

# KRIIS, OHT JA RISK

*Aarne Ermus, Jaan Murumets*



**ÜLEVAADE.** Artiklis tutvustatakse Manticus Apollo projekti raames välja töötatud lähenemisviise kriisi ja kriisiohje ning sellega seoses ohu ja riski lahtimõtestamisel. Autorid tuginevad avaldatud teadustööde analüüsile ning projekti käigus tehtud uuringutele. Eesmärk on luua laiapindse riigikaitse kontekstis toimivatele ametkondadele üldine ja ühendav mõistesüsteem, et kergendada ametkondadeülest koostööd. Riigikogu 2017. aastal kinnitatud dokumendis „Eesti julgeolekupoliitika alused“ sätestatud laiapindse riigikaitse kontseptsioon peab looma eeldused tõhusaks koostööks riigi ees seisvate kriiside lahendamisel. Autorid defineerivad kriisi tavaolukorrast väljapoole jääva olukorrana, mille lahendamiseks vastutava üksuse käsutuses olevast lõimitud ja normressursist<sup>1</sup> ei piisa. Seega on nii tavaolukord kui ka kriis poliitiline kokkulepe. Tavaolukord muutub kriisiks, kui tundud või tundmata ohtudega seotud riskid realiseeruvad määral, mis nõuab lisaressursina inimeste või varustusühikute kaasamist, aga ka vastutavale üksusele mittetavapärase doktriini, taktika või protseduuri rakendamist. Oht on igasugune meid ümbritsev võimaliku kahjustuse allikas, mis võib põhjustada isikut, süsteemi või ühiskonda kahjustada võiva sündmuse. Riigi mõistes on mõõdik see, kas riiklus on ohustatud või mitte. Riski käsitletakse sündmuse toimumise tõenäosuse ja sündmuse tagajärgede kobinatsioonina. Teisisõnu hindame reaalelus ohte, prognoosides, milline on ohu realiseerumistõenäosus ja võimalik tagajärg. Kuna kriis on protsess, millel on kujunemine, kulminatsioon ja hääbumine, tuleb ka kriisiohjet vaadelda kui ennetus-, valmistumis-, reageerimis- ja taastumisetapist koosnevat tegevuste jada. Kriisiohje tähendab riigi mõistes seega tegevusi, mis nõuavad järjepidevat tähelepanu ja panustamist.

**Võtmesõnad:** kriisiohje, kriisiohjetsükkel, kriis, oht, risk, laiapindne riigikaitse

**Keywords:** crisis management, crisis management cycle, crisis, threat, comprehensive national defence

---

<sup>1</sup> Lõimitud ja normressursi all mõeldakse siin sündmust lahendava organisatsiooni igapäevases käsutuses inimvara, varustust ja erivarustust, aga ka selle tegevust suunavaid dokumente, taktikaid, tehnikaid ja protseduure. Lõimitud ressurss on mittekoosseisuline, kuid vastavate lepetega tagatud ressurss, normressurss aga asutuse enda ressurss.

## 1. Sissejuhatus

Manticus Apollo projekti eesmärk oli

*/.../ pakkuda välja lahendus andmete seire-, töötlemise-, jagamise- ja analüüsi-keskkonna loomiseks, mis koondaks andmed institutsioonide üleselt, paindlikult ja kiirelt ning tagaks piisava lähteinfo sobivate praktiliste reageerivate ja/või ennetavate tegevuste kujundamiseks nii eriolukordades (sh häda- ja sõja-seisukorras) kui ka erinevatel juhtimis- ja otsustustasanditel.<sup>2</sup>*

Iga uuringu edu alus on uuritava nähtuse või objekti otstarbekas määratlemine. Artikkel keskendub Manticus Apollo projekti võtmemõistete *kriis*, *oht* ja *risk* defineerimisele laiapindses riigikaitstes. Sõjaväelise ja tsiviilkriisiohje kontekstis on kasutatud sageli samu termineid erinevas tähenduses. Seetõttu on tarvis luua ühtne ja kokku lepitud mõistesüsteem, mis hõlmaks nii sõjalise kui ka tsiviilkriisiohje kitsamaid erijuhte. Põhimõistete selge määratlemiseta ei ole võimalik saavutada projekti eesmärki ega luua projekti üheks eesmärgiks olnud laiapindse riigikaitse juhtimist toetavat infosüsteemi.

*Kriis*, *kriisiohje*, *risk* ja *oht* on sõnad, mis on leidnud nii tavaelus kui ka strateegiadokumentides ja õigusaktides pidevat kasutust. Lähemal vaatlusel aga tuleb tõdeda, et nende sõnade tähendus ei ole siiski ilmselge. Samuti on laiapindse riigikaitse kontseptsiooni omaksvõtmise ja kinnitamisega<sup>3</sup> toimunud põhimõtteline paradigma muutus, millega tuleb arvestada ja mis võib nõuda seni harjumuspäraseks saanud lähtekohtade muutmist.

Laiapindse riigikaitse kontseptsioon, mida käsitatakse eelkõige kui vastust hübriidsõja fenomenile<sup>4</sup>, hõlmab riigi sõjalise kaitse ning sõjalise kaitse toetamise kõrval riigikaitsete tegevussuundadena ka rahvusvahelist tegevust, sisejulgeolekut ja -turvalisust, riigi ja ühiskonna toimepidevuse kindlustamist ning psühholoogilist kaitset<sup>5</sup>. Võib küll tõdeda, et hübriidsõda pole midagi uut, vaid pigem unustatud vana. Juba Sun Zi soovitas kasutada vastase alistamiseks esmalt võimalikke mittedõjalisi mooduseid,

<sup>2</sup> **Manticus Apollo** 2019. Uurimisraport. Olukorrateadlikkus laiapindse riigikaitse kontekstis. Lisa 5. Kokkuvõtte eksperdiintervjuudest. Projekti teostajad Cybernetica AS, Tallinna Tehnikaülikool, Tartu Ülikool, Kaitseväe Akadeemia. Esitatud 25. novembril.

<sup>3</sup> **Eesti julgeolekupoliitika alused** 2017. Riigikogu otsuse „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine“ lisa. [Eesti julgeolekupoliitika alused 2017]

<sup>4</sup> **Vseiov, J.** 2009. Riigikaitse lai käsitus: seekord mitte pelgalt sõnades. – Aastaraamat 2009. Tallinn: Kaitseministeerium.

<sup>5</sup> **Eesti julgeolekupoliitika alused** 2017, art 1.

jättes sõjalise kallaletungi viimaseks, äärmuslikuks abinõuks<sup>6</sup>. Samas on muutunud see, kuidas me erinevaid ohte tajume ja konstrueerime<sup>7</sup>. See väljendab tõdemust, et nüüdisaegsed ühiskonnad on muutunud eri valdkondades rohkem haavatavaks ning tugevate ristsõltuvuste tõttu on mis tahes ohu avaldumisel selle mõju kompleksne. Seega pole võimalik kriiside ja kriisiohje temaatikat käsitleda vaid tsiviilkriiside ja hädaolukordade võtmes, nagu siiani tavaks on olnud. Seda enam et vältimatult piiratud ressurssidega väikeriigi puhul ei suuda ükski ametkond komplekssete ohtudega üksi tegeleda.

Teiseks: kuigi termineid *kriis* ja *kriisiohje* kasutatakse nii strateegiadokumentides kui ka õigusaktides ohtralt, ei ole mõisteid *kriis*, *oht* ja *risk* ametkondadeüleselt seniajani määratletud. See mõjutab ka kogu kriisiohjesüsteemi korrastamist ja nüüdisajastamist. Ametkonnad on välja arendanud kitsamate valdkonnapõhistest vajadustest tuleneva mõistesüsteemi ja olukordade lahendamisviisi, tuginedes oma valdkonnaga enim sobivatele käsitlustele ja kogemustele. Kuid senine lähenemisviis kipub ajale jalgu jääma. Üha enam tõuseb esiplaanile ametkondade koostöö vajadus – nii laiapindse riigikaitse kontekstis kui ka ressursside vähesust arvestades.

Mõisted on süsteemi loomisel olulised. Pannes paika mõistesuhted ja leppides kokku neid tähistavates terminites, loome süsteemi toimimiseks ja mõistmiseks vajalikud eeldused. Põhiküsimus on seega: mida me mõistame kriisi all? Tavakasutuses võib sõnal *kriis* olla väga erinev tähendus, alates perekonnasisestest suhteprobleemidest kuni globaalse kliimamuutuseni. Seda kasutatakse, et kirjeldada situatsioone, mis on kas soovimatud, ootamatud, erakordsed või peaaegu kontrollimatud ning kutsuvad esile uskumatust ja ebakindlust.<sup>8</sup> Senini vaieldakse ka selle üle, kas kriisi üldtunnustatud ja kõigi aktsepteeritud definitsioon on üldse vajalik.

Laiapindse riigikaitse kontekstis ei ole kriisi mõistet siiani defineeritud. Selle sõnastamiseks on oluline vaadelda ühelt poolt levinumaid teaduslikke käsitlusi ning teisalt Eesti kontekstis välja kujunenud praktikat. Et mõiste defineerimine on vajalik, tuleb välja ka riigikaitseõiguse muudatuste

---

<sup>6</sup> Sun Zi; Sun Bin 2001. Sõja seadused. Läänemets, M. (tlk). Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, lk 134–141.

<sup>7</sup> Beck, U. 1992. Risk Society: Towards a New Modernity. SAGE Publications. London, pp. 21–22.

<sup>8</sup> Rosenthal, U.; Boin, R. A.; Comfort, L. K. (eds.) 2001. Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities. Springfield, Ill., p. 5. [Rosenthal, Boin, Comfort 2001]

kontseptsioonist. Selleks, et kontseptsiooni piiritleda, pidi tööühm projekti tarbeks defineerima kriisiolukorra kui nähtuse.<sup>9</sup>

## 2. Kriisi teoreetilised käsitlused

### 2.1. Kriisi mõiste

Ka teaduskirjanduses on *kriis* olnud üsna laialt kasutatav termin, mille tähendus on laialivalgus<sup>10</sup> ja mida on erineval moel mõistetud<sup>11</sup>. Enamasti on *kriisi* tõlgendused kindla distsipliini kesksed, nagu avalik haldus, psühholoogia, poliitikateadused, organisatsiooniteooria, rahvusvahelised suhted või katastroofide ja suurõnnetuste uuringud. Samuti varieeruvad käsitlused üldistusastmelt.

Kriisiohje valdkonnas on klassikaks kujunenud Charles Hermann'i lähenemine, mille järgi võiks kriisi definitsioon toetuda kolmele tunnusele: organisatsiooni peamiste väärtuste ohustatus, olukorra parandamiseks vajalike otsuste ajaline surve ja olukorra ettenägematus<sup>12</sup>. Hilisemates uurin-gutes on Hermann seadnud ettenägematuse kui kriisi tunnuse küll kaht-luse alla, tõdedes, et teatud määral on enamik kriise siiski olnud suuremal või väiksemal määral prognoositavad või aimatavad<sup>13</sup>. Probleemiks on aga organisatsioonide ja inimeste suutlikkus saabuva kriisi märke tähele panna ja adekvaatselt tõlgendada.

Hermannile tuginedes on Weick defineerinud kriisi vähetõenäose, kuid suure mõjuga sündmusena, mis ohustab organisatsiooni põhieesmärke<sup>14</sup>. Nii on ta toonud kriisi mõistesse esinemistõenäosuse ja mõjuulatuse.

<sup>9</sup> Vt **Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon** 2018. Tallinn: Justiitsministeerium, lk 7. [**Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon** 2018.]

<sup>10</sup> **Topper, B.; Lagadec, P.** 2013. Fractal Crises – A New Path for Crisis Theory and Management. – Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 21, Issue 1, pp. 4–5. [**Topper, Lagadec** 2013]

<sup>11</sup> **Boin, A.** 2004. Lessons from Crisis Research. – International Studies Review, Vol. 6, Issue 1, p. 167 (pp. 165–174). [**Boin** 2004]

<sup>12</sup> **Hermann, C. F.** 1963. Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. – Administrative Science Quarterly, Vol. 8, No. 1, pp. 61–82.

<sup>13</sup> **Deverell, E.** 2012. Investigating the Roots of Crisis Management Studies and Outlining Future Trajectories for the Field. – Journal of Homeland Security and Emergency Management, Vol. 9, Issue 1, p. 4.

<sup>14</sup> **Weick, K. E.** 1988. Enacted Sensemaking in Crisis Situations. – Journal of Management Studies, Vol. 25, Issue 4, p. 305.

Hermanni algkäsitusest lähtudes on Rosenthal jt defineerinud kriisi tõsise ohuna sotsiaalse süsteemi alusstruktuuridele või selle põhiväärtustele, mis kutsub ajasurve ning kõrge ebamäärasusastme tõttu esile vajaduse langetada kriitiline otsus<sup>15</sup>. Otsustamise ajakriitilisuse kõrval on rõhutatud ka otsustamise möödapääsmatust.

Erinevalt Weickist käsitlevad Rosenthal, Kouzmin jt kriisi mitte kui sündmust, vaid kui protsessi<sup>16</sup>, millel on peiteaeg, algus, kulminatsioon ning tagajärgede kõrvaldamine. Sellest vaatepunktist on oluline tegeleda mitte ainult hetkeolukorraga, vaid ka hetkeolukorra lahendamise tagajärgedega. Protsessina käsitleb kriisi ka Fink, tuues välja, et pideva muutuse, ebastabiilsuse ja dünaamilisuse tõttu sarnaneb kriis haigusega<sup>17</sup>.

Erialakirjanduses eristatakse kriisi selgelt hädaolukorrast ja õnnetusest. Näiteks rõhutavad Drennan ja McConnell, et kuigi hädaolukordade puhul on tegemist komplekssete ja kiiret sekkumist nõudvate sündmustega, on tulekahjude, liiklusõnnetuste või isegi pantvangijuhutumite korral tegu tavaprobleemide lahendamisega. Viimaste puhul toimivad varem kokku lepitud ja läbi harjutatud protseduurid.<sup>18</sup> Seega: kuigi tavapärane hädaolukord võib ebaprofessionaalsel lahendamisel kujuneda kriisiks, ei peaks seda automaatselt käsitlema kriisina. Kriisi puhul on oluline niisiis olukorra harukordsus ning tavatoimingutele või protseduuridele (sh ressursijaotus) allumatus.

Paljud autorid toovad esile kriisi subjektiivse olemuse. Rosenthal ja Kouzmin nimetavad kriisi sotsiaalseks ja poliitiliseks konstruktsiooniks<sup>19</sup>. Kriisist saab rääkida, kui sündmuses osalejad tunnetavad olukorda kriisina. Samas võivad osalejad tunnetada sama situatsiooni erinevalt, luues eeldused erinevate olukorrakirjelduste, ootuste ja reageeringute tekkeks. See teeb

<sup>15</sup> **Rosenthal, U.; Charles, M. T.; 't Hart, P.** 1989. *The World of Crises and Crisis Management*. – Rosenthal, U.; Charles, M. T.; 't Hart, P. (eds.). *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas, p. 10.

<sup>16</sup> **Rosenthal, U.; Kouzmin, A.** 1993. *Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement*. – *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 1, Issue 1, pp. 1–12. [**Rosenthal, Kouzmin** 1993]

<sup>17</sup> **Fink, S.** 1986. *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. New York, NY: American Management Association, p. 20. [**Fink** 1986]

<sup>18</sup> **Drennan, L.; McConnell, A.** 2007. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Abingdon: Routledge. Viidatud **Boini** 2008, lk xix järgi. Vt **Boin, A.** 2008. *Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Readings*. – *Crisis Management*, Vol. 1. London: SAGE Library in Business and Management.

<sup>19</sup> **Rosenthal, Kouzmin** 1993, pp. 1–12.

raskeks kriisi alguse ja ka lõpu täpse äratundmise, kuna osalised tunnetavad nähtuse algust ja lõppu erinevalt<sup>20</sup>.

Enamik uurijaid defineerib kriisi ohupõhiselt, kuid näiteks Boin pakub välja abstraktsema, tavapärase protsesside katkemisele tugineva definitsiooni, kirjeldades kriisi kui muutuste aega, kus seni toimunud sotsiaalse süsteemi struktuurid kaotavad pinna ega saa enam varasemal moel toimida<sup>21</sup>. Selle alusel võib kriisi vaadelda mitte ainult ohustava probleemina, vaid ka võimalusena sellest õppida ja vajalikke muudatusi teha.

Topper ja Lagadec juhivad tähelepanu asjaolule, et kriisi kui nähtuse kompleksuse ja keerukuse tõttu tähendaks mingi kitsa valdkonna huvidest või arusaamadest lähtuvate definitsioonide loomine kriisi tegeliku olemuse eitamist<sup>22</sup>. Kriisi mõiste tuum ongi nende hinnangul sündmuse ja selle arengudünaamika kordumatuses ning võrreldamatuses seni teadaolevaga. Samuti on enamik nüüdisaegse maailma kriise pigem valdkondadeülesed, mõjutades ühiskonnaelu erinevaid sfääre korraga.

Pearson ja Clair toovad välja, et kriisi mõistmiseks ja defineerimiseks tuleb nähtust käsitada erinevatest vaatepunktidest: nii psühholoogilisest, sotsiaal-poliitilisest kui ka tehnoloogilis-struktuursest perspektiivist<sup>23</sup>.

Uuemates uuringutes ongi loobutud kitsast, valdkonnapõhistest ohtudest lähtuvast definitsioonist ning pigem üritatakse leida nähtusele universaalsemaid, abstraktsemaid selgitusi. Selline lähenemine on põhjustatud paljuski nüüdisaegse ühiskonna ristsõltuvuste suurenemisest, mis paratamatult võib tekitada olukorra, kus kriisiga kaasneval võib olla suurem mõju kui kriisi algpõhjusel. Seda illustreerib hästi ka COVID-19 pandeemia, mille majanduslik mõju võib kokkuvõttes osutada tunduvalt suuremaks kui kriisi algpõhjuste ehk viiruse mõju inimeste tervisele.

## 2.2. Oht ja risk

Kriisi mõiste piiritlemine on seotud mõistetega *oht* ja *risk*. Enamik kriisi definitsioone peegeldavad reageerimist millelegi, mida me ei osanud oodata või mis meid ähvardab. Nii defineerib näiteks LaPorte kriisi kui tõeks muutunud kujuteldamatut või mõeldamatut (ettenägematut) ohtu, mis paneb meie

<sup>20</sup> Boin 2004, p. 166.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 167.

<sup>22</sup> Topper, Lagadec 2013, p. 8.

<sup>23</sup> Pearson, C. M.; Clair, J. A. 2008. Reframing Crisis Management. – Boin, A. (ed.). Crisis Management, Vol. 2. London: SAGE Library in Business and Management, p. 4.

kujutusvõime proovile ning sunnib meid võtma kasutusele kõik olemasolevad ressursid<sup>24</sup>.

*Oht* on eesti keeles negatiivse tähendusega sõna, mis seostub millegi ähvardava ja võimaliku kahjuga. Samas on see pigem passiivse tähendusega, sest kui mingi oht on juba realiseerunud, räägime ka kõnekeeles eelkõige juhtunud õnnetusest, avariist või sõjast. Kuid mitte igasuguse ohu teokssaamine ei tekita kriisi. LaPorte toob välja ohu ettenägematuse või ootamatuse ja ohule reageerimise ressursimahukuse. Buzan lisab sellele subjektiivse mõõtme, kasutades fraasi *ohtude julgeolekustamine*<sup>25</sup>. Teisisõnu: võimaliku kahju allikas muutub ohuks, kui poliitilised või ametkondlikud otsustajad või siis avalik arvamus on nimetanud selle eksistentsiaalseks ohuks mingile süsteemile või ühiskonnale. Eeltoodu ilmestamiseks võime mõelda, kuidas me käitume ühiskonnana iga-aastase gripilaine ajal ning kuidas oleme toimunud COVID-19 korral. Ehkki gripil on loendamatu mutatsioon, on see inimestele enam-vähem tuntud haigus. Seda põhjustava viiruse vastu on olemas vaktsiinid ning järjekordse haigestumislaine puhuks on välja kujunenud käitumisrutiin. Haigust COVID-19 alles õpitakse tundma. Selle ilmumine oli ootamatu, teadmised järelmõjudest ja ravist on piiratud ning levik esialgu prognoosimatu. Seetõttu saab ühte käsitleda tüütu, kuid rutiinise probleemina, kuid teise puhul oli tekkinud vajadus astuda erakordseid samme.

Tavaelus ja ajakirjanduses, kuid vahel ka erialakirjanduses kasutatakse sõnu *oht* ja *risk* sünonüümidena, kuid enamasti neid siiski eristatakse. Eristamisel on mitu põhjust. Mõned autorid eristavad *riski* ja *ohtu*, tuues esile riski ennustatavuse ja ohu kontrollimatuse<sup>26</sup>. Teisalt tuuakse välja riski mitmetähenduslikkus, mis võib viidata ohu kõrval ka võimalusele<sup>27</sup>. Nii võib *riski* määratlus sisaldada ka positiivset kõrvalekallet oodatavast<sup>28</sup>. Valdavalt vaadeldakse riski siiski ohule või mingile valikule omistatava omadusena,

---

<sup>24</sup> LaPorte, T. R. 2007. Critical Infrastructure in the Face of a Predatory Future: Preparing for Untoward Surprise. – Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 15, Issue 1, pp. 60–64.

<sup>25</sup> Buzan, B.; Wæver, O.; de Wilde, J. 1998. Security: A New Framework for Analysis. London: Lynne Rienner Publishers, Inc., p. 5.

<sup>26</sup> Beck, U. 2008. From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment. – Crisis Management, Vol. 1. London: SAGE Library in Business and Management, p. 5.

<sup>27</sup> Pursiainen, C. 2017. The Crisis Management Cycle. London: Routledge, Taylor & Francis Group, p. 11. [Pursiainen 2017]

<sup>28</sup> ISO juhend 73:2009. 2010. Riskihaldus. Sõnavara. Eesti standard 2010. Tallinn: Eesti Standardikeskus. [ISO juhend 73:2009. 2010]

mis kombineerib ohtliku olukorra tõenäosuse ja võimaliku tekitatava kahju ning mida väljendatakse järgmise valemiga:

$$\text{RISK} = \text{OHTLIK MÕJU} \times \text{SELLE TEKKIMISE TÕENÄOSUS}^{29}.$$

Ka Eestis kasutatavad ametlikud riskihindamismetoodikad, mis tuginevad rahvusvahelistele standarditele EVS-ISO 31000 ja EVS-EN IEC 31010<sup>30</sup>, käsitlevad riski sündmuse tagajärgede ja sündmuse võimalikkuse kombinatsioonina.

Riski mitmetähenduslikkusest lähtudes kasutatakse vahel ka kirjeldust, mis arvestab riski võimalusi pakkuva poolega:

$$\text{RISK} = f(\text{HAAVATAVUS} \times \text{MÕJUTUS} \times \text{TÕENÄOSUS}).$$

See-eest rõhutab Sandman<sup>31</sup>, et ka riskil on kaks külge: ühelt poolt tehniline hinnang mingi olukorra tekkimise tõenäosusele ja selle tagajärgedele ning teisalt kultuuriline või sotsiaalne hinnang tekkivale olukorrale. Selline lähenemine toob välja ka riski mõneti subjektiivse olemuse, mis väljendub järgmises valemis:

$$\text{RISK} = f(\text{OHT} + \text{SURVE}).$$

Esitatud valemis tähendab oht (ingl *hazard*<sup>32</sup>) realiseerumistõenäosuse ning realiseerumise mõjul tekkida võiva kahju korrutist.

Probleem peitub aga selles, et ohtusid ja nendega seotud riske suudame enam-vähem tõeselt analüüsida, tuginedes eelkõige ajaloolisele kogemusele – juba toimunule. Seetõttu tuleb tõdeda, et paljud ohud võivad nähtavaks

<sup>29</sup> ISO juhend 73:2009. 2010, p. 12.

<sup>30</sup> EVS-ISO 31000:2018. 2018. Riskijuhtimine. Juhised. Eesti standard 2018. Tallinn: Eesti Standardikeskus. [EVS-ISO 31000:2018. 2018.] Vt ka EVS-EN IEC 31010:2019. 2019. Riskijuhtimine. Riskihindamismeetodid. Eesti standard 2019. Tallinn: Eesti Standardikeskus.

<sup>31</sup> Sandman, P. M. 1993. Responding to Community Outrage: Strategies for Effective Risk Communication. Fairfax, VA: American Industrial Hygiene Association, p. 6.

<sup>32</sup> Sõnu *threat* ja *hazard* tõlgitakse tavapäraselt eesti keelde kui oht. Seejuures on mõlemad sõnad erineva tähendusega. *Hazard* on riskijuhtimises sagedasti kasutusel üldmõistena nii loodusjõuliste, inimtekkeliste, tehnoloogiliste kui ka iseeneslike ohtude kohta. ISO juhend 73:2009 käsitleb riski ohu sünonüümuna, selgitades seda kui võimaliku kahjustuse allikat. Sama juhise lisaselgituses on aga välja toodud, et eksisteerivad kolm omavahel seotud mõistet: *threat* (oht), *hazard* (stiihiline oht) ja *attack* (rünnak). *Threat* on üldjuhul seotud inimtekkeliste ründeohtudega, olgu selleks siis sõjaline kallaletung, terroriakt või mingit laadi kuritegu.



muutuda väga lühikese eelhoiatusega või ilma märku andmata. Nii nagu sõjalise planeerimise valdkonnas arvestatakse *teadmatuseuduga*<sup>33</sup>, tuleb sellise teadmatuse ja tundmatusega arvestada ka kriisiplaneerimises.

### 2.3. Kriiside liigid

Vaadeldes hübriidsõja ja hübriidohtude kontseptsioone, tuleb varem või hiljem tõdeda, et meile harjumus- ja tavapärase kriiside jaotamine tsiviilning sõjalisteks kriisideks<sup>34</sup> ei ole laiapindse riigikaitse kontekstis enam võimalik ega ka otstarbekas. See toob aga esile vajaduse kriise liigitada. Süsteemi loomine selles loob eeldused kriisi lahendamise seotud tegevusvälja paremaks määratlemiseks, kuigi ei lahenda kõiki kriisi kui nähtuse ja selle ettearvamatus seotud probleeme.<sup>35</sup>

Erialakirjanduses levinumad liigitused lähtuvad kas kriisi tekkepõhjustest, ulatusest või tagajärgedest. Nii on ohte ja kriise liigitatud nende tekkepõhjuse alusel näiteks tehnoloogilisteks, looduslikeks, inimtekkelisteks (mõnes käsitluses omakorda kuritegelikeks ja mittekuritegelikeks), sotsiaalsseteks, majanduslikeks, kombineeritud või kompleksseteks<sup>36</sup>. Tagajärgede alusel on neid jagatud sotsiaalse, majandusliku, humanitaarse või mainekaotusega seotud kriisideks. Selliste käsitlustega on tavapäraselt kaasnenud ka valdkonnapõhine vaade kriiside lahendamisele.<sup>37</sup>

Liigitusi on ka prognoositavuse (mil määral on kriis ennustatav) ja mõjutatavuse (mil määral on võimalik kriisi ära hoida või selle mõjusid vähendada) alusel. Sellest tulenevalt jagab Gundel kriisid neljaks tüübiks: konventsionaalsed (lihtsalt prognoositavad ja mõjutatavad), ootamatud (raskesti ennustatavad, kuid mõjutatavad), kontrollimatud (ennustatavad, kuid raskesti mõjutatavad) ning fundamentaalsed (ennustamatud ja raskesti mõjutatavad) kriisid<sup>38</sup>. Boin jt eristavad aga nelja kriisitüüpi pigem tehniliste tunnuste alusel: kiiresti põlevad kriisid (kiirelt tekkivad ja järsku lõppevad);

<sup>33</sup> Clausewitz, C. von 2004. Sõjast. Räni, K. (tlk). Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus, lk 74.

<sup>34</sup> Rugam-Rebane, E. 2006. Infojuhtimine on kriisireguleerimise lahutamatu osa. – Riigikogu Toimetised, nr 13, lk 119–125.

<sup>35</sup> Topper, Lagadec 2013, p. 8.

<sup>36</sup> Boin 2004, p. 169.

<sup>37</sup> Christensen, T.; Johannessen, M.; Lægreid, P. 2013. A System under Stress: The Icelandic Volcano Ash Crisis. – Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 21, Issue 2, pp. 72–75.

<sup>38</sup> Gundel, S. 2005. Towards a New Typology of Crises. – Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 13, No. 3, p. 110.

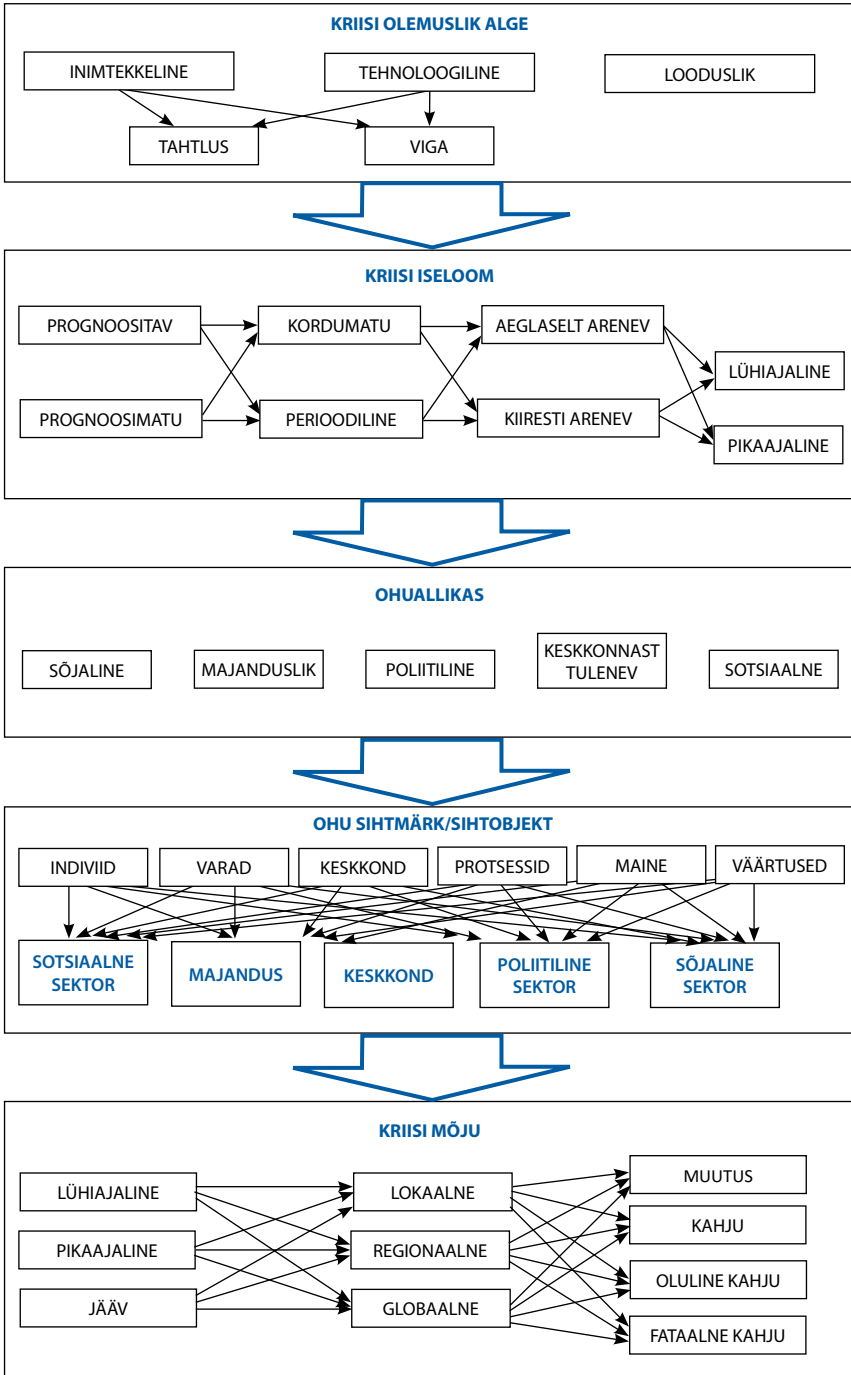
katartilised kriisid (aeglaselt arenevad ja järsku lõppevad; ingl *cathartic crises*); pika varjuga kriisid (kiire arengu ja aeglase taandumisega) ning aeglaselt põlevad kriisid (hiiliva arengu ja aeglase taandumisega)<sup>39</sup>.

Nende käsitluste puudus on see, et vaatluse all on vaid mingid kindlad, selgepiirilised tunnused. Modernsemates käsitlustes on teise äärmusena levimas trend mõista kriise pelgalt komplekssete, kõikehõlmavate ja hoomamatute protsessidena, nimetades neid hübriidseteks või kombineeritud kriisideks. Nii tuuakse esile ka selgepiirilisuse kadumine koos kriisi keerukate järeloomjudega, mis mõjutab meie suutlikkust mõista konkreetse kriisi olemust. Kriisil võib olla mitu allikat ning erinevad mõjurid võivad ulatuda kiirelt eri valdkondadesse, pannes kriisiohje reageerimisetapis otsustajad põhjalikult proovile. Ometi vajab iga kriisi lahendamine süsteemsust ning algpõhjuste mõistmist. See arusaam ei aita suure tõenäosusega parasjagu vältava kriisi lahendamisel, kuid on hindamatu õppimisel ja järgnevatel võimalikeks kriisideks valmistumisel.

Keerukad ja nn nurjatud<sup>40</sup> probleemid vajavad lahtimõtestamisel süsteemset käsitlust. Siinses artiklis vaadeldakse mitmesuguseid võimalusi kriiside liigitamisel ühtse süsteemse ja hierarhilise tervikuna. Ühtne süsteem võiks aidata kriisiennetust planeerida või juba möödunud kriise analüüsida. Integreeritud süsteem on loodud üldiselt-üksikule-põhimõttel ning rajaneb erinevate kriisi definitsioonide analüüsist tulenevatel kategooriatel. Need kategooriad on kriisi olemuslik alge, kriisi iseloom, ohuallikas, ohu sihtmärk ning kriisi mõju. Joonisel 1 on eelnimetatud viis kategooriat esitatud eraldi plokkidena.

<sup>39</sup> Rosenthal, Boin, Comfort 2001.

<sup>40</sup> Nurjatuks probleemiks (ingl *wicked problem*) nimetatakse sotsiaalteadustes, aga ka planeerimises ja poliitikakujundamises raskesti defineeritavat ja lahendatavat probleemi, mida on keeruline sõnastada puudulikkuse, vastuolulisuse või muutlikkuse tõttu. Tavaliselt ei ole sellisel probleemil ühte selget lahendust. Lahendused on pigem paremad või halvemad kui õiged või valed. Probleemi ühe aspekti lahendamine toob esile või loob uued probleemid. Vt nt Head, B. W. 2019. Forty Years of Wicked Problems Literature: Forging Closer Links to Policy Studies. – Policy and Society, Vol. 38, Issue 2, pp. 180–197.



Joonis 1. Kriiside tüpologia

Kõige laiem ja üldisem jaotus on *kriisi olemuslik alge*. Üldjuhul võib kõik kriisid liigitada lähtuvalt nende tekitajast (käivitusmehhanismist) kolmeks: inimtekkelised, tehnoloogilised ja looduslikud. Inimtekkelised on kõik kriisid, mille tekkepõhjuse taga on inimene oma soovide, puuduste ja tegevusega. Neid kriise tuleb aga vaadelda kahest aspektist. Need võivad olla tekitatud tahtlikult, nagu teadliku börsimanipulatsiooniga finantskriisi esilekutsumine või sõja kuulutamine naaberriigile. Teisalt võib olla tegu ka veaga. Siinses mudelis kuuluvad vea alla kriisid, mille tekkepõhjus on inimlik eksitus, hooletus või tundmatus olukorras vale otsuse langetamine. Tehnoloogiliste kriiside alla kuuluvad juhtumid, kus olukorra põhjustaja on tehnilise või infotehnoloogilise süsteemi tõrge või rike. Tehisintellekti arengut arvestades ei saa tulevikus tehnoloogiliste kriiside korral välistada ka tahtlust nn käest ära läinud algoritmi kujul. Loodusest tingitud kriiside all mõeldakse eelkõige kliimast ja looduslikest protsessidest põhjustatud suurõnnetusi, olgu need siis tsunami tekitatud purustused, mis tõid kaasa sotsiaalse katastroofi, või rändrohitirtsude arvukuse suurenemisest tingitud majanduskriis.

Mudeli teine plokk kirjeldab kriisi üldisi iseloomulikke tunnuseid, nagu prognoositavus ja perioodilisus, aga ka arenemise kiirus ja kestus. Prognoositavad on kriisid, millega oleme juba kokku puutunud ning mille puhul oskame ajaloolise kogemuse järgi määratleda põhjuse ja tagajärje seost ning arenguloogikat. Seevastu ei allu prognoosile kriisid, mille tekkimist me ei oska karta uudsure või ettenägematuse tõttu. Just loodusliku algega kriisid kipuvad korduma teatud aja möödudes, mistõttu saab neid pidada perioodilisteks. Korduvaid probleeme on lihtsam lahendada, sest kujuneb reageerimisviis ja harjumus. Samas on ohtlikumad kas harva esinevad või harukordsed kriisid, sest nende toimumisrisiki peetakse väikeseks ning nendeks ei valmistata seetõttu ka tavapärase hoolega või siis puudub kogemus ja teadmised, kuidas nendeks valmistuda.

Olulisteks kriisi iseloomustavateks teguriteks on veel arengu kiirus ja kestus. Kuigi Boin on pakkunud nende kahe tunnuse alusel neli kriisi tüüpi, on siinses mudelis käsitletud neid kahte parameetrit siiski eraldi, et üldistus-tase oleks kogu iseloomujoonte plokis ühtlane.

Kolmas mudeli plokk puudutab kriisi tekitanud või tekitava ohu allikaid. Selles plokis on nähtused või olukorrad, mis põhjustavad kriisi käigus kõige suurema kahju. Eesti julgeolekupoliitilistes strateegiadokumentides nimetatud peamised ohud kujutavad sümbioosi riigi ajaloolisest kogemusest ning Euroopa Liidu, NATO ja ÜRO dokumentides kirjeldatud uutest ohtudest ning on sellest lähtuvalt ka julgeolekustatud. Mudeli kirjeldamise alusena ei saa neid kasutada, sest need on liiga spetsiifilised ja väga erineva

üldistusastmega. Ükski detailne loetelu ei saaks olla ammendav, kuna see peegeldab meie praegust teadmist ümbritsevast. Siinne mudel lähtub Buzani ohtude sektoripõhisest jaotusest, mis jagab need tekkimise sektori alusel poliitilisteks, sõjalisteks, majanduslikeks, sotsiaalseteks ja keskkonnast tulenevateks ohtudeks<sup>41</sup>. Esmapilgul võib tekkida küsimus, kuhu niisuguse jaotuse puhul sobituvad sellised moesõnad nagu terrorism või rahvusvaheline kuritegevus. Seejuures tulebki vaadata nende sõnade taha ning aru saada, kas tegu on sotsiaalse, majandusliku või näiteks poliitilise probleemiga. Ilma tegelike allikateni jõudmata ei ole võimalik probleemi lahendada.

Neljas, ohu sihtmärkide plokk sarnaneb ülesehituselt mõnevõrra ohuallikate plokiga, sest Buzani mudeli viis sektorit peegeldavad ühiskonna kui sotsiaalse süsteemi põhimõttelist jaotust. Sihtmärgiks võib olla üks loetletud sektoritest või siis hübriidohu korral mitu erinevat sektorit. Ründe mõju aga võib esmase sihtmärgi kaudu kanduda ka teistesse sektoritesse. Kõiki neid sektoreid mõjutatakse inimesi, varasid, elukeskkonda või mainet kahjustades, inimesi psühholoogiliselt survestades, ühiskonna toimimist häirides või kahjustades ning väärtussüsteeme kahtluse alla seades.

Kriisi mõjul võib olla ajaline, geograafiline ning kahju ulatuse mõõde. Ajalise mõõtme alusel eristatakse lühiajalise, pikaajalise ja jääva mõjuga kriise. Geograafiline mõõde võimaldab eristada lokaalse, regionaalse (või üleriigilise) ja globaalse mõjuga kriise. Kriise saab eristada ka selle kaudu, millist kahju need võivad tekitada. Siinses mudelis esitatud neljane jaotus sisaldab fataalset kahju, olulist kahju, kahju ning muutust. Jaotus on subjektiivne, kui välja arvata fataalne kahju. Muutus väljendab seda, et kriis võib esile tuua ka muutuse, mille tähendus ei ole tingimata negatiivne.

### 3. Kriis, oht ja risk Eesti laiapindses riigikaitstes

#### 3.1. Kriisi käsitlus Eesti õigusruumis

Eesti kehtivates seadustes ei ole sätestatud kriisi legaalse definitsiooni<sup>42</sup>. Varem on kriisi mõistet õiguslikult käsitletud Vabariigi Valitsuse 28. juuni 1996. aasta määruses nr 181<sup>43</sup>. Hiljem, pärast sajandivahetust on kriisiohjet

<sup>41</sup> Buzan, B. 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd ed. Harlow [etc.]: Longman, p. 75.

<sup>42</sup> Eesti ei ole erand. Euroopa riikidest on kriisi legaalse definitsioon sätestatud vaid Hollandi Kuningriigi õigusaktides.

<sup>43</sup> Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimääruse ja hädaolukordadest informeerimise korra kinnitamine. – Riigi Teataja I, 1996, 49, 956.

puudutavas seadusloomes loobutud teiste riikide eeskujul katsetest leida ja kehtestada kriisi definitsiooni. Ebasoovitavate sündmuste või sündmuste ahela tähistamiseks on kasutusel termin *hädaolukord*. Hädaolukorraks valmisoleku seaduse esmasel vastuvõtmisel oli *hädaolukord* piiritletud avara mõistemahuga terminina, mis käsitles laia ohuspektrit, sh riigi julgeolekut puudutavaid ohte<sup>44</sup>. Hiljem on hädaolukorra seaduste uuemad versioonid mõistet kitsendanud, välistades nii sõjalisest ründest kui ka põhiseaduslikku korda ähvardavast ohust tulenevad olukorrad.

Praegune hädaolukorra seadus selgitab kriisi hädaolukorra mõiste kaudu. Ent seaduses endas on nähtavad vastuolud juba selle reguleerimisala määramise ja terminite vahel. Ühelt poolt sätestab seaduse § 1 (1) kriisiohje, sealhulgas hädaolukorraks valmistumise ja hädaolukorra lahendamise ning elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise õiguslikud alused<sup>45</sup>. Sellest võiks järeldada, et seaduseandja mõistab kriisi laiemalt kui hädaolukorrana. Kuid seaduse § 2 (3) piiritleb kriisiohje hädaolukordade ennetamise, nendeks valmistumise ning lahendamise, jättes arvestamata olukorra lahendamisele järgneva taastamisvajaduse. Kriisiohje ja hädaolukorra definitsiooni koosmõjus on võimalik tuletada kriisi mõiste hädaolukorra seaduse tähenduses<sup>46</sup>. Seega võiks kriisiks nimetada mingite sündmuste või elutähtsa teenuse katkemise tõttu inimestele, nende tervisele, varadele või keskkonnale **tekkinud ohtu**. Lisakriteeriumidena on käsitlustes välja toodud vajadus kaasata suuremaid ressursse ning ametkondi ühendava koostöö ja tava-pärase juhtimiskorralduse muutmise vajadus. See on selgelt suurõnnetuste ja looduskatastroofide lahendamise toetamisele keskenduv küllaltki kitsas definitsioon, mille kasutamine laiapindse riigikaitse kontekstis võib olla probleemne. Mõistmistõrkeid tekitab ka hädaolukorra ja hädaolukorra lahendamise kõrval termin *kriisiohje*, sest kriisil puudub seadustes sätestatud definitsioon.

Riigikaitseõiguse kontseptsiooni väljatöötamise töögrupp defineeris kriisi järgmiselt: „Kriisiolukord on käesolevas kontseptsiooni üldmõiste, mis tähistab ulatuslikke, raskete tagajärgedega, pikaajalisi või muu olulise mõjuga olukordi, mille lahendamiseks on kehtestatud eriregulatsioon või kuulutatud välja erikord.”<sup>47</sup> Selle definitsiooni üks puudusi on seotus poliitilise otsusega: olukord muutub kriisiks vaid siis, kui kehtestatakse või kuulutatakse välja

<sup>44</sup> **Hädaolukorraks valmisoleku seadus**. – Riigi Teataja I, 2000, 95, 613. 22.11.2000, § 2 (1).

<sup>45</sup> **Hädaolukorra seadus**. – Riigi Teataja I, 17.05.2020, 3, § 1 (1).

<sup>46</sup> *Ibid.*, § 2 (3).

<sup>47</sup> **Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon** 2018, lk 7, vt joonealust definitsiooni.

teatav erikord. Iseenesest võib sellise lähenemisega nõustuda, kuna kriis on sotsiaalne konstruktsioon ja sõltub tunnetusest. Ent leppida tuleb sellega, et kriisi sotsiaalne konstrueerimine sünnib otsustajate tahtest sõltumata. Seetõttu oleks asjakohasem lugeda kriisiolukorraks ulatuslikke, raskete tagajärgedega, pikaajalisi või muu olulise mõjuga olukordi, mille lahendamine **ei ole** seniste õigusaktide abil **võimalik** või mille **lahendamiseks tuleb** kehtestada või kuulutada välja teatav erikord. Teisisõnu, oluline ei ole erikorra väljakuulutamise fakt, vaid tekkinud vajadus kuulutada välja erikord, kaasata lisaressursse või leida teistsugune doktriiniline lähenemine.

Artikli autorid ei paku selget vastust, kas seadusandluses tuleks mõistet *kriis* defineerida. Samas on oluline, et laiapindse riigikaitse süsteemis kriisiohjega tegelevate ametkondade vahel valitseks ühtne arusaam põhimõistetes. Pigem on oluline vaadata esmalt üle, kuidas on praegustes seadustes piiritletud erikordi ja kaitseseisundeid ning millised juhtimislahendid nendest lähtuvad. Seejärel tuleks siduda need laiapindse riigikaitse mõistes ühtseks süsteemiks.

### 3.2. Ohu ja riski käsitlus Eesti kriisiohjes

Kriiside ja kriisiohje käsitlustes puutume kokku kahe olulise mõistega: *ohu* ja *riskiga*. Tavakasutuses ei tehta neil mõistritel paraku sageli vahet. Nii on ka kriisiohjet käsitlevates õigusaktides märgata, et ei eristata riski ja ohtu, mis tekitab mitmetimõistetavusi või arusaamatusi. Siinkirjutajatel on tekkinud projekti käigus arusaam, et nende mõistete selgemast eristamisest võib olla palju abi laiapindse riigikaitse üldise korralduse ning kriisideks valmistumise planeerimisel. Ametkondlikus sõnavaras on termin *oht* kasutusel peamiselt sõjalise riigikaitse ja julgeoleku tagamisega seotud asutustes. *Risk* on leidnud terminina pigem kasutust sisejulgeoleku, majandus- ja finantsvaldkonnas.

Kummalgi sõnal on ka valdkonniti erinev tähendus. Sõjalise riigikaitse valdkonnas tähistab oht üldjuhul võimalust või midagi, mis võib tekitada vallandumisel või vallandamisel kahju ning mille avaldumine on enamasti seotud tahtlusega. Sisejulgeoleku valdkond käsitleb ohtu lähtudes rahvusvahelistest ISO-standarditest<sup>48</sup>, kus oht on defineeritud kui võimaliku kahjustuse allikas (see võib olla ka riskiallikas). Mingis mõttes on see lähene mine laiem, universaalsem ja selgem, kuid vaid kindla piirini. Nimelt on

---

<sup>48</sup> ISO juhend 73:2009. 2010. Vt ka EVS-ISO 31000:2018. 2018.

ISO-standardis algtermin *hazard*, mis tähistab eesti keeles ohtu kas üldtähenduses või siis kitsama, stiihilise või kontrollimatu kahjustuse allika tähenduses.

Seejuures võib oht tähendada sisejulgeolekus ka sündmust ennast. Sise- ministri 2017. aastal kinnitatud määruse „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“ § 2 (9) defineerib ohtu kui inimtegevusest, loodusnähtusest, tehnoloogiast, tehnikast või muust asjaolust tingitud sündmust, sealhulgas hädaolukorra või kriitilise tegevuse toimimiseks vajaliku ressursi puudumist, mis võib põhjustada elutähtsa teenuse toimimiseks vajaliku kriitilise tegevuse katkestuse või häire<sup>49</sup>. Sama määruse § 9 (1) kohustab teenuseosutajat selgitama välja ohud, mis võivad põhjustada kriitilise tegevuse katkestuse. Kui § 2 (9) lugedes tekib arusaam, et oht on sündmus ise, viib § 9 (1) mõttele, et oht ei ole mitte sündmus, vaid sündmuse tekkimise eelduste kogum, kaasa arvatud süsteemi nõrkused, nagu ressursside planeerimata jätmine.

See, milliseid probleeme võib tekkida juhul, kui riigikaitstes ei ole mõistetest ühtset arusaama või kui termineid tõlgendatakse liialt loominguliselt, saab ilmsiks, kui tekib vajadus kirjeldada ohtudele reageerimise süsteemi. Klassikaline, külma sõja aegne käsitus kujutaks riigi üleminekut rahuaegsest seisundist sõjaaegsesse, kõige äärmuslikumasse seisundisse vastusena sõjalise ohu suurenemisele. Kuid laiapindses riigikaitstes on sõjaline oht vaid üks mõõde. See tähendab, et tuleb leida väga selge mõõdik või mõõdikud, mille alusel otsustada nende erikordade kehtestamise üle.

### 3.3. Kriisi, ohu ja riski definitsioon laiapindses riigikaitstes

Võttes aluseks laiapindse riigikaitse kontseptsioonist tuleneva vajaduse ning käsitledes kriisi kui kompleksset nähtust või nn nurjatut probleemi<sup>50</sup>, soovivad autorid läheneda kriisi defineerimisele konstruktivistlikult. Sellest vaatepunktist saab kriisi defineerida kui soovimatut olukorda, mis jääb väljapoole tavaolukorda. Niisuguse arusaamani kriisi defineerimisel jõud- sime mitmel põhjusel. Esiteks: kriisi defineerimisel on hakatud eelistama üldisemaid definitsioone. Üldisema definitsiooni kasuks räägib ka vajadus leppida kokku mõistes nii, et see ei lähtuks senistest ametkonnasisestest lähenemistest ning arvestaks ametkondade koostegutsemisvajadust. Teiseks:

<sup>49</sup> Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord. – Riigi Teataja I, 28.06.2017, 6, § 2 (9).

<sup>50</sup> Vt joonealust märkust 40 (lk 96).



soovimatu olukord hõlmab nii teadvustatud ohtude realiseerumist kui ka ettenägematuid olukordi. Definiitsioon väljendab ühtlasi kriisi subjektiivset olemust, sest ka tavaolukord on sotsiaalne konstruktsioon, peegeldades seda, mida riik ja selle kodanikud peavad normaalsuseks. Tänapäeva dünaamilises maailmas ei ole tavaolukord muutumatu seisund. Eriti ilmekalt näitab seda jätkuv koroonakriis, mille esimesest etapist väljatulek ei tähendanud kriisile eelnenud olukorra taastamist, vaid uue normaalsuse tunnistamist. Kolmandaks väljendab mõiste sedagi, et tavaolukorra defineerimine on poliitiline otsus. Kriisi lai definiitsioon võimaldab termini võtta kasutusele katusterminina, mis hõlmab nii tsiviil- kui ka sõjalisi kriise, suurõnnetusi ja katastroofe.

Sarnaselt kriisi definiitsiooniga pakume välja ka ohu ja riski definiitsiooni. Neid mõisteid on otstarbekas selgelt eristada. Sellest tulenevalt käsitleme ohtu kui isikut, süsteemi või riiki kahjustada võiva sündmuse võimalikku põhjust ning riski kui ohu realiseerumistõenäosuse ja võimaliku tagajärje kombinatsiooni<sup>51</sup>.

## 4. Kriisiohje kui protsess

Kriisiohje kui protsessi kirjeldamisel on olulised kaks peamist aspekti: kriis kui protsess ning kriisiohje kui juhtimistegevuse lahtimõtestamine.

Kriisi kui protsessi kirjeldamisel on enim kasutatust leidnud kolm mudelit: Coombsi jt<sup>52</sup> kolmeetapiline mudel, Finki neljaetapiline mudel<sup>53</sup> ning Turneri kuueetapiline mudel<sup>54</sup>. Finki mudelil on huvitav lähtealus. Mudel käsitleb kriisi kui haigust, millel on neli etappi: prodromaalne (eelnähud), akuutne (kriisi puhkemine), krooniline (kohanemine ja paranemine) ja lahendus (lõplik tervenemine). Turner käsitleb oma mudelis kriisi kui protsessi sotsioloogilisest vaatepunktist, keskendudes kriisiga seotud sotsiaalsetele protsessidele organisatsioonis. Ta jagab kriisi progresseerumise järjekorras järgmisteks etappideks: normaalolukord, kriisi peiteaeg, kriisi esile kutsuv

---

<sup>51</sup> Vt ka **Manticus Apollo** 2020. Manticus Apollo terminiloend. Ülesanne 1.1. Terminoloogia (terminiloend). Versioon 1.0. Projekti teostajad Cybernetica AS, Tallinna Tehnikaülikool, Tartu Ülikool, Kaitseväe Akadeemia. Esitatud 7. septembril.

<sup>52</sup> **Coombs, W. T.** 2012. *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*. Thousand Oaks, CA: Sage.

<sup>53</sup> **Fink** 1986.

<sup>54</sup> **Turner, B. A.** 1976. *The Organizational and Interorganizational Development of Disasters*. – *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 3, p. 381.

sündmus, kriisi algus, olukorra päästmine ja kohandumine. Turneri mudelit on peetud mõnevõrra keeruliselt rakendatavaks ning sotsiaalsele dünaamilise keskendumise tõttu ka liiga kitsaks<sup>55</sup>. Samas on mõlema mudeli tugev külg kriisile eelnevate märkide ja sündmuste olulisuse väljatoomine.

Manticus Apollo projektis kasutasime kriisiohje kirjeldamiseks Coombsi kronoloogilist järjestust, jagades kogu protsessi valmistumiseks, reageerimiseks ja taastumiseks<sup>56</sup>. Selle mudeli võlu peitub lihtsuses. Samuti seostub see projekti raames kasutatud kriisi definitsiooniga. See-eest läheb mudel vastuollu Siseministeeriumi haldusala traditsioonilise käsitlusega, mille järgi on kriisiohje neljaetapiline protsess: ennetamine, ettevalmistamine, reageerimine ja taastumine. Vähendamata ennetustegevuste tähtsust, lähtusime tõdemusest, et ennetada saab vaid prognoositavaid protsesse. Nüüdisaegses kriisikäsituses on võtmesõnadeks *prognoosimatus*, *komplekssus* ja *määramatus*. Seega vaatleme siinses ennetustegevust kui riigi kriisiks ettevalmistamise erijuhtu nendes olukordades, kus võimalik kriisiolukord on prognoositav.

Valmistumisetapp hõlmaks tavaolukorda (sh ennetavaid tegevusi ja võimalikuks kriisiks valmistumist) ning muutuste aega kuni päästik-sündmuseni, mis vallandab tajutava kriisi. Reageerimisetapp hõlmab tavaolukorrast erineva olukorraga tegelemist ning taastumisetapp ressurside taastamist, tavaolukorra taastamist või uues tavaolukorras kokkuleppimist ja kogemustest õppimist. Nagu eespool mainitud kahe mudeli puhul, tuleb siingi arvestada, et kriisi korral ei ole võimalik tõmmata nende etappide vahele selget piiri ja tihti saab seda teha vaid tagantjärele. Samuti võib selle kirjelduse alusel tõdeda, et kuigi kriis on alguse ja lõpuga tsükliline protsess, on kriisiohje justkui järjepidev tegevus ning riik ja ühiskond liiguvad järjepanu ühest etapist teise. Seega on kriisiohje riigi üks ülesandeid, millega tuleb pidevalt ja järjekindlalt tegeleda.

Kriisiohje kui juhtimisülesande määratlemiseks sidus töögrupp Coombsi mudeli Boini välja pakutud kriisiohje juhtimistegevuste jaotusega (vt joonis 2, lk 106). Boini mudel kirjeldab kriisiohjet juhi viie omavahel seotud ülesande kaudu: mõtestamine, otsustamine, tähenduse andmine, olukordade lahendamine ja õppimine.<sup>57</sup> Mõtestamine tähendab siin mitte ainult toimuvast

---

<sup>55</sup> Sellnow, T. L.; Seeger, M. W. 2013. *Theorizing Crisis Communication*. Wiley-Blackwell, p. 40.

<sup>56</sup> Pursiainen 2017, p. 5.

<sup>57</sup> Stern, E. K. (ed.) 2014. *Designing Crisis Management Training and Exercises for Strategic Leaders: A Swedish and United States Collaborative Project*. Stockholm: Swedish National Defense College, p. 4.

olukorrapildi loomist (sh informatsiooni kogumist), vaid ka toimuva võimalike mõjude lahtimõtestamist ja lahendusvariantide kujundamist. See ei ole pelgalt informatsiooni jagamine ja tegevusmuustrite äratundmine, vaid läheb kaugemale prognoosimisest, mis juhtub või võib veel juhtuda, ning hõlmab ka võimalike vastutegevuste kavandamist.<sup>58</sup> Otsustamine järgneb mõtestamisele (ka teadlik mitteotsustamine on otsus). Kriisiohje nagu ka sõjaline otsustamine on võrrandi lahendamine paljude tundmatute ja muutujatega. Nagu sõjalises otsustamises, nii on ka kriisiohjes ettevalmistus- ja reageerimisetapi otsustustingimused suuresti erinevad. Reageerimisetapis peab otsustaja arvestama muutuva keskkonna, suure ajasurve ja informatsiooni hulgaga. See seab otsustajale väga kõrged nõuded, kuid tekitab ka vajaduse professionaalse otsustustoe järele. Tähtsuse loomine omakorda on juhi tegevus, mis aitab luua üldsusele arusaama olukorrast ja kriisiohje protsessist. COVID-19 tõi selgelt esile nimetatud valdkonna tähtsuse. Määratus ja sellest tulenevad teadmislüngad kriisiolukordades tekitavad segadust ja hirmu, olles soodne pinnas vandenõuteooriate arendamiseks ja levitamiseks. Kriisi lahendamisel on keskmis normaolukorra taastamine (see võib tähendada ka uut normaalsust<sup>59</sup>) või kahjude minimeerimine. See on kriisiohje nähtav ja tajutav osa – nagu tähtsuse andminegi. Samas ilmneb paljude varasemate kriiside kogemustest, et nähtavad ja tajutavad on pigem taktikalised kui strateegilised tegevused. Nõnda süveneb otsustajate kimbatust ning tekib vajadus olla kuidagigi nähtav. Iga niisuguse kriisiolukorra lahendamisele ja normaolulude taastamisele järgneb õppimisetapp: kogetu ja tehtu analüüs ning alusteadmiste loomine, et liikuda uuesti ettevalmistusetappi ja olla paremal lähteasendil kui eelmise kriisi ajal.

Mõnes mõttes sarnaneb Boini mudel sõjaväelises keskkonnas tuttava VOOT-tsükliga, mis on tuntud ka kui OODA-ring<sup>60</sup>. See jagab juhi tegevuse vaatlemiseks, orienteerumiseks, otsustamiseks, tegutsemiseks ja tagasisideks.<sup>61</sup> Erinevusena saabki nimetada vaid Boini mudelis olevat tähtsuse andmise või teavitusfunktsiooni, millele VOOT-mudel otseselt ei viita,

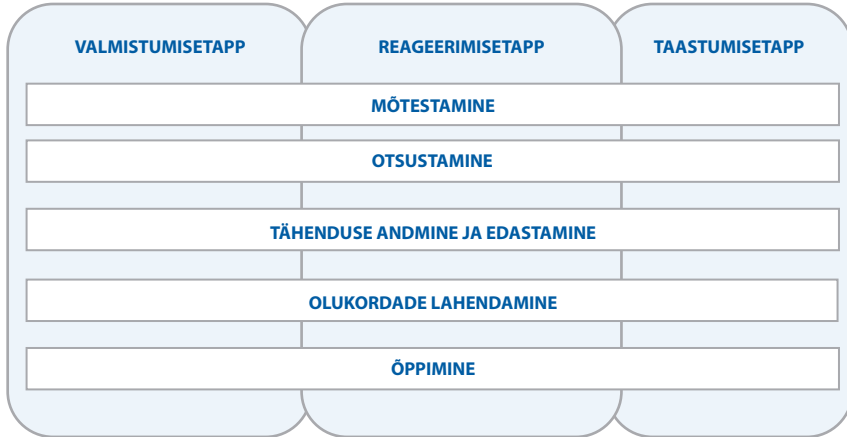
<sup>58</sup> **Alberts, D. S.; Hayes, R. E.** 2003. *Power to the Edge*. Washington, D.C.: Command and Control Research Program, p. 102.

<sup>59</sup> Kriis on siin defineeritud olukorrana, kus lõimitud ja normressursist ei piisa. Normaolukord on olukord, kus lõimitud ja normressursi on taas piisavalt, olenemata sellest, kas keskkonna parameetrid on samad mis enne kriisi või pöördumatult muutunud.

<sup>60</sup> **Osinga, F. P. B.** 2007. *Teadus, strateegia ja sõda*. John Boydi strateegiateooria. Riigikaitse Raamatukogu V. Tallinn: AS Eesti Ajalehed, lk 340.

<sup>61</sup> Tagasisidet ei tooda tavaliselt eraldi elemendina välja, kuid vaadeldes Boini laiendatud VOOT-tsükli diagrammi, on näha, et tagasiside andmisel on selles mudelis äärmiselt tähtis roll.

kuid mis on kriisiohjes palju olulisem kui lahingujuhtimises. Samuti vastab VOOT-tsükli vaatlemis- ja orienteerumisetapile Boini mudelis vaid üks mõiste – mõtestamine. Joonisel on need juhtimisaspektid paigutatud küll järjest üksteise alla, kuid see on ringprotsess nagu VOOT-tsükkelgi.



**Joonis 2.** Kriisiohje etappide ja peamiste juhtimisülesannete seosed

### Kriisiohje etappide omavahelised seosed ja kattuvused

Valmistumisetapp on tõenäolise kriisiga toimetuleku võti. Kontseptuaalsel tasandil tuleb vahet teha, kas me räägime ühiskonna või organisatsiooni kriisidega toimetulekuks valmistumisest üldiselt või on see teadaoleva, kohe saabuva kriisi võimalikke tagajärgi leevendava tegevuse planeerimine. Kuigi toimingud on samad, erinevad siiski mastaap ja ajaline mõõde. Ühiskonna või organisatsiooni kriisiks ettevalmistamisel tuleb arvestada riskide võimalikult laia ulatuse ja teadmatusega. Valmistudes suure tõenäosusega kriisiks, tuleb omakorda pühenduda praktilisematele ja pakilisematele ülesannetele.

Valmistumisetapi põhitegevus on ennetav planeerimine, organisatsiooni ja/või ühiskonna ettevalmistamine, kriisiohjeks vajaliku võime loomine ning riskide maandamise planeerimine ja nende maandamine. Ennetav planeerimine hõlmab nii ohtude ja oma haavatavuste väljaselgitamist, sellest lähtuvat riski- ja võimeanalüüsi kui ka esmaste reageerimisplaanide koostamist ning kriisilahendamise võimearenduse plaanimist.

Ohtude määratlemist ja nende esmast riskianalüüsi on võimalik teha valdkonnapõhiselt, kuid lõplik ettevalmistus- ja reageerimisplaan vajab valdkondadeülelist ühisarusaama, sest igasugusel ohul on selle avaldumisel kaasmõjusid.

Täieliku ohtude ja riskide loetelu ning toimivate reageerimisplaanide loomine kõikide võimalike olukordade jaoks on saavutamatu nii töömahu kui ka meie teadmiste piiratud tõttu. Samas aitab ka ainult teadaolevate ohtude ja nendega seotud riskide mõtestamine luua tegevusplaan, mida on võimalik kasutada ootamatustele reageerimisel.

Reageerimisvalmiduseks on vaja luua olukorrateadlikkus. See eeldab pidevalt toimivat seire- ja analüüsisüsteemi, mis toimiks kõigis kriisi etappides ühte moodi. Pidev seire ja analüüs on osa juhtimise mõtestamis-ülesandest ning loob eelduse kriisiohje õigel ajal alustamiseks. Määramatuse paratamatus kriisiohje valdkonnas tõstab esile aga kogu kriisiohjesüsteemi valmiduse tegeleda ootamatustega.

Reageerimisetapp seostub kujunenud kriisi vahetu lahendamisega. Kuna kriisil ei pruugi olla väga selgelt väljenduvat päästiksündmust, ei ole üleminekut valmidusetapist reageerimisetappi alati kerge määratleda. Märkideks võivad olla eespool nimetatud erilise tähenduse ja mõjuga sündmus, sellise sündmuse tekkimise vahetu oht või tunnetus, et väljakujunenud olukorras tavapärase kokkulepitud juhtimislahend (sh juhtimisvolitused) enam ei toimi või ei võimalda kokkulepitud ressursieraldised enam olukorda lahendada. Seega võib reageerimisetapi alguseks olla ka juhi subjektiivne otsus erikorra kehtestamise vajaduse kohta. Tegelikult astume aga reageerimisetappi tunduvalt varem, asudes lahendama sündmusi, mis võivad, kuid ei pruugi üle kasvada kriisiks. Reageerimisetappi iseloomustatakse tavapäraselt dünaamilise ja muutliku keskkonnana, mis vajab sama dünaamilist ja kiiret reageerimist võimaldavat juhtimislahendit. Traditsiooniliselt arvatakse, et see tähendab juhtimise suuremat tsentraliseerimist<sup>62</sup>. Tsentraliseerimine võimaldab vähemalt teoreetiliselt tunduvalt kiirendada otsustusprotsessi, kuid suurendab märkimisväärselt kogu kriisiohjesüsteemi haavatavust. Ühelt poolt satub kogu protsessi juhtimine sõltuvusse juhtimistasandi üksikliikme professionaalsusest. Teisalt on oht, et väga dünaamiline keskkond, millele aitab kaasa ka informatsiooni üleküllus, halvab juhtimise. Seetõttu peetakse vajalikuks vähemalt strateegilise ja operatsioonilise (sõjaväelises mõistes taktikalise) juhtimistasandi ja nende funktsioonide eristamist<sup>63</sup>. Seega on oluline leida õige tasakaal otsustussüsteemi kiiruse ja toimekindluse vahel. Samuti on oluline, et juhtimine oleks järjepidev ja katkematu. Iga liiga suur

---

<sup>62</sup> Hart, P. T.; Rosenthal, U.; Kouzmin, A. 1993. Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited. – Administration & Society, Vol. 25, Issue 1, p. 12.

<sup>63</sup> Ibid., p. 17.

muutus juhtimisstruktuuris, eriti kui see ei ole kokku lepitud ja läbi harjutatud, võib halvata kriisiohje kõige kriitilisemal hetkel.

Operatsioonitasandil on reageerimisetapi põhiraskus probleemide, nende tagajärgede ja kõrvalmõjude lahendamine, strateegiatasandil aga lahendusstrateegiate ja eesmärkide sõnastamine, ressursside ümberjagamine ning strateegiline kommunikatsioon. Seejuures on endiselt oluline olukorrapildi pidev ajakohastamine, selle analüüs ning plaanide täpsustamine ja muutmine. Praktiline tegevus väljendub ka õppimises, kuna nii positiivset kui ka negatiivset kogemust tuleb olukorra lahendamisel võimalikult kiiresti kasutada.

Taastumisetappi võiks pidada kriisieelse olukorra taastamiseks, kuigi mõõndustega. Ühelt poolt tähendab see kriisi tekitatud kahjude likvideerimist, kuid olenevalt kahju määrast ja liigist ei ole kriisieelset olukorda alati võimalik taastada. Üsna lihtsalt saab küll taastada kriisieelse õigusliku korra ning hakata kasutama tavapäraselt juhtimislahendit, kuid tihti võib see nõuda tavaolukorra ümbermõtestamist. Lihtne näide on COVID-19 ajal avalikesse kohtadesse loodud võimalus käsi desinfitseerida. See võimalus jäi alles ka pärast eriolukorra lõppu ning käte desinfitseerimisest on kujunenud uus tavaolukorra käitumisnorm.

Kriisietapist taastumisetappi ülemineku kõige kriitilisem küsimus on uue normaalsuse määratlemine ning otsustamine, kas ühiskond lebib sellega ja kas uuest normaalsusest ei kujune seni harjumuspärase elukorralduse ja vabaduste õiguslikku piirajat. Lisaks tavapärase juhtimislahendi ennistamisele, mis annab kõrvalseisjale kõige selgemini märku taastumisetapi algusest, tuleb pärast kriisi tegeleda ka kriisiohjes kasutatud võimete ja ressursside taastamisega (peale kriisi tekitatud kahju likvideerimise). See võib tihti olla isegi keerulisem, sest lihtsam on lugeda uueks normaalsuseks ka väiksem kriisireageerimisvõime ja kriisivaru kui otsida nende taastamise viise.

Igast kriisilaadsest kogemusest tuleb õppida, et vältida tehtud vigu ja kasutada head kogemust. See nõuab aga pidevalt toimivat õpituvastuste kogumise ja analüüsi süsteemi, mis peab toimima kriisi kolme etapi kestel. Taastumisetapi lõppu ning uue ettevalmistamise etappi on samuti raske eristada. Pigem hääbuvadki taastamistegevused vaikselt, muutudes aegamööda järgmise kriisi ettevalmistamiseks. Õppetundide analüüs võib olla üks nendest väikestest sildadest. Siiski ei ole kunagi välistatud, et uus kriis saabub enne, kui eelmisest kriisist on jõutud taastuda.

Vaadeldes kriisi kui üksiksündmust, on klassikaline käsitlus, mis põhineb neljaetapilisel kriisiohjel (ennetamine, valmistumine, reageerimine, taastumine), igati asjakohane. Samas on see mudel hea vaid prognoositavatele kriisidele reageerimisel. Riigi kui terviku kriisiohje peab suutma tegeleda

ühtaegu nii klassikaliste kui ka komplekssete kriisidega ning olema valmis ka määramatuses tulenevateks ootamatusteks. Seetõttu võiks olla lihtsam käsitleda kogu protsessi kolmeastmelisena (ettevalmistus, reageerimine ja taastumine), pidades meeles, et iga kriisi lahendamisel tuleb planeerida ja juhtida tegevusi eri tegevusliinidel (ennetus, valmistumine, kriisikommunikatsioon, reageerimine, taastumine ja õppimine).

## 5. Kokkuvõte

Laiapindse riigikaitse kontseptsioon ei ole mitte ainult hädaabinõu komplekssete ohtude ja hübriidsõja vastu. See on ka võimalus tekitada sünergiat riigi ja ühiskonna ressursside kaasamisel kriisiohje (sh riigikaitse) ülesannete lahendamisse. Eeldus on aga ametkondadevahelise ja ametkondadeülese koostöö parandamine. Oluline samm on leida ühine keel. Selleks on vaja aga esmalt välja tulla harjumuspärasest ametkonnapõhisest mõtte- ja mõistemaailmast ning tekitada ametkondadeüleised mõistesüsteemid. Kriisiohje teoreetilised käsitlused pakuvad selleks sobilikku ja piisavalt üldise aluse. On ju ka sõda, olgu see või hübriidsõda, vaid üks paljudest kriisidest, millega riigil tuleb tegeleda. Artikkel pakub kriisiohje piires välja laiapindse riigikaitse konteksti sobivad lähenemised kriisi kui protsessi lahtimõtestamiseks ning kriisi, ohu ja riski defineerimiseks.

Kõige laiemas mõttes saab kriisi määratleda tavaolukorrast väljapoole jääva olukorrana. Seega on nii tavaolukord kui ka kriis poliitiline kokkulepe. Tavaolukord muutub kriisiks, kui tuntud või tundmata ohtudega seotud riskid realiseeruvad määral, mida ei ole võimalik lahendada lõimitud ja normressursi piires.

Ohuks võib aga olla ükskõik milline isik, objekt, aine või loodusnähtus, mis võib põhjustada kahju tekitava sündmuse. Riigi mõistes on oluline see, kas riiklus on ohustatud või mitte.

Kõikidel neil ohtudel on erinev realiseerumistõenäosus ja ka erinevad tagajärjed, st nendega kaasnevad erinevad riskid. Seetõttu hindame reaalelus riske, prognoosides, milline on nende ohu vallandamise tõenäosus ja vallandumisel võimalik tekkiv kahju.

Kuna kriis on protsess, millel on kujunemine, kulminatsioon ja hääbumine, tuleb ka kriisiohjet vaadelda kui ennetus-, valmistumis-, reageerimis- ja taastumisetapist koosnevat tegevuste jada. Seega on riigil otstarbekas käsitleda kriisiohjet pidevat panustamist nõudva tegevusena.

## Kirjandus

- Alberts, D. S.; Hayes, R. E.** 2003. *Power to the Edge*. Washington, D.C.: Command and Control Research Program.
- Beck, U.** 1992. *Risk Society: Towards a New Modernity*. SAGE Publications. London.
- Beck, U.** 2008. *From Industrial Society to the Risk Society: Questions of Survival, Social Structure and Ecological Enlightenment*. – *Crisis Management*, Vol. 1. London: SAGE Library in Business and Management.
- Boin, A.** 2004. *Lessons from Crisis Research*. – *International Studies Review*, Vol. 6, Issue 1, pp. 165–174.
- Boin, A.** 2008. *Fundamentals of Crisis Development and Crisis Management: An Introduction to Critical Crisis Readings*. – *Crisis Management*, Vol. 1. London: SAGE Library in Business and Management. Originaal: **Drennan, L.; McConnell, A.** 2007. *Risk and Crisis Management in the Public Sector*. Abingdon: Routledge.
- Buzan, B.** 1991. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. 2nd ed. Harlow [etc.]: Longman.
- Buzan, B.; Wæver, O.; de Wilde, J.** 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers, Inc.
- Christensen, T.; Johannessen, M.; Læg Reid, P.** 2013. *A System under Stress: The Icelandic Volcano Ash Crisis*. – *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 21, Issue 2, pp. 71–81.
- Clausewitz, C. von** 2004. *Sõjast. Räni, K.* (tlk). Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.
- Coombs, W. T.** 2012. *Ongoing Crisis Communication: Planning, Managing, and Responding*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Deverell, E.** 2012. *Investigating the Roots of Crisis Management Studies and Outlining Future Trajectories for the Field*. – *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, Vol. 9, Issue 1, pp. 1–20.
- Eesti julgeolekupoliitika alused** 2017. Riigikogu otsuse „Eesti julgeolekupoliitika alused“ heakskiitmine“ lisa.  
[https://www.riigiteataja.ee/akt/3060/6201/7002/395XIII\\_RK\\_o\\_Lisa.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/akt/3060/6201/7002/395XIII_RK_o_Lisa.pdf#)  
(24.11.2020).
- Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord.** – *Riigi Teataja I*, 28.06.2017, 6.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/128062017006> (17.11.2020).
- EVS-EN IEC 31010:2019.** 2019. Riskijuhtimine. Riskihindamismeetodid. Eesti standard 2019. Tallinn: Eesti Standardikeskus.
- EVS-ISO 31000:2018.** 2018. Riskijuhtimine. Juhised. Eesti standard 2018. Tallinn: Eesti Standardikeskus.
- Fink, S.** 1986. *Crisis Management: Planning for the Inevitable*. New York, NY: American Management Association.
- Gundel, S.** 2005. *Towards a New Typology of Crises*. – *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 13, No. 3, pp. 106–115.



- Hart, P. 't; Rosenthal, U.; Kouzmin, A.** 1993. Crisis Decision Making: The Centralization Thesis Revisited. – *Administration & Society*, Vol. 25, Issue 1, pp. 12–45.
- Head, B. W.** 2019. Forty Years of Wicked Problems Literature: Forging Closer Links to Policy Studies. – *Policy and Society*, Vol. 38, Issue 2, pp. 180–197.
- Hermann, C. F.** 1963. Some Consequences of Crisis Which Limit the Viability of Organizations. – *Administrative Science Quarterly*, Vol. 8, No. 1, pp. 61–82.
- Hädaolukorra seadus.** – Riigi Teataja I, 17.05.2020, 3.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/117052020003> (24.11.2020).
- Hädaolukorraks valmisoleku seadus.** – Riigi Teataja I, 2000, 95, 613. 22.11.2000.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/965540> (24.11.2020).
- ISO juhend 73:2009.** 2010. Riskihaldus. Sõnavara. Eesti standard 2010. Tallinn: Eesti Standardikeskus.
- LaPorte, T. R.** 2007. Critical Infrastructure in the Face of a Predatory Future: Preparing for Untoward Surprise. – *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 15, Issue 1, pp. 60–64.
- Manticus Apollo** 2019. Uurimisraport. Olukorrateadlikkus laiapidse riigikaitse kontekstis. Lisa 5. Kokkuvõtte eksperdiintervjuudest. Projekti teostajad Cybernetica AS, Tallinna Tehnikaülikool, Tartu Ülikool, Kaitseväe Akadeemia. Esitatud 25. novembril.
- Manticus Apollo** 2020. Manticus Apollo terminiloend. Ülesanne 1.1. Terminoloogia (terminiloend). Versioon 1.0. Projekti teostajad Cybernetica AS, Tallinna Tehnikaülikool, Tartu Ülikool, Kaitseväe Akadeemia. Esitatud 7. septembril.
- Osinga, F. P. B.** 2007. Teadus, strateegia ja sõda. John Boydi strateegiateooria. Riigikaitse Raamatukogu V. Tallinn: AS Eesti Ajalehed.
- Pearson, C. M.; Clair, J. A.** 2008. Reframing Crisis Management. – Boin, A. (ed.). *Crisis Management*, Vol. 2. London: SAGE Library in Business and Management.
- Pursiainen, C.** 2017. *The Crisis Management Cycle*. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Riigikaitseõiguse muudatuste kontseptsioon** 2018. Tallinn: Justiitsministeerium.
- Rosenthal, U.; Boin, R. A.; Comfort, L. K.** (eds.) 2001. *Managing Crises: Threats, Dilemmas, Opportunities*. Springfield, Ill.
- Rosenthal, U.; Charles, M. T.; 't Hart, P.** 1989. *The World of Crises and Crisis Management*. – Rosenthal, U.; Charles, M. T.; 't Hart, P. (eds.). *Coping with Crises: The Management of Disasters, Riots and Terrorism*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas, pp. 3–33.
- Rosenthal, U.; Kouzmin, A.** 1993. Globalizing an Agenda for Contingencies and Crisis Management: An Editorial Statement. – *Journal of Contingencies and Crisis Management*, Vol. 1, Issue 1, pp. 1–12.
- Rugam-Rebane, E.** 2006. Infojuhtimine on kriisireguleerimise lahutamatu osa. – *Riigikogu Toimetised*, nr 13, lk 119–125.
- Sandman, P. M.** 1993. *Responding to Community Outrage: Strategies for Effective Risk Communication*. Fairfax, VA: American Industrial Hygiene Association.
- Sellnow, T. L.; Seeger, M. W.** 2013. *Theorizing Crisis Communication*. Wiley-Blackwell.

- Stern, E. K.** (ed.) 2014. Designing Crisis Management Training and Exercises for Strategic Leaders: A Swedish and United States Collaborative Project. Stockholm: Swedish National Defense College.
- Sun Zi; Sun Bin** 2001. Sõja seadused. Läänemets, M. (tlk). Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.
- Topper, B.; Lagadec, P.** 2013. Fractal Crises – A New Path for Crisis Theory and Management. – Journal of Contingencies and Crisis Management, Vol. 21, Issue 1, pp. 4–16.
- Turner, B. A.** 1976. The Organizational and Interorganizational Development of Disasters. – Administrative Science Quarterly, Vol. 21, No. 3, pp. 378–397.
- Vabariigi Valitsuse kriisikomisjoni põhimääruse ja hädaolukordadest informeerimise korra kinnitamine.** – Riigi Teataja I, 1996, 49, 956.  
<https://www.riigiteataja.ee/akt/33144> (23.11.2020).
- Vseviiov, J.** 2009. Riigikaitse lai käsitlus: seekord mitte pelgalt sõnades. – Aastaraamat 2009. Tallinn: Kaitseministeerium.
- Weick, K. E.** 1988. Enacted Sensemaking in Crisis Situations. – Journal of Management Studies, Vol. 25, Issue 4, pp. 305–317.

Reservkolonel **AARNE ERMUS**, MSc

Kaitseväe Akadeemia juhtimise ja pedagoogika õppetooli juhtimise lektor

**JAAN MURUMETS**, PhD

Kaitseväe Akadeemia rakendusuringute osakonna ressursihaldusgrupi juhataja