala vastutusalasse määratud merejulgeoleku ohu ennetamine ja sellele reageerimine on alati teisejärgulisem kui oma selle valdkonna, või isegi muu valdkonna kui merejulgeolek, ülesande täitmine, sõltumata sellest, milline võib olla tagajärg. Kuigi koostöölepe on koos töötamist reguleeriv dokument, siis abi andmise osas otsustusvabadus (võibolla küll põhjendatud keeldumine) muudab selle mitteformaalseks. Osapoolte enda huvid lähtuvad üldjuhul kitsalt neile seadusega pandud ülesannetest, kuid teisalt oodatakse, et teine merel toimetav valitsemisala hoiaks ka nende huvidel silma peal. Lisaks sellele saab intervjuude tulemusena väita, et on läbiv usk, et kõik teised valitsemisalad ja nende allasutused merel neile pandud ülesandeid täiesmahus täidavad.

Selgus, et koostööd tehakse enamasti juhtudel ametiabi üksteiselt taotlemise kaudu. Ametiabi taotlemine rakendub kui osapoolte vaheline üksteise toetamine ei tulene seadusest (HKTS § 17). Lisaks on ametiabi taotlemine tulenev abi vajava osapoolte suutmatusest oma toimingut sooritada ja sätestab ka selle, et osapool kellelt ametiabi küsitakse võib sellest keelduda, kui see tegevus võib takistada tema eesmärkide täitmist (HKTS § 18). Ametiabi sund tekib Hädaolukorrasedusega, kuid ka seal on omad piirangud ja näiteks KV poolt abi andmise otsustamine on viidud Vabariigi Valitsuse tasemele (HOS § 31). Eestis on tahet koos töötada, kuid nagu üks intervjueeritavatest tabavalt ütles: „*tuleb muuta õigusruumi*“ (N4).

Baasmehhanisme mis koos töötamiseni viivad osapooled intervjuudes iseseisvalt välja ei toonud, osapooled kirjeldasid enamasti koos töötamist *ad-hoc* printsiibil ja mitteformaalsete suhete alusel, samuti viitasid koostöölepetele või muudele koostööformaatile, kuid mis mehhanism selle koostööleppeni kahte osapoolt viis jäi intervjueeritavate poolt üldjuhul vastamata. Ainult üks osapooltest tõi välja, et koostööleppeni on viinud missioonitunne (N16). Osad osapooled tõid välja ka hea tahte ehk kui küsitakse, siis ikka tuleb aidata. Põhilisemaks ajendiks ja tõkkeks saab lugeda ressursi ehk osapoolte ajendiks on teise osapoolte ressurss ja tõkkeks enda ressurss, mida ei soovita väga kasutada teise osapoolte ülesannete täitmiseks. Mitmed osapooled tõid välja teenuste

pakkumise loogika, mida kasutatakse ka üksteisele abi andmisel, selline loogika on selgelt turumehhanismile viitav ja muudab ühistöö pingutused võimatuks. Bouckaert et. al (2010) väljatoodud baasmehhanismide, nagu hierarhia, turg ja võrgustik kirjeldustest võib järeldada, et põhilisemaks baasmehhanismiks merejulgeoleku tagamisel on uurimuse hetkel Eestis turumehhanism, kuna kõik osapooled on Eestis iseseisvad ja koos töötamise edu sõltub juhtide suhtlemise võimest. Vabariigi Valitsus on olnud koos töötamist võimaldavana, kuid ei sekku ja ei sunni koostööle, seega hierarhia merejulgeoleku tagamisel on nõrk. Kuna osapoolte üleselt, ei eksisteeri nn *manageri*, puudub ühine strateegia siis ka formaalse võrgustiku saaks välistada, eksisteerivad mitteformaalsed võrgustikud. Formaalse võrgustiku vastu räägib ka ühise tervikprobleemi (merejulgeolek) analüüsi puudumine ja vastastikune konsensus prioriteetide osas. Indiviidide omavahelise tundmise ja sõprussuhete baasil rajatud mitteformaalsed võrgustikud, mis Eestis eksisteerivad ei ole kindlasti jätkusuutlikud, mille peale koos töötamist üles ehitada. Koos töötamist võimaldava baasmehhanismina tuleb luua, mitte lasta tekkida, formaalsed võrgustikud, mida tuleb hoolikalt valitseda. Et koos töötamine oleks valitsetud, tasub mõelda **merejulgeoleku juhatuste loomise** peale mis koondab merelises domeenis huviseid ja ülesandeid ning vahendeid (sh mere ääres) omavad valitsusasutused. Juhatusi peaks olema vähemalt kaks, kus üks on **strateegilisel** ehk ministeeriumite tasandil, sh Riigikantselei ja teine elluviival, ministeeriumite allasutuste ehk **tegevuslikul** (*operational*) tasandil. Strateegilisel tasandil oleva juhatuse olulisemaks ülesandeks oleks merejulgeoleku poliitika ja merejulgeoleku strateegia väljatöötamine. Tegevusliku tasandi juhatuse ülesanne on merejulgeoleku valdkonna ülese koos töötamise valitsemine ja tegevusplaanide samakõlastamine ning kinnitamine. Vähemalt allasutuste tasandil olevale juhatusele peab olema määratud ka juht, või juhtasutus kellel peavad olema volitused lahendada osapoolte vahelisi vaidluseid ja võtta vastu otsuseid. Taolised juhatused, mitte ainult ei loo ühist teadmust, vaid võimaldavad ka jagatud väärtuste tekkimise, ühise probleemi analüüsi ja konsensusi. Samas loob see lojaalsuse ja usaldusväarsuse tekkimise aluse.

Osapoolte ülest otsust, et milline tegevusvariant on prioriteetsem teisest, kui arenevad korraga mitme valitsemisala vastutuses olevat mitu merejulgeoleku sündmust ja ükski osapool ei oleks võimeline üksi enda vastutusalas oleva sündmusega toime tulema, saab hetkel teha ainult Vabariigi Valitsus. Väiksemate sündmuste osas, kui vahetult pole ohus riigi suveräänsus on selline otsustuskett ebaoproportsionaalselt kõrgele poliitilisele tasandile viidud, kus ei peaks võtma vastu taktikalisi otsuseid. Randma-Liiv (2015), Pesti, Randma-Liiv (2018) ja OECD (2011a) väljatoodud väljakutsed, mis käsitlevad detsentraliseeritud otsustamist ja vastutust ning valitsuskeskuse puudumist on siiani valiidsed. Kuigi informatsiooni omavahel olukorrateadlikkuse

eesmärgil osaliselt vahetatakse, siis ühtset kõikehõlmavat mereolukorrapilti tulenevalt erinevatest tarkvarakeskkondadest ja valikulisest teabe vahetusest ei ole. Intervjuud andsid mõista, et juhtimistasandite eristamine sarnaselt Vego (2009) väljatoodule ei ole rakendatud. Strateegiline, tegevuslik (*operational level*) ja taktikaline juhtimistasand ja nendel tasanditel tegutsevatel juhtidel volitused on lähtuvalt valitsemisalast erinevad. Segadust tekitab ka kasutatav mõiste „operatiiv“ mis tähendab kiiret kindlat tegutsemist (ÕS 2018), kuid ei ole juhtimistasandina kasutatav. Selline olukord viib lõpuks selleni, et strateegilisi otsuseid, millel võivad olla poliitilised tagajärjed on delegeeritud võimalikult alla ja teiselt poolt taktikalised otsused viiakse Vabariigi Valitsusse. Kuna juhtival ministeeriumi valitsemisalal pole teise valitsemisala allüksuste üle käsuõigust, enam kui teine valitsemisala selle allüksuse allutab (ka siis jääb nn *veto* õigus), siis järelikult on ühe merejulgeoleku olukorra korral mitu otsustajat. Nagu Sørensen ja Torfing (2009) on välja toonud, siis see ei ole kõige tõhusam ja efektiivsem viis otsustada. Merejulgeoleku ohtude etteennustamatus ja ebamäärasus ning teatud olukordades vajalik otsustuskiirus räägivad hetkel kehtivale korralduslikule olukorrale vastu. Olukorda parandab, kui defineerida selgelt ja üheselt juhtimistasandid, tuues välja mis on sellele tasandile ootused ja milliseid otsuseid vastaval tasandil tehakse. Samuti puudub hetkel ühine olukorrateadlikkust loov taktikaline keskus, millele kõik otsustustasandid saaks VOOT tsükli esimese poole ehk vaatluse ja orienteerumise osas pöörduda ja saaks sealt kõikehõlmava lähi-reaalajas situatsioonipildi. Merejulgeoleku ohtude ennetamine ja neile reageerimine saab paremaks ning loob ühistööle aluse, kui luua **taktikalisele tasandile mereolukorrateadlikkuse- ja juhtimiskeskus**, nõ ühendstaap mis koondab endasse kõik vajalikud ja huvitatud osapooled kellel on informatsiooni või omab informatsiooni allikaid ja omab selgelt piiritletud käsuõigust kõikide osapoolte poolt keskusele allutatud merevahendite üle. See võimaldab juhtimisselguse ja võimaldaks tüüpporganisatsiooni ehk valitsemisala siseselt keskenduda rohkem allüksuste treenimisele, varustamisele ja mehitamisele ning merejulgeoleku (selle laiemas tähenduses) operatsioonid jätta keskuse juhtida. Logistiline tugi ja arendamine jääks samuti funktsiooni ja teadmuse kandvate valitsemisalade sisse.

Läbiviidud uurimuse põhjal saab väita, et ühistööni merejulgeoleku ohtude ennetamise ja reageerimise osas on veel pikk maa minna. Tahe koos töötada osapooltel on, aga nagu selgus, siis suurim takistus, mis koos töötamist pärsib on Eesti enda **õigusruum ja juhtimisselgus**. Seda võimendab erinev arusaam mõistetest, spetsiifiliselt merejulgeolekule keskenduvate **katusdokumentide puudumine** ja nõrk või praktiliselt **olematu valitsemine** merejulgeoleku valdkonnas. Ebaefektiivse koos töötamise taga ei kannata otseselt osapooled kes oma osa merejulgeolekus tagavad, vaid selleks on Riik ja selle kodanikud.

KOKKUVÕTE

Merejulgeolek on kompleksne ja mitmetahuline seisund, mida peab merekeskkonna füüsiliste piirangute ja juriidilistest omapäradest tulenevalt teistest domeenidest eraldi käsitlema, kuid samas arvestama, et see on osa laiemast julgeolekust. Merejulgeolekut ei saa tagada üksik asutus ja tekib vajadus militaar-, politseiliste- ja tsiviilasutuse ühistööle. Hübriidohtude tõusev trend loob sellise koos töötamise vajaduse kriitilisuse. Sellest tulenevalt on antud teema uurimine vajalik sest ebaefektiivse koos töötamise, või selle puudumise tõttu, ei kannata julgeolekut tagavad osapooled vaid riik ja selle kodanikud.

Uurimuse eesmärk oli võimaldada edaspidiseid diskussioone koos töötamise organiseerimisel merejulgeoleku valdkonnas, et parandada merelises domeenis huvi omavate valitsusasutuste omavahelist lävimist ja teadmuse jagamist. Autor püstitas kaks uurimusküsimust: (a) „kuidas Eesti riigis on korraldatud valitsemisalade üleselt erinevate merejulgeolekuohtude ennetamine ja neile reageerimine?“ ja (b) „millised koos töötamise instrumendid viiksid avaliku sektori osapooled ühistööni, et merelises domeenis julgeoleku ohte ennetada ja neile operatiivselt reageerida?“. Eesmärkide saavutamiseks tehti osapoolte kaardistamiseks dokumendianalüüs ja viidi läbi selgunud osapooltega pool-struktureeritud intervjuud.

Uurimuse tulemusena selgus, et eelnevad valdkonna uuringud ja raportid ei ole tõuganud efektiivsema koos töötamise vormi ja mehhanismide rakendamisele. Korduvalt viidatud valitsuskeskuse puudumise probleemile pole reageeritud. Tõestust sai fakt, et kõiki merelises domeenis huvi ja ülesandeid omavaid asutusi ühe laua taha koondavat foorumit ei eksisteeri, samuti ei valitseta koos töötamist merejulgeoleku valdkonnas. Läbivalt on erinevad arusaamised mõistete ja kontseptsioonide osas ning puuduvad katusdokumendid, mis ühe mehhanismina viiksid osapooli merejulgeoleku ohtude ennetamise ja neile reageerimise osas tihedama koos töötamiseni. Koos töötamine merejulgeoleku tagamisel on osaliselt formaliseeritud valitsemisala allasutuste bilateraalsete koostöölepetega, kuid siiski enamasti koostöö toimub *ad-hoc* põhimõttel ja tugineb juhtide isiklikele suhetele. Sõltuvus ei ole ühiste eesmärkide puudumise tõttu vastastikune, vaid on ühepoolne. Kuna kõikide osapoolte üleseid koostööleppeid ei ole sõlmitud siis ühest koos töötamise vormi ei ole võimalik omistada. Valitsusasutuste vahel, kus koostöölepe

on sõlmitud saab öelda, et kasutusel on „koostöö“ ja „koordineerimise“ vahepealne vorm. Mõnel puhul saab jällegi öelda, et koos eksisteeritakse. Erinevalt muu maailmaga, kus merejulgeoleku olulisemaks osapoolteks loetakse merejõude ehk sõjalaevu, siis Eestis osutus olulisemaks osapoolteks politsei- ja piirivalvelaev. Paremat koostööd soovivad kõik osapooled ja on avatud, kuid selgus, et ühistööni jõudmise suurimad takistused on Eesti enda õigusruum ja juhtimisselgus.

Olulisema koos töötamise baasmehhanismina näeb autor formaalseid võrgustikke mis on loodud hierarhiliselt ja mitte lastud neil ise tekkida. Omakasu ja valitsusasutuste üksteisele teenuse pakkumine ühistööd takistavate elementidena tuleb ümber mõelda. Võiks olla loogika, et riigiasutused pakuvad teenuseid ja avalikke hüvesid rahvale, mitte omavahel. Mehhanismid, mida autor näeb Eesti merelises domeenis tegutsevaid riigisektori osapooli ühistööni viivatena, et operatiivselt ennetada ja reageerida julgeoleku ohtudele merelises domeenis on järgmised:

- Muuta Eesti õigusruum ühistööd võimaldavaks ja juhtimisselgust tagavaks;
- Defineerida ja leppida osapoolte vahel kokku mõistete tähendustes;
- Defineerida ühtselt arusaadavalt ja selgelt juhtimistasandid ja nende ülesanded, volitused ning võim;
- Luua strateegilisele ja tegevuslikule juhtimistasandile meredomeenis huvisid omavaid osapooli ühendavad hierarhilised valitsevad juhatused;
- Luua osapoolte ülene, merelises domeenis ühist suuna andev Eesti merejulgeolekupoliitika
- Koostada osapoolte ülene merejulgeoleku strateegia;
- Taktikalisele tasandile luua mereolukorradeadlikkuse ja juhtimiskeskus millele allutatakse mehitatud, osapoolte poolt väljaõpetatud meeskondadega ja varustatud üksused.

Autor loodab, et käesoleva töö järeldused aitavad viia edasi diskussioone koos töötamise organiseerimisel merejulgeoleku tagamisel ja võimaldab parandada merelises domeenis huvi omavate valitsusasutuse omavahelist lävimist ja teadmuse jagamist. Käesolevas töös väljatoodud nüansid, raamistik, ettepanekud ja järeldused võivad olla aluseks sarnaste avaliku sektori korralduslikku poolt uurivatele uurimustöödele. Koos töötamine merejulgeoleku tagamisel ehk ohtude ennetamisel ja neile reageerimisel on vältimatu ja miks mitte teha seda ühistöö vormis, kui arusaadavalt on nii kõige efektiivsem.

SUMMARY

JOINT WORKING IN CREATING ESTONIAN MARITIME SECURITY

Erkki Silm

Security can be understood in three different cases, as individuals we desire safety and protection, politically it is linked with political processes, structures, and activities to secure the political entity or unit, where this term is used as a political instrument and it can be employed as an analytical concept (Ball 2019). It is State's responsibility to assure security for its citizens, as well as it is a responsibility of the citizens themselves. To assure security it is not an easy task as due to its many counterparts and its dynamic properties, it can be described as a complex problem, as constructive collaboration is clouded with technical, legislative, bureaucratic, and political barriers (Bardach 1996, 169). Comprehensive approach with regards of security provision can be achieved only when all parties are willing to cooperate, in belief, that it rises their own organizations efficiency (Hallett, Thorngren 2011, 36). Maritime domain is different from other domains due to its physical attributes (Dries 2017) and different legislative constraints (Heftye 2017). In maritime domain the complexity is added due to its international dimension. Due to the rising concern for hybrid threats makes joint working between military- police- and civil counterparts' a critical necessity.

Although Estonia considers itself as a maritime nation, the jointness in maritime domain is unclear. In Estonia, tasks to provide security in maritime domain is fragmented between areas of government and agencies. There are only few studies made which are bringing out the dynamics between agencies, but those have been concentrating on single areas of maritime security or assets in maritime domain. All studies are bringing out issues in interagency cooperative efforts. Master's thesis objective is to enable future discussions in joint working subject, when organizing Maritime Security in Estonia. Author finds answers to two questions. Firstly, to find out how in Estonia multi-agency maritime threat response, and maritime security risk prevention is organized? Secondly, which joint working instruments could be used to achieve collaboration in Maritime Security threat prevention and reaction?

The theoretical framework relies on three mutually relevant theoretical subjects. Firstly, an essence of maritime security, and the challenges of comprehensive approach and joint working within maritime domain. Different functional areas can be brought together with existing comprehensive policy and strategy, the lack of capstone concepts or documents leads to strategical policy vacuum,

which means that decisions are made within respective areas of government in line with responsive agencies institutional strategy – this leads to rising concern (Fritz-Gerald, Macnamara 2012, 7). There is a rising risk of interagency dissension due to mutual misunderstandings of spoken words. Maritime security contains four key concepts: seapower, marine safety, blue economy, and human resilience. (Bueger 2015, 160) Secondly, joint working and base mechanisms as enablers. As already previous section brings out that words have meaning and speaking common language is essential in interagency interaction. In international literature there are many different views on terminology regarding joint working, where there is no consensus if the overarching term is cooperation or coordination, and where does the term collaboration stand. Also, cooperation, coordination and collaboration are terms that are generally used as synonyms, although they have different characteristics (Keast et. Al 2007, 13). In this thesis, cooperation is considered the form of joint working which requires least amount of formalization, governance, and mutual dependence. Collaboration is the form which requires the most of those mechanisms and coordination is in the middle grounds. Enabling base mechanisms are hierarchy-, market- and network mechanisms (Boukaert et. al 2010). Thirdly, the thesis reviews decision making, responsibility and accountability aspects. Counterparts who are dealing with security dilemmas know that possible courses of action will lead to less-than-optimal results, but in the end, someone must make a decision and held responsible (Kessler, Daase 2008, 212).

The empirical study is based on available unclassified document analysis and semi-structured interviews with 16 Estonian officials from different ministries and agencies who have tasks or interest in maritime domain with regards to maritime security. Study finds out that, eight ministries and nine agencies have their part to play in Estonian maritime security. As an intermediary acts Government office without any authority over them. Controversially to Bueger's (2015, 160) claim that naval forces are the major actor in maritime security is not the case in Estonian context. In Estonia, the most major role is held by Police Force.

Study shows that previous studies and reports that have brought out issues of joint working and lack of governance center have not pushed for change. There are no governing boards which bring together all ministries or/and agencies active in maritime domain. Pervasively there are different understandings about terminology and definitions and there is a lack of capstone documents like maritime security policy and maritime security strategy, which would be the mechanism that would bring the agencies together to counter and prevent maritime threats. Joint working is partly formalized with bilateral interagency cooperation agreements, but still mostly the working together is described as *ad-hoc* and relies on respective leader's personal relations. Dependence between

agencies is not mutual due to the lack of joint objectives, dependance is mostly unilateral. As there are no comprehensive cooperation agreements with all respective agencies it is impossible to assign single form to joint working. Where the cooperation agreement exists, it can be said that it is a mix in between cooperation and coordination, but there are cases where it can be described as co-existence. Empirical study brought up that the fault of mediocre joint working is happening not because of unwillingness of the agencies to work together, but due to existing National legislation and administrative and managerial leadership clearness.

To bring counterparts closer to collaboration, author suggests to change legislation to be more permissive for joint working and clear up chain of command in interagency activities; Relevant terminology should be defined and agreed upon; Define clearly levels of command, tasks, responsibilities and authority; Instate in strategic and operational levels relative interagency maritime security governing boards; Make comprehensive maritime security policy and maritime security strategy, and put up joint maritime situational awareness and command center under which tactical command maritime assets should be assigned.

To sum up there is a strong will towards joint working, but will is not enough, there are complex obstacles on a road which must be removed. Due to specifics of maritime domain and in the world of hybrid threats interagency jointness is essential, why not to pursue the form of collaboration in joint working which is clearly the most effective way to prevent and respond to maritime security threats.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Agranoff, R. (2012). *Collaborating to manage: A primer for the public sector*. Georgetown University Press.
- Bardach, E. (1996). Turf barriers to interagency collaboration. *The state of public management*, 168-192.
- Ball, J. (2019). What is Security? Everything. Kättesaadav: <https://globalsecurityreview.com/what-is-security-everything/>, 10. jaanuar 2021.
- Boston, J., Gill, D. (2011). Working across organizational boundaries: the challenges for accountability. In: B. Ryan, D. Gill (Eds.), *Future state: Directions for public management in New Zealand*, (212-246). Wellington: Victoria University Press.
- Bouckaert, G., B. G. Peters., Verhoest, K. 2010. *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Boyd, J. (2018). *A discourse on winning and losing* (Vol. 13). Alabama: Air University Press, Curtis E. LeMay Center for Doctrine Development and Education.
- Busuioc, E. M. (2016). Friend or foe? Inter-agency cooperation, organizational reputation, and turf. *Public administration*, 94(1), 40-56.
- Bueger, C. (2015). What is maritime security?. *Marine Policy*, 53, 159-164.
- Burgess, J., Foulkes, L., Jones, P., Merighi, M., Murray, S., Whitacre, J. (Eds.) (2017). *Law of the Sea: Policy Primer*. Medford: The Fletcher School of Law and Diplomacy.
- Caliskan, M. (2019). Hybrid warfare through the lens of strategic theory. *Defense & security analysis*, 35(1), 40-58.
- Carey, G., & Crammond, B. (2015). What works in joined-up government? An evidence synthesis. *International Journal of Public Administration*, 38(13-14), 1020-1029.
- Cejudo, G. M., Michel, C. L. (2017). Addressing fragmented government action: Coordination, coherence, and integration. *Policy Sciences*, 50(4), 745-767.
- Dries, W. (2017). *Some New, Some Old, All Necessary: The Multi-Domain Imperative*. Kättesaadav: <https://warontherocks.com/2017/03/some-new-some-old-all-necessary-the-multi-domain-imperative/>, 10. jaanuar 2021.
- „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine. RT III, 06.06.2017, 2
- Eesti kui vastuvõtva riigi toetuse kontseptsiooni kinnitamine. RT III, 31.12.2010, 2.
- Eesti terrorismivastase võitluse põhialused (2013). Heaks kiidetud VV poolt 14.11.2013 istungi protokollilise otsusega nr 47 pp nr 5.

- Eesti õigekeelsussõnaraamat (2018). Operatiiv-.
<https://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=operatiiv&F=M> , 26. aprill 2021.
- Estonica (2021). Ministeeriumid. Kättesaadav:
http://www.estonica.org/et/Riik/Valitsus_ja_t%C3%A4itevv%C3%B5im/Ministeeriumid/ , 14. aprill 2021.
- Euroopa Liidu Nõukogu. 24. 06.2014. (OR.en). 11205/14. Merendusjulgeoleku strateegia
 Kättesaadav:
<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2011205%202014%20INIT/ET/pdf> ,14. märts 2021.
- Feldt, L. (2015). The Importance of the Global Maritime Domain for World Politics and Security. *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security*, No 382.
- Fitz-Gerald, A. M., Macnamara, D. (2012). *Comprehensive Security Requires Comprehensive Structures: How Comprehensive Can We Get?*. Canadian International Council.
- Giesecke, J. (2012). The value of partnerships: Building new partnerships for success. *Journal of Library Administration*, 52(1), 36-52.
- Golubtsov, M., (2020). *Kaitseväe ja Politsei- ja Piirivalveameti ülese lennuvahendite riskasutamise vajadus ja võimalused*. (Magistritöö) Sisekaitseakadeemia, Tallinn.
- Hallett, M., Thorngren, O. (2011). Attempting a comprehensive approach definition and its implications for reconceptualizing capability development. *Capability Development in Support of Comprehensive Approaches*, National Defense University, Washington, 35-50.
- Heftye, E. (2017). *Multi-Domain Confusion: All Domains Are Not Created Equal*. Kättesaadav:
https://www.realcleardefense.com/articles/2017/05/26/multi-domain_confusion_all_domains_are_not_created_equal_111463.html , 10. jaanuar 2021.
- HKTS RT I, 16.06.2020, 4.
- Hoffman, F. G. (2007). *Conflict in the 21st century: The rise of hybrid wars*. Arlington: Potomac Institute for Policy Studies.
- HOS RT I, 17.05.2020, 3.
- JAS RT I, 26.05.2020, 10.
- Jermalavičius, T., Pernik, P., Hurt, M., Breitenbauch, H., Järvenpää, P. (2014). *Avar julgeolek ja riigikaitse : avaliku sektori ja ühiskonna kaasamise proovikivid*. Tallinn: Rahvusvaheline Kaitseuuringute Keskus
- Johnson, L. J., Zorn, D., Tam, B. K. Y., Lamontagne, M., Johnson, S. A. (2003). Stakeholders' views of factors that impact successful interagency collaboration. *Exceptional Children*, 69(2), 195-209.

- Kaitseministeeriumi põhimäärus. RT I, 25.11.2020, 10.
- Kaitsepolitsei ameti põhimäärus. RT I, 27.02.2019, 10.
- Kaitseväge põhimäärus. RT I, 17.11.2020, 3.
- Keast, R., Brown, K., Mandell, M. (2007). Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies. *International Public Management Journal*, 10(1), 9-33.
- Keast, R., Mandell, M. (2014). The collaborative push: moving beyond rhetoric and gaining evidence. *Journal of management & governance*, 18(1), 9-28.
- Keskkonnaameti põhimäärus. RT I, 18.12.2020, 13.
- Keskkonnaministeeriumi põhimäärus. RT I, 26.09.2020, 2.
- Kessler, O., & Daase, C. (2008). From insecurity to uncertainty: Risk and the paradox of security politics. *Alternatives*, 33(2), 211-232.
- Klijn, E. H., J. Koppenjan. (2015). Governance Networks in the Public Sector. Taylor & Francis Group, 2015. ProQuest Ebook Central, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/tuee/detail.action?docID=4054052>.
- KKS RT I, 26.05.2020, 9
- Kultuuriministeeriumi põhimäärus. RT I, 09.09.2020, 2.
- Laanemets, O., (2014). *Eesti merejõudude ülesannete analüüs ja sellest tulenevad laevatiübid*. (Magistritöö) TalTechi Eesti Mereakadeemia, Tallinn.
- Maaeluministeeriumi põhimäärus. RT I, 07.07.2020, 16.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimäärus. RT I, 30.12.2020, 4.
- Maksu- ja Tolliameti põhimäärus. RT I, 12.12.2019, 11.
- Marcella, G. (2008). *Affairs of state: the interagency and national security*. US Army War College Press. Kättesaadav: <https://press.armywarcollege.edu/monographs/636> , 17. märts 2021.
- McNamara, M. (2012). Starting to untangle the web of cooperation, coordination, and collaboration: A framework for public managers. *International Journal of Public Administration*, 35(6), 389-401.
- Muinsuskaitseameti põhimäärus. RT I, 06.12.2019, 6.
- Murumets, J. (2016) Eesti merejulgeolek. ENDC Occasional papers 5/2016. Eesti merejulgeolek. Uuringu raport.

- OECD. (2011). *Estonia: Towards a Single Government Approach*. OECD Public Governance Reviews. OECD publishing. Kättesaadav: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-public-governance-reviews-estonia-2011_9789264104860-en, 01. aprill 2021.
- OECD. (2011a). *Estonia: Towards a single Government Approach. Assessment and Recommendations*. OECD Public Governance Reviews. OECD publishing. Kättesaadav: https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failed/oecd_pgr_estonia_assessment_and_recommendations.pdf, 01. aprill 2021.
- Peppetti, J. D. (2008). Building the global maritime security network: a multinational legal structure to combat transnational threats. *Naval Law Review*, 55, 73.
- Pesti, C., Randmaa-Liiv, T. (2018). Public administration characteristics and performance in EU28: Estonia. *European Commission, Brussels*.
- Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. RT I, 02.12.2020, 3.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up government: a survey. *Political studies review*, 1(1), 34-49.
- PPVS RT I, 10.12.2020, 23.
- PS RT I, 15.05.2015, 2.
- Päästeameti põhimäärus. RT I, 15.02.2017, 4.
- Randmaa-Liiv, T. (2005). Demand- and Supply-Based Policy Transfer in Estonian Public Administration. *Journal of Baltic Studies*, Vol. 36, No. 4, 467-487.
- Rediker, K. J., Seth, A. (1995). Boards of directors and substitution effects of alternative governance mechanisms. *Strategic management journal*, 16(2), 85-99.
- Rahandusministeeriumi põhimäärus. RT I, 25.11.2020, 9.
- Riigikaitseadus. RT I, 13.03.2019, 147.
- Riigikantselei põhimäärus. RT I, 18.09.2019, 7.
- Riigipiiri seadus. RT I, 08.07.2020, 7.
- Riigikaitsekomisjon: Ülevaade. (2021). Riigikogu. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/riigikogu/komisjonid/riigikaitsekomisjon/ulevaade/>, 06. aprill 2021.
- Rothschild, E. (1995). What is security?. *Daedalus*, 124(3), 53-98.

- Rousseau, R., Breton, R. (2004, June). The M-OODA: A model incorporating control functions and teamwork in the OODA loop. In *Proceedings of the International Command and Control Research and Technology Symposium*. Kättesaadav: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.529.6910&rep=rep1&type=pdf> 01. aprill 2021.
- Sarapuu, K. (2012). Administrative Structure in Times of Changes: The Development of Estonian Ministries and Government Agencies 1990–2010. *International Journal of Public Administration*, Vol. 35, No.1, 808–819.
- Sarapuu, K., Læg Reid, P., Randma-Liiv, T., Rykkja, L. H. (2014). Lessons learned and policy implications. In *Organizing for coordination in the public sector* (pp. 263-277). Palgrave Macmillan, London.
- Sargma. S., (2018). *Mereolukorradeadlikkus ja selle parendamise võimalused mereseirega tegelevate ametkondade näitel*. (Magistritöö) Sisekaitseakadeemia, Tallinn.
- Siseministeriumi põhimäärus. RT I, 26.02.2021, 13.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public administration*, 87(2), 234-258.
- Stone, M. (2009). Security according to Buzan: A comprehensive security analysis. *Security discussion papers series, 1*, 1-11.
- Scharpf, F. W. (2006). The joint-decision trap revisited. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 44(4), 845-864
- Scharpf, F. W. (1988). The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public administration*, 66(3), 239-278.
- Sõnaveeb (2021). Sõnakogud. Kättesaadav: <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/turvalisus/1> , 26. aprill. 2021.
- Terve. M., (2012). *Soovitud mereturvalisust tagava riigilaevastiku ülesehituse muutmiseks Eesti näitel*. (Magistritöö) Sisekaitseakadeemia, Tallinn.
- Thomas, C. W. (1997). Public Management as interagency cooperation: testing epistemic community theory at the domestic level. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 7(2), 221-246.
- Thomas, G. (2011). A Typology for the Case Study in Social Science Following a Review of Definition, Discourse, and Structure. – *Qualitative Inquiry*, Vol. 17, No. 6, 511-521.
- Till, G. (2013). *Seapower a guide for the twenty-first century* (3rd ed.). London u.a.: Routledge.
- Transpordiameti põhimäärus. RT I, 09.12.2020, 1.

- Tuomela, R. (2013). *Cooperation: A philosophical study* (Vol. 82). Springer Science & Business Media.
- Ullman, D. G. (2007). "OO-OO-OO!" the sound of a broken OODA loop. *CrossTalk-The Journal of Defense Software Engineering*, 22-25.
- United Nations Convention on the Law of the Sea*. UN. Kättesaadav: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf, 10. jaanuar 2021.
- Vabariigi Valitsuse seadus. RT I, 10.12.2020, 3.
- Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus. RT I, 28.06.2019, 22.
- Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (Keskkonnaameti ja Keskkonnainspeksiooni ühendamine). RT I, 10.07.2020, 2.
- Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (Lennuameti, Maanteeameti ja Veeteede Ameti ühendamine). RT I, 10.12.2020, 1.
- Van de Goor, L., Major, C. (2012). *How to Make the Comprehensive Approach Work: Preparation at Home is Key to Effective Crisis Management in the Field*. Netherlands Institute of International Relations' Clingendael'.
- Vego, M. N. (2009). *Joint operational warfare: Theory and practice (Reprint of 1st Ed.)*. Newport, Rhode Island: Naval War College.
- Välisministeeriumi põhimäärus. RT I, 26.02.2021, 15.
- Välisluureameti põhimäärus. RT I, 09.05.2020, 2.
- Wang, F. (2018). Understanding the dynamic mechanism of interagency government data sharing. *Government Information Quarterly*, 35(4), 536-546.
- Wellington, J., Szczerbinski, M. (2007). *Research methods for the social sciences*. ProQuest Ebook Central. Kättesaadav: <https://ebookcentral.proquest.com/lib/tuee/detail.action?docID=711013>, 15. aprill 2021.
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, Cal.: Sage Publications.
- Young, T. D. (2019). NATO's Selective Sea Blindness—Assessing the Alliance's New Navies. *Naval War College Review*, 72(3), 4.

LISAD

Lisa 1. Uurimuse käigus läbiviidud intervjuud

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

- Kaitseministeerium. Helisalvestis. Tallinn. 19.04.2021
- Kaitsevägi. Mereväe ülem. Helisalvestis. Tallinn. 13.04.2021
- Keskkonnaamet. Nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 13.04.2021
- Keskkonnaministeerium. Tippjuht. Helisalvestis. Tallinn. 12.04.2021
- Kultuuriministeerium. Nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 16.04.2021
- Maaeluministeerium. Tippjuht. Helisalvestis. Tallinn. 09.04.2021
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Tippjuht. Kirjalik intervjuu. Tallinn. 26.04. – 28.04.2021.
- Maksu- ja Tolliamet. Peadirektori asetäitja. Helisalvestis. Tallinn. 13.04.2021
- Muinsuskaitse amet. Nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 15.04.2021
- Politsei- ja Piirivalveamet. Peadirektori asetäitja. Helisalvestis. Tallinn. 19.04.2021
- Päästeamet. Peadirektori asetäitja. Helisalvestis. Tallinn. 22.04.2021
- Rahandusministeerium. Osakonnajuhataja. Helisalvestis. Tallinn. 12.04.2021
- Riigikantselei. Helisalvestis. Tallinn. 15.04.2021
- Siseministeerium. Osakonnajuhataja. Helisalvestis. Tallinn. 16.04.2021
- Transpordiamet. Direktor. Helisalvestis. Tallinn. 15.04.2021
- Välisministeerium. Nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 21.04.2021

Lisa 2. Pool-struktureeritud intervjuudes käsitletud teemad

Valitsusasutuste esindajaid paluti vastata oma asutuse perspektiivist, sh jääda merelise domeeni raamidesse.

Avar julgeoleku käsitlus, merejulgeoleku ohud, huvid ja vahendid

- Huvid merelises domeenis
- Ohud ja riskid lähtuvalt oma ülesannetest ja huvidest merelises domeenis
- Omatavad vahendid
- Sisesed ja välised julgeolekuohud, nende sisuline erinevus
- Julgeoleku avara käsitluse mõistmine

Valitsemisalade vaheline koos töötamine merejulgeoleku tagamisel

- Toetumine teiste valitsemisaladele või nende allasutustele
- Koos töötamise vajadus teiste valitsemisalade või nende allasutustega
- Sõltuvus teistest valitsemisaladest või nende allasutustest
- Koos töötamise mehhanismid
- Koos töötamise formaliseerimine
- Koos töötamise valitsemine
- Koos töötamise subjektiivne hindamine
- Ühistöö võimalused Eestis merejulgeoleku tagamisel

Juhtimine merejulgeoleku ohtude ennetamisel ja nendele reageerimisel

- Juhtimine merejulgeoleku ohtude ennetamisel
- Juhtimine merejulgeoleku ohtudele reageerimisel
- Otsustusõigus, käsuõigus
- Otsustajale olukorrateadlikkuse tagamine
- Tegevusvariantide ettevalmistamine otustajale sealjuures teiste osapooltega arvestamine
- Otsustamise meetodika

Lisa 3. Osapoolte vahendid, vastastikune sõltuvus ja koos töötamise vajadus

VALITSEMISALA	VAHENDID VALITSEMISALAS	SÕLTUVUS TEISEST VALITSEMISALAST	KOOS TÖÖTAMISE VAJADUS TEISE VALITSEMISALAGA
KaM	Sensorid/ujuvvahendid merel, lennuvahendid, andmebaasid, luurealane koostöö, mereseirekeskus, rahvusvaheline koostöö	JAH	SiM, MKM, VãM, KeM
SiM	Sensorid/ujuvvahendid merel, lennuvahendid, kaldaradarid ja kaamerad, mereseirekeskus, rahvusvaheline koostöö, andmebaasid	EI (sõlmvust nähakse ainult TA'ga kes jagab riigi mereoostustõrje võimekust)	KaM, MKM, KeM, RaM, KuM
MKM	Kaldaradarid, AIS jaamade võrgustik, mereraadiosidevõrk, laevaliikluse koordineerimise teenus, navigatsioonimãrgid, NAVTEX, andmebaasid, ujuvahendid merel, riigi andmekeskuste opereerimine, rahvusvaheline koostöö	EI	KeM, KaM, SiM
KeM	Andmebaasid, rahvusvaheline koostöö	JAH	SiM, MKM
KuM	andmebaasid	JAH	SiM, KaM, MKM, VãM, KeM, RaM
RaM	Andmebaasid, rahvusvaheline koostöö	JAH	SiM, KeM, MKM, KaM
MeM	-	JAH	KeM, MKM, RaM, SiM
VãM	Diplomaatiline rahvusvaheline koostöö	JAH	Kõikide valitsemisaladega, kellelt oodatakse sisepoliitilist sisendit rahvusvahelisse koostõõsse merejulgeoleku valdkonnas, eraldi toodi välja KaM ja SiM

Allikas: Autori koostatud

Lisa 4. Osapoolte huvid merelises domeenis ja seos ohtudega ning kontseptsioonidega

Huvide osas on tabelis koondatud valitsemisalad kokku, kuna allasutuste huvid enamasti kattusid ministeeriumite intervjuudest saadud informatsiooniga, mõnel juhul tajusid allasutused huvisid ja ohte lähtuvalt oma ülesannetest rohkem. Seosed EL merendusjulgeolekuohtudega ja Bueger'i merejulgeoleku põhikontseptsioonidega lõi autor, tuginedes dokumendianalüüsile ja võttes arvesse intervjuudest saadud informatsiooni. EL merendusjulgeoleku ohud tähistatud vastavalt järgmisel lehel toodud nimekirjale.

OSAPOOL	HUVID MEREL	TAJUTAVAD OHUD, MIS SEOSTUVAD OSAPOOLE ÜLESANNETEGA LÄHTUVALT INTERVJUUDEST (INTERVJEERITAVA TAJU)	SEOS EL MERENDUSJULGEOLEKU OHTUDEGA (AUTORI TAJU LÄHTUDES INTERVJUUDEST)	SEOS BUEGER'I MEREJULGEOLEKU PÕHI KONTSEPTSIOONIDEGA (AUTORI TAJU LÄHTUDES INTERVJUUDEST)
Riigikantselei	Ülevaade merel toimuvast, operatiivne ohtudele reageerimine, ametkondade vaheline sujuv koostöö parima efekti saavutamiseks	Ühtivad EL merendusjulgeoleku strateegias väljatoodud ohtudega	Kõik ohud	Merevõim, Mereohutus, Sinine majandus, Vastupidavus
KaM valitsusala, sh KV	Riigi suveräänsust ohustavad tegevused, mereolukorrateadlikkus	Sõjalised ohud, Hübridohud, uputatud lahingumoon	a, b, f, g,	Merevõim
SiM valitsusala, sh PPA, PääA	Siseturvalisuse tagamine, avalik kord, inimeste päästmine, olukorrateadlikkus, piirivalve	Migratsioon, organiseeritud kuritegevus, sh salakauba ja muu keelatud kauba vedu, merereostus, ohud inimestele	kõik ohud (seoses esmareageeria rollile)	Merevõim, Mereohutus, Sinine majandus, Vastupidavus
MKM valitsusala, sh TA	Ohutu ja turvaline mereliiklus, sh merepõhja mõõdistamine, kaardistamine, märgistamine, navigatsiooninfo levitamine, mereteed, meremajandus	Laevaõnnetused, reostus. Kliima (seoses jäälõhkumise teenuse pakkumisega), navigatsioonivahendite rikked, sh tahtlik rikkumine	g, h	Mereohutus, sinine majandus
KeM valitsusala, sh KeA	Merekeskkonnakaitse Läänemere vesikonnas, turvaline meresõit	Keskonna eutrofeerumine, naftareostus, lekkivad laevavrakid, keemiline, bioloogiline, radioloogiline ja tuumaohud, uputatud lahingumoon, merel teostavate tegevuste turvalisus	e, g	Mereohutus, Sinine majandus
KuM valitsusala, sh MKA	Veealune kultuuripärand	Veealuse kultuuripärandi rüüstamine, lõhkumine	i	Sinine majandus
BaM Valitsusala, sh MTA	Ülevaade merel liikuvast kaubast, teave mis puudutab turvalisust ja julgeolekut	Salakaubandus, keelatud kaupade, sanktsioneeritud kaupade ja muud kõrge maksuriskiga kaupade vedu	c	Sinine majandus
MeM Valitsusala	Kalamajanduse jätkusuutlikkus, kalurite turvalisus	Ebaseaduslik, teatamata ja reguleerimata kalapüük, uputatud lõhkekehad, teiste valitsemisalade huvid konflikt	g	Sinine majandus, vastupidavus
VaM Valitsusala	Ühine olukorrapilt välispartneritega	Võõrriikide, eriti VF ennustamatute käitumine	Kõik ohud	Merevõim, Mereohutus, Sinine majandus, Vastupidavus

Allikas: Autori koostatud

EL merendusjulgeoleku ohud vastavalt EN direktiiv 11205/14 (7-8):

„a) oht liikmesriikide õigustele ja jurisdiktsioonile oma merealade üle või nende vastu jõu kasutamine;

b) Euroopa kodanike julgeolekut ja majandushuve ähvardavad ohud merel, mis tulenevad välise agressiooniga seotud tegevusest, sealhulgas merenduslaste vaidlustega seotud tegevus, liikmesriikide suveräänseid õigusi ähvardavad ohud või relvastatud konfliktid;

c) piiriülene ja organiseeritud kuritegevus, sealhulgas merepiraatlus ja relvastatud röövimine merel, inimkaubandus ja rändajate üle piiri toimetamine, ebaseaduslikule sisserändele kaasa aitavad organiseeritud kuritegevuse võrgustikud, relva- ja uimastikaubandus, kaupade ebaseaduslik üle piiri toimetamine ja salakaubavedu;

d) terrorism ning muud laevade, lasti, meremeeste ja reisijate, sadamate ja sadamarajatiste ning elutähtsa mere- ja energiainfrastruktuuri vastu suunatud tahtlikud ebaseaduslikud teod merel ja sadamates, sealhulgas küberrünnakud;

e) massihävitusrelvade levik, sealhulgas keemiline, bioloogiline, radioloogiline ja tuumaohud;

f) meresõiduvabadust ähvardavad ohud, näiteks merele ja väinadele juurdepääsu lubamisest keeldumine ning mereteede takistamine;

g) keskkonnohud, sealhulgas loodusvarade ja mereressursside kasutamine mittesäästval ja lubamatul viisil, ohud elurikkusele, ebaseaduslik, teatamata ja reguleerimata [ETR] kalapüük, keskkonnaseisundi halvenemine ebaseaduslike või juhuslike heidete tõttu, keemiline, bioloogiline ja tuumasaaste, eelkõige merre uputatud keemiline lahingumoon ja lõhkemata lahingumoon;

h) loodusõnnetuste või inimtegevusest tingitud õnnetuste, äärmuslike sündmuste ja kliimamuutuste võimalik julgeolekualane mõju meretranspordisüsteemile ja eelkõige mereinfrastruktuurile;

i) ebaseaduslikud ja reguleerimata arheoloogilised uuringud ning arheoloogilise väärtusega objektide rüüstamine.“

Lisa 5. Lihtlitsents

Lihlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks⁴

Mina, Erkki Silm (*autori nimi*)

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose:

„Koos töötamine merejulgeoleku tagamisel Eestis“,

(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja on Külli Sarapuu PhD,

(*juhendaja nimi*)

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

_____ (kuupäev)

⁴ Lihlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtajaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.