

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Risto Saimla

**EESTI RIIGIKAITSE KÄSITUS – KOORDINEERIMISE JA
KOOSTÖÖ VÄLJAKUTSED**

Magistritöö

Õppekava HAAM

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD

Kaasjuhendaja: Jaan Murumets, PhD

Tallinn 2021

Deklareerin, et olen koostanud töö 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 10985 sõna sissejuhatusesest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Risto Saimla

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 192383HAAM

Üliõpilase e-posti aadress: s.risto@outlook.com

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaasjuhendaja: Jaan Murumets, PhD

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees: Margit Kirs, PhD

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE.....	4
SISSEJUHATUS	5
1. TEOREETILINE RAAMISTIK.....	8
1.1. Võrgustikupõhine valitsemine.....	8
1.2. Riigikaitse käsitus.....	15
1.3. Riigikaitse kui valitsemisvõrgustiku analüüs	18
2. RIIGIKAITSE KÄSITUS EESTIS	21
2.1. Julgeoleku- ja kaitsepoliitika 1993-2010.....	21
2.2. Julgeoleku- ja kaitsepoliitika alates 2010. aastast	23
2.3. Kokkuvõtte riigikaitse käsitusest Eestis	27
2.4. Metoodika.....	28
2.5. Empiiriline analüüs.....	31
2.5.1. Riigikaitse osapooled.....	32
2.5.2. Riigikaitse osapoolte probleemitaju	33
2.5.3. Riigikaitse osapoolte rollitaju.....	34
2.5.4. Riigikaitse osapoolte positsioon ja sõltuvus.....	35
2.5.5. Riigikaitse osapoolte suhtlemismustrid ja -areenid.....	36
2.5.6. Riigikaitse võrgustiku juhtimine	38
JÄRELDUSED.....	41
KOKKUVÕTE	46
SUMMARY.....	49
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	52
LISAD	57
Lisa 1. Valitsemisvõrgustiku analüüsi mudeli rakendamise alategevused.....	57
Lisa 2. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud	59
Lisa 3. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused.....	60
Lisa 4. Lihtlitsents	62

LÜHIKOKKUVÕTE

Magistritöö eesmärgiks on uurida Eesti riigikaitse laia käsituse toimimist läbi valitsemisvõrgustiku teoreetilise raamistiku. Töö teoreetilisteks lähtekohtadeks on koordineerimismehhanismid, koostöö organisatsioonide piire ületavas keskkonnas ja valitsemisvõrgustikud. Riigikaitse teoreetilise perspektiivi vaatlemisel on keskmes teise maailmasõja järgselt Euro-Atlandi ruumis prevaleerinud riigikaitse mudelid, millest keskendutakse totaalkaitsele ja kõikehõlmavale lähenemisele kui Eesti riigikaitse laia käsituse ja avara julgeolekukäsituse lähtekohtadele.

Töö empiiriline osa keskendub Eesti riigikaitse taustsüsteemi ja kujunemise vaatlusele ning Eesti riigikaitse osapoolte probleemi- ja rollitaju ning suhtemustrite kaardistamisele ja riigikaitse juhtimist puudutavate aspektide analüüsile, kasutades valitsemisvõrgustiku teoreetilist baasi.

Uurimuse tulemusena selgub, et riigikaitse osapoolte arusaam riigikaitsest ja julgeoleku- ning kaitsepoliitika sisust on varasemaga võrreldes ühtlustunud, tuumikosapoolte vahel on tekkinud jagatud baaseeldused ning ühtsem julgeolekukultuur. Esineb fundamentaalseid lahkavusi, mis on seostatavad riigikaitse planeerimisega, prioriteetidega riigikaitstes ning osapoolte rollijaotusega. Riigikaitse juhtimises on keskse rolli omandanud Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjon, Riigikantselei koordineerivat rolli täitevvõimu tasandil selgelt ei tajuta. Riigikaitse tuumikosapooled eelistavad hierarhilisi juhtimisvorme; horisontaalsete, institutsionaliseeritud, juhitud võrgustike osas ollakse skeptilised. Osapoolte suhetes prevaleerib mitteformaalne suhtlus. Riigikaitse organisatsiooni Eestis iseloomustab madal koostöökultuur.

Võtmesõnad: valitsemisvõrgustik, riigikaitse, rollitaju, juhtimine, koostöö

SISSEJUHATUS

Riigikaitse kaasaegne käsitlus peegeldab Max Weberi seisukohta, mille kohaselt on füüsilise vägivalga legitiimne kasutamine riigi monopol (Weber 1919; Munro 2013; Barbalet 2021). Traditsiooniliselt on sellest tulenevalt riigikaitset vaadeldud eelkõige läbi sõjalise kaitse perspektiivi (Larsson, Rhinard 2021). Pidades silmas avaliku hüve mõistet selle üldises tähenduses (Merriam-Webster 2021), saab sedastada, et riigikaitse on avalik hüve, mõõndustega avalik teenus, mis on üles ehitatud klassikalisele bürokraatlikule mudelile koos kõigi selle tunnustega.

Teise maailmasõja järgselt prevaleerisid Euro-Atlandi ruumis kaks peamist riigikaitse mudelit – kollektiivkaitse sõjalis-poliitilistesse blokkidesse kuuluvate riikide puhul ja totaalkaitse blokivälise, neutraalsete väikeriikide puhul (Berzina 2020). Seoses 21. sajandi alguses julgeolekukeskkonnas aset leidnud muutustega (Kaszuba 2018; Masters 2020; Kaitsepolitseiamet 2021; Välisluureamet 2021) on muutunud riikide arusaamad riigikaitsega seotud vajadustest. Kollektiivkaitse põhimõtted on säilinud olemuselt muutumatutena, totaalkaitse on tänaseks sageli transformeerunud kujul, mille iseloomustamiseks saab kasutada näiteks kõikehõlmava lähenemise (*comprehensive approach*) mõistet (Berzina 2020; Atmante 2020).

Tulenevalt ohuspektri laienemisest (Berzina 2020; Larsson, Rhinard 2021) ja vajadusest muutunud ohte ennetada ning neile reageerida, on riigikaitse mudelite ülesehitus Euro-Atlandi ruumi riikides muutunud keerulisemaks ja komplekssemaks, mis on kaasa toonud täiendava koordineerimise ja koostöö vajaduse (Larsson, Rhinard 2021). Võttes arvesse riigikaitse osapoolte kvantiteeti, uute mittetraditsiooniliste osapoolte lisandumist seoses kodanikuühiskondades toimunud muutustega ning juhtimisalase kompleksuse kasvu julgeoleku- ja kaitsepoliitika eesmärkide elluviimisel, on riigikaitse kaasaegses käsituses vaadeldav läbipõimunud, mitmetasandilise juhtimisvõrgustikuna.

Eesti riigikaitse ülesehitus taasiseseisvumise järgsel perioodil on tuginenud totaalkaitse põhimõtetele, seda alates 1993. aastal Riigikogus arutlusel olnud „Riigikaitse aluste“ eelnõust kuni 2010. aastal Riigikogus heaks kiidetud julgeolekupoliitika alusteni, millega Eesti julgeoleku- ja kaitsepoliitilisse diskursusesse lisandus riigikaitse laia käsituse mõiste (Jermalavičius *et al* 2014,

47). Peamine muudatus seisnes selles, et kui seni oli Eestis riigikaitset käsitatud totaalkaitse printsiipidest lähtuvalt, kuid eelkõige kitsa vaatega sõjalisele kaitsele, siis 2010. aastal Kaitseministeeriumis koostatud, jätkuvalt totaalkaitse printsiipe järgiva riigikaitse laia käsituse kontseptsiooni ja samal aastal Riigikogus heaks kiidetud julgeolekupoliitika aluste kohaselt kaasati riigikaitsele ka muud valdkonnad (Kaitseministeerium 2010; Jermalavičius *et al* 2014, 48).

Nimetatud põhimõtted kinnistati õigusruumis 2015. aastal vastu võetud riigikaitseaduse läbi. 2017. aastal Riigikogus heaks kiidetud uuendatud julgeolekupoliitika alused tõid diskussiooni täiendavalt avara julgeolekukäsituse mõiste, mille kohaselt riigikaitse lai käsitus moodustas osa avarast julgeolekukäsitusest. Uue mõistena lisandus julgeoleku- ja kaitsepoliitilisse mõtlemisse 2017. aastal kestlikkus (*resilience*) (Veebel, Ploom 2018, 10).

Tänaseks kujunenud riigikaitse organisatsioon Eestis on erineva olukorrateadlikkuse ja probleemitajuga avaliku-, era- ja kolmanda sektori osapooli hõlmav ja sidustav, kõrgel vastastikusel sõltuvusel põhinev, mitmetasandiline valitsemisvõrgustik. Samas on selgusetu, kas võrgustiku osapooled ennast võrgustiku osadena tuvastavad ning kui tuvastavad, siis milline on osapoolte rollitaju ning omavaheliste suhete muster nimetatud võrgustikus.

Magistritöö uurimisprobleemiks on Eesti riigikaitse laia käsituse mudeli rakendamise seotud koordineerimise ja koostöö väljakutsed lähtudes võrgustikupõhise valitsemise raamistikust. Magistritöö otsib vastuseid järgnevatele uurimisküsimustele:

- 1) Kuidas aitab võrgustikupõhise valitsemise teoreetiline raamistik analüüsida Eesti riigikaitse laia käsituse mudeli toimimist?
- 2) Kuidas tajuvad riigikaitse osapooled riigikaitset, teisi osapooli ja iseenda rolli võrgustikus?
- 3) Kes ja kuidas peaks riigikaitse laial käsitusel põhinevat valitsemisvõrgustikku juhtima?

Magistritöö teoreetiliseks lähtekohaks on valitsemisvõrgustikud avalikus sektoris ning võrgustikupõhise valitsemise teoreetiline raamistik. Kontekstis vaadeldakse koordineerimise ja koostööga seonduvaid aspekte läbi võrgustike vertikaalse ja horisontaalse komponendi ning valitsemisvõrgustike teise- ja kolmanda taseme juhtimisega seonduvat. Metoodika põhifookuses on kvalitatiivne empiiriline uurimus, mille keskseks osaks on poolstruktureeritud intervjuud. Metoodika täpsem lahtikirjutus on peatükis 2.4.

Magistritöö pakub uue perspektiivina vaadet, mis põhineb seisukohal, mille kohaselt muutunud julgeolekukeskkond on toonud kaasa muutused riigikaitse mudelite ülesehituses, mis on seotud riigikaitse osapoolte kvantiteedi ja sellest tuleneva juhtimise kompleksuse suurenemisega. Seega on kaasaegne riigikaitse mitmetasandiline sotsiaalne kompleksüsteem. Sellise kompleksüsteemi analüüs läbi valitsemisvõrgustiku teoreetilise raamistiku avab uue vaatenurga traditsiooniliselt hierarhiale keskendunud poliitikavaldkonnas.

Magistritöö on jagatud kolmeks peamiseks osaks. Esimene osa, teoreetiline raamistik, vaatleb võrgustikupõhise valitsemise raamistiku ja riigikaitse muutnud käsituse seoseid. Teise osa moodustab Eesti riigikaitse laia käsituse juhtumi empiiriline analüüs, milleks vaadeldakse riigikaitse laia käsituse teket ja kujunemist Eestis ning osapoolte rolle ning toimimist võrgustikus. Kolmas osa koosneb järeldustest, millised tuginevad empiirilise analüüsi käigus selgunud riigikaitse võrgustiku osapoolte arusaamadel ja poliitikaprobleemiga seotud tajudel.

Märkusena terminoloogia osas tuleb lisada, et sõnu „käsitus“ ja „käsitus“ on Eestis julgeoleku- ja kaitsepoliitika dokumentides kasutatud sporaadiliselt, millele on viidanud Juurvee (2020), kelle järeldustele tuginedes kasutame töös sõnu kirjakeele normidele tuginedes lähtudes sellest, et „käsituse“ all mõistetakse arusaama, mõistmist, kontseptsiooni (EKI 2018).

1. TEOREETILINE RAAMISTIK

Ministeeriumite ja asutuste ning avaliku- ja erasektori vahelised partnerlussuhted on kaasajal saanud paratamatult valitsemise (*governance*) lahutamatuks osaks (Kim 2006, 20). Seega on avaliku halduse süsteemides keeruliste ning komplekssete poliitikaprobleemide lahendamisel ja poliitikate kujundamisel ning elluviimisel otstarbekas rakendada võrgustikupõhise valitsemise põhimõtteid.

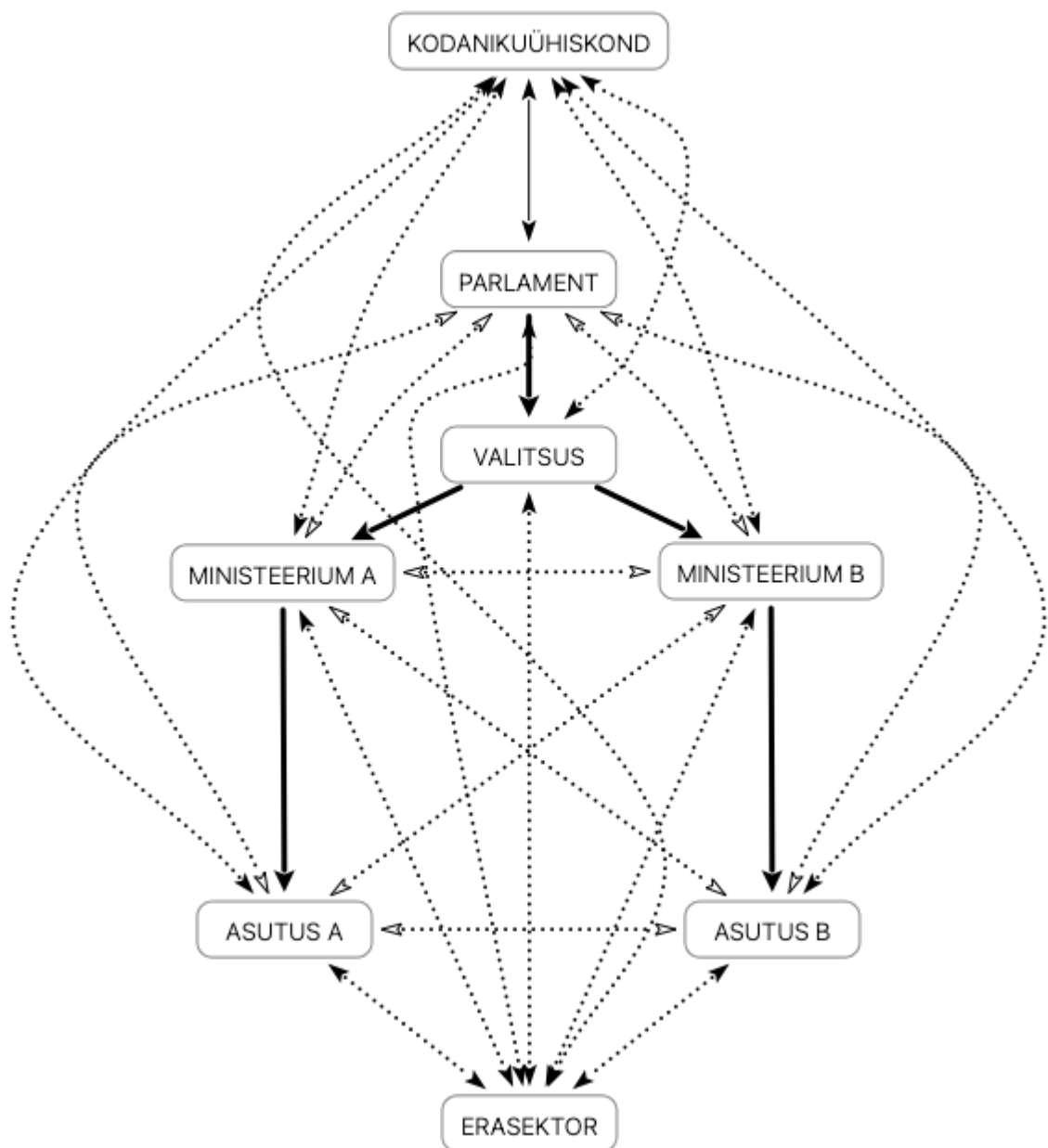
Järgnevates alapeatükkides vaatleme koordineerimise baasmehhanisme ja keskendumise võrgustikule kui koordineerimise ühele baasmehhanismile. Lisaks puudutame koostöövorme, kui võrgustiku integreerituse iseloomustamiseks kasutatavaid mõisteid. Seejärel vaatleme totaal- ja territoriaalkaitse ning julgeoleku- ja riigikaitse kõikehõlmava lähenemise kujunemist ning omavahelisi seoseid. Peatüki lõpus seome omavahel võrgustikupõhise valitsemise teoreetilise raamistiku ning riigikaitse muutunud käsituse eesmärgiga koostada mudel, mis seob omavahel riigikaitse ja valitsemisvõrgustike raamistiku luues eeldused riigikaitse võrgustiku kui sellise ja võrgustiku juhtimise analüüsiks läbi osapoolte ja nendevaheliste suhtemustrite kaardistamise.

1.1. Võrgustikupõhine valitsemine

Koordineerimine on läbivaks probleemiks alates avalikke hüvesid ja teenuseid pakkuva avaliku sektori kujunemise algusest (Bouckaert *et al* 2010, 13). Seoses ühiskondade arenguga on koordineerimise probleem komplekssetes avaliku halduse süsteemides süvenenud, kuna protsessis osalevate osapoolte hulk on kasvanud. Koordineerimise puhul tuleb silmas pidada, et koordineerimisel on nii vertikaalne kui horisontaalne mõõde (*Ibid.*, 23-24), avaliku sektori juhtimisstruktuure erinevalt erasektorist iseloomustavad reeglina teatud formaalsed reeglid, millest osapooled protsessis juhinduda saavad (Kim 2006, 24, 28) ning protsessina on koordineerimine esindusdemokraatiates seotud poliitilise legitiimsuse ja vastutuse aspektiga (Bouckaert *et al* 2010, 24-25). Koordineerimismehhanismide osas eristatakse turgu (*market*), basaari (*bazaar*), hierarhiat (*hierarchy*) ja võrgustikku (*network*), mille puhul turgu iseloomustab osapoolte kõrge autonoomsus koos lepingutel põhineva regulatsiooniga, mis tagab tugeva kontrolli

koostöö üle; basaari puhul iseloomustab osapoolte koostööd kaootilisus, formaalsete lepingute puudumine ning madal usaldus; hierarhia korral on osapoolte omavahelised suhted formaalsed, koostööd iseloomustavad sanktsioonid ja preemiad ning usaldus ei ole koostöö eeldus; võrgustik põhineb sotsiaalsetel kokkulepetel ning peamiseks koostöö motivaatoriks on usaldus osapoolte vahel (van den Broek, van Veenstra 2015, 2-4).

Järgneval joonisel (vt joonis 1) on kujutatud illustreerivalt koordinatsiooniprotsesse, mis hõlmavad avaliku, era- ja kolmanda sektori.



Joonis 1. Illustreerivad koordinatsiooniprotsessid avaliku, era- ja kolmanda sektori vahel
Allikas: koostatud Bouckaert *et al* (2010, ptk 3) põhjal, autori täiendustega

Joonisel 1 kujutatust nähtub, et sõltuvalt avaliku halduse süsteemist ja selle ülesehitusest esineb osapoolte vahel väga erinevaid juhtimis-, koostöö ning koordineerimismehhanisme. Ühest küljest esinevad avalikus sektoris hierarhiale omased valitsemisalade kesksed vertikaalsed vahetu juhtimise ja kontrolli mehhanismid, teisalt erinevate ministriumite ja nende allasutuste vahelised horisontaalsed koordineerimismehhanismid. Lisaks koordineerimismehhanismid, mis töötavad avaliku ja erasektori, avaliku sektori ja kodanikuühiskonna ning erasektori ja kodanikuühiskonna vahel.

Lähtudes asjaolust, et organisatsioonide sees leiab pidevalt aset koordineerimine ning mitteformaalne infovahetus, on sama loogika üle kantav organisatsioonide ja organisatsioonide gruppide omavahelistele suhetele, seega sõltumata organisatsioonide omavahelistest suhetest, toimub alaliselt organisatsioonide üksikliikmete suhtlemine teiste organisatsioonide või neis tegutsevate üksikliikmetega (Bouckaert *et al* 2010, 47). Vertikaalsete võrgustike eeliseks on peetud asjaolu, et raamistades selgelt nii probleemi kui osapoolte rollid, ei kahjusta nad võrreldes horisontaalsete võrgustikega tingimata võrgustiku osapoolteks olevate organisatsioonide eesmärgi ja identiteeti (Kim 2006, 27).

On oluline, et hoolimata akadeemilisest erinevate koordineerimismehhanismide eristamisest, on mehhanismid praktikas enamasti läbi põimunud ja esinevad paralleelselt (Bouckaert *et al* 2010, 50). Avaliku, era- ja kolmanda sektori kokkupuute tulemusena esinevaid, erinevatele põhimõtetele üles ehitatud võrgustikke on vaja süsteemselt ja teadlikult erinevatel tasanditel juhtida, rakendades kas vahetut või kaudset kontrolli. Lisaks ministriumite ja nende allasutuste, avaliku, era- ja kolmanda sektori osapoolte vahelistele suhetemustritele, esinevad täiendavalt individipõhised sotsiaalsed võrgustikud.

Kuna koordineerimine esindusdemokraatiates on ühtlasi seotud vastutuse ja aruandekohustusega (*accountability*), käsitleme siinkohal koostöövorme võrgustikes. Boston ja Gill (2011) on organisatsioonide piire ületava koostöö osas eristanud koeksistentsi (*coexistence*), kommunikatsiooni (*communication*), kaastööd (*cooperation*), koostööd (*co-ordination*) ja ühistööd (*collaboration*) vaadeldes neid läbi osapoolte suhete formaalsuse, vastutuse ning suhete iseloomu. Sõltumata sellest, kas tegemist on koostöö kõrgeima vormi – ühistöö, kui formaalsetel suhetel põhineva, vastastikuse aruandekohustusega kirjeldatava ja ühiste eesmärkide saavutamisele suunatud tegevuse või madalaima vormi – koeksistentsi, kui mitteformaalse, vastastikust aruandekohustust mittedisaldava, ühiste huvide teadvustamisele suunatud tegevusega

(*Ibid.*, 235), on võrgustike efektiivsuse eelduseks nende teadlik juhtimine (Sørensen, Torfing 2009).

Võrgustike all peetakse füüsilikas silmas omavaheliste sidemetega ühendatud toimivaid terviküsteeme (Engelbrecht, Kitt 2020, 38). Sotsiaalsete kompleksüsteemide puhul rakendatakse nii võrgustiku kui klasteri põhist lähenemist, kuid tähendust omab teadmine, et sotsiaalsed kompleksüsteemid on ajas ja ruumis muutuvad, kuna ühiskonna toimimine sõltub eelkõige üksikisikute funktsioneerimisest ja omavahelisest suhestumisest (*Ibid.*, 46).

Komplekssete poliitikaprobleemide analüüsis lähtutakse sageli põhimõttest, mille kohaselt tuleb komplekssus lahti võtta (*deconstruct*), et tegeleda probleemi üksikosadega (Klijn, Koppenjan 2016, 5). Selline käsitlus langeb kokku Prantsuse filosoofi Descartes'i XIII reegluga, mille kohaselt: „Kui tahame probleemist täielikult aru saada, peame ta vabastama kõigist üleliigsetest käsitlustest, redutseerima ta lihtsaimate ideedeni ning tükeldama probleemi kõige väiksemateks võimalikeks osadeks.“ (Descartes 1954 viidatud Engelbrecht, Kitt 2020, 24).

Taoline lineaarsusele ja reduktsionismile toetuv analüüsimeetod ei pruugi mittelineaarsete kompleksüsteemide puhul olla adekvaatne (Engelbrecht, Kitt 2020, 25), sest olles edukad komplekssete probleemide tükeldamisel eesmärgiga analüüsida hoomatavaid elemente, unustame me enamasti osad uuesti tervikuks kokku panna (*Ibid.*, 15). Valitsemisvõrgustike mittelineaarsele ja dünaamilisele iseloomule on viidanud ka Klijn ja Koppenjan (2016).

Järgnevas valitsemisvõrgustiku analüüsimeetodite kirjelduses tuleb seega silmas pidada, et valitsemisvõrgustiku väikseim element on üksikindiviid, võrgustikes kehtivad sõltumata vaadeldava osapoole kvantiteedist samad seaduspärasused (Bouckaert *et al* 2010, 47), võrgustikud on ajas ja ruumis muutuvad ning võrgustiku lahti võtmisele (*deconstruction*) peab järgnema osade sidumine tervikuks (Klijn, Koppenjan 2016, 306).

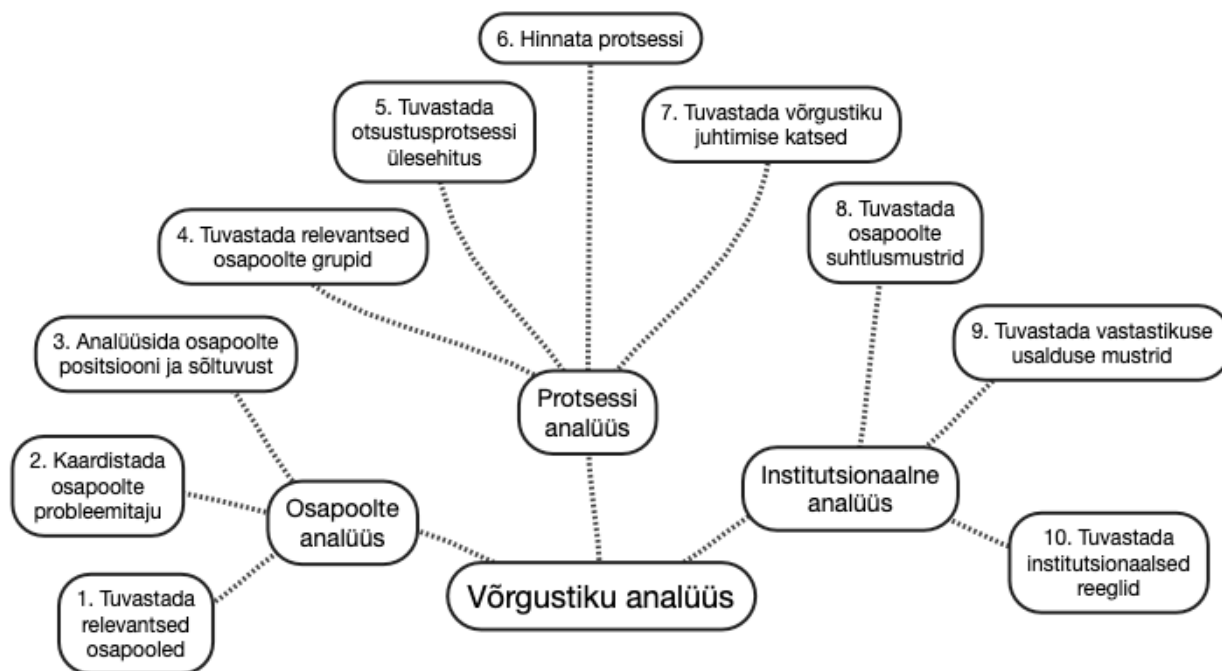
Võrgustikupõhise valitsemise (*network governance*) ehk valitsemisvõrgustiku (*governance network*) definitsioonides on läbivateks joonteks võrgustiku osapooled ja nende olukorra- ning probleemitaju, osapoolte tajudest ning strateegilistest valikutest lähtuvad konfliktid, osapoolte vaheliste sotsiaalsete suhete mustrid ja vastastikune sõltuvus, võrgustiku institutsionaliseeritus, osapoolte ressursid, võrgustiku isereguleerumine ja avaliku hüve loomine võrgustikus läbi koostöö (Klijn ja Koppenjan 2016, 11; Sørensen, Torfing 2017, 829).

Valitsemisvõrgustik, põhinedes avaliku, era- ja kolmanda sektori suhetele ja olles eelduslikult ühest küljest isereguleeruv ning mitteformaalne, saab samas poliitikaprobleemide lahendamisel olla edukas siis, kui ta on institutsionaliseeritud (Larsson 2019). Kui valitsemisvõrgustikul puudub struktuur ning on ebaselge, millised faktorid võrgustikku kujundavad, on antud võrgustikul vähe potentsiaali poliitikaprobleemidele lahenduste pakkumiseks (Gronow *et al* 2019).

Akadeemiline uurimus keskendub peamiselt kolme tüüpi võrgustiku (poliitikavõrgustik, organisatsioonide vaheliste teenuste pakkumisele ja poliitikate elluviimisele suunatud võrgustik ja valitsemisvõrgustik) uurimisele (Klijn 2008; Klijn, Koppenjan 2016). Riigikaitse vaates on ilmne, et paralleelselt esinevad kõik esile toodud võrgustiku tüübid, kuid käesolevas töös keskendume valitsemisvõrgustikule. See on seotud asjaoluga, et valitsemisvõrgustiku ja võrgustikupõhise valitsemise raamistikku rakendatakse reeglina komplekssete ja keeruliste ühiskondlike probleemide lahendamiseks olukordades, kus võrgustiku osapooltena on selgelt eristatavad avalik ning erasektor (Daugbjerg, Fawcett 2017, 1225).

Käesoleva töö jaoks sobiva valitsemisvõrgustiku analüüsimeetodi valikul on lähtutud Klijni ja Koppenjani (2016) poolt kirjeldatud metoodikast, mis tugineb sisulise (*substantive*), strateegilise (*strategic*) ja institutsionaalse (*institutional*) kompleksse süsteemsele vaatlusele valitsemisvõrgustikus (Klijn, Koppenjan 2016, 12-13).

Järgneval joonisel (vt joonis 2) on kujutatud mudelit, mille abil on võimalik analüüsida kompleksse valitsemisvõrgustiku toimimist.



Joonis 2. Mudel kompleksse valitsemisvõrgustiku analüüsiks
Allikas: autori koostatud Klijn ja Koppenjan (2016, ptk 12) põhjal

Joonisel 2 kujutatud valitsemisvõrgustiku analüüsi mudeli rakendamisel ellu viidavad tegevused – osapoolte, protsessi ja institutsionaalne analüüs on vahetult seotud sisulise, strateegilise ja institutsionaalse kompleksuse kaardistamisega võrgustikus (Klijn, Koppenjan 2016, 12) ning nende rakendamiseks viiakse omakorda läbi teatud hulk alategevusi (vt lisa 1). Läbi sellise mitmekihilise analüüsimeetodi toimub kompleksse valitsemisvõrgustiku kui kompleksüsteemi lahti võtmine (*deconstruction*) eesmärgiga mõista valitsemisvõrgustiku osapoolte probleemitaju, osapoolte positsiooni võrgustikus, suhestumist teiste osapooltega jm olulisi aspekte, mis aitavad mõista valitsemisvõrgustiku osapoolte motivatsiooni ning motiive.

On oluline rõhutada, et sellise mudeli abil koostatud valitsemisvõrgustiku „kaart“ on ajas kiiresti muutuv ning peegeldab valitsemisvõrgustiku iseloomu lühikese vaadeldava perioodi vältel (Klijn, Koppenjan 2016, 260). Lisaks, erinevalt füüsilistest kompleksüsteemidest, kus eksisteerivad füüsilised seaduspärasused ning seega on võrgustiku osapoolte omavaheline toime teatud piirides mõõdetav, iseloomustavad sotsiaalseid kompleksüsteeme kokkuleppelised reeglid, traditsioonid, valitsemistavad ja taustsüsteem, milles vaadeldav valitsemisvõrgustik toimib, mistõttu esineb seal rohkem dünaamikat ja määramatust (Engelbrecht, Kitt 2020, 46).

Joonisel 2 kujutatud mudeli rakendamisel tuleb silmas pidada, et tegemist on teoreetilise mudeliga, mille kõigi elementide rakendamine praktikas ei ole alati erinevatel põhjustel võimalik ega ka vajalik. Tulenevalt vaadeldava valitsemisvõrgustiku eripäradest, saadaolevast informatsioonist, ajalisest faktorist ning analüüsi eesmärgist on võimalik erinevaid tegevusi kas ühildada või kombineerida või keskenduda valitud arvule baasfaktoritele. (Klijn, Koppenjan 2016, 260)

Joonisel 2 kujutatud mudeli abil valitsemisvõrgustikku analüüsides ning pannes selle joonisel 1 kujutatud koordineerimisprotsesside illustreerivasse raamistikku, on ilmne, et valitsemisvõrgustikus esineb isetekkelise, horisontaalse, koostööle suunatud koordineerimise ja koostöö kõrval hierarhia elemente (Bouckaert *et al* 2010, 37; Kim 2006, 26). Seega esineb valitsemisvõrgustiku puhul avalikus sektoris tulenevalt klassikalisest bürokraatiast vahetu kontrolli mehhanism, mis laieneb kaudse kontrolli kaudu avalikus sektoris (või selle osalusel) moodustuvatele valitsemisvõrgustikele. Viimast asjaolu saab iseloomustada väljendiga võrgustiku haldamine (*network management*) (Klijn, Koppenjan 2016, 11) või sünonüümina metavalitsemine (Sørensen, Torfing 2009, 2017).

Sørenseni ja Torfingu (2017) kohaselt on metavalitsemise (võrgustiku haldamise) sisuks teise- ja kolmanda astme valitsemise rakendamine eesmärgiga parandada suhteliselt isereguleeruvate võrgustike funktsioneerimist. Metavalitsemise edu eelduseks on strateegia olemasolu, mis võrreldes traditsiooniliste, järk-järguliste paranduste rakendamisele suunatud meetoditele, keskendub innovatsioonile ja seeläbi kiirele muutuse esile kutsumisele (*Ibid.*, 827).

Sama seisukohta jagavad Klijn ja Koppenjan (2016), kelle arvates võib võrgustiku haldamine või selle puudumine olla määrava tähtsusega võrgustiku toimimise probleemkohtade väljaselgitamisel ja nende lahendamiseks vajalike meetmete rakendamisel. Lisaks rõhutavad nad, et õnnestumise tõenäosus on suurem kui vähemalt üks võrgustiku osapooltest tegutseb juhtivas või koordineerivas rollis (*Ibid.*, 306). Kim (2006) on välja toonud, et võrgustikud arenevad reeglina ümber keskse osapoolle, kes omab võrgustiku struktuuri ülalpidamisel ja võrgustiku koordineerimisel olulist rolli. Teisalt arenevad võrgustikud sageli ümber juhtivat rolli omava valitsusasutuse, kuna viimastel on võrgustiku juhtimiseks vajalikud ressursid ja administratiivne suutlikkus (*Ibid.*, 24-25).

1.2. Riigikaitse käsitus

Reeglina on riigikaitse näol tegemist riigi vaates pika ajaloo ja traditsiooniga valdkonnaga, millest tulenevalt väljakujunenud, ajaloolistel printsiipidel põhinevaid toimetamudeleid kergekäeliselt ei muudeta. Otsides parimaid lahendusi uutele komplekssetele, sealhulgas mittesõjalisi ja/või sõjalisi ohte kombineerivatele, ühiskondade erinevaid osiseid puudutavatele julgeoleku- ja riigikaitselestele väljakutsetele, seisavad riigid erinevate probleemide ning valikute ees. Neist peamine on seotud suureneva keerukuse ja kompleksuse juhtimisega, kuna riigikaitse ülesehitus meenutab üha enam paljude erinevate osapooltega võrgustikku.

Riigikaitse põhimõtteid, valikuid ning ülesehitust erinevate riikide näidete põhjal on osana julgeoleku-uuringutest laialdaselt uuritud (näit Veebel *et al* 2020; Larsson, Rhinard 2021). Pärast Krimmi annekteerimist Venemaa Föderatsiooni poolt aastal 2014, on fookuses olnud asümmeetriliste ja nn hübriidohtude mõju riikide valikutele oma riigikaitseüsteemide ümberkujundamiseks (Berzina 2020). Samas on autoreid, kelle arvates on nn hübriidne sõjapidamine vaid järjehoidja suurtele konfliktidele ning pigem käsitletav konventsionaalse sõjategevuse kohandamisega sobivasse „miljöösse“ (Bristol 2021).

Nagu sissejuhatuses mainisime, prevaleerisid Euro-Atlandi ruumis teise maailmasõja, kui „totaalse sõja“ järgselt valdavalt kaks lähenemist – kollektiivkaitse ja totaalkaitse mudelil põhinev territoriaalkaitse (Berzina 2020). **Kollektiivkaitse** on defineeritud kui „liitlaste poliitiline ja sõjaline tegevus ning muud meetmed, mille eesmärk on abistada ühte või mitut liitlast, kelle vastu on toime pandud relvastatud rünnak“ (EKI 2021).

Totaalkaitset on kaasaegses käsitluses defineeritud järgmiselt: „totaalkaitse sisaldab kõiki tegevusi, et valmistada riik ja rahvas ette konfliktiks, eesmärgiga kaitsta oma iseseisvust, suveräänsust ja territoriaalset terviklikkust ning mis koosneb nii tsiviil- kui sõjalisest kaitsest“ („*total defence includes all activities necessary to prepare a nation for conflict in defence of its independence, sovereignty, and territorial integrity, and it consist of both civil and military defence*“) (Swedish Defence University 2019 viidatud Atmante 2020).

Totaalkaitse ühiskonna ressursse kriisi- või sõjaolukorras kogu ühiskonna kaitseks siduva ja rakendava kontseptsioonina oli peale teist maailmasõda läbivaks riigikaitsemudeliks Põhjamaades (Larsson, Rhinard 2021). Põhjamaadele analoogset totaalkaitse mudelit rakendasid külma sõja

perioodil mitmed teised blokivälised riigid Euroopas (Berzina 2020). Peale Berliini müüri langemist ja iseseisvuse taastamist võtsid eelkõige Põhjamaade eeskujul totaalkaitse mudeli üle ka Balti riigid, kus kontseptsiooni tõlgendamine ja rakendamine kulges erinevate edusammudega (Berzina 2020; Atmante 2020; Veebel *et al* 2020). Oluliste märksõnadena totaalkaitse puhul saab esile tõsta ühiskonna kerksust (*resilience*) ja ühiskonna kokkukuuluvust (*social cohesion*), mida on peetud totaalkaitse eduka rakendamise eelduseks (Larsson, Rhinard 2021; Berzina 2020; Atmante 2020).

Territoriaalkaitset kontseptsioonina on enamasti käsitletud kui totaalkaitse sõjalise kaitse komponenti ehk kui totaalkaitse koosneb tsiviil- ja sõjalise kaitse komponendist, siis totaalkaitse sõjalise kaitse komponenti on kirjeldatud kui territoriaalkaitset (Berzina 2020), mille puhul on tegemist sellise sõjalise kaitse vormiga, mis seisneb kogu riigi territooriumi (sõjalises) kaitsmises kõigi saadaolevate sõjaliste vahenditega (Veebel *et al* 2020, 4; Juurvee 2020, 19).

Kõikehõlmava lähenemise (*comprehensive approach*) all peetakse üldjuhul silmas kõigi relevantsete sõjaliste ja mittesõjaliste riigikaitsega seotud osapoolte (*actors*) ja organisatsioonide (*organisations*) koordineeritud ja koherentset reaktsiooni kriisi-, häda- ning eriolukordades (Veebel *et al* 2020, 3; NATO 2013; Hull 2011, 5).

Kõikehõlmavat lähenemist riigikaitsele on käsitletud ka kui erinevate organisatsioonide (nii valitsus- kui valitsusvälised, avaliku ja erasektori organisatsioonid) koordineeritud koostööd sõjaliste struktuuridega, millega kaasneb erinevate tegevuspõhimõtete, juhtimismeetodite, informatsioonivoogude, protsesside ja protseduuride omavaheline integreerimine koordineeritud koostöö käigus (Berzina *et al* 2021, 3).

Tuleb esile tuua, et universaalset arusaama kõikehõlmava lähenemise olemusest täna ei eksisteeri, kuna esinevad erinevad lähenemised, eesmärgid, ambitsioonid ning võimalused ressursside näol (Hull 2011), mis mõjutavad arusaamade kujunemist. Ühtne arusaam valitseb osas, et kaasaja julgeoleku ja riigikaitse eesmärkide saavutamise eeldab nii valitsustelt kui valitsusvälistelt sidusgruppidele koordineeritud tegevusi, vajalikud on eri tasandite koostööd ja koordinatsiooni soodustavad ning võimaldavad tingimused ja meetmed ning osapooled peavad olema teadlikud riigikaitse teiste osapoolte eesmärkidest, ressurssidest, võimetest, tegevustest ning kohustustest (Jermalavičius *et al* 2014, 4).

Olemuselt on kõikehõlmava lähenemise puhul tegemist totaalkaitse kontseptsiooni transformeerumisega seoses kodanikuühiskondade arenguga ja kaasaja julgeolekukeskkonnast tulenevatele nõuetele vastavaks (*Ibid.*, 6), kus fookuses on ühiskondade toimetulek (lisaks traditsioonilisele sõjalisele ohule) asümmeetriliste ja nn hübridohtudega (Berzina 2020; Atmante 2020).

Kõikehõlmava lähenemise (*comprehensive approach*) terminoloogia laiem kasutus pärineb 21. sajandi alguskümnendest, mil ühest küljest toimus NATO laienemine ida suunas ning teisalt leidsid aset muutused geopolitiilises julgeolekukeskkonnas. Veebel ja Ploom (2018) on mõiste alge teoreetilises perspektiivis sidunud Barry Buzani ja viimase käsitusele toetunud nn Kopenhaageni koolkonnaga.

Buzan pakkus välja julgeoleku holistilise käsituse, mis seisnes julgeoleku erinevate tasandite (indiviidid, riigid, rahvusvahelised süsteemid) ja julgeoleku erinevate sektorite (sõjaline, poliitiline, majanduslik, sotsiaalne ja keskkonnaalne) integreeritud süsteemil (Buzan 1983; 1991). Buzani lähenemisel põhineb nn julgeolekustamise (*securitisation*) teooria, mille kohaselt julgeolek on konstrueeritud nähtus ja kõikehõlmav lähenemine sisaldab endas sisse ehitatud suundumust lülitada kõikehõlmava lähenemise egiidi alla väga laia spektrit erinevaid avalikke poliitikaid (Wæver 1998), mis omakorda toob kaasa selle, et vahetegemine reaalse ja tajutava ohu vahel muutub äärmiselt keeruliseks (Hjalmarsson 2013, 3). Seega on vaieldav, millal ning millest lähtuvalt on otstarbekas nimetada mingit nähtust julgeolekuohuks ning diskussioon taandub suures osas erinevate ühiskondade ja sidusgruppide tajudele, arusaamadele ning valikutele (Veebel, Ploom 2018, 14).

Hoolimata riigikaitsemudelite arengust on kõikehõlmava lähenemise rakendamisel siiski jätkuvalt kesksel kohal relvajõud, kuna relvajõudude ülesanded hõlmavad sageli kogu ohuspektrit kõigis eskalatsiooni astmetes (Jermalavičius *et al* 2014, 6). Paralleelselt tuleb iga vaadeldava juhtumi puhul arvestada kohalike traditsioonide ning taustsüsteemiga, kuna osade riikide traditsioon piirab selgelt relvajõudude tegevust rahuaja tingimustest oma riigi territooriumil, samas kui eelkõige tugeva ja pikaajalise totaalkaitse traditsiooniga ning sotsiaalselt sidusa ja koherentse ühiskonnaga riikide puhul ollakse harjunud ideega kõigi riigi ressursside rakendamisest ühiskonna julgeoleku tagamisel (*Ibid.*, 12).

Sarnaselt indiviidide, ühiskondade ja riikide arengule, on otstarbekam riigikaitset käsitleda pigem dünaamilise protsessina, mitte staatilise kehandina (Veebel, Ploom 2018, 14). Kaasaja muutunud ja dünaamilises julgeolekukeskkonnas on riikide riigikaitsemudelites toimunud erinevaid arenguid, mis sageli on mõjutatud konkreetsete vaadeldavate riikide ajaloolisest traditsioonist, kogemusest ning ühiskondlikest ja sageli individuaalse tasandi tajudest.

Analüütilisest seisukohast on huvipakkuvamaks riigikaitse mudel, kus kollektiivkaitse organisatsioonidesse kuuluvad (või nendega väga lähedast koostööd tegevad) riigid rakendavad kollektiivkaitsega samaaegselt totaalkaitse printsiipe (Berzina 2020). Viimast saab nimetada totaalkaitse mudeli edasiarenduseks, millele erinevad riigid on andnud erinevaid nimetusi (Berzina 2020; Atmante 2020; Veebel *et al* 2020).

Kuna avara julgeolekukäsituse ja riigikaitse laia käsituse terminoloogia on omane vaid Eestile, käsitletakse neid mõisteid Eesti juhtumi kirjeldamisel (vt osa 2).

1.3. Riigikaitse kui valitsemisvõrgustiku analüüs

Lähtudes peatükis 1.2 esile toodud riigikaitse kontseptsionaalsetest mudelitest – kollektiivkaitsest, totaalkaitsest ning kõikehõlmavast lähenemisest, on selge, et kollektiivkaitse on kontseptsioonina eraldiseisev, samas kui kõikehõlmav lähenemine on käsitatav totaalkaitse edasiarendusena. Lähtudes kirjeldatud totaalkaitse ja kõikehõlmava lähenemise printsiipidest riigikaitse osas, mille kohaselt riigi kaitseks peab olema võimalik rakendada ja kaasata kõiki saadaolevaid (nii sõjalisi kui mittedõjalisi), ressursse (Veebel *et al* 2020; Larsson, Rhinard 2021), on turvaline eeldada, et riigikaitse organisatsioon moodustab valitsemisvõrgustiku, mille toimimine põhineb kogu ühiskonna, nii avaliku, era- kui kolmanda sektori mõtestatud kaasamisel (Atmante 2020; Larsson, Rhinard 2021).

Kui vaadelda riigikaitset läbi valitsemisvõrgustiku, saame eeldada, et seda võrgustikku ilmestavad kohati konfliktsete arusaamade, erineva olukorra- ja probleemitajuga osapooled, kelle omavaheliste suhete mustrit riigi julgeoleku- ja kaitsepoliitika eesmärkide saavutamisel iseloomustab ühest küljest tugev vastastikune sõltuvus ja sageli jagatud ressursid, teisalt tõenäoliselt diametraalselt erinevad arusaamad sellest, kuidas võiks või peaks olema antud võrgustik hallatud ja juhitud ning milline on parim koordineerimismehhanism eesmärkide

saavutamiseks. Suure tõenäosusega varieerub sellise võrgustiku osapoolte koostöö võrgustiku erinevates osades koostöö puudumise, kooseksisteerimise ja koostöö (*coordination*) vahel, kuigi eesmärgiks peaks olema pigem ühistöö (*collaboration*).

Kuna riigikaitse valitsemisvõrgustiku moodustavad nii avalik, era- kui kolmas sektor, siis põrkuvad võrgustikus hierarhia, turg ja võrgustik kui koordinatsioonimehhanismid. Avaliku sektori osapoolte omavahelisi suhteid ilmestab tõenäoliselt hierarhia ning regulatsioonide olemasolu, suhetes erasektoriga toimib pigem sümbioos võrgustikust ning turust ning kodanikuühiskonna kaasamine saab suuresti toimuda vaid läbi võrgustiku kui koordineerimismehhanismi. Teisalt ilmestab avaliku sektori osapooli suurem institutsionaliseeritus ning formaalne suhtlus, suhted kodanikuühiskonnaga võivad, aga ei pruugi olla formaliseeritud, erasektori kaasamine põhineb lepingulistel siduvatel kohustustel. Tegemist on võrgustikuga, mille üks osa võib olla pika aja vältel küllaltki staatiline ning stabiilne, kuid mille teistes osades valitseb samaaegselt äärmiselt kõrge sisemine dünaamika, mis suuresti võib olla seotud mitte niivõrd organisatsioonide või organisatsioonide gruppide kuivõrd sotsiaalsete kompleksüsteemide väikseima elemendi ehk üksikisiku rolliga.

Selleks, et meil oleks võimalik riigikaitse valitsemisvõrgustikku mõtestatult analüüsida, peame rakendama joonisel 2 välja toodud mudelit eesmärgiga selgitada välja võrgustiku sisuline, strateegiline ja institutsionaalne kompleksus, mida saame teha läbi osapoolte, protsessi ja institutsionaalse analüüsi. Võttes selliselt sotsiaalse kompleksüsteemi osadeks, saame aru, millised on võrgustiku kesksed ja millised pigem passiivsed osapooled, milline on osapoolte probleemi- ja rollitaju, milline on osapoolte positsioon võrgustikus, millised on osapoolte vahelised sõltuvussuhted, suhtlemismustrid ja millistel areenidel toimub osapoolte omavaheline suhtlus. Peale seda saame teha järeltõlge osas, kes, mil moel ning milliseid koordinatsioonimehhanisme rakendades saab tagada osapoolte mõtestatud koostöö võrgustikus ja võrgustikku juhtida, nii et oleks tagatud võrgustiku võimalikult suur efektiivsus ja pikaajaline stabiilsus.

Käesolevas töös keskendume lähtuvalt uurimisülesandest avaliku sektori osapoolte probleemi- ja rollitaju kaardistamisele ning riigikaitse võrgustiku juhtimist puudutavatele aspektidele. Seeläbi saame pildi osas, mis puudutab riigikaitse valitsemisvõrgustiku kesksete, avaliku sektori osapoolte omavahelisi suhteid, mis omakorda annab võimaluse jätku-uuringuteks sama metoodika alusel.

Peters'i (2015) seisukohast on riigi ebaõnnestumine (*state failure*) avaliku sektori kõige fundamentaalsem ebaõnnestumine, kuid õnneks on see arenenud ühiskondades harv nähtus. Teiste avaliku sektori ebaõnnestumise põhjustena Peters'i poolt esile toodud valitsemise (*governance*) ja poliitika (*policy*) läbikukkumise (*failure*) (*Ibid.*, 263-264) vältimiseks on otstarbekas järjekindlalt tegeleda nii poliitikavaldkondade (näit välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitika) kui valitsemise analüüsiga.

2. RIIGIKAITSE KÄSITUS EESTIS

Riigikaitse analüüsil Eestis peab silmas pidama, et riigikaitse ei ole muust avalikust sektorist väljaspool ega eraldi seisev, mistõttu tuleb teda vaadelda Eesti avaliku sektori üldises taustsüsteemis. On oluline märkida, et Eesti avaliku sektori ülesehitust iseloomustab traditsiooniliselt killustatus ja detsentraliseeritus (Sarapuu 2013, Metsma 2018), riigi juhtimist on pikaajaliselt iseloomustanud autonoomsete ministeeriumite süsteem, kus iga valitsemisala vastutab iseenda pädevusvaldkonna eest ning peaminister on teiste ministritega võrdses rollis (OECD 2011, 120; Jermalavičius *et al* 2014, 55; VVS § 36).

Positiivse argumendina saab esile tõsta, et hoolimata valitsussektori formaalselt vertikaalsest hierarhilisest ülesehitusest ning killustatusest, eksisteerivad paralleelselt mitteformaalsed, peamiselt sotsiaalsetel suhetel põhinevad eri tasandilised võrgustikud (OECD 2011, 120). Järgnevalt vaatleme Eesti riigikaitsemudeli arengut alates 1993. aastal Riigikogus toimunud riigikaitse aruteludest kuni käesolevalt Eesti julgeoleku- ja kaitsepoliitika prevaleeriva avara julgeoleku ja riigikaitse laia käsituse kontseptsioonini. Ülevaate omamine aitab paremini mõista Eesti riigikaitse laia käsituse lähtekohti.

2.1. Julgeoleku- ja kaitsepoliitika 1993-2010

Esimene süsteemselt Eesti kaitsepoliitikat käsitletud dokument, „Riigikaitse põhialused“, leidis Riigikogus esitlemist 16.03.1993, kui toonane kaitseminister Hain Rebas tutvustas dokumendi eelnõud (Riigikogu 1993), mille tuumaks oli Skandinaavia eeskujul üles ehitatav totaalkaitse kui piiratud ressurssidega väikeriigile ainumõeldav ja kohane lahend. Dokument ei pälvinud Riigikogu heakskiitu. Põhjuste üle võib spekuloida, kuid tõenäoliselt oli tegemist pigem erakonnapoliitiliste asjaolude kui põhimõtteliste vastuoludega (Rebas 2012; 2014).

Hoolimata strategiadokumendi põrumisest võeti Riigikogus järgnevatel aastatel vastu riigikaitset puudutavad seadused. 1994. aastal sõjaaja riigikaitse seadus (Sõjaaja ... 1994) ja 1995. aastal rahuaja riigikaitse seadus (Rahuaja ... 1995). Seadused markeerisid küll erinevate ministeeriumite

ja asutuste seotust riigikaitsega, kuid olemuselt keskendusid nad sõjalisele kaitsele (Juurvee 2020, 13). Nimetatud seadused moodustasid riigikaitse õigusliku raamistiku kuni riigikaitseaduse vastu võtmiseni 2015. aastal.

Riigikogus 1996. aasta kevadel vastu võetud „Eesti riigi kaitsepoliitika põhisuunad“ käsitlesid riigi kaitsepoliitikat poliitiliste ja sõjaliste meetmete kogumina, mille eesmärgiks oli rahvusliku julgeoleku tagamine. Dokumendi keskmes oli sõjaliseks kaitseks vajalike ressursside korrastatud süsteem, selle loomine ja ülalpidamine. Ette nähti kõigi riigi ja rahva võimaluste rakendamist, lisaks sõjaliste ohtude tõrjumisele pidid kaitsestruktuurid olema valmis elanike kaitseks erinevate katastroofidega tegelemisel. (Eesti riigi ... 1996). Läbivaks ideeks dokumendis oli totaalkaitse printsiip, mis oli üles ehitatud sotsiaalse koherentsuse ja ühiskonna sidususe põhimõtetele.

Esimene julgeolekupoliitika aluste nimetust kandnud dokument kiideti Riigikogu otsusega heaks kevadel 2001. Dokumendi alatoonis seloomustas taustsüsteem ehk Eesti pürgimine NATO ja Euroopa Liidu (EL) liikmesuse saavutamise suunas. 1996. aasta totaalkaitse printsiipidele oli lisandunud välispoliitilist mõõdet. Dokument sõnastas, et julgeolekupoliitika eesmärkide elluviimiseks on vajalik sise-, välis-, kaitse- ja majanduspoliitiliste meetmete kooskõlastatud rakendamine kogu ühiskonda hõlmava totaalkaitse mudeli põhiselt, mida peeti endiselt riigikaitse alustalaks (JPA 2001). Detailsemat tähelepanu pälvisid demokraatlike institutsioonide tugevdamine, majanduse, sisejulgeoleku, hädaolukordadeks valmistumise, tervisekaitse ja põllumajanduspoliitikaga seonduvad aspektid.

2004. aasta suvel heaks kiidetud julgeolekupoliitika alused olid mõjutatud selleks ajaks saavutatud NATO ja ELi liikmesusest. Sõnakasutusse oli lisandunud rahvusvahelisest kogukondlikust kuuluvusest tulenevat terminoloogiat (näit rahvusvaheline terrorism, rahvusvaheline organiseeritud kuritegevus), säilinud oli totaalkaitse printsiibi rõhutamine kui riigikaitse ühtsust tagav põhimõte. Olulisel kohal oli erinevate osapoolte (näit tsiviilstruktuurid, omavalitsused, Kaitsevägi, Kaitseliit, kodanikud) kogu potentsiaali alaline valmidus riigikaitse eesmärkide saavutamiseks. (JPA 2004).

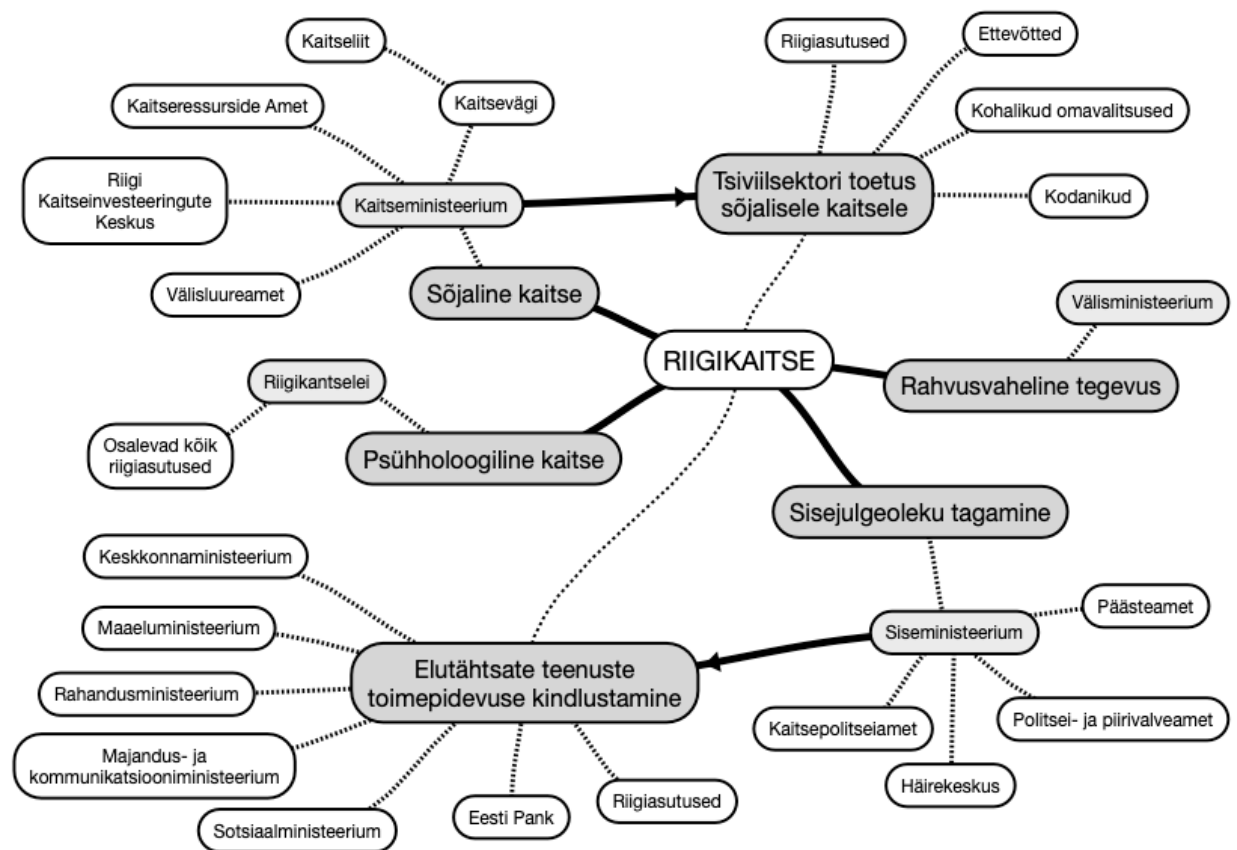
2.2. Julgeoleku- ja kaitsepoliitika alates 2010. aastast

2010. aasta märtsis Kaitseministeeriumis (KaM) toimunud poliitika planeerimise koosolekul kinnitati välja töötatud „Riigikaitse laia käsitluse kontseptsioon“. Kontseptsiooni kohaselt „peab riigi kaitse olema laiapindne ehk hõlmama totaalkaitse põhimõttel kõigi riigi võimaluste kasutamist“ (Kaitseministeerium 2010, 3). Kontseptsiooni eesmärgiks oli luua raamistik riigikaitse laiale käsitusele ning see rõhutas kõigi riigi võimete integreeritud rakendamist erinevates eskalatsiooni etappides ühtse juhtimise põhimõttel (*Ibid.*, 4). Kontseptsioon on teadaolevalt seni ainus dokument, mis sisaldab riigikaitse laia käsituse definitsiooni, mille kohaselt:

„Mõistega riigikaitse lai käsitlus peetakse silmas tegevusi, mida riik arendab Eesti-vastase rünnaku ärahoidmiseks või tõrjumiseks, kusjuures mõistet kasutatakse laias tähenduses nii, et see hõlmab tegevusi lisaks vahetule sõjalisele dimensioonile ka teistes valdkondades. Täiendiga lai käsitlus rõhutatakse asjaolu, et Eesti-vastase rünnaku tõrjumiseks ei piisa vaid traditsioonilistest sõjalistest meetmetest.“ (*Ibid.*, 5)

Kontseptsioon kaardistas riigikaitse hetkeolukorra, tuues peamiste puudustena välja ühtse strateegia ja ühtse riigikaitse planeerimise puudumise, kitsaskohad riigikaitse juhtimises ning loetles põhieeldused nimetatud puuduste kõrvaldamiseks (*Ibid.*, 5-6). Dokument määratles kuus riigikaitse valdkonda (sõjaline kaitse, tsiviilsektori toetus sõjalisele kaitsele, rahvusvaheline tegevus, sisejulgeoleku tagamine, elutähtsate teenuste toimepidevuse kindlustamine ja psühholoogiline kaitse) (*Ibid.*, 6), mille osas vastutavaid ministeeriume kirjeldati järgnevalt: sõjaline kaitse – KaM (vastutas ühtlasi tsiviilsektori toetuse eest sõjalisele kaitsele); sisejulgeolek – Siseministeerium (SiM) (vastutas ühtlasi elutähtsate teenuste toimepidevuse kindlustamise valdkonna koordineerimise eest, milles osalejatena nähti kõiki elutähtsaid teenuseid tagavaid ministeeriume ja riigiasutusi), rahvusvaheline tegevus – Välisministeerium (VäM), psühholoogiline kaitse – Riigikantselei (RK). (*Ibid.*, 6-9)

Järgneval joonisel (vt joonis 3) on kujutatud riigikaitse laia käsituse tegevusvaldkonnad ja vastutajad vastavalt 2010. aasta riigikaitse laia käsituse kontseptsioonile.



Joonis 3. Riigikaitse lai käsitlus – tegevusvaldkonnad ja vastutajad vastavalt 2010. aastal KaM-is väljatöötatud kontseptsioonile, autori täiendustega
 Allikas: autori koostatud 2010. aasta riigikaitse laia käsituse kontseptsiooni põhjal

Kontseptsiooni alapeatükis 4.3, mis määratles riigikaitse laia käsitusega seotud ülesanded, sisaldasid asutuste loetelus eelnevalt märgitud ministeeriumid (KaM, SiM, VÄM) ja RK. Teiste ministeeriumite osas nägi kontseptsioon ette, et nad osalevad vastutava asutuse koordineerimisel vastava tegevusvaldkonna arendamisel. (*Ibid.*, 10-11)

Kontseptsiooni riigikaitse juhtimist käsitlev peatükk viitas asjaolule, et riigikaitstes puudus juhtimise ühtsus ning riigikaitse tegevused olid killustunud erinevate ministeeriumite vahel (*Ibid.*, 12). Kontseptsiooni eesmärgiks oli suurendada Vabariigi Valitsuse kui kõrgeima täidesaatva võimu rolli riigikaitstes, kuid samas viitas kontseptsioon Vabariigi Valitsuse kollektiivsele otsustamisprintsipile kui nõrkusele, andes mõista, et dünaamilises julgeolekuolukorras peab peaminister omama senisega võrreldes rohkem võimalusi riigikaitse korraldamisel (*Ibid.*, 13, 16).

Ettepanekuna sisaldas kontseptsioon Vabariigi Valitsuse juurde eraldi tööorgani loomise, milline koosneuks seotud asutuste esindajatest ning mille funktsioon oleks olnud riigikaitse [kui

tervikliku ja kompleksse süsteemi] koordineerimine. Sellise tööorgani mittematerialiseerumise korral tegi kontseptsioon ettepaneku anda riigikaitse terviklik koordineerimine mõnele valitud ministriumile. (*Ibid.*, 15)

2010. aasta julgeolekupoliitika alustega toodi Eesti julgeoleku- ja kaitsepoliitilisse diskussiooni avara julgeolekukäsituse mõiste, kuid seda ei defineeritud. Avara julgeolekukäsituse all peeti silmas ühiskonna kõigi osade kaasamist, ühiskondlikku sidusust ja toimepidevust (JPA 2010, 3) ning avaliku sektori institutsioonide omavahelist koostööd, koostööd rahvusvahelisel suunal ning ühiskonna kaasamist protsessi (*Ibid.*, 9). Lisaks sisaldas dokument täiendavaid uusi mõisteid alates psühholoogilisest kaitsest, turvalisuspoliitikast ja küberjulgeolekust ning lõpetades elektroonilise side ja elutähtsate teenuste toimimisega. Totaalkaitse mõistet kasutati dokumendi kaitsepoliitika peatüki riigikaitse alapeatükis viidates sõjalisele kaitsele ehk „sõjalise tegevuse ennetamiseks ja tõrjumiseks kasutatakse totaalkaitse põhimõttel kõiki võimalusi“ (*Ibid.*, 13). Totaalkaitse printsiip säilis julgeolekupoliitilises ja riigikaitsealises mõtlemises, kuid transformeerus osaks avarast julgeolekukäsitusest, et tõsta senisest enam esile mittesõjalisi tegevussuundi julgeolekupoliitika eesmärkide elluviimisel.

Vabariigi Valitsuse korraldusega kinnitati 2010. aasta lõpus (Vabariigi Valitsus, 2010) „Riigikaitse strateegia“ (RKS), mille eesmärgiks oli tulenevalt JPA 2010 põhimõtetest korrastada riigikaitse planeerimise, elluviimise ja juhtimise põhimõtteid. Kitsam fookus oli suunatud riigikaitse tegevussuundadele, millel nähti olevat seoseid valmistumisega Eesti-vastase sõjalise rünnaku tõrjumiseks (RKS 2010, 3). Strateegiaga loodi alus Riigikaitse Arengukava (RKAK) kui valitsemisalade ülese arengukava, koostamiseks. Strateegia elluviimisel pidi juhtivat rolli omama KaM. Märkusena olgu lisatud, et RKS tunnustati kehtetuks 2017. aastal seoses RKAK 2017-2026 heakskiitmisega (Vabariigi Valitsus 2017).

2015. aastal võeti Riigikogus vastu riigikaitse seadus (RiKS), millega legaliseeriti riigikaitse laia käsituse põhimõtted ja korrastati õigusruum koondades senise rahu- ja sõjaaja riigikaitse seaduse ning rahvusvahelise sõjalise koostöö seaduse sisu ühte õigusakti. RiKS defineeris riigikaitseülesannete mõiste, sätestas Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni (VVJK) rolli riigikaitse korraldamisel, riigi kaitsetegevuse kava (RKTK) kui valitsemisalade ülese strateegilise dokumendi, mille koostamist juhib julgeolekukomisjon ning pani riigikaitse strateegiliste arengudokumentide ja RKTK koostamise koordineerimise funktsiooni RK-le (RiKS). Sellega lahendati riigikaitse strateegilise juhtimise korraldus, viies selle Vabariigi Valitsuse tasandile.

Julgeolekupoliitika aluste 2017. aasta versioon järgis julgeolekupoliitika aluste 2010. aasta versiooni põhijooni. Dokument sisaldas avara julgeolekukäsituse definitsiooni ning täpsustas, et riigikaitse lai käsitus on osa avarast julgeolekukäsitusest (JPA 2017). Definitsiooni kohaselt:

„Avara 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 keameid ja vahendeid.“ (Ibid., 2)

Avara julgeolekukäsituse elluviimist nähti ette ühiskond-kui-tervik (*whole-of-society*) ja valitsus-kui-tervik (*whole-of-government*) põhimõttel. Lisandus elanikkonnakaitse mõiste ning rõhutati ühtset, sidustatud ja lõimitud ühiskonda kui julgeoleku nurgakivi. Olulisel kohal oli ühiseid väärtusi järgiv ühiskond, erilist tähelepanu pöördati riigi demograafilisele seisundile. Tegevussuundade arv oli kasvanud kaheksale, mõistet „totaalkaitse“ dokumendis enam ei kasutatud, kuigi totaalkaitse printsiibid olid hoomatavad. Kõik ohuspektrid (nii sõjaline oht kui mittesõjalised ohud) omasid võrdset kaalu, „eksistentsiaalse ohu“ mõistet ei kasutatud.

Vahepealsel perioodil oli Vabariigi Valitsuse 29.05.2015 korraldusega nr 231 „Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2015-2019“ (Vabariigi Valitsuse ... 2016) käivitatud riigikaitseõiguse revisjon (Justiitsministeerium 2015). Nimetatud protsessi tulemina 2019. aastal valminud riigikaitseseaduse muutmise eelnõu (Riigikogu 2021) oli käesoleva töö kirjutamise ajal Riigikogus teisel lugemisel. Seaduseelnõu seletuskirja pikkuseks koos lisadega oli 385 lk ning eelnõu eeldas 56 väga erinevaid eluvaldkondi puudutava seaduse muutmist ja kolme riigikaitset puudutava seaduse kehtetuks tunnistamist.

2.3. Kokkuvõte riigikaitse käsitusest Eestis

Vaadeldes kokkuvõtvalt riigikaitse käsituse muutumist Eestis, saab tõdeda, et taasiseseisvumisele järgnenud perioodi vältel on läbivaks aluspõhimõtteks olnud totaalkaitse või siis vähemalt selle aluspõhimõtete rakendamine. Mudel on erinevatel ajaperioodidel olnud erinevalt sisustatud, kuid põhimõtteliselt on läbivalt olnud selge, et riigikaitse ei seisne vaid sõjalises kaitstes. Analoogsele seisukohale on jõudnud oma artiklis ka Juurvee (2020), kes küll vaatles termini „riigikaitse lai käsitus“ tekkelugu, kuid leidis, et muude ühiskonna osade kaasa arvatud kodanike kaasamine riigikaitsele on olnud Eestis läbivaks põhimõtteks juba alates 1920-ndatest aastatest (*Ibid.*, 14).

Taasiseseisvumise järgsel perioodil on küsimus olnud pigem selles, milline on mingil perioodil tulenevalt geopoliitilisest julgeolekukeskkonnast ning julgeoleku- ja kaitsepoliitilisest mõtlemisest olnud raskuspunkt – kas on rõhutatud sõjalist kaitset, mida ülejäänud ühiskond toetab ehk fookus on olnud sõjalisel agressioonil kui eksistentsiaalsel ohul või on raskuspunkt liikunud mittesõjaliste ohtude esile tõstmise suunas näiteks läbi avara julgeolekukäsituse mõiste, millega on tekkinud võimalus muutunud maailmas eksistentsiaalsena käsitleda ka muid ohte peale sõjalise.

Kuna kogu ühiskonna ressursside kaasamine riigikaitsele moel või teisel on olnud läbiv aluspõhimõte, on selge, et riigikaitse eeldab toimimiseks avaliku, era- ja kolmanda sektori ühist mõtestatud koostööd, mida on vaja juhtida ning koordineerida. Seega eelnevalt esile toodud seisukoht, mille kohaselt on riigikaitse organisatsioon olemuselt erinevaid osapooli hõlmav valitsemisvõrgustik, on pädev. Tulenevalt on riigikaitse vaatlemine läbi valitsemisvõrgustiku teoreetilise perspektiivi asjakohane.

Vaadeldes riigikaitse kujunemist Eestis, siis valitsemisvõrgustikuna hakkas riigikaitse selgemat kuju võtma seoses 2010. aastal kinnitatud riigikaitse laia käsituse kontseptsiooni põhimõtete juurutamisega strateegilistes alusdokumentides ning õigusruumis. Kui kuni 2010. aastani oli riigikaitse seotud peamiselt KaM-i valitsemisala tegevustega, siis viimase dekaadi jooksul on riigikaitse formaal-juriidiliselt rolli omandanud ka paljud teised ministeeriumid, asutused ning sidusgrupid. Teisalt on selge, et kuna võrgustik on jätkuvalt kujunemisjärgus, ei ole kõik osapoolte vahelised suhtemustrid välja kujunenud ning protsessi ilmestab pigem alaline dünaamika.

Tänaseks väljakujunenud käsituses saab riigikaitse võrgustiku kesksete osapooltena eristada KaM-i ja SiM-i ning nende allasutusi, eelkõige Kaitseväge ja Politsei- ja piirivalveametit. Keskset rolli

omavad ka V&M ja RK, kui samuti 2010. aasta kontseptsioonis tegevussuundade elluviimisel kesksel kohal olnud institutsioonid. Seoses õigusruumi korrastamisega on suurenenud VVJK-i roll riigikaitse juhtimisel ning RK roll keskse koordinaatorina. 2015. aastal vastu võetud RiKS tõstis küll esile VVJK-i rolli riigikaitse strateegilises juhtimises, kuid julgeolekukomisjoni koosseisu kuuluvad ülejäänud ministrid – justiits-, majandus- ja taristu-, väliskaubandus- ja infotehnoloogia- ning rahandusminister (Vabariigi Valitsuse ... 2019) ja nende valitsemisalad on siiski pigem toetavas rollis.

Huvitavaks aspektiks on võrgustiku kujunemises tõenäoliselt asjaolu, et kui avar julgeolekukäsitlus põhines valitsus-kui-tervik ja ühiskond-kui-tervik põhimõtete rakendamisel, mis omakorda on seostatavad totaalkaitse puhul esile toodud rakendamise eeldusega ehk ühiskonna kokkukuuluvusega, siis valitsus-kui-tervik lähenemine on riigikaitse kui poliitikavaldkonna osas materialiseerunud läbi õigusruumi ja riigikaitse strateegilise juhtimise korrastamise, kuid ühiskond-kui-tervik põhimõtete rakendamine ei ole veel täies mahus realiseerunud.

Mis puudutab totaalkaitset kui mõistet ning selle asendamist riigikaitse laia käsituse mõistega, siis väljendite paljususele annab teatava vastuse Juurvee (2020) oma artiklis, kus ta sedastab, et esiteks on strateegiliste alusdokumentide väljatöötamine olnud periooditi, tulenevalt julgeolekupoliitilistest prioriteetidest, jaotatud erinevate ministeeriumite ja asutuste vahel, teiseks on tegemist olnud erineva probleemitajuga üksikisikute kollektiivse pingutusega (*Ibid.*, 23) ning peamiseks põhjuseks riigikaitse laia käsituse termini ellu kutsumisel oli asjaolu, et „totaalkaitse oli juba poliitiliselt ja emotsionaalselt laetud“ (*Ibid.*, 27), millest tulenevalt leidsid 2010. aasta kontseptsiooni autorid sobivama sõnastuse.

2.4. Metoodika

Töö metoodika keskmes on kvalitatiivne empiiriline uurimus, mis tugineb dokumendianalüüsile ning poolstruktureeritud intervjuudele. Dokumendianalüüs võimaldas kaardistada Eesti riigikaitse kaasuse analüüsiks vajaliku taustainfo, mille abil oli võimalik vaadelda riigikaitse kui valitsemisvõrgustiku kujunemist taasiseseisvumise järgsel perioodil. Dokumendianalüüs oli aluseks ka riigikaitse võrgustiku kesksete osapoolte tuvastamisel ning töö piiritlemisel kitsendades vaate käesolevas töös avaliku sektori kesksetele osapooltele. Poolstruktureeritud intervjuude kasuks rääkis asjaolu, et individuaalsete intervjuude käigus on võimalik reeglina omandada

suurema detailsuse ja täpsusega informatsiooni, mis muudab individuaalse intervjuu üheks usaldusväärseimaks meetodiks andmete kogumisel (Bradburn *et al* 2004, 218).

Lähtudes teoreetilistest alustest, mille kohaselt on ratsionaalne valitsemisvõrgustiku osapooli grupeerida võimalikult kõrgel organisatsiooni tasandil (Klijn, Koppenjan 2016, 264) ning võttes arvesse, et uurimuse eesmärgiks ei olnud hõlmata poliitilist otsustustasandit, jäeti valimist välja ministrid. Ministeeriumite tasandil jäeti tulenevalt VVS § 53 (1) ning asjassepuutuvate ministeeriumite (KaM, SiM, VäM) põhimäärustele tuginedes valimist välja kantslerid ja fokuseeriti asestantslerite kui sisuküsimustega tegelevate tippametnike tasandile.

Tulenevalt RiKS-est ja VVJK-i põhimäärusest kaasati fookusgruppi RK julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonidirektori, kui VVJK sekretäri positsioon. Valimisse lisati täiendavalt tulenevalt 2010. aasta kontseptsioonist ning RiKS-est KaM-i ja SiM-i kahe allasutuse – Kaitseväe ja Politsei- ja piirivalveameti tippjuhid (kes lisaks esindavad teoreetilisele käsitlusele tuginedes riigi legitiimse füüsilise vägivalla monopoli väljundit).

Seega moodustasid empiirilise analüüsi lõpliku valimi KaM-i, SiM-i ja VäM-i asjassepuutuvad asestantslerid, RK julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonidirektor, Kaitseväe juhataja ning Politsei- ja piirivalveameti peadirektor. Sihtgrupi kaardistamiseks kasutati ministeeriumite ja asutuste veebilehekülgedel olevaid kontakte. Järgnevas tabelis (vt tabel 1) on ära toodud valimi moodustanud ametikohad.

Tabel 1. Empiirilise uurimuse analüüsi sihtgrupp

Valitsemisala/asutus	Ametikoht
Siseministeerium	pääste, hädaabi ja kriisireguleerimise asestantsler sisejulgeoleku-, korrakaitse- ja migratsioonipoliitika asestantsler
Kaitseministeerium	kaitsepoliitika asestantsler kaitseplaneerimise asestantsler kaitsevalmiduse asestantsler
Välisministeerium	asestantsler poliitikaküsimustes
Riigikantselei	julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonidirektor
Kaitsevägi	Kaitseväe juhataja
Politsei- ja piirivalveamet	Politsei- ja piirivalveameti peadirektor

Allikas: autori koostatud

Magistritöö raames kontakteerus autor 12.04.2021 e-kirja teel sihtgrupi moodustanud ametnikega. Perioodil 12.04.-16.04.2021 toimunud kirjavahetuse tulemusena oli üks ametnik sunnitud intervjuust keelduma, intervjuud lepiti kokku algselt plaanitud üheksa asemel viie ametnikuga. Poolstruktureeritud intervjuud viidi läbi perioodil 15.04.-22.04.2021. Intervjueeritavate kvantiteedi vähenemine ja intervjuude osaline delegeerimine tõi tõenäoliselt kaasa selle, et uurimuse kvaliteet on soovitud madalam, kuna seisukohtade variatsioonid ei ole piisavalt üldistavad. Teisalt – võttes arvesse sihtgrupi moodustamise aluseid, mida on kirjeldatud eelpool, siis kesksete osapoolte esindajate seisukohad on esindatud ning lähte-eeldus on, et arvestades intervjueeritavate positsiooni, siis respondendid tajusid, et nad esindavad oma valitsemisala, mitte isiklikke, seisukohti.

Ükski intervjueeritav kirjalikult vastata ei soovinud, küsimusi soovis enne intervjuud ette saada kolm intervjueeritavat. Intervjuud viidi läbi kasutades veebipõhiseid suhtlusvahendeid (Skype for Business, MS Teams), ühe intervjueeritavaga telefoni teel. Intervjuude keskmine pikkus oli 37 minutit. Intervjuude käigus kogutud teave transkribeeriti autori poolt, transkribeerimisel kasutati abivahendina Tallinna Tehnikaülikooli Eesti Keeleressursside Keskuse keeletehnoloogia labori veebipõhist kõnetuvastust (Alumäe *et al* 2018). Transkribeeritud intervjuude osas viidi läbi kvalitatiivne analüüs, milles protsessi osana kasutati andmete algseks töötlemiseks, kodeerimiseks ja annoteerimiseks lihtsamaid tarkvaralisi võimalusi (MarginNote 3).

Intervjuude küsimused (vt lisa 3) põhinesid käesoleva töö teoreetilisel raamistikul. Küsimused olid koostatud lähtudes valitsemisvõrgustiku kaardistamiseks ja analüüsiks moodustatud mudelist (vt joonis 2), mida toetas mudeli tegevuste elluviimiseks koostatud alategevuste loetelu (vt lisa 1). Küsimused olid tulenevalt uurimisprobleemist grupeeritud. Küsimused 1-6 käsitlesid riigikaitsega seotud baasmõisteid ja -terminoloogiat, eesmärgiga kaardistada osapoolte üldist probleemitaju, küsimused 7-15 käsitlesid riigikaitse osapoolte rollitaju võrgustikus ning küsimused 16-22 käsitlesid riigikaitse juhtimisega seonduvaid aspekte. Täpsustuseks tuleb märkida, et kõiki moodustatud mudeli tegevusi antud uurimuses läbi ei viidud, kuna uurimisprobleemi vaates ei osutunud see vajalikuks. Intervjuudes kõlanud ametnike seisukohad on kajastatud anonüümselt ning intervjueeritutele viitamiseks on kasutatud tähe- ja numbrikombinatsioonist moodustatud lühendeid (nt RK34, RK61 jne).

Magistritöö piiranguks võib lugeda asjaolu, et teadlik valik kasutada osapoolte kaardistamisel 2010. aasta riigikaitse laia käia käsituse kontseptsiooni ja mitte lähtuda osapoolte kaardistamisel

VVJK-i koosseisu kuuluvatest ministereeriumitest, ei võimaldanud katta kõiki toetavas rollis olevaid osapooli ehk uurimus keskendus eelkõige riigikaitse kesksetele osapooltele. Teisalt, nagu eelnevalt sedastatud, siis 2010. aasta kontseptsioon nägi ette, et elutähtsate teenuste tagamisega seotud tegevusvaldkonna koordineerimise eest vastutas üks tuumikosapool SiM-i näol. Täiendavaks piiranguks võib lugeda valitsemisvõrgustiku teooriast tuleneva asjaolu, mille kohaselt võrgustike analüüsis moodustatava „kaardi“ eluiga on tulenevalt võrgustike mittelineaarsest ja dünaamilisest iseloomust lühike.

2.5. Empiiriline analüüs

Empiirilise analüüsi taustal on otstarbekas viidata asjaolule, et riigikaitse akadeemilise uurimisega ei ole Eestis seni liiga põhjalikult ning sügavuti tegeletud. Dokumendianalüüsi käigus selgus, et konkreetselt Eesti kaasust käsitlevaid publitseeritud materjale on vähe. Olulisematena nendest saab esile tuua järgnevad.

Riigikogu riigikaitsekomisjoni tellimusel valmis 2014. aastal Rahvusvahelises Kaitseuringute Keskuses (RKK) Jermalavičiuse juhtimisel raport pealkirjaga „Avar julgeolek ja riigikaitse. Avaliku sektori ja ühiskonna kaasamise proovikivid“. Raporti eesmärgiks oli ühest küljest toetada avalikku diskussiooni avara julgeolekukäsituse ja riigikaitse laia käsituse kontseptsiooni ellu rakendamise osas, teisalt kirjeldada eeltingimusi riigikaitse erinevate osapoolte vaheliseks koostööks ja koordineerimiseks. Raport oli põhjalik ja tõi esile mitmeid kitsaskohti Eesti avalikus sektoris ning riigikaitse juhtimises. (Jermalavičius *et al* 2014)

Peale mainitud raporti on riigikaitset Eestis akadeemilises vaates uuritud Balti Kaitsekolledžis kõikehõlmava lähenemise (*comprehensive approach*) egiidi all. Kui näiteks Jermalavičius *et al* (2014) tõi oma raportis esile, et riigikaitse laia käsituse põhimõtetest ja üldeesmärkidest said kõik osapooled abstraktsel tasandil aru, kuid samas tõlgendasid mõistet endale sobival viisil (*Ibid.*, 55-56), siis Veebel ja Ploom (2018) on esile toonud, et kõikehõlmav lähenemine Eestis põhineb küll Skandinaavia eeskujul totaalkaitse loogikal, kuid kõikehõlmava lähenemise ja totaalkaitse vahel esineb kvalitatiivne erisus, mille kohaselt kõikehõlmav lähenemine laiendab totaalkaitse mõistet ning seob lisaks riigisisesele ka rahvusvahelise mõõtmega (*Ibid.*, 16, 19).

Terminoloogilisest vaatest on riigikaitse laia käsituse mõiste kujunemist ja kasutamist uurinud Juurvee oma 2020. aastal Kaitseväe akadeemia väljaandes „Sõjateadlane“ avaldatud artiklis „Ühtsest riigikaitsest totaalkaitse kaudu riigikaitse laia käsituse: Eesti riigikaitse määratlemisest kõrgema tasandi strateegiadokumentides“. Nimetatud artikkel on eelkõige tänuväärne semantilise paljususe lahtimõtestamisel, kuid toetab teatud osas ka julgeoleku- ja kaitsepoliitilise mõtlemise lahtimõtestamist.

Järgnevalt vaatleme uurimuse sihtgrupis olnud ametnikega läbi viidud intervjuude najal riigikaitse valitsemisvõrgustiku tuumikosapoolte probleemi- ja rollitajuga, osapoolte omavahelise sõltuvusega, osapoolte positsiooniga võrgustikus, osapoolte omavaheliste suhtemustrite ja riigikaitse valitsemisvõrgustikuga seonduvaid aspekte läbi peatükis 1.3 koostatud valitsemisvõrgustiku analüüsi mudeli.

2.5.1. Riigikaitse osapooled

Koostööpartneritena riigikaitstes nägid avaliku sektori osapoolte esindajatest respondendid eelkõige nn jõuministeeriume, läbivalt märkisid respondendid esmase koostööpartnerina KaM-i ja SiM-i ning nende valitsemisalas olevad allasutused. Olulisuse vaates oli järgmisel kohal koostööpartnerite osas VäM.

Viidates õigusruumis toimunud muudatustele, mille tulemusena on riigikaitse juhtimisel keskse rolli omandanud VVJK, tõid osade ministeeriumite ja allasutuste esindajad välja, et riigikaitse osas on nende peamisteks koostööpartneriteks ministeeriumid, kes on esindatud VVJK-s ja komisjoni töösse regulaarselt kaasatud asutused. Komisjoniväliste ministeeriumitena leidsid märkimist Haridus- ja teadusministeerium (HTM) ning Sotsiaalministeerium (SoM). Paradoksaalsel kombel RK kui seaduse mõistes VVJK juures olulist rolli omava keskse koordinaatori rolli toodi esile pigem harva, reeglina meenus RK täiendavalt esitatud küsimuste kontekstis ning otsuste langetamise vertikaalil käsitleti RK-d sageli kui kriitilist rolli mitteomavat osapoolt.

Vabariigi Presidendi kui institutsiooni ning Vabariigi Presidendi juures tegutseva Riigikaitse Nõukogu ning Riigikogu riigikaitse- ja väliskomisjoni kui riigikaitse organisatsiooni oluliste osapoolte roll meenus vähestele respondentidele. See ilmestab tõenäoliselt asjaolu, et riigikaitse praktilise elluviimisega seonduvad küsimused leiavad igapäevaselt käsitlemist Vabariigi Valitsuse tasandil ning Presidendi ja seadusandliku võimu rolli võrgustikus ei tajuta igapäevaselt.

2.5.2. Riigikaitse osapoolte probleemitaju

Mis puudutab sõna „julgeolek“ geneerilist sisustamist, siis ühe ministeeriumi esindaja arvas, et Eesti-suguses väikeriigis on kõik teemad mingil määral julgeolekuga seotud või seostatavad, kuid paralleelselt seostas sama respondent julgeolekut kitsamas vaates julgeolekuasutuste tegevusega. Seega esineb teatav lahkeli osas, mis puudutab julgeoleku kui seisundi tajumist ning seisundit iseloomustava sõna seostamist tegevustega. Valdav arusaam oli siiski, et julgeolek on seotud riigikaitsega ning seda mõtestati kontekstis enamasti läbi strateegiadokumentides (julgeolekupoliitika alused) esile toodud tegevusvaldkondade.

Sõna „kaitse“ seostus respondentidel enamasti tegevuste ja meetmete rakendamisega julgeoleku tagamiseks. Mitmed respondendid eristasid kaitset sisemiste ja väliste ohtude vastu, seostades riigikaitse laia käsituse väliste, sh sõjaliste ohtude neutraliseerimisega, kuid tunnistasid, et selline sisemise ja välise ohu eristamine on keeruline. Üldine arusaam, et riigikaitse lai käsitus hõlmab endas erinevate valdkondade ressurside planeeritud ja koordineeritud rakendamist nii sõjaliseks kui mittedõjaliseks kaitseks, mille juures on igal ministeeriumil ja asutusel omad ülesanded ning roll, oli prevaleeriv. Sõna „turvalisus“ sisustamisel varieerusid seisukohad üksikisiku turvatundest kui inimese baasvajadusest kuni konkreetse seostamiseni siseturvalisuse ja sisekaitse ning mittedõjaliste ohtudega. Viimane iseloomustab osapoolte institutsiooni kesket rollitaju.

Julgeoleku- ja kaitsepoliitika baasmõistete – avar julgeolekukäsituse ja riigikaitse lai käsituse – osas respondentide seisukohad sõltuvalt esindatavast institutsioonist varieerusid. Valitsemisalade ülest vaadet esindanud respondent seostas mõisted strateegiadokumentidega, ministeeriumi tasandil kirjeldati mõisteid osaliselt sünonüümidenä ja osaliselt tekitati paralleele avara julgeolekukäsituse ning kõikehõlmava lähenemise vahel. Praktikute vaates olid avar julgeolekukäsituse, riigikaitse lai käsituse, kõikehõlmav lähenemine ja totaalkaitse mõistetena samasisulised ning sisu osas ei peetud nende eristamist vajalikuks. Totaalkaitset mõistena seostati ka Skandinaavia praktikaga, tõmmates Eesti kontekstis paralleeli riigikaitse laia käsitusega. Üldiselt peeti totaalkaitse mõistet Eestis aegunuks, mida seetõttu praktikas enam ei kasutata ja eelistati kasutada riigikaitse laia käsituse mõistet.

Avara julgeolekukäsituse kontekstis viidati asjaolule, et Eestis on keskendunud pigem riigikaitsega seonduvate probleemkohtade lahendamisele avalikus sektoris, vähem on tähelepanu pööratud riigikaitse kitsaskohtadele kodanikuühiskonna kaasamise vaates. Olulise elemendina saab esile

tuua teatava respondentide skepsise osas, mis puudutab riigikaitse osapoolte rollijaotust ning osapoolte teadlikkust oma rollidest riigikaitse võrgustiku osana.

Eksistentsiaalse ohuna käsitlesid sõjalist agressiooni vähesed respondendid. Prevaleeriv arusaam oli, et eksistentsiaalsed on ohud, mille realiseerumisel lakkab riigi olemasolu. Samas seostati selliseid ohte nii põhiseaduslike eesmärkide ohtu sattumise kui elanikkonnale raskeid tagajärgi kaasa toovate ohtude realiseerumisega. Üldiselt valitses arusaam, et sõjalised ja mittesõjalised ohud võivad riigile ja elanikkonnale olla samaväärselt ohtlike tagajärgedega. Ühe ministeeriumi esindaja jagas ohud sisemisteks ja välisteks, nimetades esimeste all terrorismi ja paramilitaarseid ühendusi ning teise all sõjalist agressiooni.

Mis puudutab lahkarvamuste esinemist riigikaitse võrgustiku osapoolte vahel, siis ükski osapool lahkarvamuste olemasolu ei eitanud. Valdav osa leidis, et see on loomulik ja normaalne osa protsessist. Kui nii valitsemisalade üleses vaates kui ministeeriumite ja asutuste tasandil üldiselt leiti, et fundamentaalseid erimeelsusi ei ole ja lahkarvamused lahendatakse reeglina läbi koostöö ja dialoogi, siis ühe ministeeriumi esindaja tõi välja asjaolu, mis on seotud riigikaitseks valmistumise ja prioriteetide seadmisega ehk:

„kas me paneme rõhu sellele, et me hoiame sõda ära või me paneme rõhu sellele, et me valmistume sõdimiseks“ (RK61)

Selle taustal tõdes respondent, et vaja on mõlemat ja ühte ei saa arendada teise arvelt, kuid on selge, et nimetatud küsimus tekitab riigikaitse võrgustiku kahe tuumikosapoolte suhetes aeg-ajalt pingeid, mille põhjusena teise tuumikosapoolte esindaja tõi välja peamiselt vaidlused raharessursi üle. Peamiste lahkarvamusi esile kutsuvate asjaoludena mainiti osapoolte erinevat olukorrataadlikkust, mis tuleneb osapoolte erinevast informeeritusest ja keskendumisest kitsalt oma ülesannetele.

2.5.3. Riigikaitse osapoolte rollitaju

Osapoolte rollitaju riigikaitse laia käsituse kontekstis oli institutsiooni keskne. Vastutus konkreetsete tegevuste elluviimise eest seoti üheselt enda valitsemisala või asutuse poolt teostatavate toimingutega. Reeglina eristati oma rolli muutumist lineaarse eskalatsiooni erinevates etappides, mida seostati vastavalt kas enda toetatavas või toetavas rollis olemisega sõltuvalt olukorrast.

Ühe tuumikosapoole esindaja seostas enda esindatava valitsemisala rolli osaliselt järelevalve funktsiooniga. Teise tuumikosapoole esindaja nägi enda valitsemisalal riigikaitse laia käsituse kontekstis juhtivat rolli, mida seostas üldise koordineerimise ja korraldamisega, kuid avara julgeolekukäsituse kontekstis seostas oma valitsemisala toetava rolliga, pidades juhtivaks ministriumiks teist tuumikosapoolt.

Sõltuvalt respondendist toodi avara julgeolekukäsituse kontekstis lisaks avalikule sektorile täiendavalt esile erasektori osapooli ja rõhutati sellest tulenevalt suuremat koordineerimise vajadust erinevatel tasanditel. Valitsemisalade ülese vaate esindaja käsitles enda rolli läbi riigiasutuste, ministriumite ja ametkondade tegevuse ühtlustamise.

Osapooled tajusid oma rolli riigikaitstes kas suhteliselt, üsna või ülimalt kriitilisena. Kui ühe tuumikosapoole esindajad jäid veidi tagasihoidlikumaks, siis teise tuumikosapoole esindaja leidis, et tema esindatava valitsemisala tegevuse edust või ebaedust sõltub kogu riigikaitse edasine toimimine. Selles vaates tõi ta esile, et mõistlikum on tegeleda kahjude ära hoidmise ning ennetamisega, selle asemel et likvideerida tagajärgi. Osaliselt tajusid osapooled oma heidutatavat rolli ning olid valmis oma ressursse teiste osapoolte toetamiseks rakendama.

2.5.4. Riigikaitse osapoolte positsioon ja sõltuvus

Osas, mis puudutab osapoolte ressursse, millega riigikaitsele panustada, toodi reeglina välja, et panustatakse nii palju inimesi, aega, raha ja vahendeid, kui kellelgi hetkel on. Loetleti oma valitsemisala allasutusi, asutuste poolt elluviidavaid tegevusi või asutuses arendatavaid ja ülal peetavaid võimeid. Üks respondentidest tõi ressursside vaates välja panustamise elanikkonna psühholoogilisse kaitsele läbi asutuse kui institutsiooni kaudu usalduse kasvatamise riigi vastu, mille omakorda seostas muukeelse elanikkonna lõimimisega Eesti ühiskonda.

Ühe tuumikosapoole esindaja leidis, et kui tema esindatav valitsemisala ära kaotada, siis oleks teistel riigikaitse osapooltel kas äärmiselt keeruline või pigem võimatu selle konkreetse valitsemisala rolle üle võtta, kuna tema esindatava valitsemisala teadmisi ja kompetentse teistel lihtsalt ei ole, mistõttu pidas ta äärmiselt oluliseks rollide selget jaotust.

Osapoolte omavaheliste sõltuvussuhete iseloomustamiseks leidis ühe tuumikosapoole esindaja, et riigikaitstes on kõik osapooled vältimatult teistest sõltuvad. Põhimõtteliselt kinnitasid sama teised respondendid, sedastades, et kas rohkemal või vähemal määral ollakse enda ülesannete täitmisel

sõltuvad teiste osapoolte ressursidest, pakutavatest teenustest või ellu viidavatest tegevustest. Ka respondent, kes viitas, et teatud tingimustes on tema esindatav asutus pigem väga autonoomne, tõdes, et teatud teistes tingimustes vajab ta suures ulatuses teiste osapoolte toetust. Probleemkohana toodi välja, et sellise osapoolte omavahelise sõltuvusega ei ole samas liiga palju ja liiga süvitsi tegeletud ehk:

„sellest sõltuvusest saad teadlikuks siis, kui sa tead seda, mida teised pooled teevad, siis sa saad aru, kui sõltuv sa oled (...) mida enam me oleme teadlikumad sellest (...) kui palju üks või teine sõltub tegelikult ühe või teise poole tegevustest, võibolla siis oleks ka see koostöö natuke parem“ (RK61)

2.5.5. Riigikaitse osapoolte suhtlemismustrid ja -areenid

Olemasolevaid koostööformaate pidas õigustatuks enamus respondente, arvates, et need toimivad, kuid samas tunnistati, et on paranemisruumi. Positiivse elemendina toodi esile VVJK-i süsteemi, samas nimetas valitsemisalade ülevalt vaadet esindav respondent väljakutsena tsiviil- ja julgeolekukriiside planeerimise ja koordineerimise süsteemi integreerimist ning sellise ühendatud süsteemi juhtimist.

Ühe ministeeriumi esindaja seostas koostööformaate toimimise inimeste vahelise läbisaamisega, ühe tuumikosapoolte esindaja viitas asjaolule, et seni kuni osapooled ei tegele süsteemselt oma teenistujatele koostöö õpetamisega ning puudub valitsemisalade ülevalt, ühiste kriisiplaanide koostamise ja läbi harjutamise praktika, puudub ka osapooltel selge ülevaade oma kohustuste ja võimaluste osas. Koorus välja tõsiasia, et paljud tegevused põhinevad osapoolte eeldustel teiste osapoolte kohta ehk koostööformaadid küll toimivad, kuid sageli esineb juhuseid, kus teatud põhimõtted on fikseerimata.

Enda kui osapoolte riigikaitse otsustusprotsessi kaasatuse osas olid kõik respondendid üheselt seisukohal, et nende kaasatus on kas hea või väga hea. Ükski respondent ei leidnud, et tema esindatav institutsioon, ministeerium või asutus oleks otsustusprotsessist kõrvale või välja jäetud. Respondendid olid seisukohal, et osapooled on informeeritud ja osapooltel on võimalus otsustusprotsessi vahetult panustada ning osaleda otsuste kujundamisel, kuigi tunnistati, et oma valitsemisala või asutuste ettepanekute kindel edu ei ole alati garanteeritud.

Formaalsete, institutsionaliseeritud, koostöövormidena toodi kõige sagedamini ja läbivalt esile VVJK-i, selle alakomisjoni ja nõukogusid, täiendavalt ka Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni. Vabariigi Presidendi juures tegutseva Riigikaitse Nõukogu kui koostööformaadi ning koostöö Riigikogu riigikaitse-, välis- ja rahanduskomisjoniga ning osaluse regionaalsete kriisikomisjonide töös tõi esile vaid ühe tuumikosapoolse esindaja. Viimase põhjuseks võib olla asjaolu, et erinevate osapoolte erinevad esindajad on kaasatud väga erinevates formaatides ning konkreetsete intervjuueeritute trajektoorid ei pruukinud selles vaates kattuda.

Mitteformaalsete koostöövormidena leidis kõige sagedamini mainimist *ad-hoc*, reeglina ametnike tasandil moodustatav töögrupp kui koostöövorm, mille abil mingile konkreetsele probleemile lahendusi otsitakse. Ühe tuumikosapoolse esindaja lisas, et sellised temaatilised töökohtumised võivad olla ka püsiva iseloomuga ning valitsemisalade ülest vaadet esindav respondent tõi täiendavalt esile mitteametliku suhtluse kolleegidega teistest asutustest vastavalt vajadusele.

Üks respondentidest tõi esile koostöö mõttekodade ja meediaväljaannetega, teine koostöö avalik-õiguslike kõrgkoolide ja omavalitsustega. Koostöö RK-ga oli respondentide arvates pigem loomulik, kuigi see ei tulnud tingimata esmajärjekorras respondentidele meelde. Ühe tuumikministeeriumi esindaja arvates on:

„Riigikantseleil nüüd juba suurem roll kindlasti ja Riigikantseleiga tehakse, teevad kõik koostööd juba kas või sellepärast, et seal on peaministri ja Vabariigi Valitsuse (...) bürood või need on seal“ (RK52)

Mis puudutas formaalse ja mitteformaalse suhtluse osakaalu ja rolli riigikaitse kujundamisel, siis enamuse respondente olid veendumusel, et mõlemat suhtlemise vormi on vaja ning ideaalis peaksid need omavahel tasakaalus olema. Valitsemisalade ülest vaadet esindav respondent tõi esile, et sageli on probleemi või lahkarvamuse lahendamise eelduseks osapoolte võtmeisikute omavaheline mitteformaalne arutelu ning sageli mitteformaalne suhtlus prevaleerib praktilistel põhjustel. Üldise trendina joonistus välja arusaam, mille kohaselt palju tehakse ära mitteformaalse suhtluse käigus, kuid osapooltel on selge ootus, et saavutatud kokkulepped lõpuks formaalses vormis kinnitatakse või raamistatakse, et vältida osapoolte eeldusi teiste osapoolte tegevuste osas.

Mitteformaalsete suhtlusvormide tugevusena Eesti kontekstis nägi ühe ministeeriumi esindaja üksikisikutest koosnevaid võrgustikke, mis põhinevad sageli jagatud kogemusel, mis omakorda

põhineb näiteks sellel, et tullaakse piiratud arvust samadest kõrgharidusasutustest või ollakse võrgustiku osaks läbi konkreetse teemavaldkonnaga tegelevate ametnike rotatsiooni erinevates asutustes. Sellist pikaajalistel isiklikel sidemetel põhinevat mitteformaalset suhtlust peeti samas ka nõrkuseks, kuna võrgustiku moodustavad pika perioodi vältel suures osas ühed ja samad inimesed.

2.5.6. Riigikaitse võrgustiku juhtimine

Korraldamist mõtestasid respondendid kui kellegi nimel millegi tegemist selle eest otseselt mitte vastutades või vastupidi, koos selge kaasneva vastutusega. Samas ei osanud ühe ministeeriumi esindaja korraldamist otseselt millegagi seostada ning enamus respondente seostas korraldamise pigem juhtimisega. Juhtimine seostati vastutuse ja eesmärkide saavutamise, konkreetsete protsesside juhtimise ja eestvedamisega ning kahe ministeeriumi esindajad seostasid juhtimist eelkõige otsustamisega.

Koordineerimist seostasid respondendid mitme osapoolse koostöö tulemusena soovitud eesmärkide saavutamise, informatsiooni vahendamise selliselt, et kõik osapooled omaksid võrdseid teadmisi nii teiste võrgustiku osapoolte tegevusest kui iseenda rollist võrgustikus ning vastuolude lahendamise (*deconfliction*) seisukohade ja ressursside osas endale pandud eesmärkide saavutamisel.

Koordineerimise vertikaalse ja horisontaalse komponendi puhul seostati vertikaalset komponenti ühe asutuse sees toimuva suhtlemisega vertikaalil ülemad-alluvad ning juhtimisega, mille käigus küsitakse altpoolt vajadusi ning antakse ülevalt kas lõdvendusi või seatakse täiendavaid piiranguid. Horisontaalset komponenti seostati iseendaga samal tasandil toimivate kas erinevate asutuste või sama asutuse sees tegutsevate üksuste ja naaberüksustega koordineerimisega. Ühe ministeeriumi esindaja koordineerimisel vertikaalset ja horisontaalset komponenti ei eristanud, viidates, et kui kellelegi on pandud koordineeriv ülesanne, siis tuleb seda teha nii vertikaalselt kui horisontaalselt.

Hierarhiliste *versus* horisontaalsete, võrgustikupõhiste juhtimissüsteemide osas riigikaitstes oli ühe tuumikosapoolse esindaja selgel seisukohal, et riigikaitstes on efektiivsemad hierarhilised juhtimissüsteemid. Enamus osapooli arvasid, et vaja on mõlemat ning ühe tuumikministeeriumi esindaja sidus juhtimissüsteemi efektiivsuse konkreetse lahendamist vajava olukorraga. Valitsemisalade ülevalt esindanud respondent arvas, et mõlemad meetodid on loomulikud ja enesestmõistetavad, kuna suhelda tuleb nii ülevalt alla kui vasakult paremale ning seostas

juhtimissüsteemi tulemuse saavutamiseks. Ühe tuumikministeeriumi esindaja oli seisukohal, et horisontaalsete, võrgustikupõhiste juhtimissüsteemide toimimise eelduseks on hierarhiliste juhtimissüsteemide toimimine ning osapoolte selge ülesannete jaotus ja prioriteetide olemasolu, sedastades:

„horisontaalne toimib ainult sel juhul, kui on väga selge arusaam, kes mida teeb ja mis on prioriteetid. Et ülesannete jaotus ja prioriteetid, et siis horisontaalne, võrgustikupõhine toimib. Aga niikaua, kui seal on segadus, nii kaua on vaja hierarhilisi“ (RK61)

Riigikaitse üldise juhtimismudeli hindamisel ja kirjeldamisel olid respondendid seisukohal, et põhimõtteliselt on riigikaitse juhtimine osas, mis puudutab riigikaitse laia käsitust, lahendatud kas hästi või rahuldavalt. Üldise otsustusprotsessi ja enda valitsemisalale või asutustele antud õiguste ning võimaluste kohta arvati, et need on piisavad.

Teisalt väärivad esiletoomist kaks selgelt välja joonistunud aspekti: esiteks on juhtimismudeli korrastamisel keskendunud strateegilisele tasandile ehk RiKS-ega jõustatud VVJK-i keskne roll riigikaitse otsuste kujundamisel koos RK koordineeriva rolliga üldjoontes töötab, mida saab pidada positiivseks ning teiseks mainisid mitmed respondendid, et kujundatud juhtimismudel toimib hästi tõenäoliselt paberil, viidates, et mudelit ei ole piisavalt läbi harjutatud.

Erinevate juhtimistasandite lõikes riigikaitse juhtimist puudutavale küsimusele vastates tõid respondendid välja, et formaalselt ei tohiks suuri probleeme esineda, kuna struktuurid ja formaadid laias laastus on paigas. Samas rõhutas valitsemisalade ülest vaadet esindanud respondent, et formaadid ja struktuurid ei ole need, mis tagavad soovitud tulemuse, oluline on ministeeriumites ja asutustes töötavate inimeste panus läbi teadliku koostöö.

Lisaks koorus välja asjaolu, et poliitilis-strateegilisest tasandist allpool esineb respondentide arvates suure tõenäosusega lünki kujundatud juhtimismudeli toimetehhanismidest aru saamisega. Omaette väljakutse moodustasid respondentide sõnul töö kirjutamise hetkel käimas olnud protsessid, mis seotud kriisijuhtimise funktsiooni liikumisega SiM-st RK-sse, mis tähendaks põhimõttelist muudatust senises kriisijuhtimise korralduses [Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon asus seni traditsiooniliselt SiM-s] ning tooks kaasa täiendavaid väljakutseid Vabariigi Valitsuse ja RK tasandil parima lahendi leidmisel osas, mis puudutab kriisireguleerimise ja riigikaitse valdkonna juhtimise ühendamist.

Eraldi aspektina tõi ühe tuumikministeeriumi esindaja välja riigikaitse laia käsituse osapoolte rohkuse ja eripalgelisuse, viidates, et kui peamise kahe tuumikministeeriumi osas on juhtimise seisukohast leidnud aset ühtlustamine, siis jätkuvalt on riigikaitse võrgustikus palju osapooli, kellel on riigikaitstes küll roll, kuid kes võibolla ei sobitu kõige paremal moel tänasesse juhtimissüsteemi.

Riigikaitse juhtimise teostamiseks sobivaima institutsiooni osas olid respondentide seisukohad mõnes mõttes ühtsed, mõnes mõttes lahknevad. Valdav osa respondentidest oli arvamusel, et tänaseks välja kujundatud mehhanism, mis põhineb VVJK-i juhtrollil, on väga õige ning RK on sobivaim paik riigikaitse koordineerimiseks. Teisalt tõi ühe tuumikministeeriumi esindaja välja, et selleks, et RK saaks oma koordineerivat rolli edukalt täita peab olema äärmiselt selge osapoolte rollijaotus läbi ülesannete ning peab eksisteerima suutlikkus ning mehhanism osapooltele pandud ülesannete täitmise osas järelevalvet teostada.

Respondendid eristasid sõjalise kaitse ja laia riigikaitse juhtimist. Esimest seostati KaM-i juhtrolliga teist RK juhtrolliga. Ühe tuumikministeeriumi esindaja arvates:

„kui me räägime riigikaitsest, siis minu arvates see peaks olema koostoimes Kaitseministeerium koos oma valitsemisalaga ja Riigikantselei“ (RK52)

samas kui teine respondent sedastas:

„et see on ikkagi Vabariigi Valitsus ja nüüd edasi sõltub, milline on juhtiv asutus, isegi mitte ministeerium, vaid juhtiv asutus“ (RK48)

andes mõista, et tema arvates on RK koordineeriv roll pigem võrreldav ülekandemehhanismiga, sest otsuste langetamine poliitilis-strateegilisel tasandil toimub Vabariigi Valitsuses ning otsuseid praktikas viivad ellu siiski konkreetsed ministeeriumite allasutused.

JÄRELDUSED

Uurimuse tulemusena sai kinnitust, et Eesti riigikaitse avaliku sektori osapoolte arvates moodustasid riigikaitse tuumiku jätkuvalt kaks peamist ministeeriumi, KaM ja SiM, kellel oli riigikaitstes keskne roll. Kuigi VVJK ja RK roll oli õigusruumi korrastamise järgselt kasvanud ning riigikaitse juhtimise raskuskese liikunud VVJK-i suunas, oli praktilise, igapäevase koostöö elluviimisel määrava tähtsusega kaks tuumikministeeriumi. Selles vaates 2010. aasta riigikaitse laia käsituse kontseptsioonist lähtumine riigikaitse avaliku sektori osapoolte kaardistamisel õigustas end. Huvitava asjaoluna ilmnes, et Vabariigi Presidendi institutsiooni ja Riigikogu kui seadusandliku kogu roll riigikaitstes oli täitevvõimu tasandil enamasti kas alatähtsustatud või ei olnud see igapäevaselt fookuses, millest tulenevalt täitevvõimu asutuste vaade riigikaitsele oli enamasti täitevvõimu keskne.

Uurimuse tulemusena selgus, et riigikaitse osapoolte omavahelisi suhteid ilmestasid sotsiaalsetele kompleksüsteemidele ja valitsemisvõrgustikule omased tunnusjooned. Mõeldes sellele, kuidas aitab võrgustikupõhise valitsemise teoreetiline raamistik analüüsida Eesti riigikaitse laia käsituse mudeli toimimist, selgus, et rakendatud valitsemisvõrgustiku analüüsi mudel võimaldas läbi mudelis esile toodud tegevuste riigikaitse võrgustiku lahti võtta ning analüüsida selle erinevaid osi läbi sisulise, strateegilise ja institutsionaalse kompleksuse, viies läbi mudeli rakendamiseks vajalikud alategevused (vt lisa 1). Viies läbi osapoolte, protsessi ja institutsionaalse analüüsi tuginedes lisa 2 ära toodud küsimustele, oli võimalik välja selgitada riigikaitse osapoolte probleemi- ja rollitaju, osapoolte positsioon võrgustikus, osapoolte vastastikune sõltuvus, suhtemustrid ja peamised suhtlemise areenid ning käsitleda osapoolte arusaamu osas, mis puudutasid riigikaitse juhtimist.

Vaadeldes 2014. aasta RKK raportis esile toodud seisukohta, mille kohaselt riigikaitse osapooled toona mõistsid riigikaitse laia käsituse põhimõtteid abstraktsel tasandil, kuid ei mõistnud tingimata käsituse sisu ja tähendust (Jermalavičius *et al* 2014, 56), siis käesoleva uurimuse tulemusena sai järeldada, et riigikaitse laia käsituse sisu mõistmise osas olid riigikaitse tuumikosapooled teineteisele lähenenud. Osapoolte probleemitaju ilmestas asjaolu, et üldine arusaam riigikaitsest,

selle sisust ja põhimõtetest oli baaseelduste tasandil ühtlustunud. Sai sedastada, et riigikaitse avaliku sektori osapoolte vahel olid tekkinud baaseeldused ning protsessid, mis selliseid baaseeldusi kujundavad ja mis seeläbi andsid võimaluse mõista riigikaitse osapooltest moodustuva grupi jagatud kultuuri (Schein 2004, 36). Mõningate baasmõistete sisustamise osas esines lahknevusi, mida iseloomustasid erinevatel tasanditel ja erinevates institutsioonides toimivate respondentide institutsioonikesksusest tulenevad tõlgendused. Meid huvitanud totaalkaitse mõiste seostasid respondentid Eesti kontekstis riigikaitse laia käsituse mõistega, mis andis kinnitust sellele, et käesoleva uurimuse teooriaosas kirjeldatud totaalkaitse sisu ja Eesti kaasuses esile toodud riigikaitse laia käsituse sisu on omavahel korrelatsioonis.

Riigikaitse osapoolte seisukohast oli Eestis riigikaitse kujundamisel jäetud piisava tähelepanuta kolmanda sektori kaasamisega seotud asjaolud. Seostades selle totaalkaitse, mida respondentid võrdsustasid Eesti riigikaitse laia käsitusega, peamise eelduse – ühiskonna kokkukuuluvusega, siis koorus välja üks Eesti riigikaitse kitsaskoht. Kui avaliku sektori osapoolte omavaheline koostöö riigikaitse eesmärkide elluviimisel oli paranenud ning erasektori osas ei toodud välja suuremaid kitsaskohti, kuid viidati suurenenud koordineerimise vajadusele, mida seostati osapoolte hulga suurenemisega, siis kolmanda sektori kaasamisele oleks tõenäoliselt vaja senisest enam tähelepanu pöörata.

Seoses eksistentsiaalse ohu mõiste kaotamisega julgeoleku- ja riigikaitse alusdokumentidest, millega oli kaasnenud ohuvektorite – nii sõjaliste kui mittesõjaliste, võrdsustamine, oli osapoolte vahelises diskussioonis kaasnenud negatiivse alatooniga lahkavamus, mis oli seotud riigikaitseks valmistumise ja prioriteetide seadmisega ning mis oli omakorda seotud riigikaitse erinevate osapoolte riigieelarvelise rahastamisega. Eksistentsiaalse ohu mõiste kaotamine seoses avara julgeolekukäsituse mõiste kasutuselevõtuga oleks teatud osas mõistetav, arvestades, millist kahju võivad kaasaja digitaalsetele ühiskondadele tekitada näiteks küberrünnakud, mis halvavad elutähtsad teenused (vt näit Lis, Mendel 2019; Plea *et al* 2020), kuid prioriteetide hägustumine oli riigikaitstes paralleelselt kaasa toonud olukorra, mida iseloomustab käesoleva töö teooriaosas käsitletud Wæveri (1998) nn julgeolekustamise (*securitisation*) teooria ja sellel tuginev Hjalmarssoni (2013) käsitlus, mille kohaselt muutub reaalse ja tajutava ohu eristamine taolises olukorras äärmiselt keeruliseks. Tulemuseks on riigikaitse osapoolte konkurentsiolukord piiratud ressursside tingimustes, kus enda positsiooni tugevdamiseks sisustavad osapooled ohte tuginedes iseenda tajudele ja arusaamadele.

Osapoolte rollitaju osas selgus, et rollitaju oli enamasti institutsioonikeskne, mille tulemina seostasid osapooled oma vastutust kitsalt oma valitsemisala või asutusega. Tajuti küll enda rolli muutumist vastavalt kas toetatavas või toetavas rollis sõltuvalt olukorrast ning oldi valmis teisi osapooli enda ressursidega vajadusel toetama, kuid samas ilmestasi respondentide vastused teatavat tuumikosapoolte vahelist konkurentsiolekorda, mida oli võimalik seostada kohati ebaselge ning üheselt määratlemata rollijaotusega. See omakorda tingis olukorra, kus osapooled toimisid teiste osapoolte suhtes tuginedes iseenda eeldustele teiste osapoolte osas.

Mis puudutas osapoolte positsiooni võrgustikus, siis leidsid kõik osapooled, et nende roll on kas kriitiline või väga kriitiline. Ilmnes, et ühe osapoolte eemaldamisel võrgustikust kannaks riigikaitse tõenäoliselt korvamatut kahju, mille kompenseerimine teiste osapoolte poolt osutuks kas võimatuks või eeldaks suurel hulgal aega ja ressursse. Paralleelselt tunnistasid osapooled enda kõrget sõltuvust teistest osapooltest ja nende ressursidest endale pandud ülesannete elluviimisel. See andis tunnistust kõrge vastastikusest sõltuvusest Eesti riigikaitse võrgustikus, mis omakorda peaks olema üheks aluspõhjuseks koostöö efektiivsemaks muutmisel.

Peamise formaalse suhtlusareenina tõid osapooled välja VVJK-i, selle alakomisjoni ning nõukogud. Mingis osas leidis märkimist Vabariigi Valitsuse kriisikomisjon, kuid arvestades respondentide poolt esile toodud, mille kohaselt olid uurimuse ajal käimas protsessid kriisikomisjoni liitmiseks julgeolekukomisjoniga või selle juurde, võis järeldada VVJK-i kui keskse suhtlemisareeni rolli suurenemist perspektiivis. RK kui VVJK-i sekretärina tegutseva riigikaitse keskse koordinaatori rolli ministriumite ja asutuste tasandil liiga tugevalt esile ei toodud, mis andis tunnistust, et riigikaitse võrgustikus olid jätkuvalt iseloomulikud hierarhilised, vertikaalsed, valitsus-ministrium-asutus teljel põhinevad koordineerimismehhanismid, mis varjutasid horisontaalseid suhtemustreid.

Mitteformaalsete suhete osakaal riigikaitse võrgustikus oli kõrge. Ilmnes, et mitteformaalse suhtluse kaudu tehakse kas enamus või valdav osa tööst, indiviidide suhetel oli märkimisväärselt suur tähtsus probleemide ja lahkhelide lahendamisel. Samas oli kõigil osapooltel selge ootus, et mitteformaalsetes formaatides saavutatud kokkulepped leiaksid väljundi formaalsel kujul, mis välistaks osapoolte eeldusi teiste osapoolte tegevuse osas. Teooriale tuginedes, mille kohaselt on sotsiaalsete kompleksüsteemide väikseim element üksikisik, saab sellist mitteformaalse suhtluse osakaalu pidada normaalseks, kuid sellise mudeli suurim tugevus on ilmselgelt ka tema suurim nõrkus ehk isikute vahetumisel (formaalselt fikseeritud põhimõtete puudumise tingimustes) on

võrgustiku toimimisele selgelt negatiivne mõju. Võrgustiku tajumine võrgustikuna, selle institutsionaliseerimine ning selgem juhtimine aitaks kindlasti võrgustiku toimimisele positiivselt kaasa.

Riigikaitse juhtimise kontekstis ilmnes, et õigusruumis ja ametlikus suhtluses kasutatavate sõnade (koordineerimine, korraldamine, juhtimine) tähendus oli erinevate osapoolte poolt sisustatud erinevalt. Peamised variatsioonid olid seotud vastutuse, otsustamise ja juhtimisega. Tulemuseks võib olla olukord, kus sama sõna kasutamisel mõistavad osapooled neile osaks saanud ootusi erinevalt. Oli ilmne, et osapoolte arusaamad oli mõjutatud osapoolte taustsüsteemist. Tuumikministeeriumite ja nende allasutuste esindajad mõistsid teineteist paremini, tulenevalt eelnevalt esile toodud baaseelduste olemasolust ja ühise kultuuri tekkimisest. Tuumikosapooled eelistasid või toetasid pragmaatilistel kaalutlustel hierarhilisi juhtimissüsteeme, horisontaalsete juhtimissüsteemide osas jäädi skeptiliseks. See kinnitas, et riigikaitse juhtimises prevaleerivad hierarhilised juhtimismudelid ning tõi esile asjaolud, mis seotud selge rollijaotuse olulisusega ning suutlikkusega erinevate osapoolte tegevust võrgustikus hallata ning suunata. Osapooled eelistavad hierarhiat, kuna horisontaalsed juhtimissüsteemid tänases Eesti avaliku halduse detsentraliseeritud ja killustatud taustsüsteemis enamasti ei toimi.

Riigikaitse juhtimises nägid osapooled selget eelist kehtestatud VVJK-i põhisel süsteemil, pidades sellist keskvalitsuse tasandi tsentraliseeritud mudelit õigustatuks. RK kui riigikaitset keskselt koordineeriva institutsiooni rolli ministeeriumi ja asutuste tasandil samas liiga selgelt ei tajutud. RK koordineerivat rolli seostati eelkõige avara julgeolekukäsituse kontekstiga, eristati juhtimist riigikaitse laia käsituse kontekstis ning sõjalise kaitse juhtimist, ühe tuumikministeeriumi esindaja seostas riigikaitse laia käsituse kontekstis juhtimise oma ministeeriumi ja RK koostoimega. Esines ka seisukoht, mille kohaselt RK roll riigikaitse juhtimismudelil on pigem marginaalne, kuna reaalsed otsustusprotsessid toimuvad vertikaalil valitsus-ministeerium ning otsuste elluviimisel omavad kesksel rolli pigem asutused. Riigikaitse juhtimise kontekstis ilmnes tõsiasi, et kitsaskohtade lahendamisel on keskendunud poliitilis-strateegilisele tasandile ning puudub kindlus osas, kas või kuidas saavad süsteemist aru madalam juhtimis- ja ellu viiv tasand, kuna kujundatud mudeleid ei ole piisavalt läbi harjutatud.

Ühe kitsaskohana töid mitmed osapooled nii ministeeriumi kui asutuse tasandil esile koostööd puudutavad aspektid, viidates selgelt madalale koostöökultuurile, -traditsioonile ja -harjumusele. Ühest küljest arvas valitsemisalade ülest vaadet esindav respondent, et soovitud tulemuse tagab

inimeste teadlik panus protsessi, kuid teisalt tõid ministriumite ja asutuste esindajad välja, et osapooled ei tegele süsteemselt oma teenistujatele koostöö õpetamisega, mille tulemusena puudub osapooltel sageli erinevatel tasanditel arusaam sellest, millised on nende kohustused ja võimalused riigikaitse eesmärkide saavutamisel. Teoreetilises vaates, tuginedes Bostoni ja Gilli (2011) organisatsioonide piire ületava koostöö kirjeldusele, sai sedastada, et Eesti riigikaitstes esineb osapoolte vahel nii kooseksisteerimist kui koostööd ning ka nende vahele jäävaid koostöövorme.

Uurimuse tulemusena ei saanud kindlalt järeldada, et riigikaitse osapooled tajusid ennast ühe võrgustiku osadena ning võrgustiku haldamise ja juhtimise tase horisontaalses mõõtmes oli pigem madal. Osapooled tegutsesid enamuse ajast siiski autonoomselt, saades probleemide lahendamiseks formaalses raamistikus kokku VVJK-i tasandil. Suurt rolli etendasid mitteformaalsed, peamiselt üksikisikute põhised suhtlusvõrgustikud. Selgepiirilise, institutsionaliseeritud, horisontaalse, teadlikult ja süsteemselt juhitud võrgustiku tuvastamine oli raskendatud.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli uurida, kuidas mõtestada Eesti riigikaitse laia käsituse mudeli toimimist läbi valitsemisvõrgustiku teoreetilise raamistiku. Sellist lähenemist ei ole autorile teadaolevalt riigikaitse osas Eestis varem rakendatud. Peamiseks uurimisobjektiks oli avalikku sektorit esindavate, riigikaitse kesksete, tuumikosapoolte rollitaju ja suhtemustrite kaardistamine ning riigikaitse juhtimisega seotud aspektide analüüs. Eeldusena lähtuti sellest, et avaliku sektori juhtimisstruktuurides esineb alati hierarhiat ning isereguleeruva, horisontaalse valitsemisvõrgustiku toimimine saab olla edukas juhul, kui ta on institutsionaliseeritud ja juhitud.

Töö teoreetilise raamistiku moodustasid koordineerimismehhanismid, koostöövormid organisatsioonide piire ületavas keskkonnas ja valitsemisvõrgustiku (*governance network*) teooria. Koordineerimismehhanismide osas keskenduti võrgustikule kui koordineerimise horisontaalsele mõõtmele, riigikaitse osapooli – avalik, era- ja kolmas sektor, silmas pidades, võeti arvesse ka hierarhia ja turu mehhanisme. Riigikaitse käsitlemisel teoreetilises perspektiivis vaadeldi teise maailmasõja järgses perioodis Euro-Atlandi ruumis prevaleerinud riigikaitse mudeleid, millest keskenduti totaalkaitsele ning kõikehõlmavale lähenemisele (kui Eesti riigikaitse laia käsituse ja avara julgeolekukäsituse lähtekohtadele). Kõikehõlmava lähenemise osas vaadeldi mudeli kujunemist, mille taustal käsitleti Buzani holistilise julgeolekukäsituse ja Wæveri nn julgeolekustamise (*securitisation*) kontseptsiooni.

Jõuti järeldusele, et kaasaja muutunud geopoliitilises julgeolekukeskkonnas on riikide valikud riigikaitse mudelite ülesehitamisel olnud mõjutatud laienenud ohuspektrist ning mittesõjaliste ohtude osakaalu suurenemisest seoses ühiskondade struktuuri muutumise ja tehnoloogilise arenguga, mis on kaasa toonud totaalkaitse kontseptsiooni transformeerumise, eesmärgiga vastata muutunud kodanikuühiskondadest ja uutest ohuvektoritest tulenevatele julgeoleku- ja kaitsepoliitilistele väljakutsetele. Sellest tulenevalt on riigikaitse organisatsioon muutunud keerulisemaks ja komplekssemaks, vajalik on senisest suurema arvu riigikaitse osapooltega arvestamine ning nende ühise pingutuse mõtestatud juhtimine eesmärkide saavutamiseks oludes, kus traditsiooniline hierarhia kas ei pruugi olla kohaldatav või ei ole ühiskondliku sidususe säilitamiseks soovitatav.

Empiiriline analüüs tõi esile, et Eesti julgeoleku- ja kaitsepoliitika keskseks mudeliks taasiseseisvumise järgsel perioodil on olnud totaalkaitse. Hoolimata julgeolekupoliitiliste

eesmärkide – NATO ja EL liikmesus – saavutamisest 21. sajandi esimese kümnendi keskel, ei loobunud Eesti totaalkaitse aluspõhimõtete rakendamisest riigikaitstes. 2010. aastal KaM-is välja töötatud riigikaitse laia käsituse kontseptsiooni rakendamine läbi julgeoleku- ja kaitsepoliitika strateegiliste alusdokumentide ning kaasnevate muudatuste õigusruumis ei muutnud riigikaitse aluspõhimõtteid, milleks oli vajadusel kogu ühiskonna ressursside rakendamine riigi kaitseks.

2010. aastal julgeoleku- ja kaitsepoliitilisse diskursusesse lisandunud avara julgeolekukäsituse mõiste tingis olukorra, mis on iseloomustatav eksistentsiaalse ohu mõistest loobumisega ning ohuvektorite prioriteetsuse võrdsustumisega. Sellega kaasnes prioriteetide hägustumine, mis tõi kaasa riigikaitse osapoolte konkurentsiolekorra piiratud ressursside tingimustes. 2015. aastal vastu võetud RiKS korrastas riigikaitse juhtimist poliitilis-strateegilisel tasandil, mille tulemusena suurenes VVJK ning peaministri roll riigikaitse juhtimises ja RK koordineeriv roll riigikaitse osapoolte koostöö korraldamisel. Samas taustsüsteemina on Eesti avaliku halduse detsentraliseeritud ja killustunud mudel jäänud muutumatuks.

Eesti juhtumi uurimisel selgus, et Eesti riigikaitse tuumikosapooled, kellena on tuvastatavad KaM ja SiM, on säilitanud praktilisel tasandil oma keskse rolli. Suurenenud on VVJK- ja selle töös osalevate ministeeriumite osatähtsus. RK roll riigikaitse koordineerimisel, eelkõige ennast kehtestavas funktsioonis, on ministeeriumite vaates vaieldav. Vabariigi Presidendi kui institutsiooni ja Riigikogu kui riigikaitse osapoolte roll ei ole igapäevaselt täitevvõimu osapooltele tajutav.

Toimunud on riigikaitse tuumikosapoolte lähenemine, tekkinud on ühtlustatum julgeolekukultuur, mida ilmestavad baaseeldused. Julgeoleku- ja riigikaitseliste baasmõistete ja terminoloogia sisustamine on ühtlasem. Arusaam riigikaitse laia käsituse ja avara julgeolekukäsituse sisust on muutunud ühtsemaks. Samas esinevad fundamentaalsed lahkarvamused osas, mis puudutab riigikaitseks valmistumist ja prioriteetide seadmist, mis omakorda on seotud osapoolte rollide selge piiritlemise vajadusega. Riigikaitse osapoolte rollitaju on enamasti institutsioonikeskne, ollakse küll valmis teisi osapooli toetama, kuid keskendutakse oma ülesannete täitmisele. Täitevvõimu tasandi osapoolte vaade riigikaitsele on täitevvõimu keskne.

Horisontaalsete, institutsionaliseeritud, teadlikult ja süsteemselt juhitud võrgustike esinemist riigikaitstes on raske tuvastada, olemasolevad võrgustikud on seotud indiviidide sotsiaalsete suhtlusmustritega. Suur osakaal on mitteformaalsel suhtlusel. Viimane tingib sageli olukordi, kus

mitteformaalseid kokkuleppeid formaalselt ei fikseerita, mis raskendab osapoolte vahelist usalduslikku koostööd, puudub kindlus teiste osapoolte tegevuste osas oludes, kus osapooled paralleelselt tunnistavad kõrget vastastikust sõltuvust enda eesmärkide saavutamisel.

Keskseks formaalseks koostööformaadiks ning suhtlusareeniks on VVJK ja selle all tegutsevad koostöövormid. Riigikaitse juhtimisel eelistavad tuumikosapooled vertikaalseid, hierarhilisi juhtimismeetodeid, horisontaalsete juhtimisvormide osas ollakse skeptilised. Osapooled eristavad riigikaitse juhtimise sees erinevate tegevusvaldkondade juhtimist, sidudes neid enda esindatava valitsemisala ja RK koostoimega. Juhtimismudelid on korrastatud poliitilis-strateegilisel tasandil, samas puudub osapooltel kindlus nende toimimise osas, kuna neid ei ole piisavalt läbi harjutatud. Samaaegselt puudub osapooltel kindlus, kas või kuidas saavad juhtimismudelitest aru madalamad juhtimis- ja elluviivad tasandid.

Võimelüngana Eesti riigikaitse organisatsioonis saab esile tuua madalat koostöökultuuri, -harjumust ja -traditsiooni. Osapooled saavad aru, et vajalik on vastastikuse sõltuvuse süsteemne selgitamine erinevatel tasanditel ning teenistujate koolitamine koostöö osas, mis peaks tipnema valitsemisalade üleste plaanide läbi harjutamisega erinevatel tasanditel, kuid praktikas on selle suunalised tegevused tagasihoidlikud. Fookus on poliitilis-strateegilisel tasandil, kus tegevused keskenduvad juhtimismudelite optimeerimisele ning strateegiliste plaanide koostamisele.

SUMMARY

ESTONIAN STATE DEFENCE – CHALLENGES OF COORDINATION AND COOPERATION

Risto Saimla

The aim of this master's thesis was to study how to interpret the functioning of the Estonian model of comprehensive defence (*riigikaitse lai käsitus*) through the theoretical framework of the governance network. To the author's knowledge, such approach has not been applied in Estonia before in the field of national defence studies. Main objective of research was the mapping of role perception and relationship patterns of core actors of national defence within public sector, as well as analysis of aspects related to national defence management. The premise was that hierarchy is always present in the public sector governance structures and that a self-developing, horizontal network of governance can be successful only if it is institutionalised and managed.

The theoretical framework of work was built upon basic coordination mechanisms (Bouckaert *et al* 2010), forms of cross-organisational cooperation (Boston, Gill 2011) and the theory of governance network (Klijn, Koppenjan 2016). Regarding coordination mechanisms, focus was on the network as the horizontal dimension of coordination, with a view on defence actors representing public, private and third sector, taking also into account hierarchy and market mechanisms. When considering defence from a theoretical perspective, models of national defence prevailing in the Euro-Atlantic area in the post-World War II period were examined, focusing on total defence and comprehensive approach (as analogues of Estonia's comprehensive defence and broad approach to security (*avar julgeolekukäsitus*)). In terms of a comprehensive approach, the development of the model was examined, in the context of which Buzan's holistic concept of security and Wæver's concept of securitisation were examined.

It was concluded that in the changed geopolitical security environment, nations choices in building national defence models have been influenced by an expanded threat-spectrum and raise of

importance of non-military threats due to changes in societal structures, and technological developments, leading to defence policy challenges. As a result, the organisation of national defence has become more complicated and complex, it is necessary to consider a larger number of national defence actors and to lead their joint efforts to achieve goals in circumstances where the traditional hierarchy may not be applicable or desirable to maintain social cohesion.

Empirical analysis revealed that the central model of Estonian security and defence policy in the period after regaining independence has been total defence. Despite the achievement of security policy goals - NATO and EU membership - in the middle of the first decade of the 21st century, Estonia did not abandon the basic principles of total defence in national defence model. Implementation of the concept of comprehensive defence, developed in the Ministry of Defence in 2010, through national strategic security and defence policy documents and the accompanying changes in the legal space did not change the basic principles of national defence. The concept of a broad approach to security, which was added to the security and defence policy discourse in 2010, created a situation that can be characterised by abandoning the concept of existential threat and equalising the priority of threat vectors. This resulted in blurring of priorities, which led to a competitive situation for defence actors in a context of limited resources. The State Defence Act adopted in 2015 streamlined the management of national defence at the political-strategic level, because of which the role of the Security Committee of Estonian Government (SCGE) and the Prime Minister in the management of national defence and the coordinating role of the Government Office in organising cooperation between national defence actors increased. At the same time, as a background system, the decentralised and fragmented model of Estonian public administration has remained unchanged.

The investigation of the Estonian case revealed that the core actors of Estonian national defence, identifiable as Ministry of Defence and Ministry of Interior, have maintained their central role on a practical level. The share of the SCGE and the ministries participating in the committee's work has increased. The role of the Government Office in coordinating national defence, especially in its self-establishing function, is debatable from the point of view of ministries. The role of the President of the Republic as an institution and the Parliament (*Riigikogu*) as a party to national defence model is not perceptible daily to the parties representing executive power.

The core actors of national defence have converged, and a more harmonised security culture has emerged, illustrated by basic assumptions. The understanding of security and national defence

concepts and terminology is more uniform. The understanding of the content of the models of comprehensive defence and of the broad approach to security has become more uniform. At the same time, there are fundamental disagreements over the preparation for and prioritisation within national defence, which in turn relate to a need of clear delineation of the roles of the defence actors. The perception of the role of the actors in national defence is mostly institution-centred, although they are ready to support other actors, they still focus on the performance of own tasks. The views of the defence actors at the executive level of power on national defence are central to the executive level of power.

The existence of horizontal, institutionalised, consciously, and systematically managed networks in national defence is difficult to identify, existing self-developing networks are related to social communication patterns of individuals. Informal communication plays a large role. The latter often leads to situations where informal agreements are not formally fixed, which hampers trust in cooperation between the actors, there is lack of certainty about other actors' actions in circumstances where actors in parallel acknowledge high interdependence in achieving their goals.

The central formal co-operation format and communication arena is the SCGE and the forms of co-operation operating under it. In the management of national defence, the core actors prefer vertical, hierarchical management methods, and are sceptical about horizontal forms of management. The actors distinguish between the management of different activity areas of national defence, linking them to the interaction between the area of government (ministry) they represent and the Government Office. Governance models are restructured at the political-strategic level, but actors do not have confidence in how they work because they are not sufficiently practiced. At the same time, actors do not have certainty as to whether or how lower levels of management and execution will understand the defence governance models.

A low culture, habit and tradition of cooperation can be highlighted as a capability gap in the Estonian national defence organisation. The actors understand the need for a systematic explanation of interdependence at different levels and the training of staff in cooperation, which should culminate in cross-government planning at different levels, but in practice activities in this direction are modest. The focus is on the political-strategic level, where activities focus on optimising management models and drawing up strategic plans.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- „Eesti julgeolekupoliitika alused” heakskiitmine [JPA 2017]. RT III, 06.06.2017, 2.
- Alumäe, T., Tilk, O., Asadullah. (2018). Advanced Rich Transcription System for Estonian Speech. *Baltic HLT*. Kättesaadav: <http://ebooks.iospress.nl/volumearticle/50297>
- Atmante, K. (2020). Comprehensive defence in Latvia – rebranding state defence and call for society’s involvement. *Journal on Baltic Security*, Vol. 6 (2), 31-45.
- Barbalet, J. (2021). Violence and Politics: Reconsidering Weber’s ‘Politics as a Vocation’. *Sociology*, Vol. 55 (1), 56-70.
- Berzina, I. (2020). From ‘total’ to ‘comprehensive’ national defence: the development of the concept in Europe. *Journal on Baltic Security*, Vol. 6 (2), 7-15.
- Berzina, I., Endregard, M., Ermus, A., Houston, A., Murumets, J., Soares, J. (2021). Conceptual Framework for Comprehensive National Defence System. *NATO Science and Technology Organisation Technical Report*, No. AC/323 (SAS-152) TP/999
- Boston, J., Gill, D. (2011). *Working Across Organisational Boundaries: The Challenges for Accountability*. In B. Ryan and D. Gill (Eds), *Future State: Directions for Public Management in New Zealand*. Wellington: Victoria University.
- Bouckaert, G., Peters B. G., Verhoest K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organisations. Shifting Patterns of Public Management*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bradburn, N. M., Sudman S., Wansink, B. (2004). *Asking Questions: The Definitive Guide to Questionnaire Design – For Market Research, Political Polls, and Social and Health Questionnaires* (2nd Ed). Hoboken: Jossey-Bass.
- Bristol, J. (2021). *Hybrid War and What to Do About It*. Kättesaadav: <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2021/4/21/hybrid-war-and-what-to-do-about-it>
- Buzan, B. (1983). *People, States, and Fear. The National Security Problem in International Relations*. Brighton: Wheatsheaf Books Ltd., The Harvester Press Group.
- Buzan, B. (1991). New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, Vol. 67 (3), 431-451.

- Daugbjerg, C., Fawcett, P. (2017). Metagovernance, Network Structure, and Legitimacy: Developing a Heuristic for Comparative Governance Analysis. *Administration & Society*, Vol. 49 (9), 1223–1245.
- Eesti julgeolekupoliitika alused [JPA 2010]. RT I 2010, 22, 110.
- Eesti Keele Instituut. (2018). *Käsitlus*. Kättesaadav: [https://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=käsitlus &F=M](https://www.eki.ee/dict/qs/index.cgi?Q=käsitlus&F=M)
- Eesti Keele Instituut. (2021). *Kollektiivkaitse*. Kättesaadav <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/mil/kollektiivkaitse/1>
- Eesti riigi kaitsepoliitika põhisuundade heakskiitmine. RT I 1996, 33, 684.
- Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (2004) [JPA 2004]. RT I 2004, 49, 344.
- Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika aluste heakskiitmine [JPA 2001]. RT I 2001, 24, 134.
- Engelbrecht, J., Kitt, R. (2020). *Komplekssüsteemid ehk tervik on suurem kui osade summa*. Tallinn: Postimees Kirjastus.
- Gronow, A., Wagner, P., Ylä-Anttila, T. (2019). Explaining collaboration in consensual and conflictual governance networks. *Public Administration*, Vol. 98 (3), 730-745
- Hjalmarsson, O. (2013). *The Securitization of Cyberspace. How the Web Was Won*. Department of Political Science of Lund University. Kättesaadav: <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=3357990&fileOid=3357996>
- Hull, C. (2011). *Focus and Convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?* Kättesaadav: http://www.dodccrp.org/events/16th_iccrts_2011/papers/088.pdf
- Jermalavičius, T., Pernik, P., Hurt, M. (2014). *Avar julgeolek ja riigikaitse. Avaliku sektori ja ühiskonna kaasamise proovikivid*. Tallinn: Rahvusvaheline Kaitseuringute Keskus.
- Justiitsministeerium. (2015). *Lähteülesanne. Laiapindse riigikaitse õiguslik regulatsioon*. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/laiapindse_riigikaitse_regulatsiooni_lahteule_sanne.pdf
- Juurvee, I. (2020). Ühtsest riigikaitsest totaalkaitse kaudu riigikaitse laia käsituseni: Eesti riigikaitse määratlemisest kõrgema tasandi strateegiadokumentides. *Sõjateadlane*, Vol. 15 (2020), 11-30.
- Kaitseministeerium. (2010). *Riigikaitse laia käsitluse kontseptsioon*. Poliitika planeerimise koosolek, protokoll, Kaitseministeerium, 23.03.2010.

- Kaitsepolitseiamet. (2021). *Aastaraamat (2020-2021)*. Kättesaadav: https://kapo.ee/sites/default/files/public/content_page/Aastaraamat-2020-2021.pdf
- Kaszuba, M. (2018). Georgia and Ukraine in the Kremlin's Policy. *Connections: The Quarterly Journal*, Vol. 17 (1), 43-59.
- Kim, J. (2006). Networks, Network governance, and networked networks. *International Review of Public Administration*, Vol. 11 (1), 19-34.
- Klijn, E. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, Vol. 10 (4), 505-525.
- Klijn, E. H., Koppenjan, J. (2016). *Governance Networks in the Public Sector*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Larsson, O. (2019). The governmentality of network governance: Collaboration as a new facet of the liberal art of governing. *Constellations*, Vol 27, 111–126.
- Larsson, S., Rhinard, M. (2021). *Nordic Societal Security. Convergence and Divergence*. New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Lis, P., Mendel, J. (2019). Cyberattacks on Critical Infrastructure: An Economic Perspective. *Economics and Business Review*, Vol. 5 (2), 24-47.
- Masters, J. (2020). *Ukraine: Conflict at the Crossroads of Europe and Russia*. *Council of Foreign Relations*. Kättesaadav: <https://www.cfr.org/backgrounder/ukraine-conflict-crossroads-europe-and-russia>
- Merriam-Webster. (2021). *Public Service*. Kättesaadav: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/public%20service>
- Metsma, M. (2018). *The Role, Design and Challenges of Training in a Decentralized Civil-Service System: The Case of Estonia*. (Doktoritöö) Tallinna Tehnikaülikooli majandusteaduskond, Tallinn.
- Munro, A. (2013). *State monopoly on violence*. Kättesaadav: <https://www.britannica.com/topic/state-monopoly-on-violence>
- NATO (2013). *Comprehensive Operations Planning Directive (COPD), Interim v2.0*. Kättesaadav: https://www.act.nato.int/images/stories/events/2015/sfpdpe/copd_v20.pdf
- OECD (2011). *Estonia: Towards A Single Government Approach*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. Kättesaadav: https://vv.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/oecd_public_governance_review_estonia_full_report.pdf
- Peters, G. (2015). State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration*, Vol. 30 (3–4), 261–276.

- Pleta, T., Tvaronavičienė, M., Della Casa, S., Agafonov, K. (2020). Cyber Attacks to Critical Energy Infrastructure and Management Issues: Overview of Selected Cases. *Insights Into Regional Development*, Vol. 2 (3), 703-715.
- Rahuoja riigikaitse seadus. RT I 1995, 18, 240.
- Rebas, H. (2012). *Hain Rebase meenutus Laari esimesest valitsusest: Eesti riigikaitse korralik läbikukkumine*. Kättesaadav: <https://www.delfi.ee/artikkel/65143122/hain-rebase-meenutus-laari-esimesest-valitsusest-est-riigikaitse-korralik-labikukkumine>
- Rebas, H. (2014). *Accidental or Deliberate Failure? The Story of Estonia's Defence Concept of 1993*. Kättesaadav: https://media.voog.com/0000/0038/0044/files/217-230_rebas_1_SAA4.pdf
- Riigikaitse strateegia (2010). Kättesaadav: https://www.kaitseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/riigikaitse_strategie_2010.pdf
- Riigikaitse seadus. RT I, 13.03.2019, 147.
- Riigikogu. (2021). *Riigikaitse seadus* 112 SE. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/94bd4697-41b5-4e9f-80f1-bda86715146e/Riigikaitse seadus>
- Riigikogu. (1993). *VII Riigikogu, II Istungjärk, täiskogu korraline istung*, stenogramm 16.03.1993. Kättesaadav: <https://stenogrammid.riigikogu.ee/et/199303161000>
- Sarapuu, K. (2013). *Mapping and Explaining Post-Communist Development of Administrative Structure: The Case of Estonian Public Administration 1990–2010*. (Doktoritöö) Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteaduskond, Tallinn.
- Schein, E. H. (2004). *Organizational Culture and Leadership* (3rd Ed). San Francisco: Jossey-Bass.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2009). Making Governance Networks Effective And Democratic Through Metagovernance. *Public Administration*, Vol. 87 (2), 234–258.
- Sørensen, E., Torfing, J. (2017). Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration*, Vol. 47 (7), 826–839.
- Swedish Defence University. Kättesaadav: <https://www.fhs.se/en/swedish-defence-university.html>
- Sõjaaja riigikaitse seadus. RT I 1994, 69, 1194.
- Vabariigi Valitsus. (2010). Korraldus 31.12.2010 nr 515. „*Riigikaitse strateegia*“ heakskiitmine. RT III, 05.01.2011, 7.

- Vabariigi Valitsus. (2017). Korraldus 29.06.2017 nr 193. „*Riigikaitse arengukava 2017-2026*“ heakskiitmine. RT III, 04.07.2017, 4.
- Vabariigi Valitsuse julgeolekukomisjoni põhimäärus. RT I, 28.06.2019, 22.
- Vabariigi Valitsuse seadus. RT I, 10.12.2020, 3.
- Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2015-2019 kinnitamine. RT III, 17.05.2016, 13.
- Van den Broek, T., van Veenstra, A. F. (2015). Modes of Governance in Inter-Organizational Data Collaborations. *ECIS 2015 Completed Research Papers*, Paper 188.
- Veebel, V., Ploom, I. (2018). Estonia's comprehensive approach to national defence: origins and dilemmas. *Journal on Baltic Security*, Vol. 4 (2), 10-22.
- Veebel, V., Ploom, I., Vihmand, L., Zaleski, K. (2020). Territorial Defence, Comprehensive Defence and Total Defence: Meanings and Differences in the Estonian Defence Force. *Journal on Baltic Security*, Vol. 6 (2), 17-29.
- Välisluureamet. (2021). *Eesti rahvusvahelises julgeolekukeskkonnas*. Kättesaadav: <https://www.valisluureamet.ee/pdf/raport/2021-EST.pdf>
- Wæver, O. (1998). *Securitization and Desecuritization*. Kättesaadav: <https://www.libraryofsocialscience.com/assets/pdf/Waever-Securitization.pdf>
- Weber, M. (1919). *The Spirit of Work and Vocation Second Lecture: Politics as Vocation*. Lueneburg, Germany. (2013) Kättesaadav: academia.edu

LISAD

Lisa 1. Valitsemisvõrgustiku analüüsi mudeli rakendamise alategevused

Tegevus	Alategevused
Osapoolte analüüs	
1. Tuvastada relevantseid osapooled	Milline on probleem, millised osapooled on sellest tulenevalt relevantseid?
	Millised osapooled on probleemiga aktiivselt seotud?
	Millised osapooled on määravad (autoriteet ja ressursid (finantsid, vahendid, kompetentsid, teadmised, legitiimsus))?
	Millistel osapooltel on vajalik informatsioon ja oskused?
	Millised osapooled kindlasti sekkuvad?
	Millised osapooled jäävad pigem kõrvaltvaatajaks?
2. Kaardistada osapoolte probleemitaju	Probleemi kirjeldus?
	Eelistatud lahend?
	Iseenda rolli tajumine?
	Teiste osapoolte tajumine?
3. Analüüsida osapoolte positsiooni ja sõltuvust	Äärmiselt vajalikud ressursid?
	Asendatavad ressursid?
	Sõltuvus teistest osapooltest (madal, keskmine, kõrge)?
	Kriitiline osapool (jah/ei)?
Protsessi analüüs	
4. Tuvastada relevantseid osapoolte grupid	Millised otsused langetatakse kus?
	Millised organisatsioonilised kokkulepped eksisteerivad osapoolte suhtluse struktureerimiseks?
	Millistel osapooltel lubatakse otsustusprotsessi(de)s osaleda?
5. Tuvastada otsustusprotsessi ülesehitus	Milline on otsustusprotsessi(de) ajajoon?
	Millised on kriitilised otsused ja sündmused ajajoonel (muudavad osapooli, nende suhtlust või diskussiooni sisu)?
	Kuidas on protsessi etapid muutunud osapoolte strateegiad?
	Milline on olnud protsessi dünaamika?

6. Hinnata protsessi	Millised on protsessi(de) sisulised väljundid?
	Millised on protsessi(de) ajalised väljundid?
	Millised on protsessi(de) institutsionaalsed väljundid?
7. Tuvastada võrgustiku juhtimise katsed	Millised konfliktid on osapoolte vahel aset leidnud?
	Millised tuvastatud strateegiad on käsitletavad võrgustiku juhtimise strateegiatena?
	Millised osapooled on olnud määratud võrgustikku juhtima, millised on olnud nende tegevused?
Institutsionaalne analüüs	
8. Tuvastada osapoolte suhtlusmustrid	Millised osapooled omavad võrgustikus keskset rolli?
	Millised seosed osapoolte vahel võrgustikus esinevad (milline on suhtlemismustrite sagedus)?
9. Tuvastada vastastikuse usalduse mustrid	Kas osapooled üldiselt järgivad kokkuleppeid?
	Kas osapooled kahtlevad aeg-ajalt teineteises?
	Kas osapooled peavad silmas teiste osapoolte huvisid?
	Kas osapooled ei kasuta teisi osapooli enda huvides ära?
	Kas osapooled eeldavad, et teiste osapoolte kavatsused on üldiselt heatahtlikud?
10. Tuvastada institutsionaalsed reeglid	Milline on osapoolte formaalne autoriteet?
	Millised on osapoolte suhtluse formaalse institutsionaalsuse tunnused?

Allikas: autori koostatud Klijn ja Koppenjan (2016, ptk 12) põhjal

Lisa 2. Uurimuse käigus läbi viidud intervjuud

Kõik intervjuud viis läbi magistritöö autor.

- Välisministeerium. Poliitika planeerimise osakonna nõunik. Helisalvestis. Tallinn. 15.04.2021.
- Kaitseministeerium. Kaitsevalmiduse osakonna nõunik. Helisalvestis. 16.04.2021.
- Riigikantselei. Riigikantselei julgeoleku ja riigikaitse koordinatsioonidirektor. Helisalvestis. 20.04.2021.
- Kaitsevägi. Kaitseväge juhataja. Helisalvestis. Tallinn. 20.04.2021.
- Siseministeerium. Pääste, hädaabi ja kriisireguleerimise asekanstler. Helisalvestis. 22.04.2021.

Lisa 3. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

- 1) Kuidas sisustate mõisteid „julgeolek“, „kaitse“ ja „turvalisus“?
- 2) Kuidas sisustate mõisteid „avar julgeolekukäsitlus“, „riigikaitse lai käsitlus“, „kõikehõlmav lähenemine“ ja „totaalkaitse“?
- 3) Kuidas mõtestate sõnu „koordineerimine“, „korraldamine“ ja „juhtimine“?
- 4) Kuidas sisustate mõisteid vertikaalne ja horisontaalne koordinatsioon?
- 5) Kas teie arvates on riigikaitse vaates efektiivsemad hierarhilised või horisontaalsed, võrgustikupõhised juhtimissüsteemid?
- 6) Milline oht riigi julgeolekule on teie arvates iseloomustatav sõnaga „eksistentsiaalne“?
- 7) Millisena näete oma valitsemisala/asutuse rolli riigikaitse laia käsituse kontekstis?
- 8) Milliste ressurssidega teie valitsemisala/asutus riigikaitsele panustab?
- 9) Kuivõrd kriitiliseks peate enda valitsemisala/asutuse rolli riigikaitsele?
- 10) Kuivõrd kriitiliseks hindate enda valitsemisala/asutuse rolli riigikaitsele lähtudes avara julgeolekukäsituse mõistest?
- 11) Milliste teiste riigikaitse osapooltega teeb teie valitsemisala/asutus kõige rohkem koostööd?
- 12) Kuidas hindate enda valitsemisala/asutuse sõltuvust/mittesõltuvust teile pandud riigikaitse ülesannete täitmisel riigikaitse laia käsituse teistest osapooltest?
- 13) Kuidas hindate enda valitsemisala/asutuse kaasatust riigikaitse otsustusprotsessi?
- 14) Millistes formaalsetes, institutsionaliseeritud, vormides toimub teie valitsemisala/asutuste koostöö teiste riigikaitse osapooltega?
- 15) Millised mitteformaalsed koostöö vormid on teie valitsemisala/asutusel teiste riigikaitse osapooltega?
- 16) Kuidas on teie arvates täna riigikaitse juhtimine Eestis lahendatud?
- 17) Kas teie arvates on riigikaitse juhtimine täna Eestis erinevatel juhtimistasanditel optimaalselt korraldatud?
- 18) Millised valitsemisalad/asutused/institutsioonid on teie arvates täna riigikaitse kesksed osapooled?
- 19) Kes oleks teie arvates parim/sobivaim institutsioon riigikaitse juhtimiseks?
- 20) Milliseid lahkarvamusi on teie valitsemisala/asutusel esinenud teiste riigikaitse osapooltega?
- 21) Kuidas teie arvates riigikaitse eesmärkide elluviimiseks loodud tänased koostööformaadid ennast õigustavad?

22) Milline on teie arvates riigikaitse osapoolte omavahelise suhtluse formaalse ja mitteformaalse vormi osakaal ning roll riigikaitse kujundamisel?

Lisa 4. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks¹

Mina, Risto Saimla (*autori nimi*) (sünnikuupäev: 06.04.1977)

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

EESTI RIIGIKAITSE KÄSITUS – KOORDINEERIMISE JA KOOSTÖÖ VÄLJAKUTSED,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on

Külli Sarapuu,
(juhendaja nimi)

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

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks TalTechi veebikeskkonna kaudu, sealhulgas TalTechi 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.

¹*Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil.*