



SISEKAITSEAKADEEMIA
ESTONIAN ACADEMY OF SECURITY SCIENCES

SISEKAITSEAKADEEMIA TOIMETISED 2010 (9)

Liikuv julgeolek
Migrating Security

Peatoimetaja:
Lauri Tabur
Tegevtoimetaja:
Annika Talmar

Tallinn 2010

Toimetuskolleegium:

Esimees:

Lauri Tabur *Sisekaitseakadeemia rektor*

Liikmed:

Ramon Loik *Sisekaitseakadeemia teadus- ja arendusprorektor*

Shvea Järvet *Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudi juhataja*

Jaan Huik *Sisekaitseakadeemia emeriitprofessor*

Feliks Angelstok *Sisekaitseakadeemia professor*

Helmo Käerdi *Sisekaitseakadeemia professor*

Jüri Saar *Tartu Ülikooli kriminaalõiguse, kriminoloogia ja
kognitiivse psühholoogia õppetooli professor*

Peeter Päts *Rootsi Högskolan Väst dotsent*

Lisa A. Mets *USA Florida osariigi Eckerd College asepresident*

Uno Silberg *Sisekaitseakadeemia finantskolledži direktor*

Merle Tammela *Sisekaitseakadeemia keelekeskuse juhataja-lektor*

Anna Markina *Tartu Ülikooli õigussotsioloogia lektor*

René Värk *Tartu Ülikooli rahvusvahelise õiguse lektor*

Annika Talmar *Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituudi teadur*

Küljendus: Julia Voinova

Kirjastanud:

Sisekaitseakadeemia

Kase 61, 12012, Tallinn

Trükkinud Printon

ISSN 1736-8901

ISSN-L1736-8901

ISBN 978-9985-67-186-3

Sisukord

Lauri Tabur

Eessõnaks.....5

Lauri Tabur, Ott Lumi, Agu Uudelepp

Politsei- ja Piirivalveameti loomine: ühendamise tagamaad, protsess ja analüüs 7

Creation of the Police and Border Guard Board. The background, process and analysis of the merger 26

Margo Klaos, Kuido Kriisa

Veeldatud maagaasi maanteetranspordi riskid ja päästetööde analüüs Kasepää valla gaasiveoki avarii näitel..... 33

Liquefied natural gas (LNG) transportation risks and rescue analysis by considering the case of a gas truck accident in the Kasepää municipality 58

Tanel Järvet

Kaebemenetlus kriminaalmenetlusliku jälitustegevusega riivatud õiguste kaitseks .. 60

Complaint procedures in safeguarding rights relating to intelligence activities..... 82

Peeter Randoja, Helmo Käerdi

Tulesurmade aegridade analüüs 85

Анализ временных рядов смертности на пожарах: Заключение 105

Time Series Analysis of Fire Deaths..... 106

Margot Olesk

Vangistusõiguse kesksed mõisted — rõhuasetusega kinnipeetaval ja tema inimväärikusel.108

The central concepts of the law of imprisonment — with an emphasis on the detainee and its human dignity 125

Annika Lall

Kriminalistikaline odoroloogia 127

Criminalistic odorology 140

Inga Karton, Kätlin Vanari, Jaanika Mägi

Sisekaitseakadeemia üliõpilaste õpimotivatsioon, õpihoiak ja õppetööle pühendumine.142

Study motivation, approach to learning and the commitment to study of the students of the Estonian Academy of Security Sciences 160

Kätlin Vanari, Einike Pilli

Dokumendist teostuseni: väljundipõhise hindamise rakendumine politsei ja piirivalveteenistuse õppekavadel	162
From Document To Practice: Application Of Outcome-Based Assessment In Police And Boarder Guard Curriculum	175

Csaba Fenyvesi

The importance of human scent as trace element in forensics and criminal-procedure law.	177
Inimese lõhna tähtsus kohtuekspertiisis ja kriminaalmenetluses.....	188

Veronika Kaska

Estonia's Visa Policy in the Context of the European Union Common Visa Policy.	208
Eesti viisapoliitika Euroopa Liidu ühtse viisapoliitika kontekstis: Kokkuvõte.....	212

Lisa:

Ajakirja Sisekaitseakadeemia Toimetised käsikirja vormistamis- ja viitamisreeglid.	215
Rules for completion and reference of a manuscript.....	225

Eessõnaks

2010. aasta Sisekaitseakadeemia teaduskonverents „Migrating Security“ tõi enam kui 200 osalejat rohkem kui kümnest erinevast riigist kaasa mõtlema teemal — kuidas muutub meie julgeolekukeskkond lähimate aastate ja aastakümnete jooksul. Ja seda mitte ainult rahvastikurände kontekstis, nagu võiks ürituse nimest järeldada, vaid laiemalt. Tehnoloogia areng ning ühiskondlikku mõtte viimase kümnendi metamorfoosid on ka sisejulgeolekusektori pannud olukorda, kus Pierre Bourdieu ammune sotsiaalse kapitali teooria¹ on saanud aluseks mitte lihtsalt inimestevaheliste abstraktsete suhete defineerimisel, vaid loob rõhuasetusi valdkondades, kus varasemalt sellised sotsiaalselt pehmed väärtused tundusid igapäevakäsitlustes teisejärgulistena. Seejuures ei räägi me mitte niivõrd tänapäeva julgeolekutemaatika sellistest võtmesõnadest, nagu terrorism ja ohtude asümmeetria, vaid meie siseturvalisust tagavate asutuste igapäevatemaatikatest. Bordieu vastastikuse usalduse kriteeriumi üheks väljendusviisiks on näiteks Eesti üha enam integreerumine globaalsesse ärikeskkonda, mille tulemusena meie tänavatel ja teedel hakkavad liikuma sellised kaubavood ja inimgrupid, millistest kümmekond aastat tagasi vaid teoreetilisi käsitlusi saime lugeda.

Iga uue nähtusega uueneb aga kindlasti ka meie kohalik julgeolekupilt. Ehk siis peame olema valmis ka selliste situatsioonide haldamiseks, nagu leiab Toimetiste raames lahkamist Kasepää vallas toimunud Poola päritolu vedelgaasiveo-ki õnnetus. Sündmuse erakordsust näitab kasvõi asjaolu, et ükski asjaosaline institutsioon polnud isegi teadlik, et sellised veokid riiki läbivad, rääkimata siis asjakohaste reageerimisplaanide väljatöötamisest. Kuid vaid erakorralised olukorrad pole need, mis muutuvat julgeolekukeskkonda iseloomustavad. Kui veel hiljuti oli Eesti tulesurmade arvukuses 10 000 elaniku kohta maailmas üks

¹ Bourdieu, P., „Form of Capital“ —Richardson, J. G., (ed), *Handbook of Theory and Research for Sociology of Education* (New York: Greenwood Press, 1986).

kurva statistika esinumber, siis tänaseks oleme suutnud rakendada tervet hulka meetmeid, milliste tegeliku efektiivsuse hindamine seisab meil veel ees. Samas, põhiline eesmärk — saada tulesurmade arvukus riigis alla, sai vähemalt esmapilgul nende meetmete tulemusena täidetud. Kuid mida saaks teha veel — kuhu ressursse suunata — ka see leiab analüüsimist siinsete kaante vahel. Samuti sisejulgeolekuvaldkonna õigusruumi tänased olulised võtmeteemad, uued kriminalistikalahendused ja sisejulgeolekuvaldkonna tudengite õpimotivatsioon ja -hoiakud. Just kõrghariduse andmise uute arenduste osas on Sisekaitseakadeemial õnnestunud olla Eesti kõrghariduse lipulaevaks, minnes esimese kõrgkoolina üle nii väljundipõhisele õppele kui ka väljundipõhisele hindamisele. Kuidas see kõik mõjutab aga õppurite suhtumist õppetöösse, saame lugeda Vanari ja Pilli asjakohasest uurimisraportist.

Eriliselt tuleb Toimetiste seekordses numbris kindlasti ära märkida 2010. aastal käivitunud Politsei- ja Piirivalveameti loomise lugu käsitlevat analüüsi. Kuigi sedavõrd suure organisatsiooni reorganiseerimise eduloo analüüsimiseks peaks reeglina organisatsioon läbima vähemalt mõned eelarvetsükliid, on siintoodu näol tegemist pigem uurimusliku olupildiga sellest, kuidas mitme aasta vältel laagerdunud algne idee ja vajadus formeerus Eesti taasiseseisvumise aja avaliku sektori suurimaks reformiks. Kui edukas me selles reformis olime ja mida võiks tulevaste põlvete tarbeks sellest õppida, võiks olla juba järgmiste asjakohaste uurimuste teema.

Lauri Tabur
Peatoimetaja

Politsei- ja Piirivalveameti loomine: ühendamise tagamaad, protsess ja analüüs

Ott Lumi

Meta Advisory Group

Agu Uudelepp

Meta Advisory Group

Lauri Tabur

Sisekaitseakadeemia rektor

Sissejuhatus

1998. aasta sügisel kogunes tollase siseministri Olari Taali eestvõttel Politsei-ametis töögrupp, kellele seati ülesandeks panna kokku Eesti Politsei arengukava ja viia see heakskiitmiseks Vabariigi Valitsusele. Stsenaariumimeetodil koostatud arengukava saigi 09.03.1999 heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse istungi protokollilise otsusega nr 10. Kuigi mitmed selles arengukavas seatud eesmärgid jäid kiire arengutempo tõttu lihtsalt saavutamata, sai üks arengukava raames pikalt arutatud teema, politseiasutuste arvukus ja juhtimine, asjaosaliste peades settida ligi kümme aastat, enne kui uuesti planeerimisse võeti. Seekord juba uues kontekstis ja oluliselt laiemapõhjalise eesmärgipüstitusega.

1. jaanuarist 2010 alustaski tööd ühendatud Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi ka „ühendamet“). Algjärgnev ülevaade sisaldab ühendameti moodustamisega seotud avaliku halduse reformiprotsessi kirjeldust ja kokkuvõtlikku analüüsi. Kokkuvõtva analüüsi osas keskendutakse järgmistele punktidele: reformi taust, reformi võtmeküsimused, reformi kavandamine ja elluviimine, reformiga seotud kommunikatsioon ja avalikkuse retseptioon ning reformi kokkuvõte.

Ülevaate baasallikateks on intervjuud 9 politseireformi võtmeisikuga:

Kalle Laanet, siseminister ühendamise algatamise ajal

Jüri Pihl, siseminister ühinemise ettevalmistamise ja korraldamise ajal

Raivo Küüt, Politsei- ja Piirivalveameti juht

Marek Helm, Rahandusministeeriumi asekanstler

Tõnu Hunt, piirivalvevaldkonna juht ühendameti

Erkki Koort, Siseministeeriumi asekanstler

Merle Kungas, Siseministeeriumi asekanstler

Lauri Tabur, Siseministeeriumi nõunik ühendamise algatamisel

Vesteldi ka siseminister Marko Pomerantsiga, kes asus ministeeriumit juhtima vahetult enne ameti juhtide ametisse määramist ja kelle initsiatiivil reformikogemus talletatakse. Lisaks analüüsisid artikli koostajad reformi juhtkomisjoni protokolle, meediakajastusi ning teisi kättesaadavaid allikaid. Raporti lisas 1 on ära toodud sisejulgeolekuvaldkonna olulisemad probleemid, mille lahendamiseks ühendamet loodi. Lisas 2 on ühendameti moodustamise tähtsamad daatumid.

Kuna Politsei- ja Piirivalveamet on tänaseks funktsioneerinud napilt alla ühe aasta, on veel ääretult vara selle loomise ja toimimise protsessile teaduslikult põhjendatud hinnanguid anda. Ajalooline kogemus suurte organisatsioonide reformimisel on näidanud, et hinnanguid seatud eesmärkide saavutamise efektiivsuse osas saab anda alles siis, kui organisatsioon on läbinud vähemalt paar eelarve planeerimise protsessi, ehk siis Eestis minimaalselt kaks aastat peale reformi läbimist. Sellegi poolest on alljärgnev oluline retrospektiivne kaasusanalüüs, fikseerimaks läbitud muudatuste protsessi just sellisena, nagu osalised seda vahetult mäletavad ja tõlgendavad.

1. Reformi taust

Mitme kõnealuse reformi võtmeisiku väidetest võib järeldada, et ideed erinevate sisejulgeolekustruktuuride põhjalikuks reformimiseks ringlesid juba mõnda aega. Ajalukku vaadates leiame politseireformi juuri juba arengutest, mis leidsid aset 1990ndate aastate esimeses pooles. Eelpool mainitud 1998. aasta politsei arengukava nägi ette, et Eestis võiks muuhulgas olla 4 politseiprefektuuri, tollal oli neid 17.

Aastatel 2000 ja 2001 arutatud ja kinnitatud raamdokumendid „Politsei valdkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006”, „Piirivalve arengusuunad aastani 2007” ja „Päästevaldkonna arengusuunad aastani 2007” olid järgmised olulised raamistikud sisejulgeoleku planeerimisel. Nende dokumentide koostamisel tekkinud tulevikule orienteeritud diskussioon sisejulgeoleku tõhustamise üle sillutas juba märksa selgemalt teed eelseisvatele reformidele. Näiteks Politsei arengukava tegemiseks loodud politseinõukojas, kus osalesid ka mitmed erasektori tippjuhid, toimunud diskussioonides jõuti arusaamale, et politseisüsteemi tuleks muuta märksa efektiivsemaks. Sisuliselt otsustati juba toona, et politsei oleks mõistlik restruktureerida nelja tömbekeskuse ümber, sama puudutas ka piirivalvet ja päästeameteid.

Ühendameti moodustamise loogiline eelprotsess oli kunagisest 13 prefektuurist nelja politseipiirkonna moodustamine. Aastatel 2003–2005 toimus selles

mõttes üldine korrastamine: sisejulgeolekuvaldkonnas moodustati 4 prokuratuuri piirkonda, 4 kohtupiirkonda, 4 piirivalvepiirkonda, 4 prefektuuri, 4 päästeameti piirkonda, 4 kodakondsus- ja migratsiooniameti piirkonda jne. Idee Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ning Piirivalveameti ühendamiseks oli olemas kitsamates ringkondades juba 1990ndate aastate lõpus, kuid oli mitmeid teisigi alternatiivseid mõtteid sisejulgeoleku valdkonna reformimiseks.

Siiski võttis piisavalt palju aega, enne kui ideed tegelikkuseks vormuma hakkasid. Esimene ideekavand politseireformi läbiviimiseks hakkas sündima 2006. aastal, mil siseministri kohuseid täitis Kalle Laanet. Ennekõike 2005. ja 2006. aasta hüppelised eelarvekasvud tõid ministeeriumi toonase juhtkonna jaoks selgelt päevakorda küsimuse sisejulgeoleku ametkondade toimimise efektiivsusest.

Küsimus Piirivalve organisatsiooni tulevikust oli teravalt esile juba siis, kui Siseministeeriumi valitsemisalas asuv Piirivalve eraldati kaitseväge planeerimisprotsessist (ja sellega seonduvast ressursijaotusest). Spetsiifilisem probleem, mis haldussuutlikkuse probleemi teravdatult vaatama sundis, oli Eesti liitumine Schengeni alaga. See tõi kaasa piirivalve jaoks mastaapsed muudatused. Ei olnud vaja enam vaid välispiirile orienteeritud piirivalve struktuuri, vaid teenuskeskset euroopalikku piirivalvet, mis oleks osa politsei ühtsest infosüsteemist ja teiste ametkondadega integreeritud. Samuti tekitas küsimusi Piirivalveameti suutlikkus absorbeerida ulatuslikke Euroopa vahendeid.

2. Reformi ettevalmistamine

Kalle Laaneti ministriksoleku ajal, 2006. aasta suvel, viidi läbi 3–4 ajurünakat, kus kaardistati erinevate sisejulgeolekuasutuste funktsioone ja arutati võimalusi efektiivsuse tõstmiseks. Teisiti öeldes, reformivajadus teadvustati esmakordselt tiptasemel. Ministeeriumis kaardistati siseministeeriumi haldusalas olevad probleemid (vt Lisa 1) ja 2006. aasta lõpuks oli algne reformivisioon analüütilise memo näol olemas. Lähenevatest valimiste tõttu ei olnud otstarbekas reformiprotsessi tol hetkel algatada. Seega ootas siseministri positsioonile asunud Jüri Pihli ees teatud algne eelkaardistus ja tunnetus, et muudatuste ettevõtmine on vajalik.

2007. aastal võimaldas reformi jõuliselt poliitika päevakorda tuua ka selge tunnetus kehvemaks muutuvast eelarveperspektiivist. Pihl, keda võib õigustatult pidada politseireformi käivitajaks, moodustas probleemide ametlikumas vormis kaardistamiseks 13.04.2007 käskkirjaga nr 57 tööühma, mida juhtis ministeeriumi kantsler Märt Kraft. Ühema liikmeteks olid veel Raivo Aeg, Roland Peets, Mari Pedak, Marek Helm, Merle Kungas ja Lauri Tabur.

Töörühma protokollidest on näha, et ametite juhid suuremas osas nõustusid Siseministeeriumi analüüsiga sellest, mida tuleks ette võtta sisejulgeoleku valdkonna juhtimise tõhustamiseks. Samuti tellis antud töörühm Siseministeeriumi Brüsseli atašee Kristo Pöllult analüüsi, mil moel sisejulgeoleku valdkonna juhtimine teistes Euroopa Liidu riikides korraldatud on. Töörühma esimesel koosolekul 18.04.2007 visandas Mari Pedak skeemi võimalikest liitumiskohtadest:

- põhifunktsioonid, mille integreeritud korraldamisel on võimalik saavutada olulisi kvalitatiivseid muutusi;
- tugifunktsioonid (logistika), mille integreeritud korraldamisel on võimalik saavutada olulisi kvantitatiivseid muutusi ehk kokkuhoidu ja ratsionaalsust;
- regionaalfunktsioonid (nii klienditeenindus kui riigi nimel tehtavad toimingud), mille parema korraldamise tulemusena võidab klient ja mis tagab parima koostöö erinevate põhifunktsioonide vahel. Regionaalsed üksused täidaksid regioonis põhifunktsioone ja ei tegeleks (või tegeleks minimaalselt vajalikus mahus) tugifunktsioonidega.

Samal koosolekul kõlasid ka esimesed kriitilised noodid reformi osas. Roland Peets tõi välja, et tema hinnangul otsest sünergiat piirivalve põhitegevuste osas liitmine kaasa ei too. Puutepunkte piirivalve põhitegevuses nägi ta päästetegevuses koos politsei ja päästametiga ning piiride valve valdkonnas politsei ja KAPOga; lisaks pidas otstarbekaks ühist riskianalüüsi.

Esimesel koosolekul lepiti ka kokku, et maiks 2007 peavad paigas olema eesmärgid ja umbkaudne ajakava. Õiguslikult peeti võimalikuks reformi toimumist kõige varem 2009. aasta algul (Töörühma koosoleku protokoll nr 1).

Koosolekule järgnenud nädalate jooksul analüüsisid töörühma liikmed ühendstruktuuri loomise vajadust ja riske ning kaardistasid selle, milline võiks olla ühendstruktuuri loomise projektiorganisatsioon.

Olulisemate lahendamist vajavate probleemidena toodi mõttevahetustes välja järgmist:

- Häid spetsialiste on Eestis järjest vähem, nende hind on järjest kõrgem ning kõik nimetatud 3 asutust konkureerivad nende pärast. Ühendasutuse tegevuse tagamiseks ei ole vaja komplekteerida nii suurt hulka tippspetsialistide vakantseid ametikohti, mille tulemusena on võimalik olemasolevatele spetsialistidele maksta märkimisväärselt suuremat palka.

- Tehnika arenedes on nimetatud kolme asutuse arendustegevuse tase ebahütlane ning arendused omavahel sageli mitteühilduvad. See tekitab töökeskkonna ebahütlase arengu neis asutustes (eriti IT osas). Ühise arenduseelarve- ning meeskonnaga on võimalik teha suuri arenguhüppeid mitme ebahütlase tasemega pisikese asemel.
- Asutuste õiguslik teenistuskeskond on teenistustingimuste osas märkimisväärselt erinev ning ebahütlane. Kuigi piirivalveteenistuse seaduse jõustumisega käesoleva aasta juulis piirivalvurite teenistlik keskkond paraneb, on sisejulgeolekustruktuuride palkade, hüvede ning muude sotsiaalsete garantiide struktuur ja ulatus jätkuvalt erinev. Üks-ühene õiguslik teenistuskeskond lubaks ühtlaselt heale tasemele tõsta käsitletava kolme sisejulgeolekuasutuse teenistuskeskonna, sealhulgas võimaldaks tõrgeteta ametkonnasisest rotatsiooni.¹

Olulisemate riskidena toodi välja:

- ebapiisav kommunikatsioon muutuste käigust ning paranevatest tingimustest nii organisatsiooni sisse kui ka partneritele. Töö tingimused ei saa muutuse tulemusena halveneda. Kommunikatsioon on muutuse käigus esimeseks võtmeteguriks;
- IT infrastruktuuri valmimise hiline mine. Vajalik on ühendasutuse IT struktuur valmis ehitada enne ühendasutuse käivitumist. IT infrastruktuuri tõhus käivitumine on muutuse käigus teiseks võtmeteguriks;
- ühendatavate asutuste töötajate vähene kaasamine. Kaasamine võimaldab muutuse erinevaid negatiivseid aspekte võimalikult optimaalse ajaga läbida. Sellele aitab kaasa nii toimiv kommunikatsioon kui ka IT süsteemi olemasolu;
- ühtse õiguskeskkonna valmimise viibimine. Et ühendasutuse üheks eesmärgiks on selle töötajate töökeskkond ning sotsiaalsed garantiid ühtlaselt heale tasemele tõsta, siis on sellise õiguskeskkonna õigeaegsel valmimisel uue asutuse tõhusal käivitumisel samuti võtmetähtsus.²

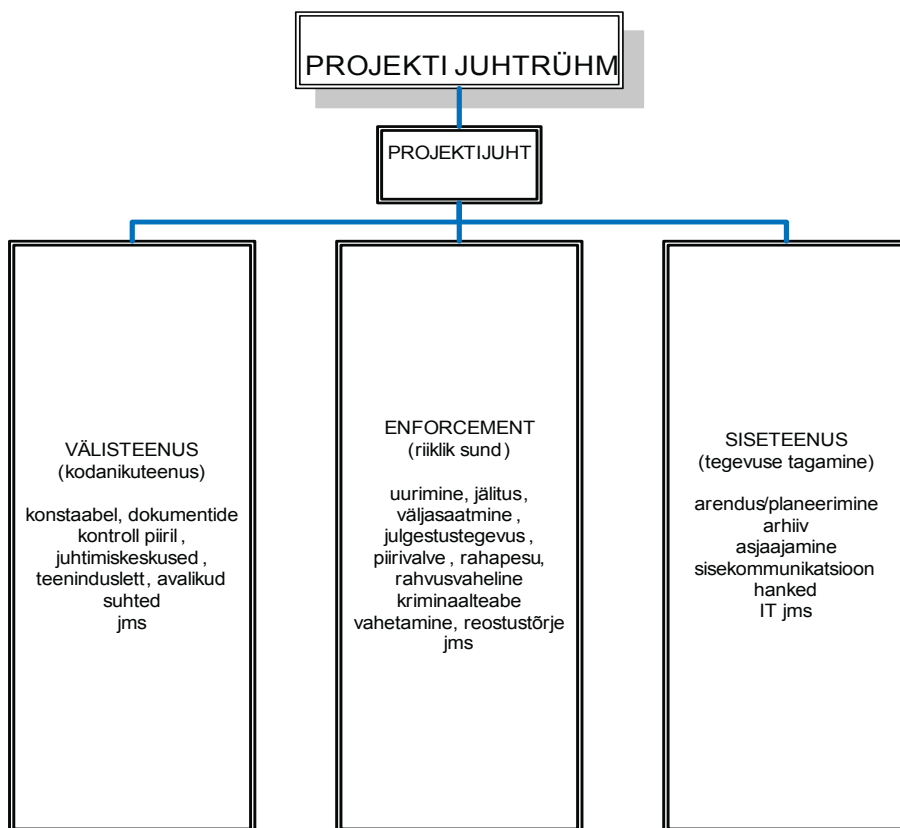
Hinnates ees seisva töö mahtu ning ka hiljutist Maksu- ja Tolliameti loomise kogemust, tegi tööriühm ettepaneku, et ühendameti loomiseks tuleb täiskohaga palgale võtta projektijuht ja kolm alamprojektide juhti. Lisaks leiti, et kindlasti vajab projektiorganisatsioon isikut või isikuid, kes vastutavad projekti tegevuste kommuniqueerimise eest.

¹ Esialgsed ettepanekud ning ajakava Politsei ameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus ja migratsiooni ameti ühtseks struktuuriks ühendamise korraldamiseks, edaspidi EP PPA ÜK.

² EP PPA ÜK.

Töörühm rõhutas, et ametite ühendamisel peavad liitumise osalised olema võrdväärsed partnerid, valmis koostööks ja liikuma edasi, et jõuda strateegia püstitatavate sihtmärkideni. Selle saavutamiseviisina nähti ühinemisstrateegia väljatöötamiseks konkreetse projekti loomist. Plaani kohaselt pidi projekti eesmärgiks olema täita lüngad ametite vahel sellistes valdkondades, nagu tege-lik valmisolek ühinemiseks, strateegiline juhtimine, organisatsioonikultuuri ja väärtustega seotud aspektid, samuti isikute käitumine. Tulemuseks oleks pidanud olema ühine visioon, väärtused ja missioon ühinenud ametis ja tase strateegilises mõtlemises, kogu protsessi juhtimine oleks planeeritud korrektselt ning organisatsiooni siseselt vajalikul tasemel tutvustatud, organi-satsiooni liikmete poolt omaks võetud ja toetatud.³

Skemaatiliseltselt pakuti välja alljärgnev projektiorganisatsioon:



Allikas: EP PPA ÜK

³ EP PPA ÜK

Ajakava kalkuleerimisel võeti aluseks põhimõte, et uuele ühendorganisatsioonile ülemineku peab toimuma rahulikult ning läbimõeldult. Rõhutati, et arvesse tuleb võtta kõiki kaardistatud riske ning nende maandamistegevusi. Teiseks põhimõtteks oli see, et uue organisatsiooni käivitumiseni pidi vana tõrgeteta toimima jääma. Ajakava koostamisel muutus pilt seetõttu esimesest koosolekust möödunud paari nädalaga konservatiivsemaks. Oma mõju oli ka sellel, et ühendorganisatsiooni loomiseks tuli muuta vähemalt 40 baasestust ja lisaks sadu alamakte.

Sellest lähtuvalt leiti, et loodav organisatsioon saab tegevust alustada mitte varem kui 2010. eelarveaasta algusest. Küll aga pakuti välja, et kohe tuleks alustada IT organisatsiooni liitmist. Hiljem selgus, et sellest hoolimata osutus just IT valdkonnaga seonduv ühendamisjärgselt üheks keerukamaks probleemiks. Pakuti ka välja, et ühendasutuse loomist võiks kaaluda etapiviisilisena, jättes vajadusel mõned funktsionaalsused toimima paralleelselt.

Kokkuvõtlikult esialgne ajakava:

Rajamärk	Tegevus
2007 mai	Ühendamise projekti algus
2007 mai	Ühise õigusliku teenistuskeskonna loomise algus
2007 juuni–juuli	Projektijuhi leidmine/projektimeskonna moodustamine
2007 august	Projektiplaani fikseerimine
2007 august	IT ühendstruktuuri loomise algus
2007 september	SKA õppes arvestatakse uue ühendasutuse loomise temaatikaga
2008 jaanuar	Alamprojektide (3) tegevuse käivitamine
2008 detsember	Ühendasutuse struktuur kokku lepitud
2009	Otsus ametkondliku atribuutika muutmise/uuendamise osas
2009 jaanuar	Uue asutuse eelarve kujundamine
2009 juuli	Õiguslik valmisolek ühinemiseks
2010 jaanuar	Ühendasutuse keskasutus alustab tööd
2010	Neljale regionaalsele keskusele ülemineku

Allikas: EP PPA ÜK

Töö käigus ajakava täpsustus ning sellele lisandusid ka uued osad. Näiteks ei ole esialgses tabelis kirjas, mis ajal valitakse ühendameti juht ning määratakse valdkonnajuhid ja prefektid. Samas ei sõltunud ühendameti juhi määramine ka ainult siseministeriumist ja selle haldusalast, vaid vaja oli parlamendi poolseid täpsustusi õiguskorras.

3. Reformi võtmeküsimused

3.1. Tööjõu optimeerimine

Alljärgnevalt toome ära reformiprotsessis enam poleemikat põhjustanud probleemküsimused.

Tööjõu optimeerimine erinevates lõikudes oli kahtlemata üks reformi sihtmärke ja on seda jätkuvalt ka ühinenud organisatsioonis. Näiteks logistika valdkonnas vähendati töötajate hulka ligemale 20% võrra. Samas on logistikaosakonna funktsioonid põhjalikult ümbermõtestatud. Logistikaorganisatsioon vanas politsei organisatsioonimudelil koosnes abitööjõust (mehaanikud, koristajad jne). Nüüdses tähenduses on logistikaorganisatsiooniga liidetud ka planeerimis- ja analüüsifunktsioonid. Loogika oli selles, et standardiseerida kõik protseduurid maksimaalselt ning finantsinimestele jääks kontrollifunktsioon ressursside otstarbeka kasutuse eest. See omakorda on tekitanud teatud pingeid ja väljakutseid, sest näiteks keerukat andmehaldusprogrammi SAP peavad õppima kasutama ka need, kelle infotehnoloogiline vilumus vanas situatsioonis oli küllalt algeline.

3.2. Teenistusastmete süsteem

Üheks sõlmküsimuseks, mis põhjustas ulatuslikku poleemikat nii organisatsiooni sees kui ka väljaspool, oli kahtlemata teenistusastmete süsteemi juurutamine tekkivas ühendametis. Süsteemi kriitikute keskne argument on, et valitud lahendusega suudeti küll vähendada Piirivalveametis esinenud tõrksust reformi suhtes, kuid sisuliselt on lahendus ebalooiline.

Seda, et arutelu karjäärisüsteemi üle kujuneb reformi käigus kõige tundlikumaks, tajusid ka reformi juhtrühma liikmed. Nagu selgus intervjuudest, oli vahepeal tõsiselt päevakorras ka variant, et politsei ja piirivalve jätkanukski eraldi karjäärisüsteemidega. Kaalumisel oli ka variant, et minna üle täielikult tsiviilsüsteemile. Veel oli kaalumisel variant, et piirivalve ja politsei aastmed ühilduksid järk-järguliselt. Lõpplahendusena jõuti siiski arusaamale, et parem on luua uus, ühtne süsteem.

Üks tõik, mis rääkis auastmete loogikal põhineva süsteemi loomise kasuks, tulenes ka ajaloolisest aspektist, et piirivalveameti ohvitseridele oli tulenevalt militaarsest taustast andnud auastmed president.

Seega oleks olnud näotu hakata neilt riigipea poolt antud auastmeid ära võtma. Lisaks olid piirivalve töötajad harjunud, et nende auastmed saavad edeneda vaid ülespoole ning teatud intervalliga on lootus saada uued, senisest kõrgemad pagunid. Politseis oli loogika teistsugune ning auaste oli seotud ametikohaga. See tõi kaasa piirivalves töötavate inimeste jaoks ebaloogilise olukorra, kus ametikoha vahetus võib tähendada senisega võrreldes „madalamaid“ paguneid.

Reformi kavandajad ei tahtnud ühtse karjäärisüsteemi loomise taotlusest loobuda pikemaajalise mastaabiefekti loogikast tulenevalt. Ühtse karjäärisüsteemi loomine võimaldas märksa suuremat mobiilsust ja võimalusi süsteemi siseselt. Teiseks, kui mõelda veel kaugemale, muudab avaram karjääriväljavaade sisejulgeoleku teenistuse atraktiivsemaks ka Sisekaitseakadeemiasse õppima asuvatele noortele.

Auastmete osas oli üheks raskeks küsimuseks see, kuidas nimetada vaheastet. Politseikindral ja politseikolonel kõlasid loogiliselt ja suupäraselt, kuid militaarterminoloogiast pärit vaheastme aunimetused (nt brigaadikindral) ei sobitunud tsiviilstruktuuri. Arutlusel oli erinevaid variante nagu näiteks kindral-komissar, kuid lõpuks jäi sõelale kindral-inspektori nimetus.

Auastmete määratlemisel tekitas probleeme ka piirivalvealase kõrghariduse omandajate tulevane staatus. Õppima asumisel olid nad arvestanud, et saavad leitnandi aukraadi, kuid reformi tulemusel said lõpetajatest hoopis kons-taablid. Ühendameti loomise ettevalmistamisel võeti seda probleemi arvesse, kuid arvestades kogu protsessi kiiret läbiviimist, ei olnud võimalik põhjalikumaid maandamisstrateegiaid ette valmistada.

Hoolimata teistest argumentidest võiks siiski öelda, et teenistusastemete süsteem sellisel kujul oli peamiselt politsei ja piirivalve poole kompromissi leidmise vajadusest tulenev lahendus.

3.3. Sotsiaalsed garantiid

Sotsiaalsete garantiide osas põhjustas enim poleemikat eripensionisüsteem. Varem oli piirivalvurite pensionile mineku iga 55 ja politseil 50. Oli selge, et süsteem oli vaja ühtlustada. Reformijate sooviks oli sätestada ühtseks määraks 50, kuid lähtuvalt riigi üldisest poliitika suunast tõmmata eripensionisüsteemi koomale, sätestati ühtseks pensionieaks 55 eluaastat.

3.4. Ühendameti struktuur

a) Keskkriminaalpolitsei positsioneer

Keskkriminaalpolitsei positsioneer oli üks reformi käigus palju vaidlusi põhjustanud teemadest. Tegelikult oli see debatt Eesti sisejulgeoleku sfääris kestnud juba mõnda aega. Arvamuste gamma selles küsimuses oli küllaltki lai. Ühes äärmuses on olid need, kes nägid Keskkriminaalpolitseid eraldi iseseisva asutusena. Teises äärmuses need, kelle meelest Keskkriminaalpolitsei peaks olema üks osakond tavapolitseis. Ühendamise käigus sündinud kompromiss ongi laias laastus „kirik keset küla”. Keskkriminaalpolitsei kompetentsid on endiselt koondatud PPA struktuuris ühte eraldi osakonda ja Keskkriminaalpolitsei osakonnajuht kuulub PPA juhtkonda.

Keskkriminaalpolitsei positsioneerist lähtuvalt tuleb välja huvitav aspekt. Kui vaadata pelgalt organogrammi, siis tegi politsei pool ühendameti moodustumise protsessis läbi suurema muutuse kui teised kaks poolt. Kui enne liitumist eksisteerinud Politseiamet oli ühtne staabiorganisatsioon nii korra- kaitse- kui kriminaalsuunale politseis, siis pärast ühinemist tekkis neile kaks eraldi juhtimistasandit.

Seoses kriminaalpolitsei reorganiseerimisega kaotati eraldi ka iseseisev Julgestuspolitsei, kelle jaoks see muudatus ei tulnud samuti kergelt, lähtuvalt organisatsiooni tugevast identiteedist. Julgestuspolitsei on uues organisatsioonis Kriminaalpolitsei osakond.

b) orkestrite ühendamine

Omaette poleemika sündis teemal, mida teha kahe eraldi eksisteerinud politsei ja piirivalve orkestriga. Teema jõudis mitmete erinevate ajalehtede veergudele. Teemat kajastas isegi Eesti Rahvusringhääling, tehes seda küllalt valulikes toonides (Uudise pealkiri: „Eesti jääb ühe orkestri võrra vaesemaks”).

Tegelikkuses oli migratsiooniameti, piirivalveameti ja politseiameti ühise orkestri loomine olnud jutuks juba mõnda aega. Valuline oli see aspekt, et 55 liikmest sai uues koosseisus jätkata 38. Samas toimus orkestri liikmelisuse määramiseks konkurss. Politsei- ja Piirivalveamet põhjendas orkestrite ühendamist eelarveliste kaalutlustega ja ka sellega, et nende põhifunktsioon on sisejulgeoleku tagamine, kuhu tuleb keskselt panustada. Avalikkusele oleks ilmselt võinud orkestrite ühendamist põhjendada inimlikuma ja avameelsema nurga alt.

Juriidiliselt oli sarnaseid probleeme veel, näiteks lennusalga või muu sellisega. Avalikkuse jaoks need siiski nii suureks probleemiks ei kujunenud ja olid tänu sellele emotsionaalselt lihtsamad läbi viia.

3.5. Tugiteenuste tsentraliseerimine

Reformi üheks oluliseks proovikiviks sai suutlikkus tsentraliseerida ühendameti tugifunktsioonid. Algust oli sellega tehtud juba enne reformi. Näiteks Siseministeerium oli juba 2005. aastal endale ülesandeks võtnud, et ta läheb üle ühtsele infosüsteemile, aga seda ei suudetud ellu rakendada. Tõsi, osa andmebaase olid ühtlustatud juba enne liitumise algust. Schengeni liitumisega seoses ühendati Politsei ameti, Piiripalveameti ja Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti andmebaasid ühtse Euroopa andmebaasiga. Raadioside süsteem oli ametitel samuti ühine. Sellega olid liitunud ka Kaitsepolitsei ja Päästeamet. Samuti oli käivitatud juba aasta enne liitumist asutuste ühine infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT), mille moodustamisega jõuti lõpule 2009. aasta lõpuks. Samas on selge, et andmebaaside lõplik ühendamine võtab veel aastaid aega. 2009. aasta veebruaris tegi Siseministeerium hanke ka konsultandi leidmiseks, kes tugifunktsioonide tsentraliseerimist suudaks nõustada, kuid hange ebaõnnestus.

Intervjuudest tuli välja, et tugiteenuste ja ühendatud infosüsteemi korralkult töölesaamist peetakse praegu üheks olulisemaks teemaks. Ühendameti juhid leiavad, et väiksed korralduslikud takistused igapäevatoos võivad pikas perspektiivis töötajate motivatsioonile halvasti mõjuda. See omakorda võib kaasa tuua olukorra, kus pakutava avaliku teenuse kvaliteet muutub kehveks ja ühendameti maine avalikkuse silmis langeb.

3.6. Sümbolikaga seotud probleemid

Pika ajaloo ja erinevate traditsioonidega organisatsioonide ühendamisel kerkitab paratamatult üheks võtmeküsimuseks see, kuidas ühendada mittemateriaalseid sümbolilise tähendusega kategooriaid.

Kultuurilist aspekti väljendab hästi vaidlus organisatsiooni nime ümber. Nimi, milles mõlemad suuremad liituvad pooled on esindatud, väljendab taaskord teatud läbirääkimiste kompromissi.

Omaette poleemika leidis aset ka diskussioonis teenistumundrite ümber. Üle-euroopalise politsei direktiivi kohaselt oli mõnda aega tagasi otsustatud, et kõikjal Euroopa politseiorganisatsioonides minnakse üle sinistele mundritele.

Ühinemisläbirääkimiste käigus argumenteeris piirivalve pool omapoolselt vajadust säilitada roheline vorm. Kompromissina sündis otsus säilitada rohelised vormid niikaua, kui saabub aeg nende välja vahetamiseks.

4. Reformi elluviimine

Antud reformi võib õigustatult pidada üheks mahukamaks, mida Eesti avalikus halduses kunagi tehtud on. Seetõttu võib öelda, et selle kavandamine ja elluviimine niivõrd lühikese aja jooksul on isegi omamoodi ime. On palju väiksemaid muudatusi, mis takerduvad kõikvõimalikesse detailidesse. Ilmselt oli reformi sellisel kujul rakendamine ka mitmete kokkusattumiste tulemus. Oma osa mängis siin ka üldine majanduskriis, mis sundis ühelt poolt vahendeid kokku tõmbama, teisalt aga tingis selle, et kõikidel poliitika protsessi osapooltel oli endal probleeme nii palju, et aega ühendameti moodustamise debatis osalemiseks jäi paratamatult vähem, seega usaldati piisavalt palju reformi planeerinud ametnikke.

Reformijate enda sõnul reformi tehes otseseid eeskujusid ei olnud, küll aga kasutati alternatiivide kaardistamisel nii erinevate riikide kui ka siseriiklike haldusreformide näiteid. Üheks välisriigiks, kelle analoogset reformi vaadeldi, oli Ungari. Tõsi, Ungaris oli reformi läbiviimine veelgi raskem, sest seal tuli asutuste liitmiseks muuta ka põhiseadust. Ühinemise ettevalmistamisel analüüsiti ka teiste Euroopa riikide politsei ja piirivalve ülesehitust, lahti kirjutati Iirimaa, Hollandi, Taani, Islandi, Rootsi, Norra, Austria ja Saksamaa süsteemid. Otseselt välisriikide eeskujusid oli siiski keeruline leida ning mõttetu kopeerida, sest iga riigi olukord, seda eriti piirivalve organisatsiooni positsiooni osas, oli erinev. Näiteks Tšehhi Vabariigis liideti piirivalve ja politsei varem kui Eestis, kuid seal liitumine kuigi palju poleemikat ei tekitanud.

Üks siseriiklik eeskuju, mida kasutati, oli Maksu- ja Tolliameti liitmise kogemus. Eestis mängis kahtlemata olulist rolli ka piirivalve ajalooliselt tugev identiteet, mis tulenes nii militaarsest taustast kui ka objektiivsest rollist Euroopa Liidu idapiiri valvurina.

Osa reformiga seotud asjaosalisi viitas, et üks oluline elluviimise puudujääk oli see, et organisatsiooni etteotsa ei pandud enne reformi käivitamist kohe inimesi, kes olid ise reformi tulihingelised pooldajad. Projektrühm koostati küll potentsiaalsetest reformi vedajatest eri asutustes, aga ametkonnad töötasid osalised reformisuundadele vastu. See tekitas kogu organisatsioonis segadust.

Kõik reformi osalised olid seda meelt, et kõik laabus siiski suuremate tõrgeteta tänu reformiprotsessi juhi Marek Helmi professionaalsele tegutsemisele. Sellega seoses tõsteti esile, et toonane siseminister Jüri Pihl tegi väga õige valiku, pannes reformiprotsessi vedama isiku, kellel polnud sellega seoses isiklikke huve ja kellel polnud sellel hetkel ka muid mahukaid ülesandeid. Tõsi, esines seisukoht, et oleks tulnud kasuks, kui Marek Helm oleks ise ka sisejulgeoleku struktuuris vähemalt mõnda aega jätkanud.

Reformi elluviimist koordineerinud juhtrühma puhul tasub esile tõsta veel selle oskuslikku koostamist.

2007. aasta oktoobris Marek Helmi poolt ministri käskkirjaga moodustatud juhtrühma kuulusid isikud, kellel oli oma asutustes arvestatav autoriteet ja kellel oli ka see potentsiaal, et reformi tulemused oma asutustes legitimeerida. Kusjuures reformi juhtrühma liikmete kutsumine rühma liikmeks toimus kokkuleppel toonaste asutuste peadirektoritega. Samas oli reformi projektrühma olemasolu nõrk külg see, et mitmed selle rühma liikmed, eesotsas Helmi endaga, ei jätkanud ministeeriumis ega PPA-s. Sellega seoses läks kaotsi teatud osa kompetentsist, mis reformi käigus tekkis.

Esimene tõsisem poliitilise tasandi arutelu seoses reformiga leidis aset 2008. aasta 31. jaanuaril valitsuskabinetis. Käsitleti reformi üldkontseptsiooniga seotud keskseid küsimusi, nagu milline saab olema karjääri süsteem ja milline saab olema tugisüsteem.

Võib öelda, et poliitilisel tasandil valitses kogu kavandamise ja elluviimise ahe-
las küllaltki konsensuslik õhustik. Kuigi 2007. aastal ametisse astunud Andrus Ansipi valitsuse koalitsioonilepingus seda reformieesmärki otseselt kirjas ei olnud, oli alates reformiplaanide avalikkuse ette jõudmisest poliitilisi vastuhääli suhteliselt vähe. Ka opositsioon suhtus pigem neutraalselt ja vaikivalt, mis on märk siseturvalisuse valdkonna suhtelisest konsensuslikkusest.

Probleemid poliitilisel tasemel kerkisid hilisemas faasis, kui Riigikogus menetleti politsei- ja piirivalve seadust. Kindlasti tekitas üksjagu närvilisust 2008. aasta pingeline eelarveõhustik, aga kahtlemata käivitus ka erinevate huvirühmade lobitöö. Parlamendi õiguskomisjon käsitles seadust suhteliselt kaua. Eelnõu ringles parlamendis kokku seitse kuud, mis kindlasti reformi planeerimise tempole kasuks ei tulnud. Olukorda raskendas ka Justiitsministeeriumi väljatoodud korrakaitse seaduse eelnõu. Esialgne mõte oli selles, et politsei töö sisu reguleerivad aspektid lahendatakse just selle seadusega, kuid kuna korrakaitse seadus jäigi parlamendis toppama, siis tekkis vahe-

peal ettepanek, et võib-olla tuleks siis edasi lükata ka ühendatud seaduse loomine. Kompromissina lepiti siiski kokku, et politsei töö sisu reguleerivad sätted tõsteti samuti ümber politsei- ja piirivalve seadusesse. Tõsi, see vormus alles napilt enne ühendameti tööle rakendumist, 2009. aasta detsembris. Seaduse menetlemise venimine tingis ka selle, et Politsei- ja Piirivalveameti juhi paikamääramine viibis. Reformi planeerijatel oli kindel kava teha see samm juba märksa varem. See andnuks juhile võimaluse ise protsessides osaleda. Samas sai uus juht siiski paika pool aastat enne seaduse rakendumist, mis lõi paraja puhveraja.

Reformi juhtrühm käitus reformi lansseerides väga professionaalselt. Ameti juhtidele anti esmalt võimalus oma ametkondades tutvustada reformi ideestikku. Nagu tagantjärele selgus, ei rakendanud ametite juhid seda võimalust ning tõenäoliselt erinevatel põhjustel. Oli neid, kes lootsid, et reform jääb ära, ja ilmselt ka neid, kes pelgasid teema vastuolulisuse tõttu võimalikku ebapopulaarsust enda peale tõmmata.

Samuti oli professionaalne reformi juhtrühma arusaam, et esmalt tuleb tegeleda maksimaalselt funktsioonide ja teenuse kvaliteediga ning struktuuride joonistamine jätta võimalikult hilisesse faasi. Nagu asjaosalised ise tunnistasid, see siiski täiel määral ei õnnestunud.

Üks oluline etapp reformi tutvustamisel oli 2009. aasta suvel aset leidnud maakondlik tuur, mille käigus ministeeriumi esindajad tutvustasid piirkondades reformi vajadusi ja eesmärgi. Kuid nii nagu selgus intervjuudest, jättis see siiski töötajad suhteliselt külmaks. Elav diskussioon algas hetkest, kui debatt jõudis küsimusteni sotsiaalsetest garantiidest loodavas organisatsioonis ning karjäärisüsteemini.

Reformi kavandamise ja elluviimise faasis langes ministeeriumile väga suur koormus. Kuna samaaegselt toimus nii SMIT-i ja ka Ühendatud Häirekeskuse moodustamine, siis tähendas see ministeeriumi kesk- ja juhttasandile väga suurt koormust. Kui lisada siia veel ka ministeeriumi tabanud eelarvekärped, siis võib öelda, et teatud määral võis reformi mõnede osade kvaliteet ka sellest tulenevalt kannatada.

Elluviimist analüüsides võib öelda, et arvestatava pitseri vajutas sellele ambitsioon valmistada kõik ette väga lühikese aja jooksul. Elluviimise kvaliteedi seisukohalt oleks tulnud enne ette valmistada ja ühtlustada kõik tugisüsteemid ja seejärel asuda struktuuri reformimisele. Paraku tuleb aru anda, et antud keskkonnas polnud see praktiliselt võimalik.

5. Reformi kommuniqueerimine

Ühendameti loomise ettevalmistamise käigus pandi paika kommunikatsiooni fookus ja kaardistati peamised side- ja sidusrühmad. Nendega suhtlemiseks määratleti võimalikult efektiivsed kanalid ning töötati välja sõnumid lähtuvalt erinevate sihtgruppide ootustest, eesmärkidest ja võimalikest hirmudest seoses ühendameti loomisega.

Avalikus debatis ja avalikkuse jaoks tervikuna kujunes reformi käigus tõenäoliselt kõige probleemsemaks küsimuseks Piirivalveameti toonase juhtkonna osaline vastuseis reformile. Avalikkuse ette suuremad vastuolud ei jõudnud, kuid asjaosaliste hulgas olid erimeelsused teada.

Meediapilt peegeldas loomulikult ka reformi käigus kerkinud sisemisi pingeid ja ilmselt võib ka nentida, et nagu ikka, oli ka selle reformiprotsessi juures ilmselt neidki ametnikke allasutustest, kes üritasid meediapilti pahatahtlikult moonutada. Artikli pealkirjad nagu „Ministeerium tahab teha Piirivalvest pätipatrulli“ jt selletaolised, kõnelevad iseenda eest.

Ühendasutuse loomise kommunikatsiooni fookus

Üldgrupp	Alamgrupid
1. Organisatsiooni töötajad	1. politsei 2. piirivalve 3. KMA 4. kõik koos Igas alamgrupis kolm prioriteetset segmenti – keskastmejuhid, kaotajad ja kogu personal
2. Sidusrühmad	1. koostööasutused 2. välispartnerid 3. koalitsioonierakonnad (sh VV) 4. Riigikogu liikmed
3. Avalikkus	1. Eesti inimesed - meediast jälgijad - vahetult teenusega kokku puutujad 2. sisejulgeoleku nõukoda 3. arvamusiidrid

Allikas: Ühendasutuse meediaplaan

Sõnumid sihtrühmade kaupa

Sihtrühm	Sõnumid
Organisatsiooni töötajad	ükski spetsialist ei jää üle, pigem vastupidi; suurem palgafond lubab oma ala parimaid enam tunnustada; töövahendite otstarbekam kasutamine võimaldab tehnika asemel enam investeerida inimesse; suurema asutuse sees enam võimalusi sisemiseks rotatsiooniks; õiguslikult uus teenistuskeskkond viib kõik organisatsiooni osised ühtlaselt heale tasemele.
Sidusrühmad	ühise arenduseelarve- ning meeskonnaga on võimalik teha suuri arenguhüppeid mitme ebaühtlase tasemega pisikese asemel; vajalik u 40 seaduse ja nende alamaktide muudatus.
Avalikkus	inimese jaoks pole vahet, kelle poole edaspidi pöörduda – kõik on üks suur asutus; enam reageerivat jõudu; parem palk võimaldab värvata paremaid inimesi; kannatanu mure lahendatakse kiiremini, kuna on üks inforuum ja pole vaja senises mahus bürokraatiat.

Ühendameti loomise meediakajastuse võib jagada kaheks. Esmalt artiklid, mis käsitlesid üldisi protsesse: kokkuhoidu, võimalikku inimeste koondamist, funktsioonide ühendamist. Teiseks artiklid, mis keskendusid lihtsasti mõistetavatele üksikteemadele: orkestrite ühendamine, politsei- ja piirivalve autode värv vms.

Üldiselt oli meediakajastus neutraalne, ka valusatest teemadest (inimeste koondamine) räägiti peamiselt sisuliselt. Kuna tegemist oli ulatusliku teemaga, tekkis ootuspäraselt ka tagasilööke ning alati ei suudetud neutraalset fooni saavutada. Probleemne oli näiteks 2010. aasta algus, mil maakonnalehtedes reformi kritiseeriti. Üldist fooni see siiski liialt tugevalt ei mõjutanud, algne meediaplaan üldjoontes töötas.

Kokkuvõte

Reformi kavandajate sõnul oli nende kalkulatsioon see, et liidetavate ametiasutuste tugistruktuuride ühendamise abil on võimalik kokku hoida 5–10% halduskulusid. Sisejulgeoleku kulutused eelarves on ligemale 2 miljardit krooni, seega kokkuhoid suurusjärgus 200 miljonit krooni on märkimisväärne. Selle mastaabiefekti tekkimist on praegu veel vara hinnata. Keeruliseks muudab olukorra ka see, et reformi kavandamise ja rakendamise vahelisel ajal on muutunud põhjalikult eelarvekeskkond. Tõenäoliselt võib nõustuda, et reformist tekkinud sääst on teinud võimalikuks selle, et ulatuslike eelarvekärbete tulemusena ei ole sisejulgeoleku tuumfunktsioonide täitmine kannatanud.

Reformi elluviimise kriitikute etteheited puudutavad peamiselt reformi ellurakendamist, mitte niivõrd reformi ideed kui sellist, mille osas on olnud küllalt laialdane poliitiline ja administratiivne konsensus. Kriitikud toovad esile, et elluviimise käigus muundus algne idee (luua uutest alustest toimiv organisatsioon) protsessiks, mille käigus vanad asutused pandi kunstlikult kokku. Teisisõnu, lähenemine oleks pidanud baseeruma funktsioonidel, mitte asutustel. Seda mõõnsid ka osa reformiideolooge, et tulemus oli paratamatult kompromiss ideaali ja saavutatava vahel. Kui algne nn puhas kontseptsioon nägi ette teenuselementide, jõustruktuuride ja planeerimisfunktsioonide koondamist, siis tulemusena säilits iga amet põhiolemuses on struktuuri.

Samuti on kõlanud kriitikute poolt väide, et dubleerimist ameti ja regionaalsete büroode vahel pole suudetud loodetud määral vähendada. Põhilise probleemina toodi esile, et keskastme juhtide töö dubleerimise vähendamine ja efektiivsuse tõstmine pole vajalikul määral õnnestunud.

Samas on põhiolemuses organisatsioon oma struktuurilt muutunud palju efektiivsemaks. Kui enne oli nii kuue piirivalve piirkonna kui seitsme politsei allasutuse piirkondlike organisatsioonide struktuur ja toimeloogika küllalt erinev, siis nüüd on kõik neli Politsei- ja Piirivalveameti teeninduspiirkonda rajatud identsele organisatsioonilisele alusele.

Tõenäoliselt on vara hinnata reformi mõjusid väliskeskkonna suhtes. Ka siseemiselt on reformi tulemuslikkust vara hinnata. Tuleb aru anda, et 1. jaanuar 2010 oli alustava ühendameti jaoks alles stardiplatvorm. Reformiga loodi uued regulatsioonid, kuid sisu on neile asunud andma uus juhtkond.

Võib öelda, et niivõrd kitsas ajaraamis läbiviidud muudatuselt oleks liiga pretensioonikas nõuda saavutatust enamat. Kodaniku teenindamise seisukohalt

on juba küllalt oluline läbimurre saavutatud. Rakendunud on nn ühe teenusakna printsiip, mis tähendab, et ükskõik mis sisejulgeolekuga seotud mure kodanikul on, teenindatakse teda ühest keskusest ja ühtsetel alustel. Teiseks on rakendumas ka ressursside ristkasutus, seda nii patrullide läbiviimisel kui ka muudes teenusloigetes. Selle kohta töid näiteid erinevad intervjuueeritavad ja on tunda, et ka juhtkonna tasemel tunnetatakse seda efekti selgelt. Vähenevad on ka horisontaalse suhtlemise varasem bürokraatlikkus ja konarlikkus. Kui enne suhtlesid mitmed ametid omavahel kirja teel, siis nüüd saab probleeme lahendada asutusesiseselt.

Kindlasti on oluline see, kui võrd tasakaalustatult tunnevad erinevate liitunud poolte ametkonnad oma huvide ja identiteedi esindatust uues organisatsioonis. Mitmed intervjuueeritavad mõnsid näiteks, et paljudel positsioonidel oleks võinud piirivalve taustaga ametnike esindatus olla kõrgem kui praegu on välja kujunenud. Kaalumisel oli kaks erinevat lähenemist, sisekommunikatsioonist ja karjäärisüsteemist tulenev. Peale jäi arusaam, et kvoodipoliitikat ei rakendata ning lähtutakse loomulikust arengust.

Tugifunktsioonide tsentraliseerimine on kindlasti õige samm, mis ei anna mitte ainult efektiivsust, vaid võimaldab ühtlustada ka sisuvaldkonna põhi-protseesse. Samas on teada, et tugifunktsioonide konsolideerimine on rakenduslikust aspektist olnud konarlik, infotehnoloogiline tugi ei ole veel täies ulatuses käivitatud.

Selle käivitamist nähti ette kolmeastmelisena. Kõigepealt oli vaja käima saada põhiregistrid. Teiseks oli tarvilik rakendada reaalselt tööd toetavad registrid. Samas ei ole mitmed uued arendused, nagu näiteks ühendasutuse ühtne majandusinfosüsteem SAP, täielikult käivitatud.

Tõsiasi, mida tasub ka siinkohal korrata, on see, et tugisüsteemide käivitamist häiris kindlasti väga tugevalt alusseaduse ja rakendusseaduste menetlemise hiline mine. Selle tõttu jäi väga vähe aega uute tugisüsteemide ettevalmistamiseks. Samuti oli ajal, mil süsteeme ette valmistati, veel väga palju segadust lõplikult otsustamata personalipoliitika tõttu.

Mõned intervjuueeritavatest leidsid, et organisatsioonikultuuri aspektidele oleks pidanud reformi planeerimise ja läbiviimise käigus rohkem tähelepanu pöörama. Reformi kavandajad leiavad samas, et reformi ettevalmistamisel oli organisatsioonikultuur üks võtmeteemadest. Nähti ette ka seda, et peamised probleemid kerkivad just politsei ja piirivalve vahel, sest Kodakondsus- ja Migratsiooniamet oli tolleks hetkeks niigi teatud identiteedikriisis ning enam

liitumisaldis. Organisatsioonide ajaloolise identiteedi hoidmiseks lepidi kokku, et ametid saavad eraldi oma tähtpäevi edasi pidada, samuti on alles ajalooline sümbolika (nt piirivalvel lipp).

Liituvate organisatsiooni kultuuride ühendamine on pikemaajaline protsess ja lühiajaliselt pole suudetud läbimurdeid saavutada ühtegi tüüpi organisatsioonide puhul — ei äriühingute, erakondade ega avaliku sektori asutuste ühendamisel. Antud juhul on keskne kultuuriline lõhe rohujuure tasandil ja seotud eri tüüpi väljaõppega piirivalves ja politseis.

Politseis on euroopalikku tsiviilkultuuri järk-järgult arendatud ja on selles osas jõutud eeskujulike tulemusteni. Teenusele orienteeritud organisatsioonis on juhil vähene käsuõigus. Tema roll on kujundada tegevuse üldraamistik. Madalama astme ametnikel on avar kaalutusõigus ning otsustusõigus. Sellega kaasneb ka vastutus.

Piirivalveorganisatsiooni demilitariseerumine algas aga alles lähiminevikus seoses eraldumisega kaitseväest. Kultuuriline erinevus kahe organisatsioontüübi puhul on tegelikult fundamentaalne. Militaarmudelis on juhi diskretsioon ulatuslik ja madala taseme ametliku kaalutusõigus väga piiratud. Selline mudel on paratamatult militaarorganisatsiooni toimeleogikasse integreeritud ja läbiv komponent ka väljaõppes. On selge, et ühendameti toimeleogika saab olla ja ongi rajatud teenusekesksele tsiviilkultuurile, kuid selle ühtne juurutamine nõuab aega ja kannatust.

Organisatsioonikultuurist rääkides peab möönma, et ühendameti moodustamise käigus lahkusid mitmed head eksperdid Politsei- ja Piirivalveameti ridadest, mille tõttu organisatsioon kahtlemata kaotas. Samas võib piirivalve reorganiseerimise protsessi lugeda alanuks juba 2007. aastal, mil piirivalve demilitariseerus ja paljud lahkusid kaitseväge.

Tasub lisada, et Eestis ettevõetud ja elluviidud politseireform on oma mastaabilt ja läbiviimise kiiruselt küllalt unikaalne. Siseministeriumi tippametnike info põhjal on Eesti reform pälvinud laialdast tähelepanu nii Euroopa Liidus kui väljaspool seda. Seega tasub nii Siseministeriumil kui ka Politsei- ja Piirivalveametil kindlasti mõelda, mil moel seda unikaalset kogemust välismaailmaga jagada. Ühtlasi on see ka hea võimalus oma võimekuse teadvustamiseks.

SUMMARY

Keywords: police, border guard, merger, internal security, reform, implementation.

Creation of the Police and Border Guard Board The background, process and analysis of the merger

This article deals with the retrospective case analysis of the merger of the Estonian Police Board, Border Guard Board and the Citizenship and Migration Board into a single Police and Border Guard Board in the year 2001. It was the largest organization of public sector reform during the time after Estonia regained its independence, both in terms of the number of employees of the merged institutions (a total of nearly 7000 employees) and of the social significance of the organizations. According to the planners of the reform, their estimate was that by joining the support structures of the state agencies it is possible to cut administrative costs by 5–10%. The expenditures on internal security in the budget are approximately two billion kroons, thus savings in the order of 200 million kroons are significant. The emergence of the effect of economies of scale is still too early to assess. This is made difficult also by the fact that the fiscal environment has changed fundamentally during the period between planning and implementation of the reform. One can probably agree that the savings from the reform have made it possible for large budget cuts not to have resulted in suffering of the core functions of internal security.

The complaints of the critics of the reform mainly concern the implementation of the reform, rather than the idea of the reform as such, regarding which there has been quite a broad political and administrative consensus. The critics point out that in the course of implementation, the original idea (to create an organization functioning on a new base) transformed into a process during which the old institutions were artificially combined. In other words, the approach should have been based on functions rather than on institutions. Some ideologists behind the idea of the reform also admitted that the result was inevitably a compromise between the ideal and the achievable. If the original so-called pure concept provided pooling of the service elements, law enforcement agencies and the planning functions, then as a result, each agency maintained the essence of their own structure.

The critics have also uttered a claim that the duplication between the main office and regional offices has not been able to be reduced to the extent hoped for. The main problems highlighted were that reducing the duplication of the work of middle managers and increasing its efficiency has not been adequately achieved.

However, the essence of the organization has become more efficient in its structure. Before, the structure and the logic of operation of both six Border Guard regions and seven sub-offices of the Police used to be rather different, now all of the four Police and Border Guard service areas are based on an identical organizational base.

It is probably too early to assess the effects of the reform on the external environment. Also, from the inside, it is too early to assess the effectiveness of the reform. One has to acknowledge that January 1, 2010, was only the launch pad for starting the joint agency. The reform created new regulations, but the content for them is going to be provided by the new management.

One might say that from the changes implemented in such a narrow time frame, it would be too demanding to require more of what has been achieved. In terms of serving the citizens, quite a significant breakthrough has already been achieved. The so-called principle of a single service window has been implemented, which means that no matter which internal security related concern a citizen has, he or she is served at one center and on a uniform basis. Second, cross-usage of resources is also being implemented both in carrying out patrols, as well as in other sectors of service. For that, examples were provided by various interviewees and it is obvious that on the level of the management this effect is felt clearly. The earlier bureaucratic and roughness of the horizontal communication has also been reduced. If formerly various agencies used to contact each other by mail, then now problems can be solved internally.

Certainly, it is important how the different agencies of the joined parties feel the representation of their interests and identity in the new organization are balanced. Several interviewees acknowledged, for example, that in a number of positions the representation of officials with the background of border guard could have been higher than is currently developed. Two different approaches were weighed, resulting from the career system and internal communications. What prevailed was the understanding that the quota policy was not going to be applied and natural evolution was to be maintained.

Centralization of support functions is definitely the right step, which not only ensures efficiency, but also will allow harmonizing the basic processes of the field of the contents. It is known, at the same time, that the consolidation of support functions has been a bumpy road from a practical point of view; the information technology support has not yet been fully launched.

The launch was supposed to take place in three stages. First of all, it was necessary to launch the basic registers. Secondly, it was necessary to implement the registers supporting real work. However, a number of new developments, such as the united coherent body of the economic information system SAP of the united agency, are not in full swing.

Also, a fact which is worth repeating here is that the launch of the support systems was definitely bothered very strongly by the delays in the processing of the ground law and implementation laws. It entailed, first, that in principle there was very little time to prepare the new support systems. Secondly, when the systems were prepared, there was yet a lot of confusion because of the pending personnel policy.

Some interviewees felt that more attention should have been paid to the aspects of the organizational culture in the course of planning and conducting the reform.

Planners of the reform consider, however, that upon preparation of the reform, the organizational culture was one of the key issues. It is also envisaged that the main difficulties emerged between the police and border guards, as the Citizenship and Migration Board was by then already in a kind of an identity crisis and thus may have been more inclined to join. To maintain the historical identity of the organizations, it was agreed that the agencies can in the future also celebrate their anniversaries separately; they will also retain their historical symbolism (for example, the Border Guard flag).

Joining the cultures of merging organizations is a long-term process and in the short-term has failed to achieve any breakthroughs in any type of organization — neither upon merging the companies, political parties nor public agencies. In this case the central cultural divide is at the grassroots level and involved in different types of training in the border guard and the police.

In the Police, the European civilian culture has been progressively developed and exemplary results have managed to be achieved. In a service-oriented organization the leader has a minor right of command. The leader's role is to develop a general framework for action. Junior officers have broad discretion and decision-making. This also involves responsibility.

Demilitarization of the Border Guard Organization started only in the recent past in relation to its separation from the army. Cultural difference between the two organizations is actually of a fundamental type. In the military model, the leader's discretion is extensive and the discretion of a low-level official is very

limited. Such a model is inevitably integrated into the logic of operation of a military organization and a cross-cutting component of the training. It is clear that the logic of operation of the joint agency can be and is built on the service centered civil culture, but the single introduction thereof requires time and patience.

Talking of the organizational culture, one must concede that during the formation of the joint agency a number of good experts left the official ranks of the Police and Border Guard Board; as a result the organization has undoubtedly found losses. However, in some ways the process of reorganization of the Border Guard may be considered to commence as early as in 2007, when the Border Guard was demilitarized and during which, in turn, a great many Border Guard officers left to join the Defense Forces.

It must be added that the police reform, launched and implemented in Estonia, is quite unique in its scale and speed in comparison across Europe. The reform has attracted widespread attention both inside and outside the European Union. Therefore, the Ministry of Internal Affairs, as well as the Police and Border Guard, should definitely think about how this unique experience could be shared with the outside world. At the same time, it also provides a good opportunity to raise awareness of capabilities.

LISA 1: Sisejulgeolekuvaldkonna reformieelsed organisatsioonilised probleemid

Probleem	Lahendus	Tulemus
1. Funktsioonide dubleerimine, inimressursi ebatstarbekas kasutamine	Funktsioonide tsentraliseerimine	Üks tugev keskus
	Protsesside ühendamine	
2. Rahvusvaheliste positsioonide koordineerimatus	Keskse koordinatsioonimehhanismi loomine	Üks asutus – üks positsioon
	Operatiivtasandi koostöö suurendamine	Samasisulist tööd teeb üks üksus
3. Ebaühtlane ja puudulik kommunikatsioon organisatsiooni sisse ja välja	Üks info väljastamise kanal, ühene sõnum	Üks infot väljastav kanal
	Infot saadakse ühest keskkonnast	Ühine infosüsteem
4. Analüütilise võimekuse ebapiisavus, suurema pildi mitte tunnetamine	Erinevate valdkondade analüütiline kompetents tuua ühte kohta	Üks analüütiline keskus

5. Elanike jooksutamine erinevate ametkondade vahel	Luu ühine infokeskond, kus ametnik saaks vähima võimaliku ajaga kätte tööks vajaliku info	Ühine infosüsteem
	Luu ühtne sisejulgeolekualane infolett	Üks klienditeeninduse „infolett”
6. Kalli tippkompetentsi killustatus eri ametkondade vahel	Luu kompetentsikeskused, kuhu koondada kokku vajalik tippkompetents	Spetsiifiline tippkompetents on kompetentsikeskustes
7. Ebarahuldav ja puudulik täiendkoolitusressurs	Luu ametkondade ühine koolituskeskus	Sisekaitseakadeemias reorganiseeritakse senine täiendkoolituskeskus ametkondade vajadustele vastavaks keskuseks
8. Aeglane reageerimine, eriti hajaasustuse tingimustes	Kasutatakse kõigi kolme asutuse ressursse, et inimese probleemi lahendada	Ühine reageerimisskeem ja ressurss
9. Tehnilise ressursi majanduslikult ebaotstarbekas kasutamine	Samu vahendeid hakkab kasutama enam töötajaid	Suurem arv töötajaid kasutab samu vahendeid, tehnikat, keskkonda
10. Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendamine on koordineerimatu	Tuua Schengeni kompensatoorsed meetmed ühe juhtimise alla	Valdav osa Schengeni kompensatoorseid meetmeid on ühe juhtimise all
11. Personalipuudus – negatiivne iive	Olemasoleva personalimitmekülgsem ja otstarbekam kasutamine	Ühendasutusse integreeritud juhtimine võimaldab olemasolevale personalile pakkuda mitmekülgsemat tööd ja <u>sisemist karjääri</u>
	Suuremas asutuses suurema palgafondi juures parimate senisest suurem rahaline motiveerimine	Rahaliselt motiveeritud töötajad
12. Erinev õiguslik töö/teenistuskeskond	Luuakse üks ühtne teenistuskeskond	Üks õiguslik teenistuskeskond
	Tegevusega seotud õiguslikud lahendused on ühtsed	Üks õigusloomumudel

13. Ametkondade vaheline koostöö on ebapiisav	Sama sisulist tööd hakkab tegema üks üksus	Üksustevahelist dubleerimist ei ole – asutuse iga üksus tegeleb temale unikaalsete ülesannetega
	Asutusel on ühed ja ain-sad eesmärgid	Üks ja ühtne planeerimissüsteem
14. Töökultuuride erinevus, erinev mõistete süsteem	Tööprotsessi hakkab suunama üks juht, kes kujundab ka mõistete süsteemi ja kultuuri	Igal protsessil oma juht, sarnased protsessid ühe juhtimise all
15. Ebäühtlane arendustegevus	Arendus koondatakse valdkondade spetsiifiliselt keskustesse	Vastavalt valdkonnale (IT, kinnisvara, personal jne) arendus ühtedes arenduskeskustes
	Arenduse rahasid hakkab haldama keskus	Arenduse rahastamist korraldatakse ühest keskusest
16. Kolme ametkonna omavaheline konkurentstööjõuturul	Luuakse ühtne värbamis-skeem	Liitasutuse ühtne värbamisskeem
	Värvatuile luuakse suuremad võimalused ametkonnasiseseks roteerumiseks	On loodud tingimused liitasutuse siseseks roteerumiseks
17. Ühiste eesmärkide mittetunnetamine	Liitasutus hakkab koostama ühte ja ühist ohuhinnangut- riskianalüüsi ning vastavalt sellele planeerima oma tegevust	Üks planeerimissüsteem, ühed arengueesmärgid (kooskõlas siseministriumi valitsemisala omadega)

Allikas: Lauri Taburi arhiiv

LISA 2: 10 olulisemat verstaposti Politsei- ja piirivalveameti loomisel

Suvi 2006 Ettevalmistavad ajurünnakud, millel kaardistatakse sisejulgeoleku valdkonna peamised probleemid ja nende võimalik lahendused.

13.04.2007 Siseminister Jüri Pihl moodustab töörühma probleemide sisuliseks kaardistamiseks.

18.04.2007 Töörühma esimene koosolek, mille tulemusena valmib järgmistel nädalatel reformi aluseks olnud memo.

Oktoober 2007 Moodustatakse reformi läbiviimise juhtrühm, mis vastutab ühendameti loomise sujumise eest.

31.01.2008 Reformi arutelu Vabariigi Valitsuse kabinetiistungil, mille tulemusena sünnib valitsusliidus sisuline poliitiline valmisolek ühendamet moodustada.

24.09.2008 Vabariigi Valitsus algatab Riigikogus Politsei ja piirivalve seaduse, mis loob õigusliku raamistiku ühendameti moodustamiseks.

06.05.2009 Riigikogu võtab Politsei ja piirivalve seaduse vastu, sellega on viimane oluline takistus ühendameti loomise teelt kõrvaldatud.

18.06.2009 Vabariigi Valitsus nimetab Raivo Kүүdi ühendameti juhiks.

Suvi 2009 Reformi ettevalmistajad käivad maakondlikel tuuridel üle Eesti, et haldusala inimestele reformi, selle eesmärgid ja läbiviimist tutvustada. Tänu sellele saavutatakse olukord, kus sisemine mõistmine ja toetus ühendameti loomisele on suurem kui mõnede varasemate ametite ühendamiste aegu.

01.01.2010 Politsei ja piirivalve seadus jõustub, Politsei- ja piirivalveamet alustab tööd.

Ott Lumi
Meta Advisory Group
Tornimäe 7, 10145, Tallinn, Estonia
E-mail: ott.lumi@metaadvisory.ee

Agu Uudelepp
Meta Advisory Group
Tornimäe 7, 10145, Tallinn, Estonia
E-mail: agu.uudelepp@metaadvisory.ee

Lauri Tabur
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia
E-mail: lauri.tabur@sisekaitse.ee
Tel: + 372 696 5645

Veeldatud maagaasi maanteetranspordi riskid ja päästetööde analüüs Kasepää valla gaasiveoki avarii näitel

Margo Klaos

Lõuna-Eesti Päästekeskuse direktor

Kuido Kriisa

Lõuna-Eesti Päästekeskuse planeerimisbüroo juhataja

Sissejuhatus

31. märtsil 2010. a kell 6.10 teatati häirekeskusele, et Jõgeva maakonnas Kasepää vallas Jõhvi-Tartu-Valga maantee 76. kilomeetril on teelt välja sõitnud Poola numbrimärgiga gaasi vedav veok. Sõiduk oli sirgel teelõigul kaldunud paremale ning sõitnud kraavi. Sõiduk oli erimärgistatud ohtlike ainete tunnusnumbritega. Süttimist, kütteinete leket veokist ega kemikaali leket tsisternist õnnetus kaasa ei toonud.

Saadud esmainfo ning sündmuskohal paistnud olukorra põhjal tundus tegemist olevat küllaltki õnnelikult lõppenud õnnetusega, kuna tõsised inimvigastused puudusid ning ohtlik kemikaal välja ei pääsenud. Info järk-järgulisel täienemisel selgus, et tegemist on justkui viitsütikuga pommiga, mille süütenöör avarii hetkel läideti ning mille ohutuks muutmise nimel tuleb aktiivselt tegutseda. Õnneks võimaldas süütenööri pikkus sobivate lahenduste kaalutletud otsimist.

Käesoleva artikli eesmärgiks on Kasepää vallas toimunud maagaasiveoki avarii näitel laiemalt kirjeldada ohte, mis kaasnevad veeldatud maagaasi transportimisega ning analüüsida konkreetse õnnetuse tagajärgede likvideerimisel teostatud päästetöid. Kirjeldatakse ka potentsiaalseid ohte, millega õnnetuse likvideerimisel tuli arvestada, kuid mis siiski ei realiseerunud. Kõrvale on jäetud need päästetööde käiku iseloomustavad asjaolud, mis ei ole sellele õnnetusele eriomased. Päästetööde erinevaid etappe ning päästetööde juhi vastuvõetud otsuseid hinnatakse ennekõike selle informatsiooni taustal, millele tuginedes olukorra lahendamisel tegutseti. Paralleelselt antakse täiendavat teoreetilist informatsiooni, mis võimaldab analüüsida vastuvõetud otsuste mõju.

1. Veeldatud maagaasi ja selle transportimisega kaasnevad ohud

1.1. Veeldatud maagaasi ohud

1.1.1. Veeldatud maagaasi üldiseloostus

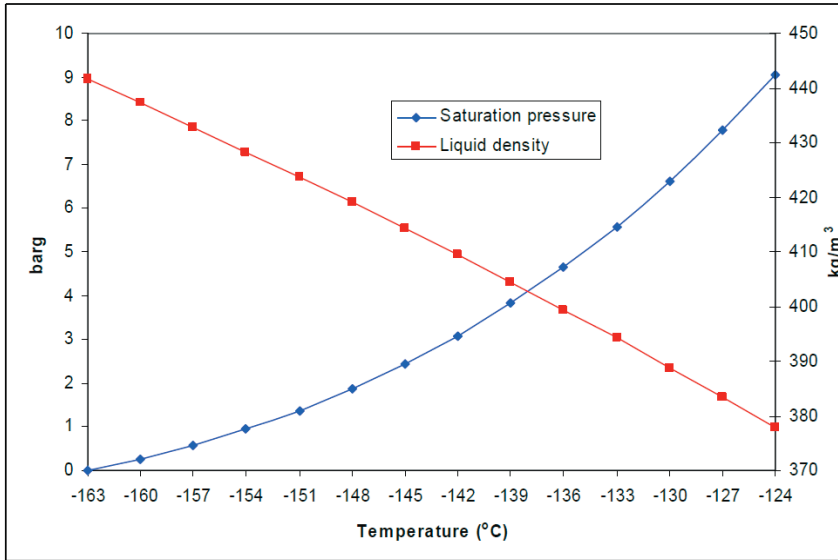
Veeldatud maagaas on erinevate gaaside segu, millest suurema osa moodustab metaan (harilikult 95%–97%) ning väikeses koguses lisandub etaani, propani ja muid raskemaid komponente. Tegemist ei ole standardse koostisega ning iga konkreetse maagaasisegu koostis sõltub gaasi leiukohast. Erinevates segudes on mõnevõrra erinevad ka veeldatud maagaasi tihedus ja keemistemperatuur. Ohukaartide info põhjal on keemistemperatuuriks üldjuhul 161,5 °C kuni -162,2 °C.¹ Veeldatud maagaasi käitlemise erilised ohud tulenevad selle füüsikalistest ja keemilistest omadustest. Tegemist on lõhnatu, värvitu, mittemürgise, mittesöövitava ja veest kergema ainega.² Siiski on maagaas ka tavaolekus käsitlev terviseriskina, kuna kõrge kontsentratsiooni korral alandab see hapniku sisalduse õhus eluks vajalikust madalamale tasemele.³ Seeläbi põhjustatakse inimestel hapnikupuudus ehk asfüksia, mis algab unisuse, väsimuse ja koordinatsiooni kaoga ja võib viia kuni teadvuse kaotamiseni.⁴

¹ ChemADVISOR, Inc, „Safety Data Sheet: Methane, Refrigerated Liquid (Cryogenic Liquid)” (2010), <www.chemadvisor.com/SymyxMSDS/ohsdoc.pl?OHSNUMBER=OHS14161&DOCTYPE=SUMMARY>; Cheremisinoff, N. P., *Handbook of Hazardous Chemical Properties* (USA: Butterworth-Heinemann, 2000), p 248; Praxair, „Material Safety Data Sheet — Methane, Refrigerated liquid” (2009) <[www.praxair.com/praxair.nsf/AllContent/5FBDBA1CC97ED41185256A860081A223/\\$File/p4880c.pdf](http://www.praxair.com/praxair.nsf/AllContent/5FBDBA1CC97ED41185256A860081A223/$File/p4880c.pdf)>, p 5 (31.08.2010); Hightower, M., *et al*, *Guidance on Risk Analysis and Safety Implications of Large Liquefied Natural Gas (LNG) Spill Over Water* (California: Sandia National Laboratories, 2004), p 28.

² Foss, M. M., „LNG Safety and Security” (University of Texas, CEE, 2003), <www.beg.utexas.edu/energyecon/lng/documents/CEE_LNG_Safety_and_Security.pdf>, p 6.

³ Murphy, M. J., Ketola, H. N. & Raj, P. K., „Summary Assessment of the Safety, Health, Environmental and System Risks of Alternative Fuel — Final Report” (Cambridge, 1995) <ntl.bts.gov/lib/000/700/711/CAP.html> (31.08.2010), 3/19; Briouig, M., „LNG Supply Chain Risk Management the Case of LNG Ports and Marine Terminals” — Jolley, M., *et al* (eds), *Proceedings of the Postgraduate Symposium 2009* (University of Plymouth, 2009) 6–35, p 14.

⁴ Bernatik, A., Senovsky, M. & Senovsky, P., „Safety and Security Aspects of LNG Storage Facilities”, *8th World Congress of Chemical Engineering* (Montreal: 2009), <archivos.labcontrol.cl/wcce8/offline/techsched/manuscripts%5Cyixua8.pdf> (31.08.2010), p 2.



Joonis 1. Veeldatud maagaasi olulisemad termodünaamilised omadused (rõhu, temperatuuri ja tiheduse seosed), mille alusel on võimalik ühte näitajat teades hinnata teiste väärtusi.

Allikas: Hansson.⁵

Maagaasi muudab omamoodi ohtlikuks ka asjaolu, et gaasilises olekus on see inimese poolt tajumatu.⁶ Tavatarbijateni jõudev maagaas on lekete paremaks tuvastamiseks odorantidega lõhnastatud, kuid need lisatakse alles enne lõpptarbijani jõudmist.⁷ Transporditav metaan on lõhnatu, mistõttu maagaasi käitlemisel ja päästetööl tuleb kasutada spetsiaalseid gaasidetektoreid.⁸ Veeldatud kujul transporditavat maagaasi ei saa odoreerida, kuna veeldamiseks peab gaas olema lisanditest puhas.

Suurimateks ohuteguriteks on süttinud gaaside erakordselt kõrge ning mitte-süttinud gaaside erakordselt madal temperatuur, mis kokkupuutel kahjustab nii eluskudesid kui ka seadmeid.⁹ Käesolevas peatükis kirjeldatakse gaasilekke

⁵ Hansson, J., „LNG As an Alternative Energy Supply in Sweden”, *Rapport SGC 197 1102-7371* (Lund: 2008), p 26.

⁶ Bernatik & Senovsky, „Safety and Security Aspects of LNG“, *supra nota 4*, p 2.

⁷ Briouig, „LNG Supply Chain Risk Management”, *supra nota 3*, p 12.

⁸ Murphy, Ketola & Raj, “Summary Assessment of the Safety”, *supra nota 3*, p 3/19.

⁹ Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota 2*, p 6.

iseloomu ning gaasipilve tekkimise ja liikumise dünaamikat ning käsitletakse olulisemate ohtudena gaasi põhjustatavaid külmakahjustusi ning süttimis- ja plahvatusohte.

Kui veeldatud gaas väljub mahutist, hakkab see kohe soojenema, muutudes veeldatud olekust gaasiliseks. Esmalt on tekkiv gaas ümbritsevast õhust raskem, tekitades väljunud vedelikulombi kohale aurupilve. Suuremahulise vallandumise korral on õhu ja gaasi segu mõnda aega ümbritsevast soojast õhust tihedam ning võib vaikselt tuule või inversiooni korral algsest lekkkohast küllaltki kaugele levida, enne kui pilv lahjeneb madalamale alumisest segu süttiispiirist.¹⁰ Gaasi edasisel soojenemisel ja temperatuuri tõustes üle $-110\text{ }^{\circ}\text{C}$ muutub see õhust kergemaks ning hakkab õhuga segunedes keskkonda hajuma.¹¹ Võrreldes ümbritseva keskkonna temperatuuriga, on veeldatud maagaasi keemistemperatuur erakordselt madal ($-162\text{ }^{\circ}\text{C}$), mistõttu lekke korral toimub väga kiire aurustumine gaasilisse olekusse. Mitmed uurijad on prognoosinud, et 10 000 tonni veeldatud maagaasi kiirel vabanemisel veekeskkonda toimub selle täielik gaasistumine umbes 5 minutiga.¹²

Gaasipilve hajumisel on kaks peamist mõjurit: aurustunud gaaside tekkimise maht ning moodus, kuidas toimub konkreetsetes ilmastikuoludes gaasipilve transport ja õhuga segunemine. Viimased aga sõltuvad tuulest, temperatuurist ja õhuniiskusest; nende näitajate erinevustest horisontaalsetel ja vertikaalsetel tasanditel ning muutumistest ajas; maapinna iseloomust; gaasipilve koostisest ja temperatuurist ja mitmetest vähemolulistest näitajatest.¹³ Veeldatud maagaasi aurud soojenevad segunedes ümbritseva õhuga, seda samaaegselt jahutades. Gaasisegu tuulesuunalist liikumist on kirjeldatud kui tuule poolt väljavenitatud pikka, madalat ja õhukest sigari- või sulekujulist gaasipilve.¹⁴

¹⁰ Walker, A. H., „LNG Transportation, Risk Management, and Maritime Security”, *2003 International Oil Spill Conference Proceedings* (USA, 2003), <www.iosc.org/papers/IOSC%202003%20a322.pdf>, p 2 (31.08.2010).

¹¹ *Ibid.*, pp 6, 17.

¹² Fay, J. A., „Risks of LNG and LPG”, *5 Annual Review of Energy* (1980) 89–105, p 89.

¹³ Murray, F. W., Jaquette, D. L. & King, W. S., *Hazards Associated with the Importation of Liquefied Natural Gas* (Santa Monica: Rand, 1976), pp 3, 29.

¹⁴ Walker, „LNG Transportation”, *supra nota* 10, p 2; Ramsay C. G., „Assessment of Hazards and Risk” —Clark, B. D., *et al* (eds), *Perspectives on Environmental Impact Assessment* (WHO: University of Aberdeen, 1984) 133–160, p 147.

1.1.2. Külmakahjustuste oht

Veeldatud gaaside üheks ainuiseloomulikumaks omaduseks ja sellest tulenevalt ohuks on erakordselt madal temperatuur. Nii veeldatud gaasi kui ka selle aurudega kokkupuutel saavad kahjustusi nii eluskoed kui ka enamik metalle, mis muutuvad hapraks.¹⁵ Materjalide puhul nimetatakse madalate temperatuuridega kaasnevat hapruse suurenemist (löögisitkuse vähenemist) külma-haprumiseks. Kumm ning paljud metallid (nt teras) kalduvad temperatuuri langedes haprale purunemisele.¹⁶ Erinevate seadmete ja transpordivahendite puhul on nõrgimateks kohtadeks surve all olevad voolikud ja torud; liikuvad osad, millele rakendatakse jõudu (ventiilid, liitmikud jne); teraskonstruktisioonide keevisõmblused.

Veeldatud maagaas on erakordselt madala temperatuuri tõttu inimesele väga ohtlik. Kui inimene puutub lekke korral kokku madalatemperatuurilise gaasiga, siis kontaktikoht külmub.¹⁷ Enam on ohustatud nahapind ja kopsud, mida võivad kahjustada sissehingatavad külmad aurud. Ohutsooni sisenev personal ja päästetöötajad peavad kandma spetsiaalseid kaitsevahendeid, mis vastavad erakordselt madalatele temperatuuridele ning kaitsevad kehapinda ja hingamisteid.¹⁸ Veeldatud gaasi või selle poolt mahajahutatud metalliga kokkupuutel tekivad nahakudede kahjustused kiiremini kui külma gaasiga kokkupuutel. Reaalse kokkupuute korral tuleb arvestada ka seda, et krüogeensete vedelike viskoossus on väga madal, mis tähendab, et nende läbitungimine poorsetest materjalidest ja riietest on kiirem kui näiteks veel.¹⁹

1.1.3. Süttimisoh

Kuigi mittepõlev gaasipilv võib põhjustada külmetamise ja asfüksia kaudu mitmeid bioloogilisi kahjustusi, on suurimaks ohuks inimestele ja varale gaasipilve süttimine ja kaasnev tulekahju.²⁰ Võrreldes teiste põlevvedelikega on veeldatud maagaasi aurused raskem süüdata küllaltki kitsaste süttimispiiride

¹⁵ Walker, „LNG Transportation”, *supra nota* 10, p 2.

¹⁶ Kulu, P., *Metalliõpetus* (Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus, 2005), lk 59; Ekin, J. W., *Experimental techniques for Low-Temperature Measurements* (Oxford University Press, 2006), pp 89–90.

¹⁷ Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota* 2, p 18.

¹⁸ *Pääst juhised keemiaõnnetustel — PÄKE* (versioon 2009), Päästeameti ja Sisekaitseakadeemia koostöös valminud juhend, kättesaadav Lõuna-Eesti Päästkeskuses, lk 50; Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota* 2, p 18.

¹⁹ Bernatik & Senovsky, „Safety and Security Aspects of LNG”, *supra nota* 4, p 2.

²⁰ Murray, Jaquette & King, *Hazards Associated*, *supra nota* 13, p 2.

tõttu.²¹ Maagaasi alumine ja ülemine süttimispiir temperatuuril 25 °C on vastavalt u 5–15%. Kui gaasi kontsentratsioon on madalam kui 5%, ei saa see põleda piisava põlevaine puudumise tõttu. Kui gaasi kontsentratsioon on kõrgem kui 15%, ei saa see põleda hapniku puudumise tõttu.²²

Veeldatud maagaasi süttimiseks peab see mahutist vabanema, aurustuma, segunema õhuga, moodustades süttimisohtliku kontsentratsiooni, ning sattuma kontakti süüteallikaga.²³ Paljud uurijad on oletanud, et gaasipilve süttimine võib toimuda iga suurema lekke korral, kuid siiski on selle tõenäosus madal. Ühelt poolt põhjendatakse seda küllaltki kitsaste süttimispiiridega ning teiselt sellega, et soojenenud gaasisegu on õhust märkimisväärselt kergem ning kiiresti tõustes hajub atmosfääris.²⁴ Siiski võib süttimisohtlik madalatemperatuuriline gaasisegu sõltuvalt ilmastikutingimustest liikuda küllaltki kaua ka maapinna kohal. Tulenevalt väljuvate gaaside madalast temperatuurist, käitub hajuv gaasipilv raske gaasina ning moodustab õhus olevat veeauru kondenseerides nähtava valge udu. Päästetööde käigus on gaasi süttimisohtlikkuse hindamisel väga oluline teada, et õhuniiskusel üle 55% on gaasipilv nähtav alumise ja ülemise süttimispiiri vahelises vahemikus. Madalama õhuniiskuse korral võib süttimispiiridesse jääva kontsentratsiooniga gaasipilv olla nähtamatu.²⁵

Tuleohtlike gaaside lekke korral on üheks olulisimaks näitajaks pilve leviku kaugus ajaks, mil kontsentratsioon langeb alumise süttimispiirini. Mida kaugemale süttimispiiridesse jääv gaasipilv on võimeline levima, seda suurema tõenäosusega see süttib. Üldistatud kujul võib süttimistõenäosuse hindamisel lähtuda riskianalüüside koostamisel aluseks võetavatest rusikareeglitest. Kui alumise süttimispiirini langemine toimub lekkekohast lähemal kui 100 m, loetakse süttimise tõenäosuseks 5%. Vastavalt 101–300 m korral on see juba 30% ning üle 300 m puhul lausa 95%.²⁶ Kui gaasipilv levib tuulesuunaliselt läbi tööstus- või elamupiirkonna, siis võib olla kindel, et see puutub kokku mingi süüteallikaga, mis põhjustab gaasipilve põlengu ja tulekahju levib tagasisuunas kuni lekkekohani.²⁷ Suurte maagaasipilvede puhul võib gaasipilv süttimisoht-

²¹ Hightower, *et al*, *Guidance on Risk Analysis*, *supra nota* 1, p 28.

²² Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota* 2, p 51.

²³ *Ibid*

²⁴ Shaw, M. D., „LNG to the Rescue”, *Health News Digest*, 02.04.2007, <www.gasdetection.com/news2/health_news_digest98.html> (31.08.2010); Murray, Jaquette & King, *Hazards Associated*, *supra nota* 13, p 2.

²⁵ Bernatik & Senovsky, „Safety and Security Aspects of LNG“, *supra nota* 4, p 2; Hightower, *et al*, *Guidance on Risk Analysis*, *supra nota* 1, p 28.

²⁶ Ramsay, „Assessment of Hazards and Risk”, *supra nota* 14, p 148.

²⁷ Melhem, G. A., Ozog, H. & Kalelkar, A. S., *Understanding LNG Fire Hazards* (Salem, New Hampshire: ioMosaic Corporation, 2007), p 2.

likuna levida maksimaalselt kuni 1600 m kaugusele. Erandjuhtudel võib see väga suurte meretankerite lekke puhul ulatuda 2–3 korda kaugemale.²⁸

Kui lekkekohal olev suur ja piiramata veeldatud gaasilomp süttib, põleb see seni, kuni kogu gaas on põlemisest haaratud. Sellisel juhul ei ole eriti otstarbekas ega sageli isegi võimalik suurt põlenguala kustutada, v.a juhul, kui õnnesub peatada põlevaine pealevool.²⁹ Kui süttimispiiridesse jääv gaasipilv süttib kuskilt eemalt, siis hakkab põlemine liikuma frondist lekkekoha suunas. Põlemise levimiskiirus ei ole suur ning on võrreldav kõndimiskiirusega (u 2 m/s).³⁰

Veeldatud maagaasi lekkest tekkinud põlemine toimub tavaliselt väga kiiresti ning põlemisel eralduv kuumus on väga intensiivne. Seetõttu võib veeldatud maagaasi tulekahju sõltumata suurusest olla surmav või raskeid põletusi tekitav igaühele, kes sellele liiga lähedal on, samuti süüdata lähedalolevad põlevmaterjalid.³¹ Gaasipilve süttimisel on ennekõike ohus need inimesed, kes asuvad väljaspool hooneid hetkel, kui gaasisegu jõuab süttimispiiridesse. Vigastused on tingitud järgmistest põhjustest: a) lühiajaline väga kõrge põleva gaasipilve soojuskiirguse voog; b) otsene kontakt leegiga; c) süttinud riidest tekkivad põletused; d) kuumade põlemisgaaside sissehingamine.³²

Olukorras, kus mittesüttinud gaasipilv on hakanud levima asustatud piirkonna suunas, tuleb laiema ohutuse tagamiseks otsustada kiiresti, kas see teadlikult süüdata või mitte. Kui asustatud piirkond jääb sellisesse kaugusesse, et gaasipilv võib sinna jõudes olla süttimispiirides, siis on oht selle tahtmatule süütamisele väga suur. Sellisel juhul tuleks gaasipilv ennetavalt süüdata ning ohverdada tagasipõlemise tulemusena ka lekkiv rajatis. Peamiseks kaalumiskohaks on võimalikud tagajärjed erinevate stsenaariumite korral — tagasipõlemisel süttiva lekkekoha põhjustatud täiendavad ohud või asustatud piirkonnas süttiv gaasipilv. Paraku ei ole tehtud spetsiifilisi uuringuid, mis puudutavad veeldatud maagaasipilve hajumist ja selle hilisemat süttimist.³³

²⁸ Hightower, *et al*, *Guidance on Risk Analysis*, *supra nota* 1, p 15; Havens, J., „LNG Importation — Is the Public Safe?“, *CEP Magazine Critical Issues Forum*, February 2005, p 7. <www.aiche.org/uploadedFiles/About/Press/Articles/CEP0205_CriticalIssues.pdf> (31.08.2010).

²⁹ Melhem, *Understanding LNG Fire Hazards*, *supra nota* 27, p 2.

³⁰ Foss, „LNG Safety and Security“, *supra nota* 2, p 51; Thorndike, V. L., *LNG: A Level-Headed Look at the Liquefied Natural Gas Controversy* (Down East Books, 2007), p 116.

³¹ *Ibid*, p 115.

³² Melhem, *Understanding LNG Fire Hazards*, *supra nota* 27, p 3.

³³ Murray, Jaquette & King, *Hazards Associated*, *supra nota* 13, pp 2, 29.

1.1.4. Plahvatusoht

Plahvatus võib aset leida siis, kui aine kontrollimatu vallandumise järgselt toimub süttimine. Selline vabanemine eeldab surve all oleva mahuti purunemist või läbitorkamist. Võttes arvesse asjaolu, et veeldatud maagaas on mahutites üldjuhul atmosfäärirõhul (ehk survestamata), ei too tsisterni struktuuride purunemine kaasa kohest plahvatust.³⁴ Maagaas on teistest kütustest madalama reageerimisvõimega, mistõttu on võimalikud plahvatused, võrreldes näiteks vesiniku, propaani või etüleeniga, vähemtõsised.³⁵ Veeldatud olekus maagaas ei põle ega tekita plahvatust ning üldjuhul võivad maagaasi aurud lekkejärgsel süttimisel tekitada vaid põleva gaasipilve. Plahvatusoht on suurem, kui süttinud gaasipilv asub piiratud või kinnisel alal.³⁶ Piiratud ruumis peetakse lekkekohast väljunud gaasipilvede plahvatust reaalseks, kui õhuga segunenud gaasipilv moodustab süttimisohtliku kontsentratsiooni ning satub süüteallikaga kokkupuutesse.³⁷ Samuti on plahvatusoht kõrge, kui mahuteid pikaajaliselt kuumutada või kui need satuvad tulekahju korral leegiga vahetusse kontakti. Sellises olukorras hakkab temperatuuri tõusu tõttu toimuma kiire aurustumine ning rõhu kasv viib mahuti purunemiseni. Selle tagajärjel vabaneb kogu mahuti sisu, mis süttides tekitab suure põleva gaasipilve.³⁸

Üldjuhul välistavad erinevad autorid avariiga kaasneva kohese mahuti purunemise ja mahuti sisu tulekerana süttimist põhjustava plahvatuse (BLEVE — *boiling liquid expanding vapour explosions*) tekke veeldatud maagaaside transpordil, kuna gaasi ei transpordita survestatult.³⁹ Käesoleva artikli kontekstis on tegemist küllaltki olulise ja põhjapaneva seisukohaga, kuna vaid sellele tuginedes võivad olulised ohud jääda päästetööde käigus arvestamata. Plahvatusohtu välistamisel on lähtutud eeldustest, et transpordil hoitakse gaasi atmosfäärirõhul, mis ei ole 100% juhtudest paikapidav. Läbi Eesti toimuval veeldatud maagaasi transiidil on veokid tangitud surve all ning mahutites hoitav gaas püsib

³⁴ Briouig, „LNG Supply Chain Risk Management”, *supra nota* 3, p 13.

³⁵ Chamberlain, G. A., „Management of Large LNG Hazards”, *23rd World Gas Conference* (Amsterdam: 2006), <www.igu.org/html/wgc2006/pdf/paper/add11062.pdf> (31.08.2010).

³⁶ Uddin, J., „A Proposed Guide Line for Liquefied Natural Gas (LNG) Policy” (New York, 2009), <www.tek-energy.com/PROPOSED_LNG_GUIDELINE_FOR_BANGLADESH_2009%20Final.pdf> (31.08.2010), p 57.

³⁷ Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota* 2, p 51; Bernatik & Senovsky, „Safety and Security Aspects of LNG”, *supra nota* 4, p 2.

³⁸ Association of American Railroads, Bureau of Explosives, *Emergency Action Guides* (Pueblo, USA, 2003), p 2.

³⁹ Chamberlain, „Management of Large LNG Hazards”, *supra nota* 35; Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota* 2, p 17.

seetõttu veeldatud olekus oma tavapärasest keemistemperatuurist kõrgemal. Surve all olevad mahutid tähendavad aga tavapärasega võrreldes suuremat ohtu, sh ka plahvatusohtu.

Sarnaste järeldusteni on jõutud ka peale 2002. aastal Hispaanias toimunud BLEVE tunnustega plahvatust, mille järgselt on ümber hinnatud ka veeldatud maagaasi plahvatusohtlikkus. Selle tulemusena on järeldatud, et veeldatud maagaas ei erine teistest põlevvedelikest mingite eriliste omaduste tõttu sedavõrd, et saaks välistada BLEVE toimumise. Kuigi toimunud õnnetust peetakse pigem erandlikuks, on see muutnud veeldatud maagaasi ohtude käsitlemise laiapõhjalisemaks ning BLEVE võimalusega on hakatud arvestama ka meretranspordi ohutuse puhul.⁴⁰

1.2. Veeldatud maagaasi transport

Gaasi transportiks kasutatakse erinevaid võimalusi. Gaasilises olekus maagaasi transport toimub torustike kaudu. Siiski on maagaasi torustike väljaehitamine väga investeeringutemahukas ja kallis protsess, mistõttu kasutatakse palju ka liikuvvahendeid. Eriti oluline on see nende piirkondade varustamisel, kus tarbimine on suurteks kapitalimahutusteks liiga madal või on vaja korraldada mandritevahelist transporti.⁴¹ Majanduslikel kaalutlustel transporditakse gaasi liikuvvahenditega veeldatud kujul. Gaasilises olekus maagaasi veeldamisel väheneb selle maht u 600 korda, võimaldades väikese taaraga transportida suuri koguseid.⁴²

Väga suurtes kogustes veeldatud maagaasi transporditakse meretankeritega. Veeldatud gaaside maismaatranspordiks kasutatakse sageli raudteed, mille eeliseks on kiirus. Maismaatranspordi puhul võetakse sobivate veokauguste arvestamisel üldjuhul aluseks veeldatud gaasi „säilivusaeg“, milleks peetakse ühte päeva. Raudteede puhul on oluliseks piirajaks sobiv võrgustik lõpptarbijani. Selle puudumisel on tarvis korraldada ümberlaadimisi, mille käigus toimub täiendav soojusvahetus ja veeldatud kujul transportimine muutub keerukamaks.⁴³

⁴⁰ Pitblado, R., „BLEVE Potential in Marine LNG Accidents”, 140 *Journal of Hazardous Materials* (2007), issue 3, 527–534, p 527; Bernatik & Senovsky, „Safety and Security Aspects of LNG“, *supra nota* 4, p 2.

⁴¹ Uddin, „A Proposed Guide Line”, *supra nota* 36, p 18.

⁴² Walker, „LNG Transportation”, *supra nota* 10, p 2; Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota* 2, p 45; Briouig, „LNG Supply Chain Risk Management”, *supra nota* 3, p 9.

⁴³ Hansson, „LNG As an Alternative Energy”, *supra nota* 5, p 21–22.

Veeldatud maagaasi autotransport on majanduslikult otstarbekas vaid teatud kaugustes. USA-s, mis on veeldatud maagaasi üks pikaajalisemaid ja aktiivsemaid kasutajaid, on autovedude tasuvuskalkulatsioonide tegemisel võetud optimaalse transpordikaugusena aluseks 150 miili (u 240 km)⁴⁴. Üldjuhul peetaksegi maksimaalseks veeldatud maagaasi maismaatranspordi kauguseks 300 km, kuid viimased kogemused näitavad, et tehnoloogiliselt võivad need kaugused olla ka suuremad ning peamiselt sõltub see majanduslikust otstarbekusest konkreetse situatsioonis.⁴⁵

Kasepää gaasiavarii kontekstis oli suurimaks üllatuseks asjaolu, et ka Eesti territooriumil toimub veeldatud maagaasi transport autovedudega. Päästetööde käigus konsulteeris päästetööde juht Eesti gaasiettevõtete spetsialistidega, kes pidasid veeldatud maagaasiga täidetud tsisterni Eesti maanteel küllaltki ebareaalseks. Selline seisukoht oli ka igati põhjendatud. Esiteks puuduvad Eestis veeldatud maagaasi terminalid ning transportimiseks sobivaid veokeid registreeritud ei ole. Teiseks on lähimate veeldatud maagaasi terminalide vaheline kaugus liiga suur, et maagaasi autotransport Eestit läbiva rahvusvahelise transiidina oleks majanduslikult otstarbekas. Siiski osutus reaalsus teistsuguseks. Kuigi majandusliku otstarbekuse hindamisel võetakse üldlevinult aluseks kuni 300 km transpordikaugus, oli käesolevas artiklis kirjeldatava õnnetuse põhjustanud veoki läbisõidueesmärk märkimisväärselt pikem. Sõiduki lähtekohaks oli Vene Föderatsiooni Kingissepa linn ning sihtkohaks Poola Vabariik Czyżew-Osada. Nende vaheline kaugus on 1010 km.⁴⁶

1.3. Veeldatud maagaasi käitlemisega seotud riskide hinnang

Veeldatud maagaas on väga kõrge potentsiaalse ohuga kemikaal. Sellest tulenevalt on ka selle transpordiohutuse tagamiseks välja töötatud spetsiaalsed meetmed ja varustus, samuti hulgaliselt õigusakte ja regulatsioone, mis peavad tagama ohutuse ja turvalisuse.⁴⁷ Rangete nõuete tõttu peetakse veeldatud maagaasi käitlemist vägagi ohutuks protsessiks ning statistikale tuginedes tuuakse esile pikaajalist tõsisemate tagajärgedeta õnnetuste perioodi.⁴⁸ Meretankerid ei

⁴⁴ Adkins, R. E. & Sutton, H. E., „Economics of liquefied natural gas production, transport and distribution for end use as a transportation fuel” — Kittel, P. (ed), *Advances in Cryogenic Engineering* (New York: Plenum Press, 1993) 45–54, p 53.

⁴⁵ Hansson, „LNG As an Alternative Energy”, *supra nota* 5, p 22.

⁴⁶ Kasutatud vahemaade mõõtmise võimalust veebilehel <maps.google.com/>.

⁴⁷ Melhem, *Understanding LNG Fire Hazards*, *supra nota* 27, p 8; Shaw, „LNG to the Rescue”, *supra nota* 24; Katulak, F., „LNG – A Safe Alternative Fuel”, *CEP-Magazine Critical Issues Forum*, February 2005, p 6. <www.aiche.org/uploaded-Files/About/Press/Articles/CEP0205_CriticalIssues.pdf> (31.08.2010)

⁴⁸ *Ibid*, p 6; Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota* 2, pp 5, 19; Shaw, „LNG

ole kogu nende kasutusaja jooksul (alates aastast 1959) osalenud üheski tõsisemas õnnetuses. Toimunud on vaid mõned väiksema lekkega piirdunud intsidendid.⁴⁹

Veeldatud maagaasi tehastes ja ümberlaadimisjaamades või nende transpordivahenditega toimunud tõsisemate registreeritud õnnetuste ja intsidentide loetelus oli 2003. aasta andmeil 25 sündmust.⁵⁰ Ajaloo kõige traagilisemad veeldatud maagaasiga seotud õnnetused:

- 1944. aasta 20. oktoober. Veeldatud maagaasi mahuti avarii toimumispaiaks oli Cleveland, Ohio, USA. 128 inimest hukkus plahvatuses ja tules. Tegemist oli II Maailmasõja ajal ehitatud mahutiga, milles hoiti kokku metalli pealt ning puudusid erinevad kaitsetstarbelised tugi-vallid. Konstruksioonid purunesid külmarabeduse tõttu ning veeldatud gaas voolas linna kanalisatsiooni, kus see aurustus ning tekkis plahvatus ja põlemine.⁵¹
- 1979. aasta oktoober. Lusby, Maryland, USA. Veeldatud maagaasi rajatises purunes pumba tihend, tekitades gaasilekke. Gaas süttis, kui töötaja lülitas välja elektrilise automaatlüliti. Õnnetus tappis ühe ja vigastas tõsiselt teist töötajat. Hoone sai tugevaid kahjustusi. Selle õnnetuse järgselt korrigeeriti tuleohutusnõudeid.⁵²
- 2002. aasta 22. juuni. Catalonia, Hispaania. Veeldatud maagaasi transportiva veoki juht kaotas allamäge sõites tõenäoliselt liigse kiiruse tõttu kontrolli sõiduki üle. Sõiduk paiskus kummuli ja seejärel vasakule küljele ning peatus liivasel nõlvakul. Kohe paiskusid haagise ja kabiini vahelt välja leegid, mis mõne aja pärast süütasid ka sõiduki rehvid. Umbes 20 minutit peale avariid tsistern plahvatas. Plahvatus summutas korraks leegid ja plahvatuskohast tõusis valge pilv, mis kohe tulekerana süttis. Autojuht hukkus ning kaks sündmuskohalt u 200 m kaugusel olnud inimest said põletushaavu.⁵³

to the Rescue”, *supra nota* 24.

⁴⁹ Uddin, „A Proposed Guide Line”, *supra nota* 36, p 59.

⁵⁰ Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota* 2, pp 77–79.

⁵¹ Uddin, „A Proposed Guide Line”, *supra nota* 36, p 58; Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota* 2, p 73.

⁵² Uddin, „A Proposed Guide Line”, *supra nota* 36, p 58; Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota* 2, p 74–75.

⁵³ Planas-Cuchi, E., *et al*, „Explosion of a Road Tanker Containing Liquefied Natural Gas”, *Journal of Loss Prevention in the Process Industries* (2004), No 17, 315–321, p 315–316.

- 2004. aasta 19. jaanuar. Skikda, Alžeeria. Plahvatus toimus maagaasi veeldamise tehases. Hukkus 27 ja vigastada sai 56 inimest. Hävis 3 gaasiringi. Plahvatus sai alguse aurukatla plahvatusest.⁵⁴

2002. aasta Hispaania sündmus on eriti tähelepanuväärne just veeldatud maagaasi maanteetranspordi ajaloos. Kuni aastani 2004 oli andmebaasi MHIDAS järgi maanteetranspordis veeldatud maagaasi veokitega toimunud vaid 9 õnnetust. Neist 4 juhul ei toimunud leket ega tulekahju; 3 juhul tekkis gaasileke, mis saadi kontrolli alla ja hoiti ära süttimine; 1 juhul süttisid sõiduki rehvid ja kütus, kuid mahuti sisu jäi tulest puutumata ning vaid 1 juhul (2002. aasta Hispaania) on veeldatud maagaasilaadung süttinud, tappes ühe ning vigastades kahte inimest.⁵⁵

Veeldatud maagaasi käitlemisel on ohutus tagatud nelja peamise meetme kaudu, mis peavad kaitsma nii töötajaid kui ka ümbritsevat piirkonda.⁵⁶

- Esmane kaitsekiht on veeldatud maagaasi vahetuks hoidmiseks ning peab materjalide omadustelt vastama kõige kõrgemate nõuetele.
- Teisene kaitsekiht peab tagama, et lekkivast mahutist vallanduv veeldatud gaas peetakse täies ulatuses kinni ning on jätkuvalt isoleeritud väliskeskkonnast.
- Turvasüsteem erinevate tehnoloogiliste lahenduste (avastamis- ja kustutusseadmed, avarisüsteemid) ja personali ettevalmistuse näol peab tagama võimalike õnnetuste tõenäosuse ja tagajärgede minimeerimise.
- Veeldatud maagaasi tehaste ja ümberlaadimisjaamade planeerimisel on üheks olulisemaks nõudeks ka piisavate ohutuskujade loomine ümbritseva piirkonnaga. Ohutsoone arvestatakse ka meretankerite sõidumarsruutide planeerimisel.

Paraku ei toimi kõik loetletud kaitsekihid maanteetranspordi puhul — isikkoosseis on väike, võimalus erinevaid turvasüsteeme kasutada on piiratud, tsisternide ehitus on erinev, eraldatus paljuski puudub jne. Käesolevas artiklis analüüsitud gaasiveokil oli teise kaitsekihi asemel vaid bituumen- ja polües-

⁵⁴ Dweck, J., & Boutillon, S., „Deadly LNG Incident Holds Key Lessons for Developers, Regulators”, *Pipeline & Gas Journal* (May 2004) 39–41, p 39; Uddin, „A Proposed Guide Line”, *supra nota* 36, p 58.

⁵⁵ Planas-Cuchi, *et al.*, „Explosion of a Road Tanker”, *supra nota* 53, p 315.

⁵⁶ Er, I. D., „Safety and Environmental Concern Analysis for LNG Carriers”, *Proceedings of the 7th International Symposium on Navigation Marine Navigation and Safety of Sea Transportation* (Gdynia: 2007), <transnav.am.gdynia.pl/proceedings/pdfs/45.pdf> (31.08.2010), pp 530–531; Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota* 2, p 6.

terlakiga ning klaaskiudriidega tugevdatud termoisolatsioon, mida ümbritses täiendav kesta kate. See isolatsioonikiht pehendas avariil oluliselt välisjõudude mõju, kuid esimese kaitsekihi purunemisel täiendavat kaitset pakkunud ei oleks.⁵⁷ Seega peab maanteetranspordi ohutuse tagamiseks olema suurim tähelepanu ohutute marsruutide valikul ning inimfaktoriga arvestamisel. Ülimalt oluline on seejuures järgida rahvusvahelisi ohtlike veoste autoveo eeskirju. Õnnetuse toimumisel jääb raskete tagajärgede ärahoidmise peamiseks garantiiks siiski esimese kaitsekihi turvalisus.

2. Gaasiveoki avariipäastetööde analüüs

2.1. Ohtliku veose identifitseerimine ja ümberpumpamise võimaluste otsimine

31. märtsil 2010. a kell 6.10 teatati häirekeskusele, et Jõgeva maakonnas Kasepää vallas Jõhvi-Tartu-Valga maantee 76. kilomeetril on teelt välja sõitnud Poola numbrimärgiga gaasi vedav veok. Veok oli liikunud Tartu suunas ning kaldunud teadmata asjaoludel sirgel teelõigul paremale ja sõitnud kraavi. Avariijärgselt asus sõiduk teekraavis paremal küljel (normaalasendist u 60° nurga all). Sadulveok koos poolhaagisega olid omavahel ühenduses. Veok ja haagistsern olid erimärgistatud ohtlike ainete tunnusnumbritega (Joonis 2).



Joonis 2. Veeldatud maagaasiveok avariijärgselt teekraavis

Allikas: Lõuna-Eesti Päästkeskus

⁵⁷ Kasutus- ja hooldusjuhend (2006) — tsisternveok seerianumber CG-11728-AIK. Kättesaadav Lõuna-Eesti Päästkeskuses, lk 2, 4.

Esimesena sündmuskohale jõudnud Mustvee päästemeeskond teatas häirekeskusele, et avariiis sattunud veokijuhi ütluste järgi on tegemist maagaasi tsisterniga. Sõiduki külilipaiskumise tagajärjel oli selle parempoolne külg deformeerunud, kuid sõiduk ei olnud süttinud. Esmasel vaatlusel kütteinete leket veokist ega kemikaali leket tsisternist ei tuvastatud. Süttimisohu kõrvaldamiseks lõigati läbi veoki akujuhtmed ning moodustati vahuliin. Sõidukit juhtinud Poola Vabariigi kodanik sai vigastada ning toimetati kiirabiga haiglasse. Esmase tegutsemise juures võib peamise probleemina välja tuua ohu alahindamise. Usaldades visuaalse kontrolli tulemusi, järeldati, et leket ei ole. Selle info alusel jättis päästetööde juht andmata korralduse sündmuskohale ohu- ja turvatsooni moodustamiseks ning liikluse sulgemiseks. Üks sõidusuund jäeti tavaliiiklusele avatuks ning politsei hakkas liiklust korraldama. Konkreetset situatsiooni arvestades võis võimalik lekkekoht asuda küljel ja seda polnud esmase vaatluse ajal näha. Kuna transporditav maagaas on lõhnatu, tuleb selleks, et lekke puudumises veenduda, kasutada päästetöödel spetsiaalseid gaasidektoreid.⁵⁸ Seni peab lähtuma ohu olemasolust.

Esmaste reageerijate tegutsemine ohtlike ainetega õnnetuse korral on sündmuse ja selle ohtude identifitseerimise seisukohalt väga määrav. Tähtis on õnnetuses kemikaalide tuvastamine ning õnnetuses osalevate ja kõrvaliste isikute, sh enda kaitsmine ohtliku ainega kokkupuutumise eest. Seejuures on eriti oluline, et tegevus ei muudaks neid osaks õnnetusest.⁵⁹ Tõmmates paralleele Hispaania gaasiveoki avariiga, oli elude säästmise seisukohalt väga positiivne, et kraavisõit toimus sujuvalt ning kraav oli täidetud paksu lumega. Selline olukord aitas ära hoida mahuti purunemise ning sõiduki süttimise. Hispaania avarii puhul sõiduk süttis ning u 20 minutit peale avariid toimus suur gaasiplahvatus.⁶⁰ Sarnase stsenaariumi korral oleksid ohtu sattunud Mustvee päästemeeskonna liikmed, kes jõudsid sündmuskohale 7 minutit peale väljakutse saamist.

Kaasliiklejate hoiatamiseks veoste ohtlikkusest ja õnnetuse korral päästemeeskondadele vajaliku info andmiseks peavad ohtlikke aineid transportivad veokid olema liikluses eristatavad ning veos identifitseeritav. Rahvusvahelise autoveo ohutuse suurendamiseks on riikide vahel juba 1957. aastal sõlmitud „Ohtlike veoste rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkulepe (ADR)“⁶¹ millega

⁵⁸ Murphy, Ketola & Raj, “Summary Assessment of the Safety”, *supra nota* 3, p 3/19.

⁵⁹ DeLisi, S. M., *Hazardous Materials Incidents: Surviving the Initial Response* (Tulsa, Oklahoma: PennWell Corporation, 2006), pp 5, 21.

⁶⁰ Planas-Cuchi, *et al*, „Explosion of a Road Tanker”, *supra nota* 53, pp 315–316.

⁶¹ Ohtlike veoste rahvusvahelise autoveo Euroopa kokkulepe (ADR) [European Agreement Concerning the International Carriage of Dangerous Goods by Road

on ühinenud ka Eesti Vabariik. Kasepää vallas õnnetusse sattunud veok oli nõuetekohaselt ohumärgistega varustatud:

- ÜRO number 1972 – jahutamise gaasiga varustatud metaan või jahutamise gaasiga varustatud looduslik gaas (kõrge metaanisisisaldusega).⁶²
- Ohu tunnusnumber 223 – jahutamise gaasiga varustatud gaas, kergestisüttiv.⁶³

Siiski esines veoses oleva ohtliku aine tuvastamisel probleeme, mis olid tingitud päästetööde juhul kasutada olevate andmebaaside puudulikkusest. Kell 06.45 sündmuskohale jõudnud operatiivkorrupidaja võttis päästetööde juhtimise üle. Operatiivkorrupidaja juhtimisautos olevate dokumentide hulgas puudus ohukaart veeldatud maagaasi kohta. Oli olemas vaid ÜRO nr 1971 ohukaart, millel oli ohu tunnusnumbrina ekslikult samuti märgitud 223.⁶⁴ Õige ohukaardi puudumine on põhjendatud ennekõike asjaoluga, et sellisel kujul maagaasi transportimisest Eesti territooriumil ei olnud teavet. Tuginedes veokijuhilt saadud infole ning olemasolevate andmebaaside abil identifitseeritud veoki ohumärgistusele, tuvastas päästetööde juht, et tegemist on metaaniga. Esmasel tegutsemisel võeti aluseks ÜRO numbrile 1971 vastav ohukaart (metaan gaasilises olekus).⁶⁵

Veose esmase identifitseerimise järel hakkas päästetööde juht otsima lahendusi sündmuse edasiseks likvideerimiseks. Eesmärgiks oli ohtlik veos ilma täiendavaid ohte tekitamata turvaliselt kraavist välja saada. Päästetööde taktikalised juhised näevad ette, et ohtlike ainete mahuteid üldjuhul täislastis ei tõsteta ning need tuleb enne tõstmist spetsialistide järelevalve all tühjendada. Veelgi kategoorilisemad suunised kehtivad avariijärgselt vigastatud tsisternide kohta, mida ei tohi enne tühjendamist tõsta ega liigutada.⁶⁶ Täiendava info ning spetsialistide soovitude saamiseks kontakteeruti erinevate gaasiettevõtete ja ühe gaasiettevõttega lepiti kokku gaasi ümberpumpamise korraldamine mõne tunni jooksul. Siiski teatati, et sündmuskohale saadetakse eelnevalt valdkonna spetsialist, kes situatsiooni täpsustab. Nimelt pidas gaasiettevõtte esindaja maagaasi transportimist Eesti maanteedel üllatavaks ning arvas, et märgistus või esmane identifitseerimine on olnud ekslik.

(ADR)], sõlmitud 30.09.1957, jõustunud parandus 19.04.1985 (Eesti suhtes jõustus 25.07.1996 — RT II 1996, 29, 104).

⁶² Ohtlike veoste autoveo eeskiri, vastu võetud teede- ja sideministri määrusega 14.12.2001, jõustunud 14.01.2002 — RTL 2002, 6, 53 ... RTL 2010, 37, 226. Lisa 1.

⁶³ *Ibid*, lisa 6.

⁶⁴ ÜRO numbriga 1971 markeeritud metaani puhul oleks õige tunnusnumber 23.

⁶⁵ Metaani ohukaart — kättesaadav Lõuna-Eesti Päästkeskuses.

⁶⁶ *Päästetööd keemiaõnnetustel, supra nota* 18, lk 144, 147.

Sündmuskohale sõitva gaasiettevõtte spetsialistiga peetud infovahetuse käigus selgus, et veeldatud maagaasi ümberpumpamine võib olla ebareaalne, kuna Eestis suure tõenäosusega puudub selleks vastav võimekus. Viimane on taas seotud asjaoluga, et Eestis veeldatud maagaasi terminalid puuduvad ning sellisel kujul maagaasi ei tarbita. Samaaegselt jätkati ohtlike veostega kaasaskäivate saatedokumentide otsimist, mis oli olukorda arvestades küllaltki probleemne. Küljel lebava sõiduki kabiinis valitses avariijärgne segadus, mistõttu dokumentide leidmine tekitas raskusi. Esmalt leiti poolakeelsed dokumendid, millest täiendavat infot juurde ei saadud. Edasise otsimise käigus leiti siiski ka venekeelsed dokumendid. Nende põhjal täpsustati transporditav aine ning selle kogus — veoseks oli 19 tonni veeldatud maagaasi.⁶⁷ Selle info kinnitamisel teadustati, et päästetöödel tuleb arvestada täiendava ohuga — veeldatud maagaasi temperatuur atmosfäärirõhul on alla $-161,5\text{ }^{\circ}\text{C}$ (metaani keemistemperatuur).⁶⁸

Õnnetuspaika jõudnud gaasiettevõtte spetsialist kontrollis mõõtevahenditega gaasilekke puudumist, vaatas koos päästetööde juhiga täiendavalt üle sõiduki märgistuse ja sõidukist leitud dokumendid ning kinnitas, et tegemist on jahutatult veeldatud maagaasiga. Seejärel andis ta päästetööde juhile kindla seisukoha, et Eestis puuduvad seadmed veose ümberpumpamiseks. Päästetööde juht pidi hakkama probleemile alternatiivseid ohutuid lahendusi otsima, mis eeldas veeldatud maagaasi ohtudega detailsemat kurssi viimist. Gaasi rõhk tsisternis oli sel ajal 5 bar ning päästetööde juht eeldas, et jahutusseadmete seiskumise tõttu hakkab gaasi temperatuur ning sellest tulenevalt ka rõhk kiiresti tõusma. Kell 9.48 anti politseile korraldus liikluse ümbersuunamiseks. Päästetööde juht konsulteeris ohuala määramiseks Päästeameti Erikeemiatalitusega. Nende kasutada oleva andmebaasi põhjal on väikese lekke korral või lekke puudumisel ohuala 100 m ning suure lekke korral 800 m lekkekoha raadiuses.⁶⁹ Saadud info põhjal otsustas päästetööde juht määrata esmaseks ohualaks 200 m, kus lähtuti lekke puudumisest, kuid arvestati teatud täiendava reserviga. Politsei informeeris ohuala piiril ning selle läheduses elavaid inimesi ohust ning andis teada, et ohu suurenemisest teatatakse sireenide abil.

Kell 10.22 saadi ühendust saatjaettevõttega Sankt-Peterburgist, kes täpsustas veosega seotud olulist informatsiooni. Anti teada, et tegemist on „termos“-tüüpi mahutiga, mis ei ole mõeldud gaasi pikaajaliseks hoidmiseks. Seega puudub veokil ka statsionaarne jahutusseade. Saadud info kohaselt täidetakse tsistern

⁶⁷ Ohtliku veose saatedokumendid — kättesaadav Lõuna-Eesti Päästkeskuses.

⁶⁸ Metaani ohukaart, *supra nota* 65.

⁶⁹ Metaani ohutusjuhised — ERG (2008). Kättesaadav Lõuna-Eesti Päästkeskuses, lk 176; Association of American Railroads, „Emergency Action Guides”, *supra nota* 38, pp 1, 4.

maagaasiga temperatuuril -138 °C. Ettevõtte hinnangul on tegutsemiseks aega hiljemalt järgmise päeva hommikuni, mil soojenemisega kaasnev rõhu tõus jõuab kriitilise piirini ja 7,2 bar rõhu korral peaksid tavaolukorras rakenduma kaitseklapid. Seda, kas kaitseklapid ka mahuti külili asetsedes nõuetekohaselt töötavad, ei osanud kauba saatja öelda. Siiski tuli tegutsemisaja planeerimisel võtta arvesse võimalust, et avarii tulemusena on tsisterni isolatsioon kahjustatud, mis kiirendab väliskeskkonnaga toimuvat soojusvahetust.

Eeltoodud info hilisem analüüs on artikli autorite hinnangul mitmeti üllatav. Kogu veeldatud maagaasi ohutust tõendav kirjandus väidab, et veeldatud metaani laadimine ja transport toimub atmosfäärirõhul.⁷⁰ Sellise meetmega on välistatud BLEVE-tüüpi plahvatuse teke avarii korral ning tagatud piisavalt pikk ohutu transpordiaeg. Hansson täpsustab vaid seda, et transportimise perioodil toimub temperatuuri mõningase kasvu tõttu veeldatud gaaside aurutumine, mistõttu on rõhk mahutis tõusnud mahalaadimise ajaks u 2 bar-ni.⁷¹ Täpselt oli teadmata kaitseklappide toimimine külili asendi korral. Kaasaegseid veeldatud maagaasi transportimiseks ettenähtud tsisternid kirjeldades on ühe olulise tingimusena nimetatud kaitseklappide teineteisest sõltumatut toimimist ning need on ettenähtud töötama ka tsisterni ümberveeremise korral.⁷² Sõiduki tehnilisest dokumentatsioonist on tuvastatav kaitseklappide sõltumatu toimimine, kuid pole informatsiooni, kas need rakenduvad ka tsisterni pikalioleku korral.⁷³

Kuna transportijaks oli Poola ettevõtte, loodi suhtluskanal ka Poola konsuli kaudu, kellele anti infot autojuhi olukorra kohta ning kooskõlastati ettevõtte tegevus olukorra lahendamiseks. Konsuli vahendusel informeeriti päästetööde juhti, et vastutav ettevõtte otsib võimalusi teise veoki saatmiseks sündmuskohale. Mõnda aega hiljem laekuski info, et Poolast on välja saadetud spetsialistid ja kaks veomasinat ümberpumpamisvõimalusega. Kell 11.05 oli gaasi rõhk mahutis tõusnud 5,3 bar-ini.

Sündmuskohaga võttis ühendust ka Poola gaasiettevõtte esindaja, kes andis soovitusi tsisterni ratastele püstiasendisse tõsta. Vahetult enne seda andis Eesti gaasiettevõtte nõu, et veokit tõstmata tuleb tsisterni väljundite kaudu hakata vähendama ülerõhku. Päästetööde juht lähtus ekspertide arvamuste erinevuse

⁷⁰ Briouig, „LNG Supply Chain Risk Management”, *supra nota* 3, p 13; Foss, „LNG Safety and Security”, *supra nota* 2, p 17; Chamberlain, „Management of Large LNG Hazards”, *supra nota* 35.

⁷¹ Hansson, „LNG As an Alternative Energy”, *supra nota* 5, p 22.

⁷² *Ibid.*

⁷³ Kasutus- ja hooldusjuhend, *supra nota* 57, lk 8.

korral päästetööde ohutuskaalutlustest ning otsustas täislastis veokit veel mitte tõsta ega muul moel liigutada. Sündmuskohale saabus tagasi ka õnnetuses osalenud veoki juht, kes ei osanud kahjuks anda täiendavat informatsiooni veose iseärasuste ning võimalike tegevusjuhiste ja lahenduste kohta.

Päästetööde esimese etapi puhul oli oluliseks probleemiks puudulik ja eksitav juhendmaterjal, millest päästemeeskonnad oleksid saanud piisavat infot veeldatud maagaasi ohtudest ning tegutsemissoovitusi. Samuti raskendas see aine korrektset identifitseerimist. Soovida jättis sündmuskoha turvalisuse kindlustamine enne lekke puudumise korrektset väljaselgitamist. Kui selgus, et tegemist on ainega, mille transport Eesti territooriumil üllatas ka gaasivaldkonda hästitundvaid spetsialiste, ilmnes, et tavapäraseid tegutsemispõhimõtteid rakendada ei saa ning veoki tõstmiseelset ümberpumpamist ei ole sündmuskohal võimalik operatiivselt teostada. Väga positiivsena tuleb välja tuua aktiivse infokogumisvõrgustiku loomist erinevate gaasiettevõtete, õnnetuses osalenud veokiga seotud ettevõtete ning muude spetsialistidega, kelle abil suudeti koguda päästetöödeks vajalikku teavet kogu sündmuse lahendamise käigus.

2.2. Gaasi keskkonda laskmise võimaluste otsimine ilma tsisterni tõstmata

Päästetööde edasisel juhtimisel lähtus päästetööde juht teadmisest, et Poolast on teele saadetud tehnika, mille abil on võimalik veeldatud maagaas sündmuskohal ümber pumbata, kuid selle protsessi alustamiseks oleks tulnud pika sõiduaja tõttu oodata vähemalt keskööni. Kell 11.52 oli rõhk tsisternis tõusnud 5,5 bar-ini. Seega oli rõhu tõus viimase 2 tunni jooksul olnud 0,5 bar-i. Rõhu jätkuv kasvamine samas tempos oleks tähendanud, et juba 6–7 tunni pärast võib see jõuda 7 bar-ini, mil normaaltingimustes peaksid rakenduma kaitseklapid. Kuna kaitseklappide toimimine külili asendi korral polnud kindel, tuli hakata otsima lahendusi võimalikuks rõhu alandamiseks gaasi keskkonda laskmise teel.

Veeldatud maagaasiga täidetud mahuti soojenemisel hakkab selle sisu aurustuma gaasilisse olekusse. Gaasilises olekus aine vajab märkimisväärselt suuremat ruumi võrreldes veeldatud olekuga. Kui sellises situatsioonis pole gaasi mahutist väljalaskmine võimalik või kaitseklapid ei väljuta seda piisavas koguses, siis hakkab rõhk oluliselt tõusma ning mahuti lõhkeb, tekitades BLEVE-na tuntud plahvatuse. Tegemist on väga ohtliku situatsiooniga, kus võib lisaks tulekahjule toimuda ka tsisterni tükkide väga suure kiirusega laiali lendamine. Kuigi üldiselt peetakse veeldatud maagaasi mahuti plahvatuslikku purunemist

väga ebatõenäoseks sündmuseks, siis erakordselt kiirel soojenemisel või kaitseklappide mittetöötamisel on plahvatusoht väga reaalne.⁷⁴

Sündmuskohal viibinud gaasiettevõtte spetsialist soovitas tsisternis oleva gaasi keskkonda vabastada. Analoogne otsus tehti ka 18. augustil 2008. a USA-s Alaska osariigis toimunud avarii järel, kui veeldatud maagaasi vedava veoki tsistern otsustati sündmuskohal osaliselt keskkonda tühjendada. Tsistern oli avarii käigus saanud vigastada, kuid lekete ei tekkinud. Siiski tuvastati, et rõhu tõusu korral ei tööta korralikult kaitseklapid. Sellest tulenevalt otsustati tsisternist enne ratastele tõstmist gaas vähemalt osaliselt välja lasta ning avati käsitsi väljutusklapp. Kahe tunni jooksul väljutati ligemale 4000 liitrit gaasi, millega vähendati märkimisväärselt plahvatusohu teket. Seejärel tõsteti tsistern püsti.⁷⁵

Päästetööde juht teavitas gaasi võimalikust keskkonda vabastamisest Keskkonnainspeksiooni, kust saadeti sündmuskohale nõustajateks ka spetsialistid. Keskkonnaametist saadi luba vajadusel gaasi väliskeskkonda laskmiseks. Gaasi keskkonda vabastamine on sisuliselt teadlik gaasilekke tekitamine ning seejuures tuleb arvestada mitmete oluliste ohutusnõuetega, et vältida veeldatud gaasiga seotud ohtude realiseerumist. Siinjuures tuleb olulisematena välja tuua ohutsoonis töötavate päästetöötajate külmakahjustuste ohtu ja gaaside süttimisohtu. Külmakahjustuste vältimiseks või ohu vähendamiseks tuleb kasutada sobivaid kaitsevahendeid.⁷⁶ Paraku puudusid nii madalale temperatuurile vastupidavad kaitsevahendid, see piiras tegutsemisvõimalusi.

Gaasi keskkonda vabastamisel tekitatakse oluline süttimisoht, mis püsib seni, kuni tekkinud gaasipilv on süttimispiirides ning võib sattuda kokkupuutesse süüteallikaga.⁷⁷ Kui temperatuuril 25 °C on alumine ja ülemine süttimispiir vastavalt 5% ja 15%, siis temperatuuri alanedes süttimispiirid ahenevad.⁷⁸ See oli Kasepää õnnetuse korral positiivne asjaolu, kuna välitemperatuur oli 4,5 °C. Siiski on lekete korral süttimisoht ääretult kõrge, kuna peale mahuti tühjenemist hakkab esialgu väga kõrgele tõusnud kontsentratsioon pidevalt langema. Enne

⁷⁴ Thorndike, *LNG: A Level-Headed Look*, supra nota 30, p 118; Murphy, Ketola & Raj, “Summary Assessment of the Safety”, supra nota 3, p 3/19.

⁷⁵ Joling, D., „Tanker truck carrying methane rolls off Parks Highway”, *Anchorage Daily News*, 18.08.2008, <<http://www.adn.com/2008/08/18/498081/tanker-truck-carrying-methane.html#ixzz0kaUdVWUF>> (03.06.2010).

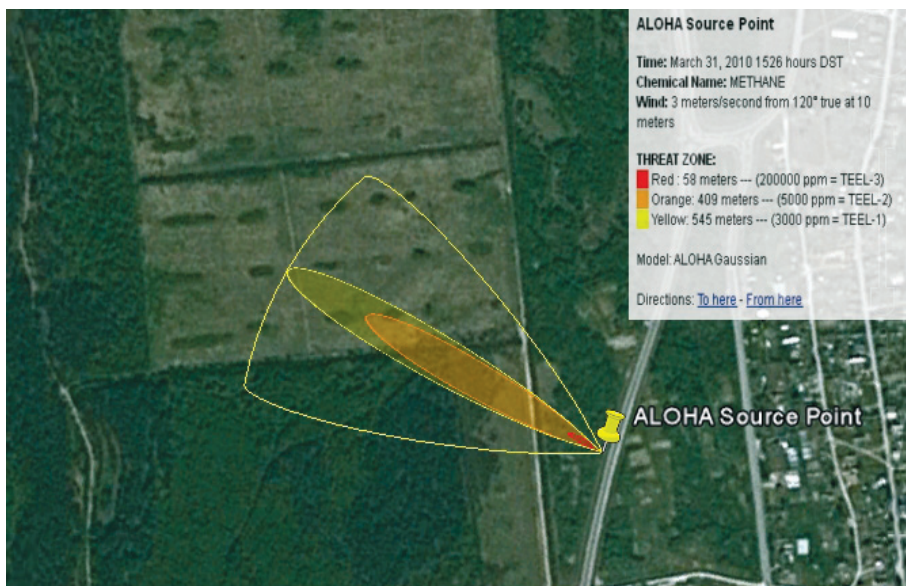
⁷⁶ Murphy, Ketola & Raj, “Summary Assessment of the Safety”, supra nota 3, p 3/19.

⁷⁷ Walker, „LNG Transportation”, supra nota 10, p 2.

⁷⁸ Bjerketvedt, D., Bakke J. R. & van Wingerden, K., „Gas Explosion Handbook” (1992), <www.gexcon.com/handbook/GEXHBforewd.htm> (31.08.2010), chapter 4.1.

lõplikku hajumist on iga gaasipilv teatud piirkondades mingi perioodi jooksul ka süttimispiirides. Kui läheduses on mingi süüteallikas, võib see „oodata oma aega“, et gaasipilv saavutaks sobiva koostise. Mitmete gaasilekete puhul on süttimine toimunud alles 10–20 minutit peale gaasi väljumist. Selliste juhtumite puhul on gaasipilve kontsentratsioon alanenud süttimispiiridesse.⁷⁹ Enamik eksperte nõustuvad, et metaani gaasipilvel on ligi 100% tõenäosus süttida, kui inimasustusega piirkond on 1,5 km ulatuses allatuult.⁸⁰ Kasepää vallas jäi asustatud piirkond sündmuskoha suhtes pealetuult, mis muutis gaasi keskkonda vabastamise võimaluse reaalselt rakendatavaks ning ohutuks ümbritsevale piirkonnale.

Täpsustamaks gaasi vabastamisel tekkivat ohuala, koostati päästetööde juhile spetsiaalse programmiga ilmastikutingimusi arvestav kaart (Joonis 3). Päästetööde juht otsustas selle põhjal esialgselt määratud 200 m ohuala mitte suurendada ning andis politseile korralduse ohualasse jäävate inimeste teavitamiseks võimalikest ohtudest ning vajadusel evakuatsioonist. Esmane teavituse tegi politsei suuliselt ning hiljem edastati info kakskeelsete kirjalike teavikute kaudu, milles olid vajalikud soovitusel ka evakuatsiooni korral tegutsemiseks. Kasepää Vallavalitsus sai ülesandeks valmistada ette koht, kuhu oleks vajadusel võimalik elanikud evakueerida ja valmistus selle tarbeks transpordi korraldamiseks.



Joonis 3. Lekkiva maagaasi levikut modelleeriv skeem, mille alusel päästetööde juht gaasi keskkonda vabastamiseks tegevusi planeeris. Allikas: ALOHA⁸¹

⁷⁹ *Ibid*, chapter 3.4.

⁸⁰ Melhem, *Understanding LNG Fire Hazards*, *supra* nota 27, p 3.

⁸¹ ALOHA (Areal Locations of Hazardous Atmospheres), <www.epa.gov/osweroel/tools.htm#aloha>

Peale ohutust tagavate ettevalmistuste tegemist otsustas päästetööde juht esimese sammuna lasta välja surve tsisterni torustikust, et selle külge oleks võimalik ühendada tühjendusvoolik. Ohutuse tagamiseks maandas keemiapäästemeeskond tsisterni. Seejärel avati torustiku väljundava, kuid gaasi ei vabane nud, kuna torustik oli tühi.

Gaasi keskkonda laskmisel osutus tõsiseimaks probleemiks see, et Poola veokil ei olnud kaasas ühtegi voolikut ega ühendusliitmikku. Eesti gaasiettevõttest saadi komplekt kummist pumpamisvoolikuid. Voolikuliini ja tsisterni torustiku väljundava ühendamiseks vajati lisakraani ja ühendusdetalle, mis tellimuse peale Mustvees valmis treiti ning sündmuskohale toimetati. Seejärel ühendati voolikuliin nende abil edukalt tsisterni külge. Ettevalmistavad tegevused gaasi keskkonda vabastamiseks olid tehtud, kuid siiski oli tegemist vaid hädalahendusega, mille töökindlus ning ohutus ei olnud piisavad. Ohutuskaalutlustest tulenevalt otsustas päästetööde juht kraanide avamiseks korraldust veel mitte anda ning jätta see varuvõimaluseks.

Päästetööde juhi otsus mitte kasutada gaasi väljastamiseks ette valmistatud voolikusüsteemi, tekitas olukorda kõrvalt jälginud inimestes mitmeid küsimusi. Gaasi keskkonda laskmise otsuse näol oli tegemist kindla suunaga, mille nimel tegutseti ning millest päästetööde käigus ka avalikkust teavitati. Siiski oli selle realiseerimise peatamise otsus väga tugevalt põhjendatud. Võttes arvesse tsisterni asendit, puudus kindel teadmine, kas kraanide avamisel hakkab väljuma vedeliku- või gaasifaasis olev maagaas. Mõlemal puhul on tegemist väga madalal temperatuuril oleva ainega, mistõttu on väga oluline kasutada vaid neile tingimustele vastupidavaid materjale. Päästetööde käigus olid ajutise lahendusena kasutusel kummist voolikud ning terasliitmikud. Paraku tekitavad madalad temperatuurid just neile materjalidele olulise külmarabeduse ohu, mis soodustab purunemist.⁸² See tähendab, et nende paindlikkus, venivus ja löögile vastupidavus vähenevad oluliselt, kuna madala temperatuuriga muutub materjalide kristallstruktuur. Nii kumm kui ka teras muutuvad kergesti pragunevaks. Selleks et transportida aineid, mis on madalamatel temperatuuridel kui $-55\text{ }^{\circ}\text{C}$, peab otseses kontaktis olevate materjalidena kasutama tavaliise terase asemel alumiiniumi või terase ja nikli erisulameid.⁸³ Sellistest materjalidest vahendeid ei olnud päästetööde käigus aga võimalik hankida.

Sündmuse järgselt otsust analüüsid esimesel aluseks kasutusel olnud vooliku tehniline dokumentatsioon. Ohutuse seisukohalt osutus otsus vooliku mittekasutamiseks kahtlemata õigeks. Tegemist on vedelgaasi või surve all oleva maa-

⁸² Bernatik & Senovsky, „Safety and Security Aspects of LNG“, *supra nota* 4, p 2.

⁸³ Er, „Safety and Environmental Concern“, *supra nota* 56, p 532.

gaasi transportimiseks ettenähtud armeeritud kummivoolikuga, mille töötemperatuuriks on ette nähtud $-30\text{ }^{\circ}\text{C}$ kuni $+70\text{ }^{\circ}\text{C}$.⁸⁴ Ka tarnijaettevõttest saadud informatsioon kinnitas, et oluliselt madalamatel temperatuuridel vastupidavuse garantii puudub, kuna kumm muutub külmahapruse tõttu rabedaks ning ka väikseim väljuva gaasi surve purustab selle suure tõenäosusega.⁸⁵ Purunemist soodustavaks teguriks on ka madalatemperatuurilise aine väljalaskmisel tekkinud jäätumisoht. Madala temperatuuri tõttu kondenseeritakse õhus sisalduvat niiskust, mis koguneb seadmete pinnale ning külmub.⁸⁶ Tagajärjeks võib olla ventiilide, torustiku ja voolikute blokeerimine ning purunemine.⁸⁷

Selline olukord oleks päästetööde edasise käigu jaoks olnud väga ohtlik, kuna oleks kaotatud kontroll olukorra üle. See on paljuski põhjendatud asjaoluga, et päästetöötajatel puudusid sobivad kaitsevahendid, et surve all lekkivale tsisternile kraanide sulgemiseks uuesti ligineda. Tulemuseks oleks suure tõenäosusega olnud kontrollimatult lekkiv tsistern. Vältimaks mahuti väliste osade ning torustike kahjustamist külma gaasi poolt, on oluline, et väljalasketorude otsad oleksid neist eemale viidud.⁸⁸ Seeläbi säiliks jätkuvalt võimalus pääseda ligi kraanidele ning päästetööde juhil oleks kasutada hoovad „lekked“ kontrollimiseks. Selle eesmärgi saavutamiseks olid vajalikud töökindlad ja sobivatest materjalidest väljalaskeliinid. Purunemisohtliku voolikuga need tingimused kahjuks täidetud ei olnud. Päästetööde juht otsustas mitte riskida ning jättis kraanide avamise ja käepäraste vahenditega ehitatud süsteemi kasutamise tagavaraplaaniks, mida kasutada vaid olukorras, kui rõhk tõuseb kriitilise piirini ning see on ainus ja vältimatu lahendus. Lahendus oleks tõenäoliselt olnud kasutatavam olukorras, kus väljub vaid gaasilises olekus aine. Seega oli loodud süsteem reservi jäetuna taaskasutatav peale tsisterni püstitõstmist.

2.3. Tsisterni teele tõstmine ja sündmuskohalt äratransportimine

Pärast seda, kui selgus, et pikali olevast tsisternist ei õnnestu olemasolevate vahenditega turvaliselt gaasi välja lasta, tuli rõhu tõusuga kaasneva plahvatusohtu vältimiseks tsistern normaalasendisse tõsta. Kell 15.50 otsustas päästetööde juht tõsta tsisterni kraavis püsti, et vabastada ülerõhutorustik vedeliku faasis olevast gaasist ja tagada ülerõhuklapi normaalne töö, kui rõhk peaks tõusma

⁸⁴ Certificate of Quality — LPG hose (Fagumit, 2005). Kättesaadav Lõuna-Eesti Päästkeskuses, p 23.

⁸⁵ Tootjaettevõttest päringule vastuseks saadetud e-kiri (16.09.2010). Kättesaadav Lõuna-Eesti Päästkeskuses.

⁸⁶ Hightower, *et al*, *Guidance on Risk Analysis*, *supra nota* 1, p 28.

⁸⁷ Er, „Safety and Environmental Concern”, *supra nota* 56, p 533.

⁸⁸ Bernatik & Senovsky, „Safety and Security Aspects of LNG“, *supra nota* 4, p 2.

kriitilise piirini. Samuti oli normaalasendi puhul võimalik kiiremini alustada Poolast saabuva tehnikaga gaasi überpumpamist. Päästetööde juhti toetava kriisimeeskonna analüüsigrupp sai ülesandeks teha kaitseväge ametiabi taotlus tõste- ja tõmbamisvõimekusega rasketehnika kaasamiseks. Sellega kavatseti tsistern samas asukohas ratastele tõmmata seda võimalikult vähe kahjustades ning suuremat tõstmist vältides.

Samaaegselt pöördus päästetööde juht Eesti gaasiettevõtte kaudu Soome gaasispetsialisti poole täiendavateks konsultatsioonideks. Saadud soovitusel toetasid täies ulatuses otsust tsisterni tõstmiseks ning kraanide mitteamamiseks. Konsultatsiooni käigus saadi Soomest ka juhiseid võimalike lahenduste kohta, mida tsisterni tõstmisel kasutada. Sobivaima lahendusena pakkusid nad kahe vintsi ja madalsurvepatjade samaaegse kasutamise. Samaaegselt edastati juhismaterjale ka Päästeameti poolt. Kasutatavate ressursside täpsustamisel Päästeameti kaudu selgus, et ainsaid sobivaid ning Eestis olemasolevaid madalsurvepatju ei ole võimalik vajaliku kiirusega sündmuskohale saada. Seega otsustati sündmuse lahendamisel esialgu piirduda vaid vintsidega, mis Soome spetsialisti sõnul on samuti sobiv variant.

Kell 17.05 laekus päästetööde juhile ootamatu uudis Poola konsulilt, et Poolast ei saadatud teele varem lubatud überpumpamisvõimekusega paakveokeid, vaid ainult puksiirveok, mis peaks sündmuskohale saabuma eeldatavasti südaööks. See informatsioon tähendas, et päästetööde edasiste sammude osas puudus selge perspektiiviga lõpplahendus. Kui seni tegutses teadmise ja sündmuskohale saabub tehnika, mille abil veeldatud gaas ringi pumbatakse ja sihtkohta transporditakse, siis nüüd oli päästetööde juhil taas käes viitsitükuga pomm, mis tuli sündmuskohal kahjutuks muuta. Veeldatud gaasi soojenemine ja sellega kaasnev rõhu tõus on pöördumatud protsessid. Rõhk tsisternis oli selleks ajaks tõusnud 6,0 bar-ini.

Viimastest sündmustest tingituna muutus veelgi olulisemaks veose kraavist välja tõstmine. Kui esialgu piisas lahendusest, kus veok tõmmatakse vintside ja osalise tõstmistoega kraavis püsti, siis nüüd oli tarvis luua tingimused veoki võimalikuks äratranspordimiseks. Seega tuli veok tõsta maanteele. Täpsustati kaitseväge rasketehnika võimekust ning selgus, et tõstmiseks sellest ei piisa. Lisaks kaitseväge vintsimistehnikale kaasati täiendavalt ka erasektori kraanad. Kraanaettevõtte esindaja vaatas sündmuskoha üle ning kinnitas, et kahe kraanaga on tsisternveoki tõstmine võimalik. Enne kraanade ning kaitseväge rasketehnika saabumist valmistati sündmuskohal vallavalitsuse kaudu tellitud koppeladuriga tõstmisoperatsiooniks ette. Koppeladur eemaldas osa teetammist ning valmistas ette tõstetava veoki rataste alla jääva tasapinna. Samuti moodustati

toekas kaldtee, mille kaudu oli kraavist võimalik teele tõmmata avariiline sadulveok.

Samaaegselt rasketehnika saabumise ja tõstmiskoha ettevalmistamisega andis päästetööde juht täiendavad korraldused ohutuse tagamiseks tõstmisoperatsiooni ajal. Süttimisohu vähendamiseks paigaldati tsisternile täiendav maandus ning sündmuskohat valgustati sädemekindlate valgustitega. Sündmuskohale kutsuti täiendavalt kaks kiirabibrigaadi. Politsei sai korralduse ette valmistada ja läbi viia elanikkonna evakatsioon 400 m raadiuses tsisterni tõstmise ajaks. Evakuatsioonipunktiks valmistas vallavalitsus ette ruumid rahvamajas. Enamik evakuatsioonipiirkonda jäänud inimestest leidis ise koha tuttavate juures. Koostöös vallavalitsusega otsiti ka sobiv koht, kuhu avariiline veok peale kraavist väljatõstmist transportida, et see oleks eemal asustatud piirkonnast. Asukoht pidi olema sobilik ka olukorraks, kui rõhu kasvades tsisternis võetakse vastu otsus gaas keskkonda vabastada.

Kaitseväge rasketehnika saabus sündmuskohale kell 21.20 ning kraanad 22.05. Ühiselt analüüsiti läbi sobilik tõsterihmade ja tõmbetrosside paigutus ning tõstmise läbiviimise protseduur. Eesmärgiks oli kraanadega veokit koos tsisterniga tõsta ning samaaegselt vintsidega ratastele tõmmata. See võimaldas tagada ohutu tõstmise ja aitas vältida tsisterni mehaanilist vigastamist. Paika pandi ka tõstmisprotsessi julgestavate päästejõudude paigutus. Vahetusse ohualasse jäävatele kraanajuhtidele ja kaitsevaelastele viidi läbi täiendav ohutus-alane instrueerimine sündmuskoha juhi poolt. Peamiseks ohuks tõstmise ajal oli tsisterni raskusest tingitud tõsterihmade või muude vahendite katkimine, mille tagajärjel oleks mahuti võinud kukkuda ja puruneda. Sellises situatsioonis oleks kogu sündmus saanud uue alguse koos kõigi veeldatud maagaasiga kaasnevate ohtudega. Eriti ohtlik oli see ohualas töötavatele inimestele.

Kell 23.32 olid otsesest ohualast välja saadetud kõik need inimesed, kes tõstmisprotsessis vahetult ei osalenud ning alustati päästetööde ohtlikuma etapiga. Vahelduv kraanadega tõstmine ja vintsidega tõmbamine kestis üsna pikalt ning lõpuks saadi veok kraavis ratastele kell 1.10. Tõstmise ajal tekkis probleeme sadulveoki stabiliseerimisega, kuid see õnnestus haagisest lahti võtta. Ülima ettevaatlikkusega läbi viidud tõstmisoperatsioon oli edukalt lõpetatud kell 1.28, kui tsistern oli teele tõstetud ja enda tugijalgadele toetatud ning sadulveok samuti kraavist välja tõmmatud. Rõhk mahutis oli vahetult tõstmise järel 6,7 bar ning langes peale stabiliseerumist 6,5 bar-ini.

Oodatud veok Poolast saabus sündmuskohale kell 4.44. Avarii tagajärjel lumega täitunud kraavi vajunud tsisternil tõsiseid vigastusi ei olnud ning see oli võimalik haakida uue sadulveoki külge ja transportida sündmuskohalt 1,5 km

kaugusele ohutumasse kohta. Poola ettevõtte esindaja pidas läbirääkimisi oma koostööpartneritega, leidmaks lahendusi olukorraks, kui veokit ei ole võimalik ohutuskaalutlustel hommikul edasi transportida. Varahommikul saabusid veokit kontrollima politseieksperdid, kes hindasid haagise tehnilist seisukorda, et otsustada edasine tegutsemine. Haagis tunnistati tehniliselt korras olevaks. Poola spetsialistid vaatasid visuaalselt üle ka tsisterni ning kinnitasid, et sellega on võimalik ohutult sihtkohta sõita. Sellele tuginedes otsustati veok kell 7.40 uuesti Poola poole teele saata. Rõhk tsisternis oli tõusnud 7,1 bar-ini ning see säilis samal tasemel kuni sihtkohta saabumiseni. Rõhu edasise tõusu hoidsid ära toimivad kaitseklapid. Tagamaks turvalisema sõidumarsruudi valiku ning ohutuse hommikul tippunnil liiklemisel, eskorditi veokit kuni Eesti-Läti riigipiirini politsei saatel. Veok jõudis tõrgeteta sihtpunkti Poolas.

Päästetööd oleksid jätkunud, kui haagis poleks olnud sõitmiskõlbulik. Sellisel juhul oleks tulnud jätkuvalt leida ohutud moodused maagaasi keskkonda vabastamiseks. Võrreldes avarii asukohaga, oli tsistern viidud asustatud piirkonnast eemale ning ohud kõrvalistele isikutele sellega minimeeritud. Kuna sündmuskohal viibisid ka Poolast saabunud veeldatud gaasi transporti korraldava ettevõtte eksperdid, kes tundsid detailselt ka tsisterni ehitust, oleks spetsialistide koostöös kindlasti leitud antud situatsiooni kõige paremini sobivad lahendused.

Kokkuvõte

31. märtsil 2010. a toimus Jõhvi-Tartu-Valga maanteel Kasepää vallas liiklusõnnetus, kus teelt sõitis välja veok, mis transportis veeldatud maagaasi Vene Föderatsioonist Poola Vabariiki. Avarii tagajärjel ohtliku aine tsistern tõiseid vigastusi ei saanud ning sõiduki lastiks olnud 19 tonni gaasi lekkima ei hakanud. Samuti ei toimunud süttimist. Omamata piisavat informatsiooni väga madalal temperatuuril transportitava veeldatud maagaasi ohtudest, võib sellist sündmust oluliselt alahinnata. Esmalt õnneliku õnnetusena tundunud sündmuse lahendamine osutus vägagi keerukaks ettevõtmiseks, mis kestis enam kui 24 tundi.

Käesolevas artiklis on käsitletud veeldatud maagaasiga seotud ohtusid, mis on oluliseks teoreetiliseks aluseks toimunud õnnetuse analüüsimisel ning päästetööde käigus tehtud otsuste mõjude hindamisel. Kasepää avarii lahendamisel oli peamiseks eesmärgiks süttimis- ja plahvatusohtu vältimine, mille saavutamiseks tuli gaasikogus ohtlikust situatsioonist teisaldada enne rõhu tõusmist kriitilise piirini. Selleks kaaluti päästetööde erinevates etappides kolme võimalust: teise veokisse ümberpumpamine, gaasi vabastamine keskkonda ning sa-

male sõidukile teekonna jätkamise võimaluste loomine. Sündmuse kriitilisus kasvas pidevalt koos gaasirõhu tõusuga tsisternis. Kahjuks puudusid kahe esimese taktikalise lahenduse jaoks Eestis tehnilised võimalused, mistõttu päästetööde käigus tuli läbi viia tavapärasest ohtlikum tsisterni teeletõstmine. Analuüsi käigus kogutud info kinnitas, et päästetööde läbiviimisel suudeti vastu võtta õigustatud otsuseid ning astuda ohutuskaalutlustel ka mõni samm tagasi, et leida sobivam lahendus. Läbiviidud päästetööd andsid olulise õppetunni ja kogemuse, millest on õppida kõigil, kes võivad sattuda samalaadse õnnetuse lahendaja rolli.

Selle sündmuse läbi teadvustati senisest oluliselt enam, et ohud, millega Eesti operatiivteenistused peavad arvestama, ei ole meile sageli teada. Taoliste õnnetuste ennetamiseks ja parema valmisoleku tagamiseks tuleb nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt tihendada koostööd erinevate organisatsioonide vahel. Riskide maandamiseks on palju võimalusi, mida peavad rakendama ohtlike ainete transporti korraldavad ettevõtted ning mille üle riik peab senisest rangemat järelevalvet teostama. Kasepää vallas toimunud gaasiveoki õnnetus oli piisavalt tõsine, et kasutada sellest saadud õppetunnid ära ohtlike autovedude turvalisuse suurendamiseks.

SUMMARY

Liquefied natural gas (LNG) transportation risks and rescue analysis by considering the case of a gas truck accident in the Kasepää municipality

Keywords: liquefied natural gas, transportation, hazardous substances, crisis management, cooperation, disasters prevention, safety.

On 31 March 2010, a road traffic accident happened on the Jõhvi-Tartu-Valga motorway where a truck transporting LNG from the Russian Federation to the Republic of Poland drove off the road. As a result of the accident, the gas tanker containing 19 tons of LNG sustained no serious damage and no leakage occurred. There was also no fire. Without proper knowledge of the dangers associated with LNG, such an event may be significantly underestimated. It was very difficult and took more than 24 hours to resolve the situation.

This article deals with the dangers of LNG, which is an important theoretical basis for analyzing the accident and assessing the effects of decisions made during the rescue work. The main objective was to prevent the risk of fire and explosion. There were three options: to pump the LNG to another truck, to release the gas into the environment and to create opportunities for the same

vehicle to continue the journey. Increased pressure in the tank made the situation more critical.

In Estonia, there were no possibilities to implement the first two solutions, and it became necessary to lift the tank. The rescue work that was carried out provided an important lesson and experience which will be of benefit to anyone who may be faced with the need to liquidate a disaster. This event raised awareness of the fact that the risks which the Estonian operational services must take into account are often not known. To prevent such accidents and to be better prepared, various organizations should strengthen their cooperation both nationally and internationally.

Risks may be eliminated in many ways. These options should be used by companies engaged in transportation of hazardous substances and should be closely monitored by the state. The LNG truck accident was serious enough and we should use the lessons learned from it to enhance the safety of transportation of hazardous substances.

Margo Klaos
Lõuna-Eesti Päästekeskus
Vanemuise 64, Tartu, 50410, Estonia
E-mail: margo.klaos@rescue.ee
Tel: + 372 733 7301

Kuido Kriisa
Lõuna-Eesti Päästekeskus
Vanemuise 64, Tartu, 50410, Estonia
E-mail: kuido.kriisa@rescue.ee
Tel: + 372 733 7307

Kaebemenetlus kriminaalmenetlusliku jälitustegevusega riivatud õiguste kaitseks

Tanel Järvet

SKA Politsei- ja Piirivalvekolledži karistus- ja menetlusõiguse õppetooli lektor

Sissejuhatus

Riiki ei muuda veel õigusriigiks tõsiasi, et on olemas seadused, mis määravad kindlaks avaliku võimu pädevuse ja volitused. Riiki, milles on olemas seadused, võib nimetada seadusriigiks. Seadusriigist saab õigusriik alles siis, kui on olemas kohtud, mis otsustavad üksikjuhul õiguste ja vabaduste ulatuse ning avaliku võimu pädevuste ja volituste üle. Üldine kohtusse pöördumise õigus on niisiis see, mis riigist lõppastmes õigusriigi teeb ja ilma milleta õigusriik on mõeldamatu.¹

PS § 3 lg 1 järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel, milles on väljendatud õigusriigi põhimõte. Põhiõiguste piiramiseks on vajalik seaduses sätestatud alus.

Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi EIK) on märkinud seoses artikliga 13 Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonis² (edaspidi EIÕK), et üks põhimõtetest, mis on aluseks EIÕK-i kohasele õigusriigile, eeldab, et ametivõimude sekkumine isikute õigustesse on allutatud efektiivsele kontrollile.³ Jälitustegevusega seotud põhiõiguste kaebemenetluse selgusetuse probleem on Eesti õiguskirjanduses tõstatatud esmakordselt 2006. aastal.⁴

Eesti jälitustegevuse õigus ja menetluspraktika on kiirelt arenenud alates 1. juulist 2004, kui jõustus kriminaalmenetluse seadustik (edaspidi KrMS) ja jälitustegevuse planeerimise, juhtimise ja kontrolli õiguse sai Prokuratuur.⁵

¹ Truuväli, E.-J., et al, *Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne* (2 tr, Tallinn: Juura 2008), lk 163.

² Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seadus, 13.03.1996, jõustunud 11.04.1996 — RT II 1996, 11/12, 34... RT I 2005, 39, 308.

³ *Silver and Others v The United Kingdom*, App No 5947/72, ECHR, Judgment, 25.03.1983, ECHR (1983) A61, p 90.

⁴ Kergandberg, E., ja Sillaots, M., *Kriminaalmenetlus* (Tallinn: Juura, 2006), lk 395–396.

⁵ Prokuratuuriseadus, 22.04.1998, jõustunud 20.05.1998 — RT I 1998, 41/42, 625... RT I 2009, 15, 94

Riigikogus on 2008. a juunist menetluses kriminaalmenetluse seadustiku ja sellega seotud seaduste muutmise eelnõu SE 286, millega kaotatakse JTS ning jälitustegevuse normid viiakse KrMS-i ja jälitustegevust tagavad toimingud uurimisasutuste tegevust reguleerivatesse eriseadustesse. Muudatused on planeeritud jõustuma 2011. aastal.⁶

Artikli autori arvates võib jälitustegevuse jaotada 4 gruppi:

1. kuritegudega seotud jälitustegevus;
2. julgeolekuasutuste teostatav jälitustegevus ehk teabe hange;
3. kaitsevæ luure;
4. isiku suhtes julgeolekukontrolli, töö- või teenistuskohale vastavuse või riiklike lubade taotlemise aluste kontrolli teostamine või tunnistaja-kaitse teostamine jälitustegevuse meetoditega.

Viimases punktis toodud juhtudel taotleb isik riigilt mingit tema jaoks positiivset sooritust ja peab arvestama sellega, et riik võib kontrollida tema tausta ja esitatud andmete õigsust.⁷

Käesolev artikkel käsitleb vaid kriminaalmenetlustega ja kuritegude ennetamise ning tõkestamisega seotud jälitustegevuses (edaspidi kasutatakse artiklis lühemalt mõistet — jälitustegevus) riivatud põhiõigustega seonduvaid õiguskaitsevahendeid, rõhuga selgitada kaebemenetluse korda. Artiklis analüüsitakse õiguskaitsevahendeid Eesti jälitustegevuse õiguses võrdlevalt Euroopa Inimõiguste Konventsiooni, Euroopa Nõukogu soovitude, Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika ja Eesti kohtupraktikaga ning esitatakse ettepanekud *de lege ferenda* jälitustegevusega seotud õiguskaitsevahendite täpsustamiseks. EIK lahendite lei allikatele Eesti õiguses on viidanud Riigikohus, märkides, et (Eesti) kohus peab tuginema konventsioonile ja selle kohaldamise praktikale, mis on kriminaalmenetlusõiguse allikas tulenevalt KrMS § 2 punktist 2. Konventsiooni näol on tegemist Riigikogu ratifitseeritud välislepinguga, millel on PS § 123 lõikest 2 tulenevalt prioriteet Eesti seaduste või muude aktide suhtes.⁸

⁶ Kriminaalmenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus 286 SE II-1. Arvutivõrgus <www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=326916&u=20090401092958> (20.01.2010).

⁷ Laos, S., „Jälitustegevuse eesmärgid ja kontroll“, *Akadeemia* (2008), lk 2435.

⁸ *AS Spacecom taotlus kontrollida väärteomenetluse seadustiku § 191 p 12 ja väärteoasja nr 04/05 menetluse lõpetamise põhiseaduslikkust*, Põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-10-08, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, kohtumäärus, 03.07.2008; *Kriminaalasi Tiit Veeberi (Veeber) süüdistuses KrK § 148¹ lg 7, § 166 lg 1 ja § 143 lg 1 järgi*, kriminaalasi nr 3-1-3-13-03, Riigikohtu üldkogu, kohtuotsus, 06.01.2004.

1. Jälitustegevuse mõiste ja ulatus Eestis

Jälitustegevuse mõistet avatakse rahvusvahelistes aktides termini eriuurimis-meetodid kaudu. Nii on Euroopa Nõukogu 2005. a soovitusel liikmesriikidele toodud definitsioon, et eriuurimismeetodid on sellised meetodid, mida kohaldatakse pädeva asutuse poolt kriminaaluurimistes eesmärgiga avastada ja uurida raskeid kuritegusid ja kahtlustatavaid, eesmärgiga saada informatsiooni sellisel viisil, mis ei hoiata sihtisikuid.⁹ Jälitustegevuse mõistet on avatud ka Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsiooni artiklis 2.¹⁰

Eesti õiguskorras on jälitustegevuse mõiste toodud JTS § 2, mille kohaselt on jälitustegevus JTS-s ja KrMS-s sätestatud alustel ja korras jälitustoimingute teostamine.¹¹

Kriminaalmenetluse eelsed ja välised jälitustoimingud on ammendavalt toodud JTS § 12. Jälitustoimingute hulka ei arvata jälitusasutuse ametniku poolt vaatluse teel, andmebaaside kasutamisega ega salajase kaastööga andmete kogumist.¹²

Autori arvates on Eestis vaja jälitustegevuse mõistes kajastada lisaks jälitustoimingutele ka JTS § 14 toodud salajast kaastööd. Kuid ilmselt ei hakata 2011. a alguses ainult nimetatud täpsustuse tõttu enam JTS § 2 muutma.

Artikli autori koostatud tabelis on toodud kriminaalmenetluses teostatavad jälitustoimingud ning nende ulatus Eestis 2007., 2008. ja 2009. aastal.

KrMS §	Jälitustoimin- gu sisu	Kriminaalmenet- luses teostatud jälitustoimingud Eestis 2007. a*	Kriminaalmenet- luses teostatud jälitustoimingud Eestis 2008. a**	Kriminaalmenet- luses teostatud jälitustoimingud Eestis 2009. a***
§ 114 lg 3	varjatud sise- nemine	23 toimingut	43 toimingut	66 toimingut

⁹ Recommendation of the Committee of Ministers to member states on “special investigation techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism 10 (2005). Arvutivõrgus: <wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2005)10> (22.04.2010).

¹⁰ Rahvusvahelise organiseeritud kuritegevuse vastu võitlemise Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni konventsioon, 12.12.2000, jõustunud 29.09.2003 — RT II, 2003, 1, 1.

¹¹ Jälitustegevuse seadus, 22.02.1994, jõustunud 18.03.1994 — RT I 1994, 16, 290... RT I 2009, 62. 405..

¹² Järvet, T., „Jälitustegevuse õpetamine muutavas õigusolustikus“, 7 *Sisekaitseakadeemia Toimetised*, „Turvalisem Eesti hariduse toel“ (2008), lk 66.

§ 115	Varjatud jälginine, varjatud läbivaatus; Varjatud asendamine	881 varjatud jälgimist 116 varjatud läbivaatust 98 varjatud asendamist	1011 varjatud jälgimist 122 varjatud läbivaatust 94 varjatud asendamist	1316 varjatud jälgimist 156 varjatud läbivaatust 120 varjatud asendamist
§ 116	Posti- või telegraafisaadetise varjatud läbivaatus ja asendamine	4 varjatud läbivaatust. 0 posti asendamist	7 varjatud läbivaatust. 2 posti asendamist	6 varjatud läbivaatust. 6 posti asendamist
§ 117	Andmete kogumine üldkasutatavate tehniliste sidekanalite kaudu edastatavate sõnumite kohta	3810 kõneeristust 2663 isiku suhtes; 1027 omanikupäringut.	4249 kõneeristust 4108 isiku suhtes; 1177 omanikupäringut.	8125 kõneeristust 4116 isiku suhtes; 2854 omanikupäringut.
§ 118	tehniliste sidekanalite kaudu edastatava teabe või muu teabe salajane pealtkuulamine või -vaatamine	702 telefoni pealtkuulamist, 129 muud pealtkuulamist; 1346 pealtkuulatatavat isikut	911 telefoni pealtkuulamist, 167 muud pealtkuulamist; 1505 pealtkuulatatavat isikut	1620 telefoni pealtkuulamist, 292 muud pealtkuulamist; 1728 pealtkuulatatavat isikut
§ 119	kuriteo matkimine	59 juhul	67 juhul	73 juhul
§ 120	politseiagendi rakendamine	1 kord	0 korda	8 korda

* Ülevaade jälituslubade andmisest ja jälitusmenetlustest 2007. aastal. Justiitsministeerium, Kriminaalpoliitika osakond, 12.03.2008. Arvutivõrgus <www.just.ee/30181> (12.03.2010).

** Riigiprokuratuuri jälitustegevuse statistika 2008. a kohta.

*** Riigiprokuratuuri jälitustegevuse statistika 2009. a kohta.

Märkimist väärrib, et kui Moldova Vabariigis, kus rahvaarv on 4 mln elanikku,¹³ anti 2007. aastal luba rohkem kui 2300 pealtkuulamiseks, siis leidis EIK, et tegemist oli ülemäärase jälitustegevusega.¹⁴

¹³ „Republic of Moldova“, arvutivõrgus <www.moldova.md/en/start/> (12.02.2009).

¹⁴ *Iordachi and others v Moldova*, App No 25198/02, ECHR, Judgment, 10.02.2009, p 52.

Eesti jälitustegevuse ulatuse kohta on võrdlusmomendina vajalik kajastada ka kriminaalmenetluste arvu. Allolev tabel annabki ülevaate jälitustegevuse ulatusest kriminaalmenetlustes. Tabeli koostamisel kasutatud statistika algandmed sisaldavad isikuid iga jälitustoimingu liigi kohta eraldi, sh ka erinevaid toiminguid sama isiku suhtes.

Aasta	Registreeritud kuritegusid aastas	Kriminaalmenetluste arv, kus rakendati jälitustegevust	Isikute arv, kelle suhtes anti jälitustegevuse lubasid
2007	50 374 *	2578	6205
2008	50 977 **	3806	7129
2009	48 359 ***	3844	8854

* Justiitsministeerium, "Kuritegevus Eestis 2007 ja lisad", arvutivõrgus <www.just.ee/39931> (20.10.2010).

** *Ibid.*

*** *Ibid.*

2. Jälitustoimingust teavitamine ja mitteteavitamine

Jälitustegevuse salajasuse tõttu ei saa isik oma üksikute põhiõiguste riivist teada. Erialakirjanduses on väidetud, et selline isiku teadmatusse jätmine tähendab informatsioonilise enesemääramisõiguse kui põhiõiguse riivet. Teadmatus enda põhiõiguste riivist välistab selle riive lubatavuse ja proportsionaalsuse vaidlustamise võimaluse ja kujutab endast seeläbi kahtlemata põhiseaduse § 15 sätestatud põhiõiguse riivet.¹⁵ EIK ühes enimviidatud lahendis *Klass ja teised v Saksamaa* on märgitud, et teavitamine on välistatud, kui mõnel EIÕK artiklis 8 nimetatud eesmärgil on infopuudus demokraatlikus ühiskonnas vajalik.¹⁶

Ilma teavitamiseta on isiku põhiõigus saada hüvitist võimaliku ebaseadusliku teo eest sisutu. Kuigi teavitamine näib olema tingimus õiguskaitsevahendiks, on tegelikult on tema põhiväärtus preventiivne, et ära hoida jälitustegevuse ülemäärast kasutamist ja isegi kuritarvitamist. Paljudes EIÕK osalisriikides ning USA-s ja Kanadas on kehtestatud jälitustoimingust teavitamise nõue.¹⁷

¹⁵ Kergandberg ja Sillaots, *Kriminaalmenetlus, supra nota 4*, lk 310.

¹⁶ *Klass and others v Germany*, App No 50-29/71, ECHR, Judgment, 06.09.1978, ECHR (1978) A28, p 68.

¹⁷ Cameron, I., *National Security and the European Convention on Human Rights* (The Hague, London, Boston: Iustus/Kluwer 2000), lk 162.

Põhiseaduse § 44 lg 3 on toodud erandid, mille puhul isikul ei ole võimalik tutvuda tema kohta riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes ning riigi ja kohalike omavalitsuste arhiivides hoitavate andmetega. Nendeks on seaduse alusel seatud piirangud teiste inimeste õiguste ja vabaduste ning lapse põlvnemise saladuse kaitseks, samuti kuriteo tõkestamise, kurjategija tabamise või kriminaalmenetluses tõe väljaselgitamise huvides. Nimetatud norm annab piirid informatsioonilise enesemääramisõiguse kaitsealale. Ilmselt ei mahu nimetatud erandite hulka KrMS § 121 lg 1 p 4 toodud väga üldine alus mitmeteavitamiseks seoses võimalusega soodustada kuritegevust. Mitteteavitamist tuleb analüüsida põhiõiguste kaalumise reeglite järgi, kuivõrd vastanduvad õigusemõistmise huvid ja teiselt poolt isiku õigus teada oma õiguste riivetest, et rakendada õiguskaitsevahendeid.

Riigikohus on märkinud demokraatlikus ühiskonnas isiku õiguste piiramise aluseid analüüsides, et proportsionaalsuse põhimõte tuleneb põhiseaduse § 11 teisest lausest. Piirangu vastavust proportsionaalsuse põhimõttele kontrollitakse kolme tunnuse abil: abinõu sobivus, vajalikkus ja mõõdukus.¹⁸

Riigikohtu üldkogu on leidnud, et kui põhiseaduses ei ole loetletud põhiõiguse piiramise tingimusi, saab arvestada põhiõiguse piiramise õigustusena vaid teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi. Riigikohus arvestas näiteks väärtusi, millele osutati seaduse eelnõu menetlemisel Riigikogus.¹⁹ KrMS eelnõu seletuskirjas on märgitud, et õigusriiklikust aspektist on äärmiselt oluline, et jälitustoi-ningu läbiviinud ametkond või kohtueelne menetleja on kohustatud aset leidnud jälitustoi-ningust teavitama jälitustoi-ningule allutatud isikut (samuti isikut, kelle perekonna- ja eraelu puutumatus jälitustoi-ninguga rikuti) kohe, kui teavitamine ei saa enam kahjustada kriminaalmenetluse eesmärkide saavutamist.²⁰

Põhiseaduse § 14 on sätestatud, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

EIK on leidnud juba 1978. aastal, et niikaua kui konkreetsel juhul esineb seaduslik alus jälitustoi-ningute läbiviimiseks, on isiku teavitamata jätmine EI-

¹⁸ Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada Käibemaksuseaduse § 18 lg 8 teine lause kehtetuks, põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-1-02, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, kohtuotsus, 06.03.2002; *Sergei Brusilovi süüdistus KrK § 139 lg 3 p 1 järgi*, kriminaalasi nr 3-1-3-10-02, Riigikohtu kriminaalkolleegium, kohtuotsus, 17.03.2003.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Kriminaalmenetluse seadustiku eelnõu seletuskiri SE594, arvutivõrgus <www.riigikogu.ee> (25.03.2010).

ÕK-ga kooskõlas jälitustoimingute tõhususe tagamiseks.²¹ Niipea kui isiku teavitamine enam ei saa ohustada teostatud toimingute aluseks olevat eesmärgi saavutamist, tuleb puudutatud isikut teavitada.²²

EIK-sse on pöördunud viimastel aastatel nii Bulgaaria Vabariigi kui ka Moldova Vabariigi inimõiguste juristid kaebustega, et jälitustegevuse seadus rikub nende õigusi EIÕK art 8 ja 13 alusel, kuna seadused ei näe ette jälitustoimingutest teavitamist. EIK jättis kaebuse rahuldamata Moldova Vabariigi vastu, kuid tunnistas EIÕK-ga vastuolu Bulgaaria jälitustegevuse mitteteavitamise praktikas.²³

Eesti kehtiv KrMS näeb ette mitteteavitamise otsustamist prokuröri loaga ja JTS jälitusasutuse juhi või tema poolt volitatud ametniku loaga²⁴ samastel alustel, kui teavitamine võib:

- 1) kahjustada teise isiku seadusega tagatud õigusi ja vabadusi;
- 2) seada ohtu jälitustegevusse kaasatud isiku õiguse hoida koostöö saladuses;
- 3) seada ohtu jälitusasutuse töötaja, jälitustegevusse kaasatud isiku või jälitustegevuses osalenud muu isiku ja nende lähikondsete elu, tervise, au ja vääriskuse ning vara;
- 4) kahjustada jälitustegevust või kriminaalmenetlust või soodustada kuritegevust.

Jälitustoimingust mitteteatamise ning tutvustamata jätmise kohta annab ülevaate alljärgnev tabel. Tabeli koostamisel kasutatud Riigiprokuratuuri statistikas ei ole eraldi kajastatud mitteteavitamise ja mittetutvustamise erinevaid aluseid.

Aasta	Mitteteavitamise lubasid kriminaalmenetlustes	Mittetutvustamise lubasid kriminaalmenetlustes
2007*	3348 korda	
2008**	3806 korda	56 korda
2009***	7118 korda	26 korda

* Ülevaade jälituslubade andmisest ja jälitusmenetlustest 2007, Justiitsministeerium, Kriminaalpoliitika osakond, 12.03.2008. Arvutivõrgus <www.just.ee/30181>

** Riigiprokuratuuri jälitustegevuse statistika 2008. a kohta.

*** *Ibid.*

²¹ *Klass and others, supra nota* 16.

²² *Association for European Integration and Human Rights and Ekimzhiev v Bulgaria*, App No 62540/00, ECHR, Judgment, 28.06.2007, p 90.

²³ *Ibid.*

²⁴ Kriminaalmenetluse seadustik, 12.02.2003, jõustunud 01.07.2004 — RT I 2003, 27, 166...RT I 2004, 56, 403.

Riigikohus on märkinud prokuröri kohta, et see ametiisik ei vasta Eesti õiguskorras EIÕK artiklis 6 kirjeldatud sõltumatu ja erapooletu õigusemõistmise volitustega institutsiooni tunnustele, mis on põhiõiguste ja vabaduste tõhusa kaitse eelduseks. Prokuratuuriseaduse § 1 järgi on prokuratuur justiitsministri valitsemisalas olev valitsusasutus, millele pole antud õigusemõistmise volitusi. Seega ei saa prokuröri kontroll asendada põhiõiguste ja vabaduste riive kohtulikku kontrolli.²⁵

Riigiprokuratuuri jälitustegevuse alastes kommentaarides on selgitatud, et põhiõiguste salajasel piiramisel jälitustoimingutega sõltub isiku võimalus ennast põhjendamatute piirangute eest kaitsta sellest, kas ta saab jälitustoimingust teada. Samuti vähenevad jälitustoimingust mööduva aja jooksul isiku võimalused ennast riigi omavoli eest kaitsta.²⁶ Jälitustoimingutest teatamine ei tohi tuua kaasa suuremat põhiõiguste riivet kui jälitustoiming ise, mistõttu ei tule seetõttu üldjuhul teatada kõneeristustest jm § 117 nimetatud jälitustoimingutest telefoni(numברי)omanikule, kelle identiteeti jälitustoimingu käigus kindlaks ei tehta.²⁷

Riigi peaprokurör on andnud 8. augustil 2008. a juhise „Juhis jälitustegevuse järelevalve kohta“, milles on toodud soovitus, et pärast jälitustoimingu sooritamist antav mitteteavitamise luba peaks olema üldjuhul kuni kriminaalaja lõpetamiseni või kohtusse saatmiseni.²⁸ Juhise kohaselt otsustab prokurör üldjuhul jälitustoimingutest teatamise lõplikult kriminaalaja lõpetamisel või kohtusse saatmisel.²⁹ Kui mitteteatamise luba antakse tähtajatult kuni vastava aluse äralangemiseni, siis ei ole prokuröri pärast kriminaalmenetluse lõpetamist või kohtusse saatmist selliseid lubasid vaja perioodiliselt üle vaadata ning nende valikulise kontrolli eest vastutab juhtivprokurör.³⁰

Eestis on eeluurimiskohtunikule lahendamiseks jõudnud teadaolevalt vaid üks kaebus, mis oli seotud jälitustoimingu mittetutvustamisega. Kaebust lahendades märkis Tartu Maakohus muuhulgas, et kuna A. V. on enam kui korra

²⁵ *AS Brolex Grupp ja OÜ Dreiv Grupp ning Maksuameti erikaebuste läbivaatamine kriminaalmenetluse uurimistoimingute seaduslikkuse kontrollimise asjas*, haldusasi nr 3-3-1-38-00, Riigikohtu üldkogu, kohtumäärus, 22.12.2000.

²⁶ Riigiprokuratuuri kommentaarid KrMS § 121 kohta (2007), arvutivõrgus <krms.just.ee> (Juurdepääs ainult õiguskaitseasutustele) (5.03.2010).

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Riigi peaprokuröri 8. augusti 2008. a juhise nr RP-1-4/08/2 „Juhis jälitustegevuse järelevalve kohta“, p 13.

²⁹ *Ibid.*, p 14.

³⁰ *Ibid.*, p 17.

kriminaalkorras karistatud ja tema kriminaalkorras karistus ei ole kustunud ning tema suhtlusringkonda kuulub hulgaliselt kriminaalkorras karistatud isikuid, on põhjendatud A. V.-le prokuröri loal jälitustoimingute materjalide tutvustamata jätmise selleks, et mitte soodustada kuritegevust. Kohus pidas aluseid põhjendatuks vähemalt selle aja ulatuses, milles ei ole A. V. kriminaalkorras karistus kustunud.³¹

Õiguskantsler on 2008. aasta novembris alustanud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse KrMS § 121 lg 1 p 4 ja JTS § 17 lg 1 p 4 põhiseaduspärasuse osas, mis puudutab teavitamata jätmist seoses kuritegevuse soodustamise ohuga, ja nimetatud sättele hinnangu andmiseks palunud asjaomastelt ministereeriumitelt ka teavet tegeliku rakenduspraktika kohta.³² Nimetatud järelevalvemenetluse raames on õiguskantsler esitanud täiendava päringu 2010. aastal sise-, justiits- ja rahandusministriale, et selgitada ministereeriumite seisukohta mitteteavitamise kohaldamise osas ja jälitusasutuste menetluspraktikat ja statistikat.³³ Rahandusminister on väljendanud seisukohta, et on võimalik, et teatud erandlikel ja põhjendatud juhtudel jäetakse isik tema suhtes teostatud jälitustoimingust üldse teavitamata. KrMS § 121 lg 1 p 4 kohta on toonud rahandusminister näite, et mitteteavitamise alused ei lange teatud juhtudel ära ka siis, kui kriminaalasi saadetakse kohtusse või lõpetatakse, kuid menetluses on veel eelmisest kriminaalasjast eraldatud asju ning jälitustoimikuid. Teise näitena on toodud olukord, kus teatud viisil teostatud jälitustoimingust teada-
saamine annaks potentsiaalsetele kurjategijatele teadmisi jälitusasutuse võimalustest, mistõttu on ebaselge, millal saab olla kindel, et isikud enam kuritegusid toime ei pane ja neile teadaolevat infot jälitustegevuse meetodite kohta kurjategijatele ei edasta.³⁴

Samas tuleb arvestada, et jälitustegevuse meetodeid ja taktikaid käsitletakse ajakirjanduses sageli päris detailselt.³⁵

Ka justiitsminister on leidnud, et teatud juhtudel on võimalik, et isikut üldse ei teavitata tema suhtes teostatud jälitustoimingust.³⁶

³¹ Tartu Maakohtu otsus nr 1-07-7582, 29.06.2007.

³² Õiguskantsleri arvamus SE286 kohta (2008), p 56. Kättesaadav Riigikogu õiguskomisjonist.

³³ Õiguskantsleri 12.07.2010 kiri nr 6-1/081527//1004166. Kättesaadav Õiguskantsleri dokumendiregistrist <www.oiguskantsler.ee> (20.10.2010)

³⁴ Rahandusministri 16.09.2010. kiri nr 5-1/10314. Kättesaadav Õiguskantsleri dokumendiregistrist <www.oiguskantsler.ee> (20.10.2010), p 1, 2.

³⁵ *Politseileht*, nr 5 2005, lk 10–13.

³⁶ Justiitsministri 13.09.2010 kiri nr 10.1-6/10197. Kättesaadav Õiguskantsleri dokumendiregistrist <www.oiguskantsler.ee> (20.10.2010), p 1.

Siseminister on seevastu leidnud, et KrMS § 121 ei võimalda isiku suhtes teostatud jälitustoimingust üldse jätta teavitamata ning et tegemist on vaid teavitamise edasilükkamise alustega.³⁷

Õiguskantsler on leidnud, et ei ole välistatud, et jälitustoiminguga kogutud teabe üldse tutvustamata jätmise võib teatud erandlikel asjaoludel olla teoreetiliselt õigustatud. Kuid kuna otsesõnu KrMS sellist võimalust ette ei näe, siis tulenevalt PS § 3 peab seadusandja otsustama ise kõik põhiõiguse seisukohalt olulised küsimused.³⁸

Artikli autori arvates võivad tähtajatu mitteteavitamise alustena proportsionaalsed olla vaid KrMS § 121 lg 1 p-des 2 ja 3 koostöö salajasuse tagamine ja jälitusasutuse töötaja elu ja tervise kaitse (seda ka ilmselt vaid eriti rasketes terrori ja organiseeritud kuritegevusega seotud kuritegudes, kus on rakendatud politseiagenti või teostatud kuriteo matkimist). Teised mitteteavitamise alused ei saa olemuselt olla tähtajatud, vaid on otstarbekas siduda kriminaalmenetluse lõpetamise, kohtuotsuse jõustumise ning eraldatud või sama isiku suhtes alustatud kriminaalasjas/jälitustoimikus menetluse lõpetamise/lõpuleviimisega. Arvestada tuleb, et isikulistest jälitustoimingutest tehti Eestis 2009. aastal vaid 73 matkimist ning politseiagenti rakendati 8 korda. Ülejäänud tehnilised jälitustoimingud, nagu pealtkuulamised, kõneeristused ja varjatud jälgimised, mis moodustavad jälitustoimingute mahust ca 1%, on teostatud jälitusasutuse poolt, kus olemuslikult ei tekki salajase kaastöötaja ja jälitusasutuse ametniku kaitse küsimusi.

Et jälitustegevuse salajasuse tõttu ei toimuks kuritarvitusi mitteteavitamiste sfääris, tuleb ühe kaitsenormina kindlasti vaadelda karistusseadustiku § 315 toodud vastutust jälitustoimingu kaudu või varjatult kogutud teabe ebaseadusliku varjamise või hävitamise eest, isiku poolt, kellel oli jälitustegevuseks või teabe varjatud kogumiseks seadusest tulenev õigus.³⁹ Jälitustoiminguga kogutud teabe varjamine on ebaseaduslik, kui ei järgita teavitamiskohustust või keeldutakse andmete tutvustamisest ilma seaduses sisalduvate keeldumisalusteta.⁴⁰

³⁷ Siseministri 01.09.2010 kiri nr 9-2/4673. Kättesaadav Õiguskantsleri dokumendiregistris <www.oiguskantsler.ee> (20.10.2010), p 1.

³⁸ Õiguskantsleri kiri, Riigiprokuratuuri jälitustegevuse statistika 2008. a kohta, p 53.

³⁹ Karistusseadustik, 06.06.2001, jõustunud 01.09.2002 — RT I 2001, 61, 364; RT I 2008, 54, 305.

⁴⁰ Sootak, J., Pikamäe, P., *Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne* (3 tr, Tallinn: Juura 2009), lk 801, komm 3.4.

Saksamaal reguleerib jälitustoimingutest mitteteavitamist Strafprozessordnung (edaspidi StPO) § 101 lg 4 ja 5, mille regulatsioon on sarnane KrMS § 121. Märkida tasub, et erinevalt Eestist ei teavitata jälitustoimingust, kui toiming puudutab isikut, kellele teatakse, väga vähe, või kui isik, kellele teatakse, on välismaa juriidiline isik⁴¹. Kui aasta jooksul pärast toimingu lõppu ei ole puudutatud isikutele asjast teatatud, on edasiseks teatamatajätmiseks vaja kohtu luba (StPO § 101 lg 6).⁴² Kohus määrab prokuratuuri taotlusel tähtaja, mille jooksul tohib mitte teatada.⁴³ Ühendkuningriigis ei ole jälitustoimingutest teavitamist seadustes ette nähtud.⁴⁴

3. Jälitustoimingute kaebemenetlus

Euroopa Nõukogu Veneetsia Komisjon on märkinud julgeolekuasutuste jälitustegevuse kaebemenetluse kohta, et tuleb leida tasakaal põhiõiguste ja salajasuse tagamise vajaduse vahel. Sellise kaebemenetluse süsteemi loomine on raske, kuid mitte võimatu ülesanne.⁴⁵ E. Kergandberg on märkinud, et kuna jälitustegevusega riivatakse väga tõsiselt mitmeid põhiõigusi, peaks seadusandja olema eriti hoolikas selle tegevuse vaidlustamiseks kohtusse pöördumise õiguse tagamisel.⁴⁶

Põhiseaduse § 14 üks funktsioon on sätestada üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele. Õigused menetlusele ja korraldusele väljendavad ideed, et õige menetlus aitab kaasa õige tulemuse saavutamisele. Mida tõhusam on menetlus põhiõiguste tagamiseks, seda paremini realiseeruvad põhiõigused praktikas.⁴⁷

Riigikohus on selgitanud, et õiguste ja vabaduste tagamine ei tähenda üksnes, et riik hoidub põhiõigustesse sekkumast. Riigil on PS § 14 järgi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused. Nii kohtu- kui ka haldusmenetlus peab olema õiglane. Muuhulgas tähendab see, et riik peab kehtestama menet-

⁴¹ Strafprozessordnung, BGBI I S 1074, 1319, 07.04.1987; BGBI I S 2149, 31.10.2008, arvutivõrgus <www.gesetze-im-internet.de/stpo/BJNR006290950.html> (20.03.2010).

⁴² *Ibid.*

⁴³ Julius, K.-P., *et al*, *Strafprozessordnung (Heidelberg Kommentar)*, (C. F. Müller, 2008). Arvutivõrgus teadusandmebaasis Beck.

⁴⁴ Williams, V., *Surveillance and Intelligence Law Handbook* (Oxford University Press 2006), pp 231–242.

⁴⁵ Euroopa Nõukogu Veneetsia komisjoni raport jälitusasutuste järelevalvest. Report on the democratic oversight of the security services, Veneetsia, 1.-2.06.2007, arvutivõrgus: <[www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD\(2007\)016-e.asp](http://www.venice.coe.int/docs/2007/CDL-AD(2007)016-e.asp)>, p 242 (20.03.2010).

⁴⁶ Kergandberg, E., *et al*, *Kohtumenetlus* (Tallinn: Juura, 2008), lk 258.

⁴⁷ Truuväli, *Eesti Vabariigi põhiseadus, supra nota* 1, lk 157.

luse, mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.⁴⁸ Välistatud ei ole ka otse PS § 14 tulenevad täidesaatva ja kohtuvõimu kohustused. Juhul kui seaduseandja pole kehtestanud tõhusat ja lünkadeta põhiõiguste kaitse mehhanismi, peab kohtuvõim tulenevalt põhiseaduse § 14 tagama põhiõiguste kaitse,⁴⁹ seda tegevust on nimetatud ka kohtulikuks aktivismiks.⁵⁰

Põhiseaduse § 15 on sätestatud igapäevane õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Põhiõiguste riivetena seonduvad jälitustegevusega järgmised põhiseaduses toodud kaitsenormid: eraelu kaitse (§ 26), kodu, valduse ja töökoha puutumatus (§ 33) ja sõnumisaladuse kaitse (§ 43). Isikut, kelle perekonna- või eraelu puutumatus on jälitustoiminguga riivatud, nimetatakse JTS-s kui jälitustoimingule allutatud isik.⁵¹ E. Kergandberg on kasutanud mõistet jälitusalune isik.⁵²

U. Lõhmus on märkinud, et õigus kohtusse pöörduda on üks õigustest, mida on inimõiguste komisjon ja EIK mõtestanud kui üldist õigust õiglasele kohtulikule arutamisele, seda pole küll EIK art 6 tekstis *expressis verbis* märgitud. Seejuures põhiseaduse § 15 tagab EIÕK-i artikliga 6 võrreldes isikule suuremad võimalused kohtutee ettevõtmiseks.⁵³ V.Saarmets on leidnud, et ausa halduskohtumenetluse tingimusteks on EIÕK-s art 6 selgesti väljendatud õigustele lisaks *expressis verbis* nimetatud õiguste hulgas ka õigus pöörduda kohtusse.⁵⁴

Riigikohtu üldkogu on märkinud, et põhiseaduskonformse tõlgenduse hinnaks ei tohi olla õiguselgusetus. Isiku õigusi piirava täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peavad olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimaline põhijoontes aru saada iga keskmine tähelepanelik isik.⁵⁵ Riigikohus

⁴⁸ Täitemenetluse seadustiku § 23 lg 4 Põhiseadusele vastavuse kontrollimine, põhi-seaduslikkuse järelevalveasi nr 3-4-1-4-03, Riigikohtu põhi-seaduslikkuse järelevalvekolleegium, kohtuotsus, 14.04.2003.

⁴⁹ AS Giga kaebus Tartu Linnavalitsuse toiminguga ja Tartu Politseiprefektuuri toiminguga seadusevastaseks tunnistamiseks, haldusasi nr 3-3-2-1-04, Riigikohtu üldkogu, kohtuotsus, 06.01.2004.

⁵⁰ Kergandberg ja Sillaots, *Kriminaalmenetlus, supra nota* 4, lk 167.

⁵¹ Jälitustegevuse seadus, *supra nota* 11.

⁵² Kergandberg ja Sillaots, *Kriminaalmenetlus, supra nota* 4, lk 310.

⁵³ Lõhmus, U., *Inimõigused ja nende kaitse Euroopas* (Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2003), lk 151.

⁵⁴ Kergandberg, E., *Kohtumenetlus, supra nota* 46, lk 164.

⁵⁵ Väärteoasi Serhiy Mulyari karistamises tolliseaduse § 73 lg 1 järgi ja OAO AIT vara konfiskeerimises tolliseaduse § 94 lg 4 alusel, kriminaalasi nr 3-1-1-88-07, Riigikohtu üldkogu, kohtuotsus, 16.05.2008.

on märkinud, et üldkohtul on võimalus igas menetlusstaadiumis, mitte üksnes kohtuotsust tehes, võtta seisukoht menetlusosalise poolt esitatud taotluse suhtes tema õiguste rikkumisest. Vajadusel peab kohus tuginema EIÕK-le ja selle kohaldamise praktikale.⁵⁶

Halduskohtumenetluse seadustik iseenesest ei piira ühegi haldusakti või toiminguga vaidlustatavust halduskohtus. HKMS § 3 ja 4 katavad koostoimes kõik avalik-õiguslikud vaidlused, mis peaksid lõppastmes saama lahendatud halduskohtus.⁵⁷ Ebaselge on halduskohtus jälitustoimingu õigusvastasuse tuvastamise pädevus kriminaalkohtumenetluse järel.

4. Kaebemenetlus kriminaalmenetluses

Kaebemenetluse alustamise eelduseks on teadmine jälitustoimingust, millest teadasaamine võib kriminaalmenetluses toimuda kahes etapis. Esmalt teavitamisega kohtueelse uurimise ajal, mida tuleb pidada erandiks, sest kahjustatud võib saada tõendite kogumine. Teiseks eeluurimise lõpuleviimisel kriminaaltoimiku tutvustamisel kahtlustatavale ja tema kaitsjale.

Eeluurimiskohtuniku luba on vaja KrMS § 112 (3) KrMS §-des 114 lg 3, 116, 118 ja 119 nimetatud jälitustoiminguteks. Tulenevalt KrMS § 385 p 6 ei saa määruskaebust esitada kohtumääruse peale, millega anti luba jälitustoiminguks. Seega tagantjärele kaebust esitades saab kaebuse lahendamine keskenduda sisule vaid olukorras, kus isik õigeks mõisteti või tema suhtes lõpetati kriminaalmenetlus (välja arvatud otstarbekusega lõpetamine). Sel juhul saab teostatud seaduslikku jälitustoimingut nimetada alusetuks. Seega on võimalik vaidlustada KrMS-s ettenähtud jälitustoimingutest vaid prokuröri loal tehtud toiminguid KrMS § 229, § 231 jj alusel (nn uurimiskaebemenetlus⁵⁸), milles teeb lõpliku lahendi eeluurimiskohtunik. KrMS § 228 lg 1 nimetatud menetlusnõuete rikkumise hulgas, mille peale saab kaevata, tuleb käsitleda ka *ultima ratio argumendi* kontrollmist. Samuti saab kaevata uurimiskaebemenetluse

⁵⁶ Raivo Paala taotlus tuvastada, et menetlus Tartu Maakohtu kriminaalasjas nr 1-07-2186 on olnud ebamõistlikult pikk, mis rikub tema õigust menetlusele mõistliku aja jooksul; et õigustloova akti andmata jätmine ebamõistlikult pika menetlusaaja kohta esitatud kaebuste läbivaatamiseks ja õiglase hüvitise määramiseks on vastuolus põhiseaduse ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga; ning määrata õiglane hüvitis põhiõiguste rikkumisega põhjustatud moraalse kahju eest, põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-12-08, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalvekolleegium, kohtuotsus, 30.12.2008.

⁵⁷ Halduskohtumenetluse seadustik, 25.02.1999, jõustunud 01.01.2000 — RT I 1999, 31, 425...RT I 2010, 19, 101.

⁵⁸ Kergandberg ja Sillaots, *Kriminaalmenetlus, supra nota* 4, lk 406.

korras jälitusasutuse poolt jälitustoimingu teostamisega kaasnenud rikkumistele. KrMS §-des 229 ja 231 pole ette nähtud ringkonnaprokuratuurile, Riigiprokuratuurile ega eeluurimiskohtunikule võimalust kahju hüvitamise otsustamiseks, mistõttu on jälitustoimingu õigusvastasuse tuvastamisel võimalus pöörduda kahju hüvitamiseks halduskohtusse.

Justiitsminister R. Lang märkis 5. novembril 2007. a Riigikogus arupärimistele vastates järgmist: „Menetlusosaliste ja muude isikute esitatud kaebusi, taotlusi ja avaldusi on Riigiprokuratuur aastatel 2005 kuni 2007 esimese poolaasta lõpuni lahendanud kokku 3793. Riigiprokuratuuri menetluslikke lahendeid on kohtud tühistanud kokku 65, mis on 1,7% kõigist menetluslikest lahenditest.“⁵⁹

Uurimiskaebust ei saa esitada, kui süüdistusakt on koostatud ja kriminaaltoimik on juba kohtusse saadetud, misjärel tuleb taotlused esitada otse kohtule. Üldkohtus on jälitustoimingu kontroll võimalik ka kohtu enda algatusel, kui ilmnevad tõendi seaduslikkust puudutavad kahtlused või ebaselgused.⁶⁰ Riigikohus on märkinud, et kohtumenetluse poole taotlusega kontrollida jälitustoimingu seaduslikkust kaasneb kohtu kohustus veenduda eeskätt jälitustoimingu lubatavuse eelduseks oleva kohtu või prokuratuuri loa olemasolus ning selles, et tõendina kasutatav teave on saadud just lubatud toimingute käigus ja loas märgitud ajavahemikul. Kohtul tuleb jälitustoimingu seaduslikkust kontrollides tagada seda puudutavate dokumentide kui riigisaladuse kaitstus, millest tuleneb jälitustoimiku materjali avaldamise keeld kohtulikul arutamisel. Kujundanud jälitustoimiku pinnalt oma seisukoha konkreetsetes kriminaalasjas läbiviidud jälitustoimingu seaduslikkuse osas, saab kohus selle kohtulikul arutamisel siiski avaldada. Kohtu sellekohase järelduse avaldamine kohtumenetluse pooltele peab nähtuma istungi protokollist ning vajaduse korral ka kohtuotsusest.⁶¹ Jälitustoiminguga seotud rikkumised võivad välistada jälitustõendi kasutamise ja tuua kaasa õigeksmõistva kohtuotsuse või osalise süüdimõistmise.

Ühendkuningriigis sätestati 15.12.2000. jõustunud uurimisvolituste seaduse alusel iseseisva tribunali (*Regulation of Investigatory Powers Tribunal*, edaspidi RIPA) asutamine, mis koosneb õigusasjatundjatest ja on valitsusest sõltuma-

⁵⁹ XI Riigikogu stenogramm 05.11.2007. Arvutivõrgus <www.riigikogu.ee/> (20.02.2010).

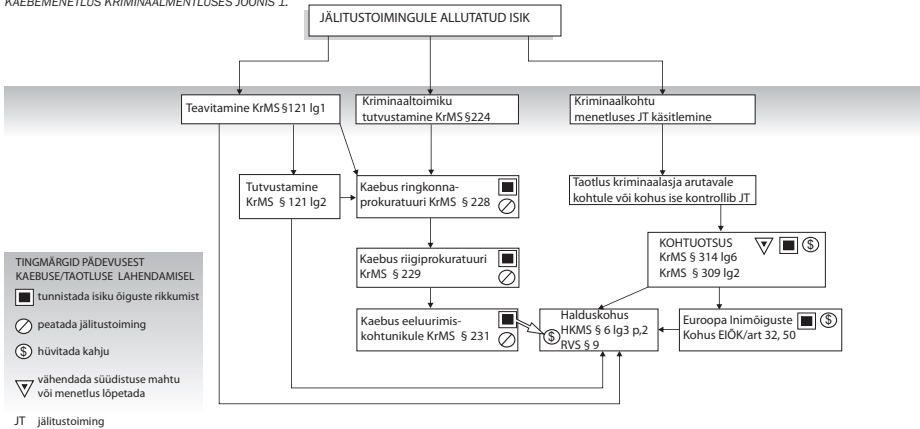
⁶⁰ *Kriminaalasi Jaanus Prii süüdistuses KarS § 157 järgi ning Rain Penti süüdistuses KarS § 22 lg 2 ja § 157 järgi*, kriminaalasi nr 3-1-1-81-08, Riigikohtu kriminaalkolleegium, kohtuotsus, 23.02.2009.

⁶¹ *Andres Kalmeri süüdistusasi KarS § 184 lg 2 p-de 1 ja 2 järgi ning Raimond Pärna süüdistusasi KarS § 184 lg 2 p 2, § 298 lg 2 ja § 25 lg 2 järgi*, kriminaalasi nr 3-1-1-63-08, Riigikohtu kriminaalkolleegium, kohtuotsus, 05.12.2008.

tu.⁶² Tribunalil on täielikud volitused uurida ja otsustada RIPA alusel teostatud jälitustoimingute kohta esitatud kaebuste asjades. Tegevus toimub kaebuste põhisel, ehk kui isik arvab, et tema suhtes on jälitustegevust teostatud, siis on tal õigus esitada kaebus. Tribunal siiski ei vasta lihtsalt järelepärimistele, kas isiku suhtes on jälitustegevust teostatud või mitte, vaid kontrollib, kas see on toimunud nõuetekohaselt. Ainult rikkumiste tuvastamisel on Tribunalil RIPA art 67 (7) alusel õigus näiteks tühistada jälitusluba, määrata kahjutasu või nõuda jälitusteabe hävitamist.⁶³

Saksamaal reguleerib kriminaalmenetluses teostatud jälitustegevuse kaebemenetlust StPO § 101 lg 7, mis sätestab, et isikutel on õigus vaidlustada kohtus menetlustoimingu õiguspärasus, samuti läbiviimisega seonduv kahe nädala jooksul pärast toimingust teavitamist. Põhimõtteliselt võib kaebuse esitada ka siis, kui on jäetud jälitustoimingust teavitamata, aga siis peab kohtule esitama konkreetsed asjaolud, mis näitavad toimingu läbiviimist, sest n-ö preventiivne kaebus sunniks paljastama uurimisasutuse tegevust ja seda lubada ei saa.⁶⁴

KAEBEMENETLUS KRIMINAALMENETLUSES JOONIS 1.



Joonis1. Kaebemenetlus kriminaalmenetluses

⁶² Regulation of Investigatory Powers Act. Arvutivõrgus <www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000023_en> (27.03.2010).

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Strafprozessordnung, *supra nota* 52.

5. Kriminaalmenetluse väline kaebemenetlus

Kriminaalmenetluse välise kaebemenetlusega on tegemist olukorras, kus jälitustoimingule allutatud isik polnud kahtlustatav ega süüdistatav (ehk 3. isik, kes on sattunud jälitustegevuse sfääri) ning juhtumid, kus isik saab jälitustoiminguga enda põhiõiguste riivist teada kriminaalmenetluse lõpetamise või kohtuotsuse jõustumise järel. Samuti saab kriminaalmenetluse välisena käsitleda nn preventiivkaebusi, kus isikut pole teavitatud jälitustoimingute teostamisest, kuid ta arvab, et tema suhtes on jälitustoimingut teostatud. Preventiivkaebuste ja isiku poolt avastatud jälitustoimingute kohta esitatavate kaebuste adressaadid on menetluste väliselt põhiõiguste kaitsega tegelevad õiguskantsler, prokuratuur ja Riigikogu julgeolekuasutuste erikomisjon.

Õiguskantsleri poole on võimalik pöörduda taotlusega kontrollimaks, kas jälitusasutus järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.⁶⁵ Õiguskantsler lähtub uurimispõhimõttest ja tal on vaba juurdepääs kõikidele dokumentidele ja õigus nõuda teavet ning võtta seletusi ja ütlusi.⁶⁶ Tähelepanu väärib, et õiguskantsler võib jätta esitatud avalduse läbi vaatamata, kui isikul on võimalik kasutada muid õiguskaitsevahendeid,⁶⁷ mille all tuleb eelkõige silmas pidada kriminaalmenetluses õiguskaitsevahendite võimalikkust. Õiguskantsleri poolne menetlus lõpeb õiguskantsleri seisukohavõtuga, milles ta annab hinnangu, kas järelevalvealuse asutuse tegevus on õiguspärane ja hea halduse tava nõuetega kooskõlas. Õiguskantsler võib kritiseerida, anda soovitusi ja muul viisil väljendada oma arvamust, samuti teha ettepaneku rikkumise kõrvaldamiseks.⁶⁸

Prokuratuuri pädevuses on kohtueelse kriminaalmenetluse seaduslikkuse tagamine, mille hulka kuulub ka kriminaalmenetluse väliste kaebuste lahendamine.⁶⁹ Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjon teostab parlamentaarset järelevalvet jälitustegevuse seaduslikkuse üle. Komisjonile laekus 2008. aastal kodanikelt ja asutustelt 13 avaldust ja kaebust politsei ning kaitsepolitsei tegevuse peale, millest vaid 3 avalduse osas, kus oli kaebus esitatud jälitustegevuse peale esitati arupärimised Riigiprokuratuurile ja Kaitsepolitseiametile. Mõlemast asutusest kinnitati, et nende kodanike osas on viidud läbi jälitustoiminguid kriminaalmenetluse raames, mistõttu komisjon jälitustoimingute õig-

⁶⁵ Õiguskantsleri seadus, 25.02.1999, jõustunud 01.06.1999 — RT I 1999, 29, 406... RT I 2010, 19, 101, § 19 lg 1.

⁶⁶ *Ibid.*, § 21, § 27–30.

⁶⁷ *Ibid.*, § 34 lg 2 p 2.

⁶⁸ *Ibid.*, § 35-1 lg 2.

⁶⁹ Prokuratuuriseadus, *supra nota* 5.

suse osas seisukohta ei võtnud ja leidis, et kõik avaldustes tõstatatud küsimused saavad olema kohtuliku arutamise objektiks ning lõpliku hinnangu kaebustes tõstatatud jälitustoimingute ja põhiõiguste riive osas võtab vastu kohus. Komisjonile laekus 2009. aastal 15 avaldust, millest 3 saadeti Riigiprokuratuuri ja 1 Justiitsministeeriumile kontrollimiseks ja avaldajale vastamiseks.⁷⁰

Jälitustegevuses riivatud põhiõiguste peale on võimalik esitada JTS § 18 alusel vaie jälitusasutusele või vastavale ministeeriumile. Riigikogus vastas arupärimistele jälitustegevuse järelevalvest 14. jaanuaril 2008. a siseminister J. Pihl, kes märkis muuhulgas teenistusliku järelevalve kohta 2005–2007. aastatel, et kaebusi politseiasutustele ega Siseministeeriumile jälitustegevuse ebaseaduslikkuse motiivil esitatud ei ole.⁷¹

Halduskohtumenetluse seadustiku § 4 lg 2 järgi toiminguks, mille peale võib halduskohtusse kaevata või protestida, on avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku tegevus või tegevusetus või viivitus avalik-õiguslikus suhtes.⁷² Vaieldav on halduskohtu pädevus HKMS § 6 lg 3 p 1 järgi toimingu õigusvastasuse hindamiseks. HKMS § 3 lg 2 kohaselt ei kuulu halduskohtu pädevusse avalik-õiguslike vaidluste lahendamine, milleks seadus näeb ette teistsuguse menetluskorra. KrMS ei näe lõpetatud kriminaalmenetluste toimingute vaidlustamiseks menetluskorda ette, mistõttu tuleb jaatada halduskohtu pädevust nimetatud toimingute õigusvastasuse hindamisel. Kohtumenetluse jõudnud kriminaalasjades tuleb halduskohtu pädevust hili-semaks õigusvastasuse hindamiseks siiski eitada. Nimetatud seisukohta toetab ka Riigikohus, märkides et isikul on võimalik esitada õiguste rikkumist puudutav taotlus kriminaalkohtumenetluses ja kohtul on kohustus see lahendada igas menetlusstaadiumis, mitte üksnes kohtuotsust tehes.⁷³

Arvestada tuleb, et nii HKMS § 9 lg 4 kui ka Riigivastutuse seaduses § 17 lg 3 on toodud 10-aastane maksimaalne kaebetähtaeg avaliku võimu kandja tegevusest või tegevusetusest või toimingu sooritamisest arvates.⁷⁴ Siinkohal on põhjendatud kaaluda kohtusse pöördumise tähtaja pikendamist, sest I ast-

⁷⁰ Ülevaade Riigikogu julgeolekuasutuste järelevalve erikomisjoni tegevusest 2008 aastal. 14.01.2009. Kättesaadav arvutivõrgus <www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/Dokumendid/kapoaruanne_2008.pdf>, lk 8 (25.10.2010).

⁷¹ XI Riigikogu stenogramm 14.01.2008. Arvutivõrgus <www.riigikogu.ee/> (23.02.2010).

⁷² Halduskohtumenetluse seadustik, *supra nota* 57.

⁷³ Raivo Paala taotlus, *supra nota* 56.

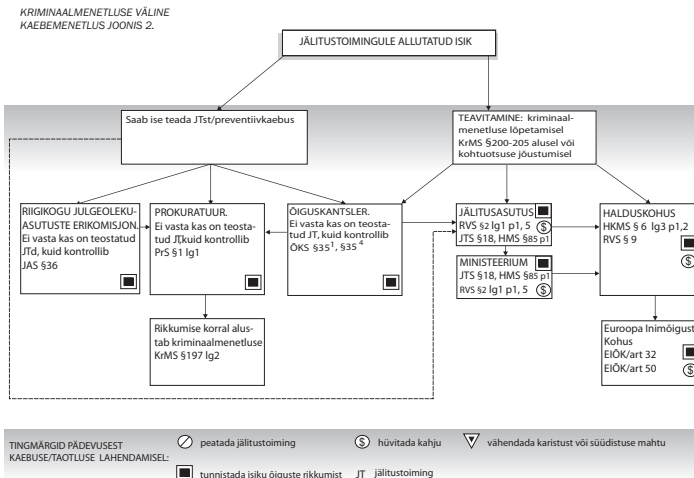
⁷⁴ Riigivastutuse seadus, 02.05.2001, jõustunud 01.01.2002 — RT I 2001, 47, 260... RT I 2006, 48, 360.

me kuritegude aegumine võib toimuda kas 10 aastat peale kuritegu või kui on kahtlustatava suhtes teostatud menetlustoiminguid, siis isegi alles 15 aasta möödumisel.⁷⁵

Kaebõiguse efektiivseks realiseerimiseks on tähtis jälitustoimingu kohta dokumentide olemasolu. Siin tekib teatud konflikt ühelt poolt kaebemenetluse vajaduste ning teiselt poolt isiku privaatsusõigusega, et riigiasutuses ei säilitataks tema eraelu kohta informatsiooni ilma vajaduseta. Jälitustegevuse seaduse § 16-1 ja Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse § 8⁷⁶ ning Riigisaladuse ja salastatud välisteabe kaitse korra § 6 lg 1 p 5 kohaselt on kriminaalmenetluses kogutud jälitusteabe riigisaladuse piiratud tasemel salastamise tähtjaks 25 aastat.

Artikli autori arvates vajab Eesti kaebemenetluse regulatsioon täiendamist, et tagada isiku kaebuse põhjal jälitustoimingu aluse kontroll ka olukorras, kus isikut pole teavitatud jälitustoimingust ning ka olukorras, kus peale kriminaal-kohtumenetluse lõppu soovib isik sellise kaebuse esitada.

Otstarbekaks tuleb pidada regulatsiooni, kus kohtunik (on seadusandja otsustada, kas haldus-, eeluurimis- või kriminaalmenetluse üldkohtunik) saaks ka nn preventiivkaebuse alusel vastata vaid rikkumise tuvastamise korral. Kui isikut on teavitatud jälitustoimingust, kuid keeldutud materjalide tutvustamisest, siis on kohtunikul võimalik ise tutvuda jälitustoimingu alusdokumentidega ning nende põhjal seisukoht kujundada.



Joonis 2. Kriminaalmenetluse väline kaebemenetlus

⁷⁵ Karistusseadustik, *supra nota* 39.

⁷⁶ Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seadus, 25.01.2007, jõustunud 01.01.2008 — RT I 2007, 16, 77...2007, 44, 316.

6. Jälitustoimingutega põhjustatud kahju hüvitamine

Põhiseaduse § 25 on sätestatud igauhe õigus talle ükskõik kelle poolt õigusvastaselt tekitatud moraalse ja materiaalse kahju hüvitamisele. Nii EIK kui ka Riigikohtu praktikas on kinnitatud, et isiku väite korral tema põhiõiguste rikkumisest, peab tal olema õiguskaitsevahend riigiasutuse vastu nii selleks, et tehtaks otsus tema kaebuse kohta, kui ka vajaduse korral hüvitise saamiseks.⁷⁷

Nii varaline kui mittevaraline kahju võib tekkida ka õiguspäraste toimingute tagajärjel. Sellise kahju PS § 25 kaitsealasse kuulumist on eitanud P. Roosma, märkides, et küll aga võib selle hüvitamine olla nõutav mõnest teisest põhiõigusest tulenevalt (vt P. Roosma PS kommenteeritud väljaandes 2008 lk 271). See, et kuriteos kahtlustatav vahi alla võetud isik jääb hiljem süüdi mõistmata, ei tähenda veel iseenesest, et riik oleks isikut kinni pidades tegutsenud õigusvastaselt § 25 mõttes.⁷⁸

Riigikohus on leidnud, et ka neil juhtudel, kui kriminaalmenetluse toiming toimus küll kooskõlas seadusega, kuid isik mõistetakse hiljem õigeks või kriminaalasja menetlus tema suhtes lõpetatakse, peab isikul olema võimalus saada riigilt õiglast hüvitist. Sellisel juhul on isik kahju kandnud kriminaalasjas tõe väljaselgitamise huvides, seega avalikes huvides.⁷⁹ Isikul lasub õiguslik kohustus taluda tema suhtes kohaldatavaid mõõdukaid õiguste ja vabaduste piiranguid, mis seonduvad kriminaalmenetluse läbiviimise eesmärkidega. Õigeks mõistva kohtuotsuse korral tuleb isik asetada olukorda, mis oleks võimalikult lähedane situatsioonile, milles isik oleks juhul, kui tema suhtes kriminaalmenetlust ei oleks alustatud ning selle käigus sunnivahendeid ei oleks kohaldatud. Eelnev on saavutatav eelkõige kahju hüvitamise kaudu. Kahju hüvitamisest keeldumiseks peavad esinema kaalukad põhiseaduslikud õigustused.⁸⁰

Riigikohtu üldkogu on leidnud riigi poolt isikule alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamise seaduse kohaldamisega, et kriminaalkohtumenetluses tuvastatud asjaolusid hindama asudes ületas halduskohus kaebuse lahen-

⁷⁷ *Klass and others, supra nota 16.*

⁷⁸ Truuväli, *Eesti Vabariigi põhiseadus, supra nota 1*, lk 272.

⁷⁹ *Õilme Kaha kassatsioonkaebuse läbivaatamine teenistussuhte peatamise ajaks ametipalga säilitamise asjas*, haldusasi nr 3-3-1-10-01, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 17.04.2001.

⁸⁰ *Ülo Kalda kaebus alusetult vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamiseks summas 160 720 krooni*, haldusasi nr 3-3-1-15-07, Riigikohtu halduskolleegium, kohtumäärus, 11.07.2007.

damisel oma pädevuse piire.⁸¹ Jälitustegevuse puhul ei ole üldkohtu kohustust kahjude tuvastamisel ette nähtud mitte kõikide isikute suhtes, vaid üksnes õigeksmõistetute suhtes.⁸²

Riigivastutuse seaduses toodud õiguskaitsevahenditest tuleb jälitustegevusega seondvalt kohaldada vaid tekitatud kahju hüvitamist RVS § 2 lg 1 p 5 järgi. Õigusvastasuse tuvastamine RVS § 2 lg 1 p 1 alusel on võimalik vaid asjades, kus menetlus ei jõudnud kriminaalkohtumenetlusse.

Riigikohus on märkinud, et isikule põhiõiguste rikkumisega tekitatud kahju hüvitamist on võimalik nõuda halduskohtus riigivastutuse seaduses sätestatud alustel ja korras, ka kriminaalkohtumenetluse ajal.⁸³ Halduskohtusse pöördumise õigusele kahjude hüvitamiseks on viidanud ka Riigikogu põhiseaduskomisjon ja õiguskomisjon, õiguskantsler, välisminister ning rahandusminister, toetudes nii PS § 25, HKMS § 4 lg 2, § 6 lg 3 p 1 ja 2.⁸⁴

Riigikohus on leidnud, et halduskohtumenetluses ettenähtud õiguskaitsevahendid, eeskätt õigusvastasuse tuvastamise nõue, võivad rahuldamise korral olla piisavad, heastamaks väiksema intensiivsusega põhiõiguste riiveid.⁸⁵ Samuti on EIK kinnitanud mitmetes lahendites, et jälitustegevuse puhul on rikkumise tuvastamine piisav hüvitis.⁸⁶ Jälitustegevusega seotud kahju hüvitamise teema oli EIK-sse jõudnud kohtuasjas *Slavgorodski v Eesti*, milles oli tegemist õigusaktis toodud keelu rikkumisega, kui vanglakaristust kandev V. Slavgorodski saatis Euroopa Inimõiguste komisjonile kirju ja sai kirju, mis vangla poolt avati. EIK-s toimunud menetluses saavutati kokkulepe ja Eesti valitsus nõustus maksma 50 000kr kahjutasu.⁸⁷

Jälitustegevusega tekitatud kahjud on olemuselt mittevaralised ja varalisest kahjust saab rääkida vaid jälitustoimingute füüsilisel teostamisel (näit varjatud sisenemisel uste-akende, valvesignalisatsiooni rikkumine, kuriteo matkimisel kuriteoga kahju tekitamine vms). Füüsiline isik võib RVS § 9 lg 1 alusel nõuda

⁸¹ *Ibid*, kohtuotsus, 01.02.2008.

⁸² Kriminaalmenetluse seadustik, *supra nota* 24, § 314 p 6.

⁸³ *Raivo Paala taotlus*, *supra nota* 56.

⁸⁴ *Ibid*, p 11–15.

⁸⁵ *N. K. ja J. M. kaebused Tallinna Haridusameti 15. mai 2002. a kontrollaktiga tekitatud moraalse kahju hüvitamiseks*, haldusasi nr 3-3-1-44-06, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 05.10.2006, p 13.

⁸⁶ *Khan v The United Kingdom*, App No 35394/97, ECHR, Judgment, 12.05.2000; *Liberty and others v The United Kingdom*, App No 58243/00, ECHR, Judgment, 01.07.2008.

⁸⁷ *Slavgorodski v Estonia*, App No 37043/97, ECHR, Judgment, 12.09.2000.

mittevaralise kahju rahalist hüvitamist süüliselt kodu või eraelu puutumatu-
se või sõnumi saladuse rikkumise korral (seejuures on RVS § 9 lg 3 toodud
erand, et süülisust ei arvestata, kui mittevaralise kahju hüvitamist taotletakse
Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse alusel, millega on tuvastatud avaliku võimu
kandja poolt EIÕK või selle protokollrikkumine). Riigikohus on leidnud, et
süülisust eeldatakse, kui asutus ei ole kohtumenetluses tõendanud, et ta pol-
nud mittevaralise kahju tekitamises süüdi.⁸⁸

Tallinna Ringkonnakohtu on märkinud kriminaalmenetluses ametikohalt
kõrvaldamise toimingu kohta, et kahju tekkimist ei saa seostada üksnes koh-
tumäärusega. Kohtumäärus on ametist kõrvaldamise vahetuks aluseks, kuid
ametist kõrvaldamise kestuse ja seega riive ulatuse osas omab määravat rol-
li kriminaalmenetlus, mis ongi kahjunõude aluseks.⁸⁹ Riigivastutuse õiguses
kahjude hüvitamise temaatika aktuaalsust kinnitab ka 20. septembrist 2010. a
Riigikogu menetluses olev uus riigivastutuse seaduse eelnõu.⁹⁰ Hetkel on Rii-
gikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses kohtuasi, milles hinnatakse
Põhiseaduse § 25 kaitseala kriminaalmenetluses teostatud toimingute hinda-
misel olukordades, kus toimingud on sooritatud isiku suhtes, kes hiljem mõis-
tetakse õigeks või kelle suhtes lõpetatakse kriminaalmenetlus.⁹¹

Kokkuvõte ja ettepanekud *de lege ferenda*

Artiklis analüüsitud ja joonistel toodud jälitustegevuse õiguskaitsevahendid
saavad alguse jälitustoimingust teavitamisest. Tunnistades jälitustegevuse va-
jalikkust riigi õiguskaitseüsteemi toimimiseks, tuleb kaaluda proportsionaal-
suse printsiibi järgi, kas jälitustoimingule allutatud isikute teadmatusse jätmine
on põhjendatud. Alati ei ole põhjendatud kaalutusõigusele toetumine, vaid on
vaja seadustega kehtestada kitsamad piirid. Eesti kriminaalkohtumenetlustes
on avaldatud väga paljude erinevate kuritegude jälitustõendeid, mistõttu ei ole
jälitustegevuse meetodid ja taktika suures plaanis enam salajased. Ka ajakir-
janduses on üha rohkem käsitletud kuritegudega seotud jälitustegevuse mee-

⁸⁸ N. K. ja J. M. kaebused, *supra nota* 85, p 11.

⁸⁹ Tallinna Ringkonnakohtu otsus nr 3-07-1129, 27.10.2008, p 9; Kanger, L., *Kahju hüvitamise nõue riigivastutuse seaduse alusel* (Riigikohus: Tartu, 2008), lk 13–15.

⁹⁰ Riigivastutuse seaduse eelnõu nr 818SE. 27.07.2010, arvutivõrgus <www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=1157015&u=20101123235202> (28.10.2010).

⁹¹ *Vaike Õiglase (Õiglase) kaebus Rahandusministeeriumi kohustamiseks hüvitada kaebajale mittevaraline kahju ja saamata jäänud tulu osas, mis jäi hüvitamata vastavalt Rahandusministeeriumi 15. augusti 2007. a kirjale nr 4-4/10236, haldusasi nr 3-3-1-69-09, Riigikohtu üldkogu, kohtumäärus, 15.06.2010.*

todeid ja taktikaid, mistõttu isikute mitteteavitamine nende suhtes teostatud jälitustoimingutest saab olla üldreeglina ajutine. Tähtajatu mitteteavitamise aluseks võivad proportsionaalsed olla vaid KrMS § 121 lg 1 p 2 ja 3 koostöö salajasuse tagamine ja jälitusasutuse töötaja elu ja tervise kaitse (seda ilmselt vaid eriti rasketes terrori ja organiseeritud kuritegevusega seotud kuritegudes, kus on rakendatud politseiagenti). Arvestada tuleb, et isikulistest jälitustoimingutest tehti Eestis 2009. aastal vaid 73 matkimist ning politseiagenti rakendati 8 korda. Ülejäänud tehnilised jälitustoimingud, nagu pealtkuulamised, kõneeristused ja varjatud jälgimised, mis moodustavad jälitustoimingute mahust u 1%, on teostatud jälitusasutuse poolt, kus olemuslikult ei tõusetu salajase kaastöötaja ja jälitusasutuse ametniku kaitse küsimusi.

Kaebemenetluse seisukohalt on oluline, et tagantjärele kaebust esitades saab kaebuse lahendamise keskenduda sisulisele hindamisele vaid olukorras, kus isik õigeks mõisteti või tema suhtes lõpetati kriminaalmenetlus (välja arvatud otstarbekusega lõpetamine). Sel juhul saab teostatud seaduslikku jälitustoimingut nimetada alusetuks.

Artikli autori arvates vajab Eesti kaebemenetluse regulatsioon täiendamist, et tagada isiku kaebuse põhjal jälitustoimingu aluse kontroll ka olukorras, kus isikut pole teavitanud jälitustoimingu, ning olukorras, kus isik peale kriminaalkohtumenetluse lõppu soovib sellise kaebuse esitada.

Otstarbekaks tuleb pidada regulatsiooni, kus kohtunik (seadusandja otsustada on, kas haldus-, eeluurimis- või kriminaalmenetluse üldkohtunik) saaks ka nn preventiivkaebuse alusel vastata vaid rikkumise tuvastamise korral. Kui isikut on teavitanud jälitustoimingu, kuid keeldutud materjalide tutvustamisest, siis on kohtunikul võimalik ise tutvuda jälitustoimingu alusdokumentidega ning nende põhjal seisukoht kujundada.

Alusetult teostatud jälitustoimingute puhul sõltub õiguskaitsevahendite valik eelkõige põhiõiguste riive ulatusest. Täpsema valiku peaks tagama uus riigivastutuse seadus.

Käesoleval ajal Riigikogu menetluses olev jälitustegevuse muudatuste eelnõu SE286 võimaldab siinkohal esitada *de lege ferenda* ettepanekud, mis on eelkõige seotud jälitustoimingute teavitamise/mitteteavitamise nõuetega.

1. Pärast kriminaalmenetluses lõpliku lahendi jõustumist toimub mitteteavitamine ja mittetutvustamine vaid eeluurimiskohtuniku loaga, mille perioodiline kontroll aluste jätkuva esinemise kohta toimub 5 aasta järel.

2. Mitteteavitamise alusena jätta SE286-st välja PS § 44 vastuolus olev kuritegevuse soodustamise vältimise alus ja konkretiseerida kriminaalmenetluse kahjustamise vältimise alust.
3. Saksamaa regulatsiooni eeskujul (StPO § 101 lg 4) sätestada mitteteavitamise alusena seda, kui jälitustoiming puudutab isikut, kellele teatatakse, väga vähe, või kui isik, kellele teatatakse, on välismaa juriidiline isik.
4. Halduskohtumenetluse seadustik ja riigivastutuse seadus vajavad jälitustoimingutega seotud erisätte sisseviimist, et ka pärast 10- aastast tähtaega oleks võimalik kahju hüvitamist taotleda, arvestades I astme kuritegude maksimaalset aegumispiiri.
5. Jälitustoimingutele esitatud kaebuse lahendab eeluurimiskohtunik.

SUMMARY

Complaint procedures in safeguarding rights relating to intelligence activities

Keywords: rule of law, European Court of Human Rights, intelligence activities, fundamental rights, access to courts, criminal proceedings, crime prevention.

A Country is not a State based on the rule of law, only due to the fact that there are laws which determine the jurisdiction and powers of public authority. The Country, in which there are laws, can be called a constitutional State. A constitutional State will become a State based on the rule of law only when there are courts, which decide the extent of rights and freedoms of the individual case and the powers and authority of the public authority. General access to the courts is, therefore, what makes a Country ultimately a State based on the rule of law and without which a State based on the rule of law is inconceivable.

The European Court of Human Rights has noted in relation to article 13 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, that one of the principles underlying the State based on the rule of law according to the Convention, requires that public intervention in the rights of persons is subject to effective scrutiny.

The European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) has pointed out regarding the complaint procedures of the intelligence activities of security agencies that the balance must be struck between the need to guarantee the fundamental rights and secrecy. Creation of such a system of complaint procedures is a difficult but not an impossible task.

In the view of the author of the article, intelligence activities can be divided into four groups:

1. intelligence activities related to crimes;
2. surveillance activities carried out by security agencies, for the acquisition of information;
3. military intelligence;
4. carrying out the control of the principles of personal security, compatibility with a place of employment or government license, or conducting the witness protection exercising intelligence methods.

This article relates only to criminal proceedings and the legal remedies associated with violation of the fundamental rights in intelligence activities related to crime prevention, with emphasis on explaining the complaint procedures. This article analyzes the legal remedies within the law of Estonian intelligence activities, comparative to the European Convention on Human Rights, the recommendations of the Council of Europe, the jurisprudence of the European Court of Human Rights and Estonian judicial practice; and makes proposals for specifying the remedies relating to *de lege ferenda* intelligence activities.

In Estonia the final procedural decision in criminal procedures was made in 26 660 criminal offenses since 2008 and the Prosecutor's Office issued licenses for intelligence activities in 2681 criminal cases, which enabled the carrying out of activities related to 7129 persons.

In Estonia, since 2008, the permit for non-notification of intelligence operations was issued in 3806 cases and the permit of non-introduction, 56 times.

In the Parliament, since 2008, is pending a draft SE 286 of amendments of the Criminal Procedure Code and related laws, with which is abolished the Surveillance Act and the surveillance regulations will be entered in the Law of Criminal Procedure; and the intelligence related activities entered in the special laws governing the activities of investigation authorities. Changes are planned to take effect from 2011.

The proposals de lege ferenda

The legal remedies analyzed in this article and provided herein, start with the notification of intelligence activities. From the grounds of failure to notify, it can only be proportional in the case of the insurance of the secrecy of cooperation and the protection of the interests of a pre-trial investigation. It has to be taken into account that out of individual related intelligence operations, only

67 stagings have been performed in Estonia since 2008 and police agents have not been implemented even once.

Recognizing the need for intelligence operations in the view of the functioning of the system of national law enforcement, it must be considered according to the principle of proportionality, whether it is justified to leave the parties subject to surveillance ignorant of activities. But reliance on discretion is not always justified, it is also necessary to impose narrower limits within the law. The draft SE286 of amendments of the intelligence activities currently subject to procedure in the Parliament allows here to submit the *de lege ferenda* proposals, which are primarily related to requirements of notification/non-notification of intelligence operations:

1. After entering into force the final solution in criminal proceedings, non-notification and non-introduction is carried out solely when licensed by the investigating judge, the periodic check of which regarding the continued presence of the principles takes place every five years. Notification is mandatory if fifteen years have passed from conducting the surveillance activities (except for crimes which do not expire).
2. As a basis of non-notification, to leave out of SE286 the basis of prevention of promotion of crime that is contrary to § 44 of the Constitution.
3. Based on the model of the German regulation (SPO § 101 subsection 4) to provide as the basis of non-notification if the surveillance activity is very little related to a person to whom the notification would be made or if the person to whom notification would be made is a foreign legal person.
4. The Code of Administrative Court Procedure and the State Liability Act require the introduction of a special provision related to intelligence operations, so that even after the ten-year time limit it would be possible to apply for compensation, taking into account the maximum fifteen years of the expiry limitation of first degree crimes.

Tanel Järvet
Sisekaitseakadeemia
Tilgu tee 55c, 76905, Muraste village, Harku
Harju county, Estonia
E-mail: tanel.jarvet@sisekaitse.ee

Tulesurmade aegridade analüüs

Peeter Randoja

Põhja-Eesti Päästkeskuse avalike suhete büroo juhataja ja Moskva Tuletõrjeakadeemia doktorant

Helmo Käerdi

Sisekaitseakadeemia inseneriainete ja matemaatika õppetooli juhataja-professor

Sissejuhatus

Suurem osa tulekahjusid puhkeb põhjustel, mis on seotud sotsiaalsete tulekahjuriskidega, ja valdavalt elamusektoris. Just sotsiaalsete tulekahjuriskide juhtimine on äärmiselt keeruline, pikaajaline protsess ja mõnikord tulemusetu. Paradoks on selles, et suurem osa elanikkonnast initsieerib tuleohu teket ja oluliselt väiksem osa püüab tulekahju tekkimisele ja arenemisele vastu seista.¹ Kõige eredamateks tulekahju tekkepõhjuse näideteks on siin süütamine, hooletus lahtise tulega ümberkäimisel ja mittekorras elektriseadmete kasutamine või elektriseadmete väärkasutamine. Selliste riskide juhtimisse (nii nagu see toimub paljudes riikides) tuleb järjepidevalt kaasata ühiskonna erinevaid sihtgruppe, pedagooge, psühholooge, füsiolooge, sotsiolooge, avalike suhete töötajaid ja teisi, kes on kutsutud informeerima inimesi uuest ohutust elukultuurist (sh ka tuleohutusest).

Antud uurimustöös pühendatakse tulekahjudes hukkunute aegridade analüüsile ja prognoosile Eestis, Harjumaal (sh Tallinnas) ja teistes Eesti regioonides. Töös käsitletakse aegridu aastate ja kalendrikuude lõikes. Tulesurmade statistika nädalapäevade ja kellaaegade lõikes, samuti tulekahjudes hukkunute ealine ja sooline jaotus ning tulesurmasid põhjustanud tulekahjude põhjuste analüüs on järgnevate uuringute teemaks. Analüüsitulemuste adekvaatsuse tõstmiseks vaadeldakse pikema perioodi (11 kuni 17 aastat) tulesurmade arvnäitajaid, see võimaldab täpsemalt esile tuua hälbeid, trende ja teha usaldusväärsemaid statistilisi prognoose. Tulemusi võrreldakse Euroopa riikide ja suurlinnade vastavate näitajatega suhtarvude alusel. Analüüsitakse tulesurmade hüppelise vähenemise põhjusi Eestis viimastel aastatel ja hinnatakse võimalikke edasisi arenguid.

Ettevaatlik tuleb olla aastate lõikes liiga pikkade perioodide võrdlemisel. Sellisel juhul võivad tulekahjudes hukkunute arvu mõjutada mitmesugused välised

¹ Brushlinsky, N., Hall, J., Sokolov, S. & Wagner, P., „World fire statistic“, Report nr 13, International Association of Fire and Rescue Services, Center of Fire Statistics (Fundacja Edukacja i Technika Ratownictwa, 2008), p 96.

faktorid, nagu näiteks riigikorra muutumine, majanduslangus, sõda jne. Seega — pikema perioodi võrdlemisel ja analüüsimisel tuleb välistegureid arvestada ja objektiivselt kirjeldada. Lihtne näide on Eesti Vabariigi taasiseseisvumine, pärast mida tulekahjudes hukkunud inimeste arv kasvas hüppeliselt. Enne 1990. aastat oli tulekahjudes hukkunute arv Eestis alla saja inimese aastas, aga pärast taasiseseisvumist kuni aastani 2007 olid samad näitajad püsivalt üle saja ja küündisid isegi kuni 169 hukkununi aastal 2001. Samas tuleb arvestada, et mingi väline tegur võib ka lühema perioodi käsitlemisel olulist mõju avaldada, näiteks majanduslangus käesolevas töös vaadeldud ajavahemikus.

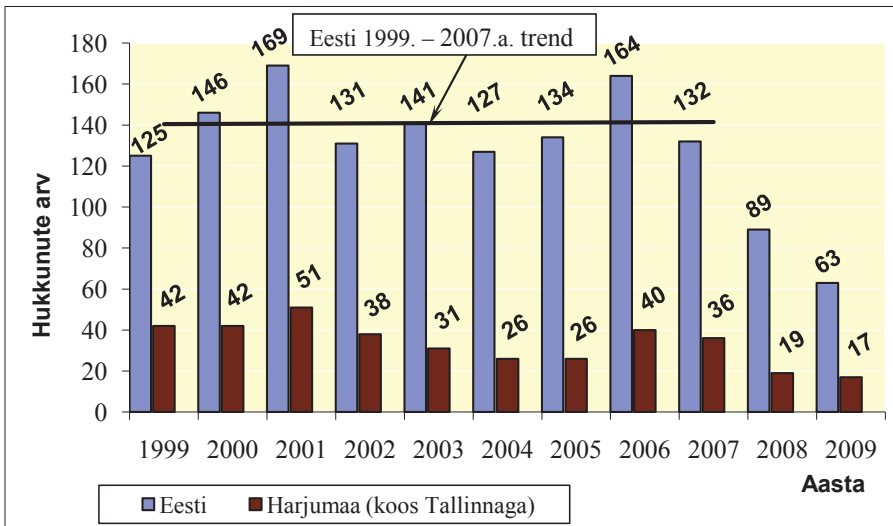
Eestis tulekahjudes hukkunud inimeste analüüsi eelduseks on päästeasutuste kogutavad andmed. Kogutud andmed salvestatakse häirekeskuse infosüsteemi SOS, operatiivinfosüsteemi OPIS ja järelevalve infosüsteemi JÄIS ning mini-JÄIS andmebaasides. Olemasolevad andmebaasid ei ole omavahel tihedalt seotud, on puudulike andmeväljadega ja kompleksanalüüsiks puudub spetsialiseeritud arvutiprogramm. Eeltoodud põhjused ei välista operatiivandmete analüüsimisel spetsiifiliselt selleks ette nähtud professionaalse analüüsitarkvara kasutamist, kuid käesolevas töös üleskerkinud probleemid oli võimalik lahendada tabelarvutuspaketis *Excel* sisalduva statistikatarkvaraga.

1. Tulesurmad Eestis ja Harjumaal koos Tallinnaga

Joonisel 1 on andmed ja võrdlusgraafikud tulekahjudes hukkunute kohta Eestis ja Harjumaal (sh Tallinnas) aastatel 1999–2009. Andmete põhjal on võimalik teha mõned üldistused.

Aastatel 1999–2007 on hukkunute arv püsinud stabiilselt üle saja ja nende üheksa aasta keskmine on 141 hukkunut aastas — ei joonistu välja märkimisväärt langemis- või kasvutrendi. Tõepoolest, vähimruutude meetodit kasutava tabelarvutuspaketi *MS Excel* vahendite abil joonisele 1 kantud lineaarne trend on praktiliselt horisontaalne sirge.

Kahel viimasel aastal 2008–2009 toimus tulesurmade arvu hüppeline vähenemine. Kas see on juhus või on tulekahjudes hukkunute arvu vähenemist mõjutanud näiteks tõhusam ennetustöö, suitsuandurite laialdasem kasutamine, elanike tuleohutusealase teadlikkuse tõus, nende koostoime või veel mingi faktor, näiteks alanud majanduslangus?



Joonis 1. Tulekahjudes hukkunud inimeste arv Eestis ja Harjumaal (koos Tallinnaga) aastatel 1999–2009

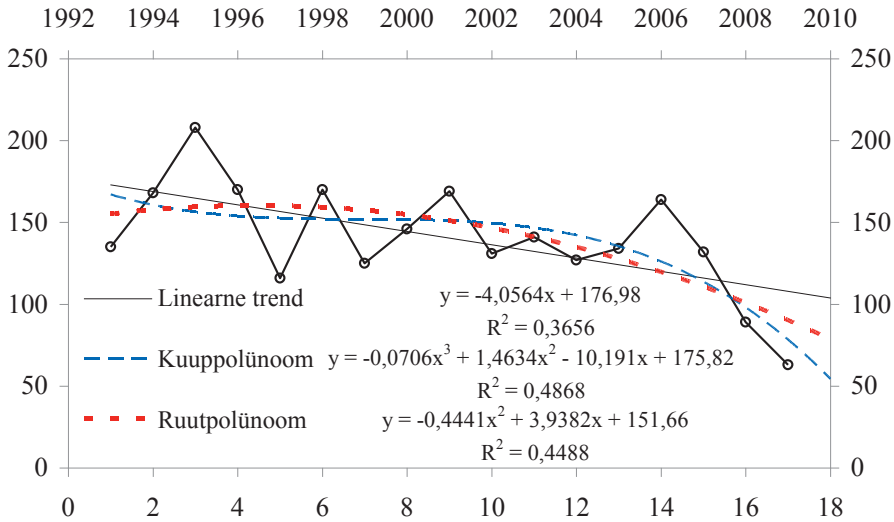
Siinkohal tuleks pöörata tähelepanu asjaolule, et arvude hüppeline vähenemine ühe või kahe aasta lõikes ei anna veel alust väita, et tegemist on kahaneva trendiga. Seega usaldusväärsema ja objektiivsema hinnangu tegemiseks vajaksime tulemusi järgnevate lähiaastate kohta. Juhul kui järgnevatel aastatel (2010, 2011, ...) püsib 2008. ja 2009. aasta tase, on hädavajalik analüüsida seisaku põhjuseid ja otsida uusi meetmeid hukkunute arvu täiendavaks vähendamiseks.

Teine huvitav tähelepanek joonise 1 kohta on see, et kui võrrelda kümne aasta perioodil 1999–2008 Harjumaal (koos Tallinnaga) tulekahjudes hukkunud inimeste arvu osakaalu Eesti üldarvude suhtes, siis selgub kahte viieaastast perioodi võrreldes, et aastatel 1999–2003 moodustab Harjumaal koos Tallinnaga tulekahjudes hukkunute arv (204) Eesti üldarvust (712) 29%, aastatel 2004–2008 aga 23% (Harjumaal koos Tallinnaga 147 ja kogu Eestis 646 hukkunut). Seega teisel viieaastasel perioodil väheneb Harjumaal (koos Tallinnaga) tulekahjudes hukkunud inimeste osakaal 6% võrra Eesti üldnäitajate suhtes. Absoluutarvudes oli tulekahjudes hukkunuid Eestis teisel viieaastasel perioodil võrreldes esimesega 66 võrra vähem, sealhulgas Harjumaal (koos Tallinnaga) aga 57 võrra vähem. Seega kolmes ülejäänud regioonis vähenes tulesurmade arv kokku vaid 9 võrra.

Varem on Eesti ja Harjumaa tulekahjudes hukkunute probleemi analüüsitud P. Randoja publikatsioonides² ning tulekahjudes hukkunute aegrida Eestis aastatel 1993–2007 on lühidalt käsitletud H. Käerdi artiklis.³ Käesolevas töös kasutatakse pikemaajaliste trendide väljaselgitamiseks ning statistilisteks prognoosideks korrelatsioon- ja regressioonanalüüsi meetodeid.⁴ Regressioonimudelid koostatakse tabelarvutuspaketi *MS Excel* statistikatarkvara vahendusel.⁵

Joonisel 2 on kujutatud tulekahjudes hukkunud inimeste arvud Eestis aastatel 1993–2009 (vt ka joonist 1). Ülevaatlikkuse mõttes on iga-aastaseid andmeid märkivad isoleeritud punktid ühendatud murdjoonega. Hukkunute aegrida (originaalrida) kirjeldatakse kolme regressioonimudeliga. Matemaatilisel osutub suhteliselt kõige paremaks lähendiks kuupmudel, sest vastav determinatsioonikordaja on $R^2 = 0,4868$ (vt joonist 2), mis tähendab, et kuuppolünoom kirjeldab originaalrida ligikaudu 48% ulatuses. Ruutpolünoom lähendab originaalrida 44% ulatuses ja lineaarne mudel 36% ulatuses (vt nende mudelitega seotud determinatsioonikordajate R^2 väärtusi joonisel 2).

-
- ² Põhja-Eesti Päästkeskus, „2005–2008 statistika“ (2009), lk 43–44, <www.pepk.ee/public/resources/editor/File/statistikaraamat_2008.pdf> (02.06.2010); Рандоя, П., „Современные проблемы обеспечения пожарной безопасности в городе Таллинне“, *Вестник Академии Государственной противопожарной службы МЧС России* (2006), № 6, стр 144–150.
- ³ Käerdi, H., „Eestis toimuvate tulekahjude kvantitatiivne analüüs: meetodid, rakendused ja integreerimine päästeteenistuse eriala õppekavasse“, *7 Sisekaitseakadeemia Toimetised* (2008) 105–130, lk 111–113.
- ⁴ Anderson, D., *et al*, *Statistics for Business and Economics* (London: Thomson Learning, 2007), pp 496–551; Ayyub, B. & McCuen, R., *Probability, Statistics, and Reliability for Engineers and Scientists* (2nd edn, Boca Ration, FL: Chapman & Hall, 2003), pp 393–446; Johnson, R. & Bhattacharyya, G., *Statistics. Principles and Methods* (6th edn, Asia: John Wiley & Sons, Inc., 2010), pp 441–479; Käerdi, H., *Nähtustevaheliste seoste uurimine* (3tr, Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2006), lk 7–24; Montgomery, D. & Runger, G., *Applied Statistics and Probability for Engineers* (4th edn, USA: John Wiley & Sons, Inc., 2010), pp 392–426.
- ⁵ Berk, K. & Carey, P., *Data Analysis with Microsoft Excel* (Southbank, Australia; Belmont, CA: Brooks/Cole, 2004), pp 314–338; Kiviste, A., *Matemaatiline statistika MS Exceli keskkonnas* (Tartu: Greif, 2007), lk 63–71.



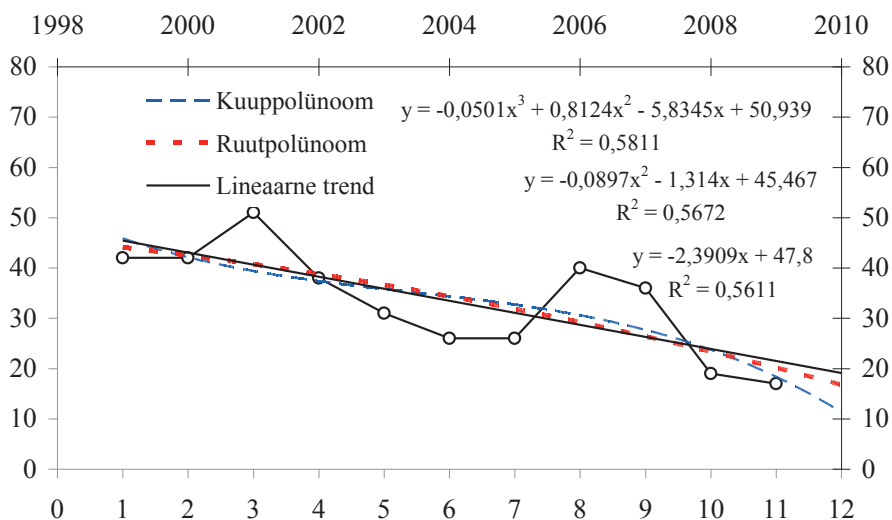
Joonis 2. Tulekahjudes hukkunud inimeste arv Eestis aastatel 1993–2009 ja vastavad regressioonimudelid

Joonisel 2 toodud regressioonivõrrandites on nendele võrranditele sobivamas suurusjärgus kordajate saamise huvides võetud argumendiks x kalendriaasta tinglik number (aastale 1993 vastab number 1, aastale 1994 number 2 jne ning aastale 2010 number 18). Pannes regressioonivõrranditesse aasta 2010 tingliku numbriga $x = 18$, saab arvutada hukkunud inimeste arvu prognoosi selleks aastaks. Lineaarne prognoos aastaks 2010 on 104 hukkunut, ruutprognoos 79 ja kuupprognoos 55 hukkunut.

Kuna lähteandmed hajuvad vaadeldaval perioodil suurtes piirides, siis pole prognooside täpsus ja usaldusvärsus eriti kõrge ning rääkida tuleb prognoosist laias vahemikus 55–104 (keskmiselt ligikaudu 80) hukkunut. Optimistlikul hinnangul tähendab see jäämist 2008–2009 aasta tasemele. Reaalsem on aga uskuda eeltoodud vahemiku keskmist (ligikaudu 80 hukkunut) või isegi seda keskmist ületavat tulemust, sest 2010. aasta esimese viie kuu jooksul on Eestis tulekahjudes hukkunud juba 44 inimest. Aastal 2009 oli esimese viie kuu jooksul hukkunuid aga vaid 26. Pealegi lubavad joonisel 2 olevad regressioonijooned oletada, et aastatel 2008–2009 toimunud tulesurmade arvu hüppeline langus pigem ei jätku aastal 2010, vaid et hetkel ollakse hälvete madalfaasis ja tõenäoliselt jätkab trend üles-alla kõikumist. Nii et kolmest eeltoodud regressioonimudelid osutuvad prognoosivõime poolest suhteliselt reaalsemateks lineaarne mudel ja ruutmudel.

Aastate 2008–2009 positiivsete arengute põhjusi analüüsitakse mõnevõrra detailsemalt käesoleva artikli viimases punktis 6, kus ühtlasi püütakse leida uusi võimalusi tulekahjudes hukkunute arvu edasiseks vähendamiseks.

Joonisel 3 on esitatud andmed tulekahjudes hukkunud inimeste arvude kohta Harjumaal (koos Tallinnaga) aastatel 1999–2009 (vt ka joonist 1). Originaalrida (joonisel 3 murdjoon) on kirjeldatud lineaarse, ruut- ja kuupmudeliga. Kõik kolm regressioonimudelit lähendavad originaalrida ligikaudu ühesuguse, 56–58% täpsusega (vt determinatsioonikordajaid R^2 joonisel 3). Pannes joonisel 3 olevatesse regressioonivõrranditesse aasta 2010 tingliku numbri $x = 12$, saab arvutada hukkunud inimeste arvu prognoosi selleks aastaks. Lineaarne prognoos aastaks 2010 annab 19 hukkunut, ruutprognoos 17 ja kuupprognoos 11 hukkunut.



Joonis 3. Tulekahjudes hukkunud inimeste arv Harjumaal (koos Tallinnaga) aastatel 1999–2009 ja vastavad regressioonimudelid

Analoogiliselt kogu Eestiga (andmete hajuvus aastate lõikes ja teatav kasvutendents 2010. aasta algul võrreldes sama perioodiga 2009. aastal) võib ka Harjumaal (koos Tallinnaga) prognoosides jääda regressioonimudelitest tuleneva ülemise piiri juurde, milleks on ligikaudu 20 hukkunut aastal 2010 (nii et suhteliselt usutavamaks võib pidada lineaarse mudeli prognoosi). See prognoos ei tähenda edasiminekut, vaid parimal juhul jäämist 2008.–2009. aasta tasemele.

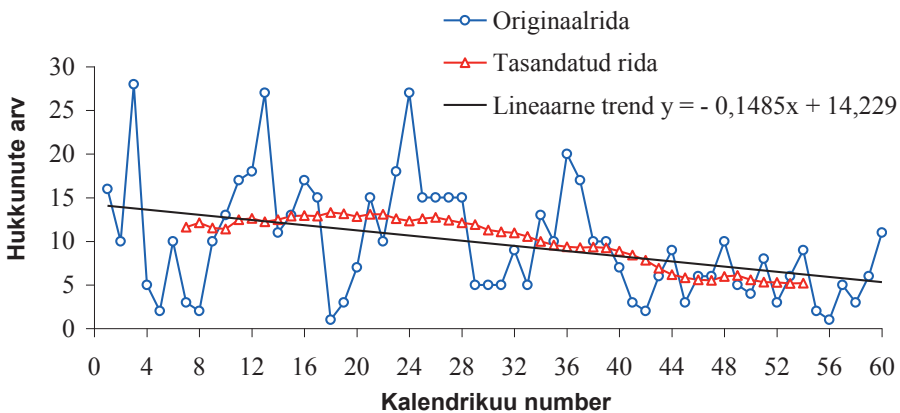
2. Tulesurmade analüüs kalendrikuude lõikes

Tabelis 1 on toodud tulesurmade arvud Eestis kalendrikuude lõikes aastatel 2005–2009, mida graafiliselt esitab joonisel 4 originaalrida.

Tabel 1. Tulesurmade arv kalendrikuude lõikes aastatel 2005–2

	Hukkunute arv				
	2005	2006	2007	2008	2009
Jaauar	16	27	15	17	5
Veebruar	10	11	15	10	4
Märts	28	13	15	10	8
Aprill	5	17	15	7	3
Mai	2	15	5	3	6
Juuni	10	1	5	2	9
Juuli	3	3	5	6	2
August	2	7	9	9	1
September	10	15	5	3	5
Oktoober	13	10	13	6	3
November	17	18	10	6	6
Detsember	18	27	20	10	11
Kokku aastas	134	164	132	89	63

Joonise 4 horisontaalteljele on kantud kuu number läbi kogu vaadeldava viie-aastase perioodi (2005. aasta jaauar on number 1, veebruar 2, ... , 2006. aasta jaauar 13, ... , 2009. aasta detsember 60).



Joonis 4. Tulesurmade arv Eestis kalendrikuude lõikes aastatel 2005–2009

Tähele võib panna hukkunute arvude suurt hajuvust kuude lõikes. Seetõttu kasutatakse uuritava aegrea hajuvuse kvantitatiivseks iseloomustamiseks multiplikatiivset mudelit⁶

$$y_k = t_k \cdot s_k \cdot c_k \cdot i_k, \quad (1)$$

kus originaalrea elementi y_k (hukkunute arvu kalendrikuu k jooksul) vaadeldakse koosnevana neljast komponendist (korrutise kujul), milleks on trend t_k , sesoonne komponent s_k , tsükliline komponent c_k ja irregulaarne (ehk juhuslik) komponent i_k . Linearse trendijoon (regressioonisirge) $y = bx + a$ parameetrid a ja b leitakse *Exceli* statistikafunktsioonidega, mis kasutavad nende parameetrite leidmiseks vähimruutude meetodit. Regressioonisirge võrrand tuleb järgmine:

$$y = -0,1485x + 14,229. \quad (2)$$

Joonisele 4 kantud trendijoon (2) on langev. Võrdluseks vt ka punkti 1 ja joonist 2, kus on analüüsitud trende kalendriaastate lõikes.

Aegrea sesoonset komponenti iseloomustatakse protsentides väljendatud kalendrikuu sesoonsusindeksitega s_k , mis on toodud tabelis 2.

Tabel 2. Tulesurmade arvu kalendrikuu sesoonsusindeksid s_k protsentides

Jaan	Veebr	Märts	Aprill	Mai	Juuni	Juuli	August	Sept	Okt	Nov	Dets
149	95	118	96	77	62	45	74	74	106	121	183

Vaadeldaval perioodil on (keskmiselt) suurim tulesurmade arv detsembris ja väikseim juulis. Kuna 2005–2009 andmete alusel on detsembri sesoonsusindeks 183%, siis see tähendab, et detsembris ületab hukkunute arv linearse trendi keskmiselt 83%. Juulis aga jääb hukkunute arv keskmiselt $100 - 45 = 55$ protsenti allapoole linearse trendi.

Tugevasti lainetava originaalrea silumiseks tasandatakse seda rida 12 kuu libiseva keskmisega, mis võimaldab kõrvaldada aegrea sesoonse ja irregulaarse komponendi.⁷ Selleks arvutatakse 12 naabervaatluse aritmeetiline keskmine,

⁶ Anderson, *Statistics for Business and Economics, supra nota 4*, pp 678–714; Käerdi, *Nähtustevaheliste seoste uurimine, supra nota 4*, lk 40–46; Käerdi, „Eestis toimuvate tulekahjude kvantitatiivne analüüs“, *supra nota 3*, lk 120–125; Listra, E., *Ökonomeetria: aegread* (Tallinn: TTÜ Kirjastus, 2001), lk 11–21.

⁷ Anderson, *Statistics for Business and Economics, supra nota 4*, pp 681–690; Käerdi, *Nähtustevaheliste seoste uurimine, supra nota 4*, lk 35–37; Käerdi, „Eestis toimuvate tulekahjude kvantitatiivne analüüs“, *supra nota 3*, lk 120–125.

millega liigutakse sammuga üks kuu läbi kogu rea aja kasvamise suunas. Joonisele 4 on kantud 12 kuu libiseva keskmisega tasandatud rida, mis on suhteliselt sile ja hälbib trendist vähesel määral. See tähendab, et tsükliline komponent c_k (pikemaajaline regulaarne kõikumine trendi ümber) on suhteliselt väike ja tsüklilisust järgnevates prognoosides ei arvestata. Jooniselt 4 selgub, et aegreaneli kõige teravamalt eristuvat maksimumi ei avaldu iga-aastaselt sugugi mitte ühel ja samal kalendrikuul, vaid on märtsis 2005 (kuu nr 3; 28 hukkunut), jaanuaris 2006 (kuu nr 13; 27 hukkunut), detsembris 2006 (kuu nr 24; 27 hukkunut) ja detsembris 2007 (kuu nr 36; 20 hukkunut). See viitab asjaolule, et vaadeldava viieaastase perioodi jooksul on juhusliku komponendi i_k osatähtsus küllaltki suur.

Eelneva analüüsi tulemusena on hinnatud aegrea kõigi nelja komponendi panust eraldi võetuna. Trend (2) on langev, tsükliline komponent c_k on väike, kuid juhuslik komponent i_k osutub suhteliselt suureks. Suurim hukkunute arv on detsembris (kuusesoonsuse indeks s_k on 183%) ja väikseim juulis (sesoonsusindeks 45%). Seega on hukkunute arvu prognoosimisel kalendrikuude lõikes otstarbekas arvestada nii trendi kui ka kuusesoonsust, kuid tsüklilisuse arvestamisest võib selle suhtelise väiksuse tõttu loobuda.

2009. aasta detsembrikuule oli eelnevas (vt joonist 4) omistatud number 60. Kuna detsember on aasta kaheteistkümnes kuu, siis järelikult on järgmise, 2010. aasta detsembrikuu number 12 võrra suurem: $x = 60 + 12 = 72$. Seega üksnes trendist (2) lähtuv prognoos 2010. aasta detsembriks tuleb $y(72) = -0,1485 \cdot 72 + 14,229 = 3,537 \approx 4$. Sesoonsusindeksit $s_k = 183\%$ (tabel 2) arvestades saadakse prognoosiks ~~$y(72) = 3,537 \cdot 1,83 = 6,47$~~ , mis tähendab 6 kuni 7 hukkunut 2010. aasta detsembris.

Analoogselt arvutatakse 2010. aasta juulikuul (kuna juuli on aasta seitsmes kuu, siis $x = 60 + 7 = 67$) prognoos esiteks trendi (2) alusel: $y(67) = -0,1485 \cdot 67 + 14,229 = 4,3495 \approx 4$. Teiseks korrigeeritakse tulemust sesoonsusindeksiga $s_k = 45\%$ (tabel 2) $100 - 45 = 55$ protsenti vähenemise suunas: ~~$y(67) = 4,3495 \cdot (1 - 0,45) = 2,39$~~ , mis tähendab 2 kuni 3 hukkunut 2010. aasta juunis.

3. Tulekahjudes hukkunud inimeste regionaalne jagunemine

Tulekahjudes hukkunud inimeste suhtarvu 100 000 elaniku kohta piirkondlik jagunemine on tabelis 3 ja illustreeritud joonisel 5. Regioonid on päästekeskuste teeninduspiirkonnad ja jaotuvad järgmiselt: Põhja-Eesti Päästekeskus — Harjumaa (sh Tallinn); Lõuna-Eesti Päästekeskus — Jõgevamaa, Tartumaa, Viljandimaa, Valgamaa, Võrumaa, Põlvamaa; Lääne-Eesti Päästekeskus — Läänemaa, Pärnumaa, Järvamaa, Raplamaa, Saaremaa, Hiiumaa; Ida-Eesti Päästekeskus — Lääne-Virumaa, Ida-Virumaa.

Andmed tulesurmade kohta Eesti regioonides aastatel 2005 kuni 2009 on saadud Päästeameti tuleohutusjärelevalve osakonna aastaanalüüsides tulekahjudes hukkunute statistika kohta.⁸ Andmete analüüsimisel on üldlevinud suhtarvude võrdlemine, mis annab olukorra kohta objektiivsema hinnangu. Tabelis 3 on kasutatud seda meetodit ja välja arvatud keskmine aastane tulesurmade arv 100 000 elaniku kohta Eesti regioonides perioodil 2005–2009.

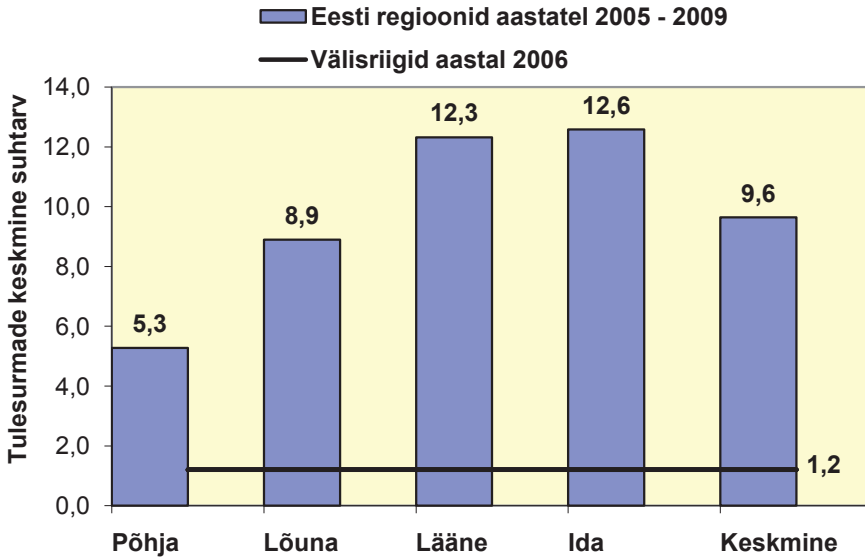
Tabel 3. *Tulekahjudes hukkunud inimeste arv 100 000 elaniku kohta aastatel 2005–2009 regioonide kaupa*

Regioon	Elanike arv	Hukkunute arv					Hukkunute arv 100 000 elaniku kohta					Regioonide keskmine
		2005	2006	2007	2008	2009	2005	2006	2007	2008	2009	2005-2009
Põhja	523 277	27	40	36	19	17	5,1	7,6	6,9	3,6	3,2	5,3
Lõuna	345 594	40	44	24	28	15	11,6	12,7	6,9	8,1	5,2	8,9
Lääne	233 970	40	37	35	19	18	17,1	15,8	15	8,1	5,6	12,3
Ida	238 094	27	48	37	23	13	11,3	20,2	15,5	9,6	6,3	12,6
Keskmine							11,3	14,1	11,1	6,6	5,1	9,6
Kokku	1 340 935	134	169	132	89	63						

Tulemusi on illustreeritud joonisel 5, kuhu on võrdluseks lisatud 36 välisriigi keskmine tulekahjudes hukkunute arv 100 000 elaniku kohta aastal 2006, mis on 1,2.⁹ See arv jääb tunduvalt väiksemaks Eesti regioonide vastavast näitajast (iseigi 10 korda väiksemaks kui Lääne ja Ida regioonis).

⁸ Kaljumäe, K., Päästeamet, „2009 tulekahjudes hukkunute statistika ja analüüs“ (2010), <www.rescue.ee/1455> (19.05.2010).

⁹ Brushlinsky, *et al.*, „World fire statistic“, *supra nota* 1, p 15, table 1.2.2.



Joonis 5. Keskmine aastane tulekahjudes hukkunud inimeste arv 100 000 elaniku kohta perioodil 2005–2009 Eesti regioonides ja aastal 2006 välisriikides, mis on 1,2 hukkunut.

Saadud tulemustest torkab silma madalaim keskmine näitaja 5,3 Põhja regioonis ja kõrgeim keskmine näitaja 12,6 Ida regioonis. Põhja regiooni madalat näitajat on püütud põhjendada sellega, et päästeteenistuse kättesaadavus on parem ehk kiirem. See tähendab, et tiheasustuses on päästekomandod lähemal ja jõuavad kiiremini sündmuskohale, mistõttu tõenäosus inimese päästmiseks on suurem. Kindlasti on selles väites tõetera, kuid samas on ka Ida regioonis palju suurlinna ja seda piirkonda võib lugeda tiheasustusega alaks võrreldes Lääne ja Lõuna regioonidega, kus need arvandmed on samuti kõrged. Tegelik vastuse saamiseks tuleks probleemi ja seda mõjutavaid faktoreid — haja- ja tiheasutus, regionaalsed eripärad, päästeteenistuse professionaalsus, sotsiaalsed probleemid, sihtgrupid, ennetustöö efektiivsus jne — süvendatult analüüsida.

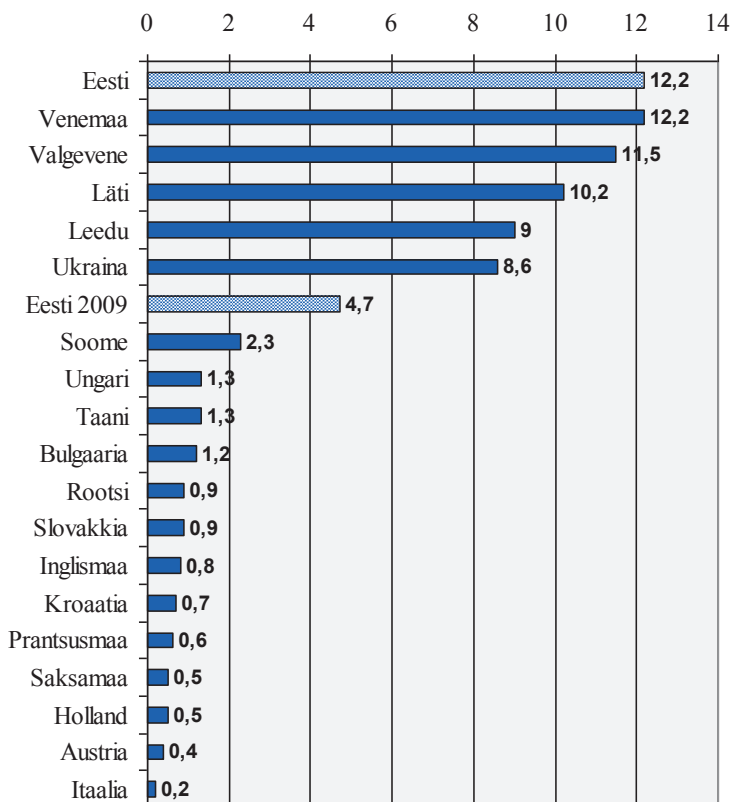
4. Tulesurmade rahvusvaheline võrdlus

Samalaadset päästevaldkonna võrdlusanalüüsi tehakse juba pikemat aega maailma riikide vahel. 2008. aastal publitseeris Rahvusvaheline Tuletõrje- ja Päästeteenistuste Assotsiatsioon CTIF järjekordse kogumiku „Maailma tuletõrje statistika“ raport nr 13.¹⁰ Selleks, et positsioneerida Eestit ja selle regioonid maailma mastaabis, võrdleme suhtarvu (hukkunud inimeste arvu 100 000 elaniku kohta) teiste riikidega (viidatud raportis nr 13 toodud 2006. aasta andmetel), vt joonist 6. Aastal 2006 oli Eestis tulekahjudes hukkunud inimeste arv

¹⁰ *Ibid.*

100 000 elaniku kohta 12,2! Siit järeldub, et Eesti oli 2006. aastal raportis nr 13 toodud 36 riigi seas kõige halvema näitajaga tabeli tipus ja ületas antud riikide keskmist näitajat 1,2 kümme korda.

Varasemate aastate 2005 ja 2004 statistika alusel on Eesti ja välisriikide tulesurmade suhtarve võrreldud H. Käerdi ja M. Klaose artiklites.¹¹



Joonis 6. Tulesurmade arv Euroopa riikides 100 000 elaniku kohta aastal 2006

Joonisel 6 on eelnimetatud CTIF raporti nr 13 andmetel võrreldud tulesurmade suhtarve 100 000 elaniku kohta 2006. aastal 19 Euroopa riigis. Selgelt eristub kaks gruppi, millest ühes on vaadeldav suhtarv 8,6–12,2 ja teises 0,2–2,3. Kaks esimest on selles (negatiivses) pingereas Eesti ja Venemaa suhtarvuga 12,2. Valgevene, Läti, Leedu ja Ukraina suhtarv on keskmiselt 10 piires. Joonisel 6 toodud ülejäänutes maades on tulesurmade suhtarv tunduvalt väiksem, neist enamuses üle 10 korra väiksem kui Eestis.

¹¹ Käerdi, „Eestis toimuvate tulekahjude kvantitatiivne analüüs“, *supra nota* 3, lk 117–118; Klaos, M., „Tuleohutusosalase teavitustöö tähtsus turvalisuse arendamisel“, 8 *Sisekaitseakadeemia Toimetised* (2009) 50–69, lk 52–54.

2008. ja 2009. aastal toimus Eestis tulesurmade osas oluline muutus. Eestis vähenes tulekahjudes hukkunute arv ja rahvusvahelises statistikas Eesti positsioon paranes. Joonisele 6 on täiendavalt lisatud tulesurmade arv Eestis 100 000 elaniku kohta aastal 2009, mis on 4,7. Selle suhtarvu leidmisel on arvestatud Eesti elanike arvu seisuga 01.01.2009, mis oli 1340 415.¹² Võrreldes 2006. aastaga on Eesti positsioon aastal 2009 küll tunduvalt paranenud, kuid ületab siiski veel paljude Euroopa riikide 2006. aasta keskmise taseme 3–4 korda. Artikli kirjutamise ajal oli uusimaks CTIF raportiks nr 13, kus välisriikide viimased andmed olid 2006. aasta kohta, mis võivad olla aastaks 2009 samuti muutunud.

Võrreldes 2006. aastaga vähenes 2009. aastal tulesurmade arv Eestis 2,6 korda ja jõudis 100 000 elaniku kohta 4,7-ni, vt joonist 6. Kui vähenemise trend jätkub, on võimalik lähikümnendil järele jõuda Soomele ja välisriikide keskmise tulemusele, mis on vastavalt ligikaudu 1,95 (2009) ja 1,2 (2006) tulesurma 100 000 elaniku kohta (vt tabelit 4 ja jooniseid 5 ning 6).

Tabelis 4 on võrreldud Eesti tulesurmasid lähiriikidega aastatel 2006–2009.¹³

Tabel 4. Tulekahjudel hukkunute suhtarv 100 000 elaniku kohta aastatel 2006–2009

	EESTI		LÄTI		LEEDU		SOOME	
	Üldarv	100 000 in kohta	Üldarv	100 000 in kohta	Üldarv	100 000 in kohta	Üldarv	100 000 in kohta
2006	164	12,2	235	10,2	307	8,97	119	2,3
2007	132	9,43	207	9,09	297	8,68	90	1,7
2008	89	6,64	163	7,16	270	7,94	102	1,92
2009	63	4,7	145	6,46	203	6,06	104	1,95

Kui enne 2008. aastat oli Eesti hukkunute suhtarvu poolest 100 000 elaniku kohta võrreldes Läti ja Leeduga halvemal positsioonil, siis kahel viimasel aastal on Eesti olukord kiiremini paranenud. Hukkunute suhtarv 100 000 elaniku kohta langes Eestis nii 2008. kui ka 2009. aastal tunduvalt ning see muutus madalamaks Läti ja Leedu vastavatest suhtarvudest, kuid jääb siiski veel 2,4 korda kõrgemaks Soome suhtarvust.

Kuigi antud peatükis käsitletud informatsiooni tuleb vaadelda teatud reservatsiooniga, kuna riikide vahel ei ole ühtsustatud tulekahjudes hukkunute arvestuse meetodikat ja andmete edastamist analüüsimiseks, on andmed siiski

¹² Statistikaamet, „RV022: Rahvastik soo, vanuserühma ja maakonna järgi, 1. jaanuar“, <www.pub.stat.ee/px-web.2001/Dialog/varval.asp?ma=RV022&ti=RAHVASTIK+SOO%2C+VANUSER%DCHMA+JA+MAAKONNA+J%C4RGI%2C+1%2E+JAANUAR&path=../Database/Rahvastik_regionaalne/01Rahvastikunait_ajad_ja_koosseis/04Rahvaarv_ja_rahvastiku_koosseis/&lang=2> (26.05.2010).

¹³ Kaljumäe, „2009 tulekahjudes hukkunute statistika ja analüüs“, *supra nota* 8.

omavahel võrreldavad ja suured kõrvalekaldumised on vähe tõenäolised. See aspekt on ikkagi huvitav ja väärib eraldi uurimist.

5. Tulesurmad Euroopa suurlinnades

Eraldi analüüsimist väärib ka tulekahjudes hukkute arv Euroopa suurlinnades.¹⁴ Tabelis 5 on toodud hukkunute arvud mõnedes Euroopa suurlinnades (pealinnades, välja arvatud Peterburis). Andmete kättesaamatuse tõttu on tabeli 5 mõned lahtrid jäänud tühjaks.

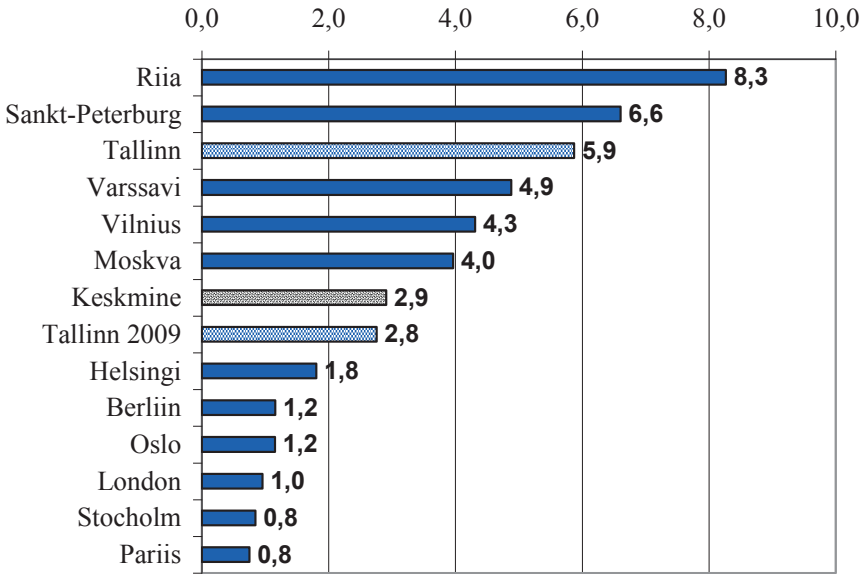
Tabel 5. Tulekahjudes hukkunute arvud ja suhtarvud 100 000 elaniku kohta Euroopa suurlinnades aastatel 1997–2006

Regioon	Elanike arv (tuhad)	Hukkunute arv										Keskmine hukkunute arv	Keskmine hukkunute arv 100 000 elaniku kohta
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	1997-2006	1997-2006
Tallinn	400	11	46	30	29	30	21	15	14	19	20	23,5	5,9
Riia	727	45	55	79	50	53	70	78	40	69	62	60,1	8,3
Vilnius	542	20		22	22	28		26	20	22	27	23,4	4,3
Helsingi	565	14	13		4				11		9	10,2	1,8
Stockholm	783	8	8	4	9		9		2	6	7	6,6	0,8
Berliin	3 410	41	60	44	17	32			44	44	34	39,5	1,2
Moskva	10 500	360	316	361	347	431	485	514	456	432	459	416,1	4,0
Pariis	6 164			51		60	29	40			52	46,4	0,8
Oslo	483	8	8	3	4			7	4		5	5,6	1,2
Sankt Peterburg	4 520	222	236	284	303	351	369	357	256		309	298,6	6,6
London	7 500	107	79	105	56	71	74	76	57	46	47	71,8	1,0
Varssavi	1 689	176	164	24	33	73	78	72	91	31		82,4	4,9
Keskmine	3107	84	82	84	73	94	95	99	83	56	86	90	2,9

¹⁴ Brushlinsky, N., Hall, J., Sokolov, S. & Wagner, P., „World fire statistics“, Report nr 10, 2nd edn, International Association of Fire and Rescue Services, Center of Fire Statistics (2005), pp 56–57.

Tabeli 5 viimases veerus on arvatatud keskmine hukkunute arv aastas 100 000 elaniku kohta perioodil 1997–2006. Tallinna aastane suhtarv 5,9 (perioodil 1997–2006) ületab vaadeldavate linnade keskmise näitaja 2,9 ligikaudu kahekordselt. Tallinnaga lähedane olukord valitseb Peterburis (suhtarv 6,6) ning mõnevõrra halvem Riias (8,3). Helsingis, Berliinis, Oslos, Londonis, Stockholmis ja Pariisis jääb suhtarv aga ligikaudu ühe piiridesse, olles 5–7 korda väiksem kui Tallinnas.

Graafiliselt on eelnevaid tulemusi illustreeritud joonisel 7. Joonisele 7 on täiendavalt kantud hukkunute suhtarv Tallinnas aastal 2009, mis on 2,8.



Joonis 7. Keskmine tulesurmade arv aastas Euroopa suurlinnades 100 000 elaniku kohta perioodil 1997–2006

Tulles tagasi eespool vaadeldud üle-eestilise tulesurmade vähenemise küsimuse juurde aastatel 2008 ja 2009, võib täheldada, et samasugune vähenemise trend on omane ka Tallinna linnale. 2008. aastal hukkus Tallinnas tulekahjudes 12 ja 2009. aastal 11 inimest, seega suhtarvudes 100 000 elaniku kohta vastavalt 3,0 ja 2,8 (täpsemalt 2,76). Tallinna elanike arv 2009. aasta 1. jaanuaril oli 398 594¹⁵. Siit võib järeldada, et tulesurmade alane olukord Tallinnas on paranenud kiiremini kui mujal Eestis, mistõttu on Tallinna vastav näitaja ka rahvusvahelises statistikas oluliselt paremal positsioonil ja on aastal 2009 võrdsustunud tabelis 5 ja joonisel 7 toodud rahvusvahelise keskmise näitajaga aastatel 1997–2006 (mis oli 2,9), kuid on veel ligikaudu kaks korda kõrgem 32

¹⁵ Statistikaamet, *supra nota* 12.

suurlinna keskmisest (mis aastal 2006 oli 1,3).¹⁶ Tallinnas võib üheks tulesurmade arvu vähenemise lisapõhjuseks olla massimeedia kättesaadavus ja aktiivne kasutamine. Süstemaatiline tuleohutuse alane propaganda ja sihipärane ennetustegevus mõjutavad pikas perspektiivis tulekahjude ja tulesurmade arvu alanemise suunas. Saavutatud taseme hoidmine on esmatähtis. Tänapäeval on elukeskkond kiires muutumises. Urbaniseerumine toob kaasa uued riskid ja ohud.¹⁷ Kiiresti arenevad linnalähedased vallad on praktiliselt Tallinnaga kokku kasvanud, kuid infrastruktuuri väljaehitamine toimub seejuures oodatust aeglasemalt. Eeltooduga seoses tekib vajadus ka päästeteenistuse ümberstruktureerimiseks, kuid üldjuhul lahendatakse seda küsimust viimases järjekorras. Ilmekas näide on päästekomando depoohoone ehitamine Lasnamäele, mida on kavandatud juba viimased 30 aastat.

6. Tulesurmade arvu vähendamise võimalusi

Mis võis olla tulesurmade hüppelise languse põhjuseks Eestis ja kas hetkeolukord püsib ka tulevikus? Need küsimused pakuvad huvi nii käesoleva artikli autoritele kui ka päästeeriala spetsialistidele. Kindlasti on nendele probleemidele ka seletused. Üks võimalus on otsida vastuseid teiste riikide kogemustest selles valdkonnas. Nagu eespool analüüsist selgub (joonis 6) on paljudes Euroopa riikides tulesurmade arv 100 000 elaniku kohta kordades väiksem kui Eestis. Miks on see nii ja kuidas on see saavutatud? Selleks pöördume esmalt poole sajandi tagusesse minevikku, nimelt 60. aastatesse, mil tuleohutuse olukord Ameerika Ühendriikides oli kohutav, tulekahjude ja tulesurmade arv oli suur ning aina kasvav. Kasutusele võeti erakorralised meetmed. 1973. aastal valmis ettekanne USA president Nixonile „Põlev Ameerika“. Nii selles dokumendis kui ka USA Tuletõrjevalituse (USFA) korraldatud konverentsi materjalides kajastati kõiki arutatavaid tulekahjudega seotud probleeme ja seoses sellega vastu võetud soovitusi ja otsuseid.¹⁸ Kui olukorra näitlikustamiseks kasutada ajakirjanduse võtteid, siis USA kaotas Vietnami sõjas 46,5 tuhat sõdurit ja sama ajavahemiku jooksul hukkus USA tulekahjudes 144 tuhat inimest ehk kolm korda rohkem. Sama näite võib tuua ka Venemaa kohta. Ametlike andmete kohaselt hukkus Afganistanis 10-aastase sõja jooksul 13,5 tuhat Nõukogude Liidu sõjaväelast, aga 1993.–1999. aastal hukkus Venemaal tulekahjudes keskmiselt 14,7 tuhat inimest aastas. Selle kohta kirjutas 1975. aastal ilmekalt ajakirjanik Travintski: „Kui tulesurmasid on kümneid tuhandeid ja kahjud on miljardites, siis kaotused on võrreldavad niinimetatud XX sajandi „väikeste

¹⁶ Brushlinsky, *et al.*, „World fire statistic“, *supra nota* 1, pp 36–37.

¹⁷ Рандоя, Современные проблемы обеспечения пожарной безопасности в городе Таллинне, *supra nota* 2 стр 144–150.

¹⁸ Brushlinsky, *et al.*, „World fire statistic“, *supra nota* 14, p 161.

sõdadega“. Kuid väikesed sõjad algavad ja lõpevad, aga tulekahjude kaotused on iga-aastased — selline pidev „väike sõda“ tulega!“¹⁹

Mida siis tegelikult USA Valitsus sh Tuletõrjevalitus ette võttis olukorra parandamiseks. Toome välja lühidalt põhilised tegevussuunad.²⁰

- Muudeti tulekahjude ja seal hukkunute arvestust.
- Võeti vastu uus tuleohutuse seadus.
- Võeti vastu programm tulekahjude ja tulesurmade vähendamiseks.
- Muudeti ja täiendati tuleohutuse standardeid.
- Kehtestati suitsuandurite ja kohati ka automaatse tulekustutussüsteemi kohustuslik kasutamine elamutes.

40 viimase aasta jooksul on USA kõik tulekahju riskid vähenenud 2–6 korda. Näiteks tulekahjude arv 1000 elaniku kohta langes aastatel 1980–1998 kaks korda ja tulesurmade arv langes aastatel 1960–1998 neli korda.²¹ Ameerikas on mindud veelgi kaugemale tuleohutuse parandamise eesmärgil, näiteks tootetakse mittepõlevat pesu (põlev sigaret tekitab pesule ainult väikese augu), tuleohutuid laste mänguasju, mööblit, olmeseadmeid jms.²²

Võrdluseks saame tuua ka vastupidise näite. Analoogiliselt USA-ga tehti ka Venemaal 1990. aastal valitsuse tasemel ettekanne „Põlev Venemaa“ ja rakendati tuleohutuse parandamiseks mitmeid meetmeid, kuid kahjuks ei ole see andnud nii silmapaistvaid tulemusi nagu Ameerikas.²³ Alates 1959. aastast kuni 2002. aastani suurenes tulesurmade arv Venemaal 15 korda, seejuures paljudes teistes riikides ei ole see praktiliselt muutunud.²⁴

Pöördudes tagasi joonise 1 juurde, toome välja need põhilised põhjused, mis on mõjutanud suuremal või vähemal määral tulesurmade arvu vähenemist Eestis viimase kahe aasta jooksul ja mis on nii autorite kui ka spetsialistide (kellega viidi läbi vestlus) hüpoteetiline järeldus.

- Ennetustöö strateegia väljatöötamine 2006.
- Siseministeeriumi ja Päästeameti arengukavade muutmine.
- Ennetustegevuse kavandamine.
- Tulekahjudes hukkunute arvestuse muutmine (näiteks arvati välja ku-

¹⁹ *Ibid*, p 110.

²⁰ Brushlinsky, *et al*, „World fire statistic“, *supra nota* 1, p 97.

²¹ Brushlinsky, *et al*, „World fire statistic“, *supra nota* 14, p 183.

²² Brushlinsky, *et al*, „World fire statistic“, *supra nota* 1, p 97.

²³ Brushlinsky, *et al*, „World fire statistic“, *supra nota* 14, p 161.

²⁴ *Ibid*, p 25.

ritahtlikud süütamised, kuna selliseid tulekahjusid menetleb politsei ja need ei ole õnnetusjuhtumid).

- Suitsuandurite kohustusliku kasutamise kehtestamine elamutes alates 1. juulist 2009.

Võrreldes antud tegevussuundi USA vastavate näitajatega, kohtame mitmeid sarnasusi, nagu näiteks hukkunute arvestuse meetodika muutmine, kohustusliku suitsuanduri kasutusele võtmine ja ennetustegevuse tõhustamine. Venemaa puhul peab märkima, et üks tõhusamaid meetmeid — suitsuanduri kohustuslik kasutamine hoonetes — ei olnud meetmete programmi lisatud.

Tulesurmade arvu võivad mõjutada ka mõned kaudsed faktorid, mis on seotud riigi majandus- ja sotsiaalküsimustega.

- Kodanikeühiskonna areng — omavastutuse ja oma rolli tajumine turvalise elukeskkonna kujundamisel.
- Sotsiaalpoliitika areng — näiteks öömajade ja söögikohtade tekkimine kodututele ning selle võrgustiku kiire areng.
- Elamuehituse buum — väga suures hulgas uuselamute (eriti ühepere- ja ridaelamute) ehitus, millega on elukeskkonna turvalisus teinud järsu muutuse paremuse poole. Siin väärrib uurimist ja võrdlemist tulekahju- ja tulesurmade ning uute elumajade statistika Eestis ja võib saada osalise vastuse küsimusele, miks Harjumaal (sh Tallinnas) on tulesurmade statistika kiiremini paranenud kui teistes regioonides.
- Üle-eestilise päästeteenistuse tegevusvalmidus.

Autorid ei seadnud eesmärgiks otsida ja analüüsida tulesurmade vähendamise teid ja põhjuseid, vaid esitasid mõned hüpoteetilised faktorid, mis võiksid mõjutada tulesurmade arvu Eestis. Teema on küllaltki intrigeeriv ja huvipakkuv ning väärrib eraldi uurimist, käesolev artikkel on selleks sobiv sissejuhatus.

Kokkuvõte

Tulesurmade arv riigis on tähtis indikaator, mis näitab ühelt poolt, milline on tuleohutuse olukord ja järelevalve tase riigis ning teiselt poolt kui turvalises keskkonnas me elame. Seetõttu võimaldab süstemaatiline tulesurmade analüüs, trendide väljatoomine ja prognooside tegemine, väljundite otsimine, tegevuste järjepidev planeerimine ning riigi tasandil arengukavade koostamine ja otsuste vastuvõtmine antud valdkonnas saavutada positiivseid tulemusi. Et hõlbustada andmete analüüsimist, tuleb eelkõige korrastada operatiivandme- ja analüüsisüsteemid.

Aastatel 1999–2007 on tulekahjudes hukkunute arv püsinud stabiilselt üle saja ja nende üheksa aasta keskmine on 141 hukkunut aastast, seega ei joonistu välja

märkimisväärsed langemis- või kasvutrendi. 1999.–2007. aasta lineaarne trend on praktiliselt horisontaalne sirge. Kahel viimasel aastal 2008–2009 toimus tulesurmade arvu hüppeline vähenemine. Põhjuseid on mitmeid, kuid kaugemaleulatavaid järeldusi on veel vara teha.

Tulesurmadega seotud pikemaajaliste trendide väljaselgitamiseks ning statistilisteks prognoosideks kasutatakse korrelatsioon- ja regressioonanalüüsi meetodeid. Kuna lähteandmed hajuvad vaadeldaval perioodil küllalt suurtes piirides, pole regressioonimudelitest lähtuvate prognooside täpsus ja usaldusväärsus eriti kõrge. Prognoosivõime poolest on kõige reaalsem lineaarne mudel. Arvestades asjaolu, et 2010. aasta on võrreldes kahe eelmise aastaga alanud suhteliselt suurema tulesurmade arvuga, on 2010. aasta prognoosides otstarbekam jääda pigem pessimistlikumate hinnangute juurde, milleks on ligikaudu 80 hukkunut Eestis ning ligikaudu 20 Harjumaal (koos Tallinnaga). Need prognoosid ei ennusta edasiminekut, vaid parimal juhul jäämist 2008.–2009. aasta tasemele.

Tulekahjudes hukkunute jaotust kalendrikuude lõikes analüüsitakse aastatel 2005–2009. Tähele võib panna suurt hajuvust. Vaadeldaval perioodil on suurim tulesurmade arv detsembris ja väiksem juulis. Kui andmeid lähendada lineaarse trendijoonega, siis detsembris ületab hukkunute arv lineaarse trendi keskmiselt 83%. Juulis aga jääb hukkunute arv keskmiselt 55% allapoole lineaarset trendi.

Tulekahjudes hukkunute võrdlusanalüüs Eesti regioonide kaupa näitab, et keskmine aastane tulesurmade arv 100 000 elaniku kohta perioodil 2005–2009 on madalaim Põhja regioonis (5,3) ja kõrgeim Ida regioonis (12,6). Võrreldes rahvusvahelise statistikaga on tulesurmade arv Eestis tähelepanuväärselt suur. Rahvusvahelise võrdluse üheks olulisemaks alusdokumendiks on 2008. aastal publitseeritud Rahvusvaheline Tuletõrje- ja Päästeteenistuste Assotsiatsiooni CTIF raport nr 13, kus on refereeritud 2006. aasta andmeid. Selle raporti kohaselt on 36 välisriigi keskmine hukkunute arv 100 000 elaniku kohta 1,2. See on Põhja regioonist ligikaudu 5 korda väiksem ja Ida regioonist ligikaudu 10 korda väiksem. Eesti tervikuna on viidatud raportis toodud 36 riigi seas kõige halvema näitajaga (12,2 hukkunut 100 000 elaniku kohta) tabeli tipus ja ületab vaadeldud riikide keskmist suhtarvu (1,2 hukkunut 100 000 elaniku kohta) kümme korda. Võrreldes 2006. aastaga on Eesti positsioon aastal 2009 küll tunduvalt paranenud (4,7 hukkunut 100 000 elaniku kohta), kuid ületab siiski veel paljude Euroopa riikide keskmise 3–4 korda. Olukorra täiendavaks parandamiseks tuleb veelgi tõhustada tuleohutuse alast ennetustegevust ja propagandat, tõsta elanikkonna teadlikkust tuleohutuse küsimustes ning julgelt kasutada välisriikide kogemust.

Keskmise tulesurmade arvu poolest aastas 100 000 elaniku kohta perioodil 1997–2006 on Tallinn vaatluse all oleva 12 Euroopa suurlinna hulgas kolmandal kohal suhtarvuga 5,9. Aastaks 2009 on Tallinn oma suhtarvuga 2,8 jõudnud nende 12 linna keskmisele tasemele, milleks on 2,9 tulekahjudel hukkunut 100 000 elaniku kohta aastas. Tulesurmade alane olukord Tallinnas on paranenud kiiremini kui mujal Eestis, kuid hukkunute suhtarv on siiski veel ligikaudu kaks korda kõrgem 32 suurlinna keskmisest (CTIF raporti nr 13 järgi on see 1,3). Et olukord ei halveneks, tuleb Tallinna arenguga seoses olevaid muutusi analüüsida, hinnata kaasnevaid riske ja õigeaegselt rakendada vajalikke meetmeid.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ временных рядов смертности на пожарах

Смертность на пожарах является важным индикатором, который показывает, с одной стороны, состояние противопожарной обстановки в стране и надзор за ней, а с другой стороны, – насколько безопасна среда обитания.

Поэтому систематический анализ погибших, выявление тренда, прогнозирование, изыскание внешних причин, постоянное планирование превентивных мероприятий, составление и принятие на государственном уровне программ по развитию в данной области, позволят достигнуть позитивных результатов. Чтобы облегчить анализ данных, необходимо, в первую очередь, упорядочить систему базы данных и анализа.

Смертность на пожарах в 1999–2007 годах держалась стабильно выше ста человек, а среднее число в течение девяти лет – 141. В указанные годы линейный тренд смертности практически выглядит как горизонтальная прямая, т.е. без существенных отклонений к увеличению или уменьшению. Но в 2008–2009 годах смертность на пожарах резко уменьшилась. Причин несколько, но делать далеко идущие выводы ещё рано.

Для выявления долгосрочных трендов, связанных со смертностью на пожарах, и для статистических прогнозов используются методы корреляционного и регрессионного анализа. Так как начальные данные в рассматриваемом периоде расходятся в относительно больших пределах, то результаты прогноза на основе регрессионных моделей не очень точны и не обладают высокой надёжностью. Принимая во внимание обстоятельство, что 2010 год по сравнению предыдущими двумя годами начался с увеличения смертности на пожарах, то в прогнозах на 2010 год лучше склоняться к более пессимистической оценке: приблизительно 80 погиб-

ших по стране и 20 погибших в Харьюском (в т.ч. Таллинн) уезде. Эти прогнозы не предвещают уменьшения, а в лучшем случае остаются на уровне 2008–2009 годов.

Распределение погибших на пожарах проанализировано в период 2005–2009 годов. Просматриваются большие расхождения. Самая большая смертность имеет место в декабре и самая низкая в июле. Если сблизить данные с линейной моделью, то в декабре линейный тренд превышает смертность в среднем на 83%, а в июне он ниже в среднем на 55%.

Количество погибших на пожарах в расчете на 100 000 человек в 2005–2009 годах самое низкое в северном регионе Эстонии (5,3) и самое высокое в восточном регионе (12,6). Но по сравнению с международной статистикой число погибших на пожарах в Эстонии очень велико. На основании рапорта СТИФ № 13 среднее число погибших на пожарах в расчете на 100 000 человек в 2006 году среди 36 стран – 1,2, что меньше соответствующего показателя северного региона почти в пять раз и восточного региона – в десять раз. Эстония в списке из 36 стран имеет самый низкий показатель – 12,2. В последние годы ситуация в Эстонии улучшилась, например, в 2009 году соответствующий показатель был 4,7, но он превышает все-таки средний статистический показатель в 3–4 раза. Для улучшения ситуации необходимо ещё более усилить пожарно-профилактическую, в том числе превентивную работу, поднять сознательность населения по вопросам противопожарной безопасности и смелее использовать международный опыт.

При сравнении показателей смертности на пожарах в крупных городах Европы выявляется, что соответствующие данные Таллинна совсем не плохие. Среднеевропейский показатель смертности на пожарах в 1997–2006 годах в 12 городах Европы составляет 2,9, в Таллинне 5,9, а в 2009 году – уже 2,8. Ситуация со смертностью на пожарах в Таллинне улучшается быстрее, чем в республике в целом, но все-таки ещё выше среднего показателя в 32 крупных городах мира, который равен 1,3. Чтобы ситуация в Таллинне не ухудшалась, необходимо постоянно анализировать изменения в столичной инфраструктуре, оценивать соответствующие риски и принимать своевременно необходимые меры.

SUMMARY

Time Series Analysis of Fire Deaths

Keywords: fire deaths, forecasting, fire safety, preventive action, average annual number of deceased

The number of fire deaths is an indicator of fire safety and supervision throughout the State on the one hand and an indicator of the safety of our environment on the other. Therefore a systematic analysis of deaths caused by fire, pointing out trends and making forecasts, finding outlets, conducting continuous planning activities, drafting plans of development and adopting decisions on the state level in this field enable the achievement of positive results. In order to facilitate data analysis, foremost, the systems of operative data and analysis must be arranged.

During the years 1999–2007 the number of fire deaths remained stagnant: over 100, and on an average 141 per year. There is no significant increasing or declining trend: from 1999 through 2007 the linear trend is practically a horizontal linear plot. In 2008–2009 there was a sharp decline in the number of deaths caused by fire. There are several reasons for this, but it is still too early to make far-reaching conclusions.

The methods of correlation and regression analysis are used to ascertain longer term trends and make forecasts of deaths caused by fire. As the initial data divergence is relatively large, the preciseness and trustworthiness of forecasts based on regression models is not very high. Relying on the fact that the year 2010 has started with a relatively bigger number of fire deaths in comparison with the last two previous years, it is purposeful to stick to more pessimistic assessments, which means about 80 deceased in Estonia and about 20 in the County of Harju (together with Tallinn). These forecasts do not predict further progress, but rather retaining the level of the years 2008–2009.

The division of people who perished in fires is analyzed according to calendar months during years 2005–2009. A large divergence can be observed. During the observed period the number of deaths caused by fires is the largest in December and the smallest in July. In comparison to the linear plot of the trend, the number of the deceased in December is on average 83% higher. In July the number of the deceased remains on average 55% under the linear trend.

The comparative analysis of fire deaths in Estonia by regions shows that an average annual number of the deceased per 100 000 inhabitants during the years 2005–2009 is the lowest in the Northern region (5.3) and the highest in the Eastern region (12.6). When compared to international statistics, the number of fire deaths is significantly high in Estonia. One of the most essential basic documents for international comparison is report No 13 by the International Association of Fire and Rescue Service, CTIF, where the data from the year 2006 has been referred. According to this report, in 36 foreign states an average number of fire deaths per 100 000 inhabitants was 1.2, which is about 5 times smaller than in the Northern region and about 10 times smaller than in the Eastern region. Estonia holds the worst place among 36 states (12.2 fire deaths per 100 000 inhabitants) at the top of the table and overruns ten times the average proportion of the observed states (1.2 fire deaths per 100 000 inhabitants). In comparison to the year 2006, the position of Estonia has considerably improved in the year 2009 (4.7 perished persons per 100 000 inhabitants), but it still exceeds the average of many other states of Europe by 3–4 times. In order to improve the situation, preventive action and propaganda should be enhanced, the awareness of inhabitants in the issues of fire safety should be raised and the use of the experience of foreign states should be encouraged.

According to the number of fire deaths per 100 000 inhabitants, Tallinn held third place among twelve cities of Europe during the years 1997–2006 with a proportion of 5.9. By 2009, the proportion was 2.8, Tallinn has reached the average level of these twelve cities that have 2.9 fire deaths per 100 000 inhabitants per year. The situation in Tallinn has improved faster than in the total territory of Estonia but the proportion of the perished people is still about two times higher than the average of 34 states that according to CTIF report No 13 was 1.5. In order to keep the situation with fires in Tallinn from deteriorating, changes caused by the development of Tallinn must be analyzed, risks must be assessed and necessary measures must be implemented on time.

Helmo Käerdi
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia
e-mail: helmo.kaerdi@sisekaitse.ee
Tel: + 372 696 5454

Peeter Randoja
Põhja-Eesti Päästekeskus, Avalike Suhete büroo
Kloostrimetsa tee 22, Tallinn, 11911, Estonia
E-mail: peeter.randoja@rescue.ee
Tel: + 372 6031 792

Vangistusõiguse kesksed mõisted — rõhuasetusega kinnipeetaval ja tema inimväärikusel

Margot Olesk

Justiitsministeeriumi õiguse ja arenduse talituse nõunik

„Mõningaid kohustusi tuleb aga järgida
nendegi suhtes, kes on sulle teinud ülekohut.
Kättemaksul ja karistusel peab olema piir ...”

Marcus Tullius Cicero¹

Sissejuhatavad märked

Õigusajaloolises kirjanduses on leitud, et kui Euroopa on püüdanud maailmale õiguse valdkonnas midagi väärtuslikku, siis on see õhtumaisest dualismist sündinud õpetus põhiõigustest.² Kindlasti on üheks selliseks väärtuslikuks põhiõiguste õpetuse aladistsipliiniks Euroopa vangistusõigus, mille all tuleb ennekõike käsitleda Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni³ (edaspidi EIÕK) ning selle alusel Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi EIK) poolt väljendatud seisukohti. Et seda lahti mõtestada siseriikliku õiguse rakendamisel, on oluline tunda vangistusõiguse põhimõisteid inim- ja põhiõiguste dogmaatikas.

Käesolevas artiklis analüüsib autor kaasaegse vangistusõiguse keskseid mõisteid. Kuna põhiseaduse⁴ (edaspidi PS) § 3 kohaselt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa, tuleb siseriikliku õiguse käsitlemise kõrval lähtuda ka Euroopa õigusruumist. Artiklis asetatakse rõhk vanglakaristust kandvale isikule kui õiguse kesksele mõistele kaasaja vangistusõiguses, sellega on lahutamatult seotud ka inimväärikuse põhimõte. Autor kasutab mõistet „kinnipeetav” kui vanglas karistust kandev süüdimõistetud vangistusseaduse⁵ (edaspidi VangS) § 2 kohaselt.

¹ Cicero, M.T., *Kohustustest. Esimene raamat* (Tartu: Ilmamaa 2007), lk 19.

² Hattenhauer, H., *Euroopa õigusajalugu* (Tallinn: Juura 2007), lk 839.

³ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (täiendatud protokollidega nr. 2, 3, 5 ja 8) ning selle lisaprotokollide nr 1, 4, 7, 9, 10 ja 11 ratifitseerimise seadus, 13.03.1996, jõustunud 16.04.1996 — RT II 1996, 11/12, 34... RT I 2005, 39, 308.

⁴ Eesti Vabariigi Põhiseadus, 28.06.1992, jõustunud 3.07.1992 — RT 1992, 26, 349... RT I 2007, 33, 210.

⁵ Vangistusseadus, 14.06.2000, jõustunud 1.12.2000 — RT I 2000, 58, 376 ... RT I 2010, 44, 258.

1. Õiguse kesksed mõisted kaasaegses vangistusõiguses

Heidelbergi ülikooli professor Karl Engisch nägi õiguse kesksete mõistetena inimest, tegu, ruumi, aega, kausaaliteeti ja eset, mis kõik on aluseks õigusteadlase maailmapildile.⁶ Vangistusõigus kui karistusõiguse aladistsipliin demonstreerib kenasti, et õiguse *summa summarum* subjektiks on *inimene*, st kinnipeetav, kelle suhtes riik on vastutasuks isiku valele käitumisele ühiskonnas rakendanud sunnijõudu — mõistnud ta süüdi kuriteos ning määranud talle karistuseks vangistuse. Vaatamata isikult vabaduse võtmisele, jääb vangistust kandev isik õiguse keskseks subjektiks. Teist võimalust ei ole ega saagi olla, sest kaasaegsed demokraatia ja humanismi ideedest lähtuvad õiguskorrad käsitlevad õiguse subjektidena kõiki inimesi.⁷ Sellest tuleb kohustus tagada inimesele tema inim- ja põhiõigused. Artiklis viidatakse edaspidi inimõigustele kui nendele õigustele, mis tulenevad EIÕK-st, ning põhiõigustena mõistetakse neid põhiõigusi ja -vabadusi, mis tulenevad PS-st.

Seega kõik kolm riigivõimu — seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim — peavad tegutsema selle nimel, et lõppastmes tagada inimesele kuuluvad inim- ja põhiõigused, vaatamata sellele, kas inimene kannab vangistust või mitte. Seega nähtub, et inimese kõrval on keskseks mõisteks ka *riik* ning esimesega vahetus seoses olev *inimväärikuse* põhimõte. Inimväärikus on mitte ainult konstitutsiooniline väärtus, vaid ka õhtumaade inimkonda iseloomustav filosoofia, mis on välja arenenud tsivilisatsiooni arenedes ning mida saab kaasaegses vangistusõiguses pidada olulisuse tõttu üheks iseseisvaks keskseks mõisteks. Sellest on lähtunud ka seadusandja, sätestades VangS § 4¹ lõikes 1 PS-i § 18 täiendava põhimõtte, mille kohaselt koheldakse kinnipeetavat viisil, mis austab tema inimväärikust ning kindlustab, et karistuse kandmine ei põhjusta talle rohkem kannatusi või ebameeldivusi kui need, mis paratamatult kaasnevad vanglas kinnipidamisega. Inimväärikust ei saa siiski pidada täielikult abstraktses mõisteks, mis hõlmab valimatult kõigi isiku negatiivseid tundeid. Ka inimväärikusel on oma piir ja seda piiri saab otsida, kui võtta arvesse EIK poolt väljendatud seisukohti.

Et mõista õigusdistsipliini keset ümbritsevat raamistikku, tuleb seletada ka teisi kaasaaja vangistusõiguse mõisteid. *Teo* all peab siinkirjutaja oluliseks mõista ennekõike seda, et riik peab tagama isiku põhiõiguste kaitse ka olukorras, kus viimane on pandud vanglakaristust kandma. Teo mõiste täpsemalt tähendab riigile kahte liiki kohustuste seadmist. Esiteks on riigil „negatiivne kohustus” hoiduda millestki, näiteks ebaproportsionaalsest jõu kasutamisest. Teiseks on

⁶ Taska, A., Õigusteaduse metodoloogia (Lund 1978), lk 43.

⁷ Narits, R., Õiguse entsüklopeedia (Tallinn: Juura 2004), lk 125.

riigil „positiivne kohustus” astuda aktiivselt samme kinnipeetava õiguste tagamiseks, näiteks invaliidist ja ravi vajavale kinnipeetavale tagada sobivad tingimused ja ravi.⁸

Nagu näha, seondub tegu otseselt *esemega*. Põhiõiguse ese on seotud tema kaitsealaga, milleks on põhiõiguse kandja tegevus, omadus või seisund.⁹ Antud juhul on siis esemeks kinnipeetava õigus, mille osas riik peab tegutsema või mille rikkumisest hoiduma, näiteks õigus elu ja tervise kaitsele, millega seondub ka õigus inimväärikuse austamisele. Põhiõiguse eseme seletamisel tuleb lähtuda nii siseriiklikest kui ka rahvusvahelistest õigusaktidest. Näiteks kinnipeetava õigusega elu ja tervise kaitsele on seotud PS § 16 ja 28 ja EIÕK artiklid 2 ja 3. Õigussuhte eseme tuvastamine on seotud ka õigusnormi tõlgendamise ja ehk püüdlusega mõista õigusnormi sisu. Tõlgendamisel võivad aga erineda õigused või ka väärtused vastuollu sattuda, sellisel juhul tuleb eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud eri põhiseaduslike väärtuste kõige laialdasem kaitse.¹⁰

Teo ja esemega kõrvuti on oluline määratleda ka *kausaliteet* ehk teo ja tagajärje vaheline seos. Haldusõiguse mõistes tähendab see siis avalik-õigusliku suhte olemasolu, mille käigus ühel poolel on konkreetne õigus ja teisel poolel kohustus. Kausaliteedina vangistusõiguses saab aga mõista seda, et alati ei ole riigil kohustusi, sest kinnipeetav ise on siiski indiviid ning liigne indiviidi sekumine ei ole õigusriigis aktsepteeritav. Näiteks ei saa riik kohelda iga kinnipeetavat kui potentsiaalset enesetapjat ja kohaldada kõikidele kinnipeetavatele valimatult enesetapu ärarahoidmiseks erirežiimina videojärelvalvet — see oleks ebaproportsionaalne põhiõiguste riive. Samas jääb aga riik enesetapu sooritanud kinnipeetava omaste ees süüdi olukorras, kus riik teadis või pidi teadma, et esineb enesetapurisk, kuid vaatamata sellele ei võtnud mõistlikke meetmeid selle ärarahoidmiseks.¹¹ Seega tuleb riigi sekkumisulatusel hindamisel vaadata seda, kui kaugeleulatuv oli konkreetset kohustus ehk kaitstava põhiõiguse tähtsus, nt isiku elu ja tervise kaitse. Seda saab hinnata vaid kaasuse faktiliste asjaolude pinnalt. Hindamine on võimalik huvide kaalumise kaudu. Selleks tuleb kõrvutada riigi kohustus kaitsta kinnipeetava elu kinnipeetava õigusega

⁸ Olesk, M., *Inim- ja põhiõigused vanglas. Euroopa vangistusõiguse põhimõtted* (Tallinn: Tallinna trükikoda 2010), lk 84.

⁹ Truuväli, E.-J., *et al, Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne* (Tallinn: Juura, 2002), lk 87.

¹⁰ *Deniss Denissovi kaebus Tartu Vangla toimingutele*, haldusasi nr 3-3-1-29-07, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 21.06.2007.

¹¹ *Keenan v The United Kingdom*, App No 27229/95, ECHR, Judgment, 03.04.2001, Reports of Judgments and Decisions 2001-III.

eraelule. Seejärel hinnata neid meetme eesmärgi valguses, milleks on takistada kinnipeetaval enesetapu sooritamast. Kui tegemist on tõepoolest realselt enesetapule kalduva isikuga, siis ilmselt eesmärk õigustab abinõud. Kui vangla ei võta sellisel juhul meetmeid kinnipeetava elu kaitseks, võib olla vangla tegevusetuse ja kinnipeetava surma vahel kausaalne seos. See aga omakorda tõstatab küsimuse riigivastutusest. Kui aga tegemist ei ole realselt enesetapule kalduva isikuga, siis tekib küsimus pideva videojärelvalve kui võetud meetme ebaproportsionaalsuses.

Ka ruum ja aeg (aegruum) omavad põhiõiguste kaitse määratlemisel ja kesksete mõistete sisustamisel keskset kohta, olles põhiõiguste kaitse lähtekohaks ja raamistikuks. Immanuel Kant lähenes ajale ja ruumile kui formaalsetele mõtlemise kategooriatele, mis ei „eksisteeri” looduses, vaid neid kasutatakse vahendina ümbritseva maailma mõistmisel.¹² Nii ka vangistusõiguse mõistes on *aja* osatähtsus äärmiselt oluline, sest see põhiõiguste kataloog, mis kinnipeetavatel on täna PS-i, VangS-i ja EIÕK kohaselt, ei ole alati selline olnud. Näiteks kirjutati EIÕK Roomas alla küll 4. novembril 1950 ja jõustus 3. septembril 1953, kuid okupatsiooniperioodi tõttu sai Riigikogu konventsiooni ratifitseerimise seaduse vastu võtta alles 13. märtsil 1996, mistõttu Eesti suhtes jõustus konventsioon alles 16. aprillil 1996 ehk liigi pool sajandit hiljem kui Lääne-Euroopas. Oluline on siinjuures, et konventsioon rakendub Eestis nende sündmuste ja faktide suhtes, mis on leidnud aset alles pärast seda kuupäeva.¹³ Seega aeg, mil EIÕK on pakkunud Eestis kaitset, on äärmiselt lühike. Tegemist on aga olulise instrumendiga, sest EIÕK on otsekohaldatav Eesti kohtutes. Seega on oluline EIK ja selle aastatega väljakujunenud kohaldamispraktika põhjalik tundmine.

Oluline on veel mainida, et EIÕK-s sätestatud põhiõigustel on ajas dünaamiline iseloom, mis tähendab, et õiguste kaitse läheb üldjuhul aja jooksul rangemaks ja täieneb, seda ka lähenedes inimväärikuse kaitsele ja väärkohtlemise kaitsele laiemalt. Näiteks tuli EIK-l möödunud sajandi viimastel aastatel arutada kaasaust, kus isiku suhtes kasutati ülekuulamisele suruõhku, mis tekitas talle füüsilist valu ja vaimseid kannatusi. Kohus tuvastas, et isikut oli veel juustest tiritud, talle oli antud korraldus joosta koridoris, kus seinte ääres seisid politseiametnikud, kes talle jalgu ette panid, et isik komistaks, seejärel kästi isikul põlvitada noore naispolitseiniku ees, samal ajal kui keegi kolmas isik karjus: „Vaata, sa näed kedagi kohe laulmas.” Üks politseiametnik näitas talle oma peenist, samal ajal lisades: „Siin. Ime seda,” enne kui ta tema peale urineeris, samuti ähvardati

¹² Jõgi, P., *Õigus ja eetika: teooriad õigusest ja õiglusest 20. sajandi õigusfilosoofias* (Tallinn: Juura 1997), lk 24.

¹³ Euroopa Nõukogu Tallinna Infotalitus, „Eesti ja Euroopa Nõukogu”, <www.coe.ee/?op=body&id=57> (27.08.2010).

isikut jootelambiga ja seejärel süstlaga. Kohus leidis, et kui varem võis sellist teguviisi pidada ebainimlikuks ja alandavaks väärkohtlemiseks, siis inimõiguste standardid on läinud rangemaks, mistõttu oli see konkreetsel hetkel juba kvalifitseeritav ilmselgelt piinamisena.¹⁴

EIK on oma viimaste aastate praktikas aga tõstnud inimõiguste standardit veelgi kõrgemale. Isegi juhul, kui sellega ei ole tekitatud isikule pikemaajalisi tervisekahjustusi, on kohus pidanud ebaproportsionaalset jõu kasutamist väärkohtlemiseks. Näiteks ühes asjas pidas kohus artikliga 3 vastuolus olevaks ja piinamiseks seda, kui kinnipeetavale anti kumminuiahoop erioperatsiooni käigus, mille eesmärgiks oli osakond läbi otsida. Jõu kasutamise eesmärgiks oli kohtu hinnangul jõu demonstreerimine ja kinnipeetavate hirmutamise. Ühel juhul näiteks löödi kinnipeetavat kumminuiaga, kuna ta keeldus oma kambrist väljumast ajal, mil seal tehti läbiotsimist. Teist kinnipeetavat löödi kumminuiaga, kuna ta keeldus läbiotsimisel jalgu ja käsi harki panemast. Kohus aktsepteeris, et antud juhul võis eriuksuslastel tõepoolest olla õigus kasutada füüsilist jõudu selleks, et esimene kinnipeetav kambrist välja tuua ja teine kinnipeetav läbi otsida. Küll aga oli kohtule ilmselge, et isikule kumminuiaga hoopide andmine ei aidanud saavutada eesmärki. Kohus leidis, et sellise tegevuse eesmärgiks oli sihilikult kinnipeetavate alandamine ja neile vanglajõudude üleoleku demonstreerimine. Ehkki kumminuiaga ei tekitatud isikutele püsivaid tervisekahjustusi, tekitas see isikule kohapeal füüsilist ja emotsionaalset valu. Kohus leidis, et sellisel juhul olid isikud allutatud kohtlemisele, mida saab kvalifitseerida piinamisena.¹⁵ Samuti nähtub EIK praktikast, et alati ei olegi oluline eristada, millist liiki väärkohtlemisega on tegemist. Näiteks ei pruugi kohus viimase aja kaebustes enam välja selgitada, millise konkreetse väärkohtlemise liigiga on tegemist, vaid lähtub sellest, et isikut on väärkoheldud.¹⁶ See illustreerib arenevat väärtusjurisprudentsi,¹⁷ mis annab ühe tugevama kaitse kinnipeetavatele läbi inimese väärkuse kaitse, objektiivsete väärtuste arendajaks on siinkohal Strasbourgi kohus.

Paralleelselt ajaga määrab *ruum* kinnipeetavate põhiõiguste kaitse iseloomu. Ruumina saab kitsas tähenduses mõista ka vanglamüüre, kuid käesoleva artikli uurimisobjektist lähtuvalt on relevantseks ruumi lai mõiste, milleks on õigusruum, mis jaguneb siseriiklikuks ja rahvusvaheliseks õigusruumiks. Rahvusvaheline õigus töötab loomuoigusele toetudes välja ja põhjendas isikuvaba-

¹⁴ *Selmouni v France*, App No 25803/94, ECHR, Judgment, 28.07.1999, Reports of Judgments and Decisions 1999-V.

¹⁵ *Dedovskiy and others v Russia*, App No 7178/03, ECHR, Judgment, 15.03.2008.

¹⁶ *Vergelskyy v Ukraine*, App No 19312/06, ECHR, Judgment, 12. 03.2009.

¹⁷ Narits, R., „Jurisprudentsi põhijoontest”, 3 *Juridica* (1995), nr 9, lk 378–380.

duste ning inimõiguste ja vabaduste kaitset.¹⁸ Euroopa õigusruumis pakutakse kinnipeetavate põhiõigustele kõige tugevamat kaitset. Teistes regioonides, kultuurides ning isegi demokraatlikes riikides on inimväärikuse mõiste tihti relatiivne ning ei pruugi olla meie arusaamadele vastav. Ehkki Eesti on alati kuulunud Euroopa geograafilisse ruumi, sai Eesti Euroopa põhiõiguste kaitse ruumi osaks alles hiljuti.

Ka iseseisvunud Eesti vanglate ajalugu eelmise sajandi alguskümnenditel jäi saabunud okupatsiooni tõttu lühikeseks. Iseseisva Eesti vanglate kohta võiks öelda vaid seda, et vanglaelu oli kohaldatud vana nuhtlusseadustiku, seejärel 1929. a kriminaalseadustiku ja 1931. a vangistusseaduse kohaselt töökohustuse ja sunnitöö kui kahe eraldi karistusliigi järgi. Seega tegelikult ei saanud Eesti noore vangistusõiguse kaudu järgida neid teid, mida Euroopas juba kasutati, lähtudes psühholoogia ja kriminoloogia arengust. Eesti vanglate demokratiiseerimisprotsessi alguseks loetakse 1990. aastat, kui Kohtuotsuste Täitmise Ameti juhtkonna ja vanglaülemate nõupidamisel otsustati lugeda Eesti vanglasüsteemis mitte kehtivateks NSV Liidu õigusaktid, mis olid vastuolus demokratiiseerimisprotsessi põhiliste arengusuundadega ja sisaldasid inimväärikust ja vangide inimväärikust alandavaid režiiminõudeid.¹⁹

Sellest ajast on Eesti vanglasüsteem teinud läbi arengu, mis vanas Euroopas toimus alates 19. saj lõpust kuni tänase päevani ning jäi 1940. aastal Molotov- Ribbentropi paktis kahe suurriigi huvisfääride jagamise tõttu teostamata. Pärast Teist maailmasõda hakati Euroopas kinnipeetavate põhiõiguste kataloogi täiendama. Prantsusmaal alustati 1945. a vanglareformiga, mis pidi tagama kinnipeetavatele meditsiinilised, psühholoogilised ja sotsiaalteenused ning vanglates pidi töötama eriväljaõppega kontingent.²⁰ Seega saavutas kinnipeetav esmakordselt kaasaegses vangistusõiguses keskse koha seoses põhiõiguste kaitsega. Kurioossena tundub aga asjaolu, et just okupatsiooniaegse Eesti õiguslikus aegruumis läheneti võõrvõimu poolt kõige vägivaldsemalt mõistele inimene. Täna sel päeval jääb seda ühe detailina meenutama suletud Patarei vangla.

Siit nähtub, et vangistusõiguse keskseks mõisteks tuleb veel pidada õiglust nagu seda õigusteaduse põhimõistena nägi Ilmar Tammelo.²¹ Vangistus ei saa tekita-

¹⁸ Maruste, R., *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse* (Tallinn: Juura 2004), lk 30–33.

¹⁹ Sootak, J. ja Pikamäe, P., *Kriminaaltäitevõigused* (Tallinn: Ilo 2001), lk 39–41.

²⁰ Morris, N. & Rothman, D.J. (eds) *The Oxford History of the Prison. The Practice of Punishment in Western Society* (New York: Oxford University Press 1995), pp 179–201.

²¹ Jõgi, Õigus ja eetika, *supra nota* 12, lk 128.

da ebaõiglust ega saa põhineda ebaõiglusel. Õiglus tuleb aga lahti mõtestada kooskõlas mõistetega inimene ja inimväärikus. Rahvusvahelises erialakirjanduses märgitakse, et vangla traditsiooniliste ühiskondlike funktsioonide kõrval asuvad ka väärtusfunktsioonid. Üks nendest on ühiskonna väärtuste kujundamise funktsioon. Eeltoodu tähendab, et vanglas kehtiv regulatsioon saadab ka vanglavälistele isikutele sõnumi selliste põhimõtete järgimisest nagu võimu teostamine, autoriteetus, legitiimsus, vanglatingimuste normaliseerimine ja individualiseerimine, kõlblus ja sotsiaalsete suhete arendamine. Eeltoodu kõrval nähakse Inglismaal modernses vangistusõiguses vangla funktsioonina ka sellist kõrgemate riiklike väärtuste poole püüdemist nagu õiglus, sallivus, sündsus, inimlikkus ja viisakus.²² Eeltoodud metoodikat kasutab sisuliselt ka EIK.

2. Inimene kui keskne mõiste Eesti ja Euroopa vangistusõiguses

Siinkohal tuleks küsida, millise inimese käsituseni oleme jõudnud tänasel päeval vangistusõiguse arengu tulemusena? Kaasaja Euroopa vangistusõigus rajaneb põhimõttel, et isiku õiguste kaitse ei lõppe vanglavärraual ehk lähtutakse selles, mida Cicero enam kui 2000 aastat tagasi välja tõi, et kättemaksul peab olema piir. Kinnipidamisasutuses võetakse isikult küll automaatselt tema liikumisvabadus, kuid mitte tema teisi õigusi.²³ Prantsuse filosoof Michel Foucault leidis valgustusajastule järgnenud Euroopa vangistuspoliitika arengut analüüsides, et kaasaegsemas vangistusõiguses ei karistatud isikut küll enam valu või füüsiliste piinadega, kuid ta lülitati keerukasse eraldiseisvasse kohustuste, keeldude ja õiguste piiramise süsteemi, mis tema olukorda mõjutama hakkasid.²⁴ Ühiskondlike protsesse uuriv sotsioloogia on siinjuures määratlenud vanglaid kui totalitaarseid institutsioone, kus mitmekesiste inimlike vajaduste rahuldamisega tegeleb riigivõim; see tekitab omaette miniühiskonna ülejäänud maailmast eraldatud isikutest, kelle õigusi ja vabadusi piiratakse.²⁵

Nüüdisaja Euroopa vangistusõiguse põhiseisukoha ütles välja EIK Suurkoda asjas “Hirst vs Ühendkuningriik”, milles kohus rõhutas, et kinnipeetavatel säilivad kõik õigused ja vabadused, mis on konventsiooniga tagatud, välja ar-

²² Liebling, A., *Prisons and their Moral Performance. A Study of Values, Quality, and Prison Life* (Oxford University Press 2004), pp 43–53.

²³ Murdoch, J., *The treatment of prisoners — European standards* (Strasbourg: Council of Europe Publishing 2006), p 237.

²⁴ Foucault, M., *Surveiller et punir. Naissance de la prison* (France: Éditions Gallimard 1975), p 17–18.

²⁵ Hess, B.B., *et al, Sotsioloogia* (Tallinn: Külim 2000), lk 210–211.

vatud õigus artikli 5 kohasele isikuvabadusele, mida on seaduslikult piiratud. Ei ole lubatud kinnipeetava väärkohtlemine, tema ebainimlik või alandav kohtlemine või karistamine, kinnipeetavatel on õigus era- ja perekonnaelu kaitsele, õigus mõttevabadusele, õigus praktiseerida oma religiooni, õigus juurdepääsule advokaadi juurde ja kohtusse, õigus korrespondentsiaustusele ja õigus abielluda. Piirangud peavad olema põhjendatud ja proportsionaalsed.²⁶ Eeltoodud põhimõtet täiendas Suurkoda asjas *Dickson vs Ühendkuningriik* sellega, et kõik piirangud peavad olema õigustatud ka individuaalsel juhul. Õigustatus võib tuleneda vajalikest ja vältimatutest vangistuse tingimustest või põhjuslikust seosest ühelt poolt piirangu ja teiselt poolt kinnipeetava individuaalsete erisuste vahel.²⁷

Vangistusõiguses on keskseks küsimuseks see, kuidas leida tasakaal ühelt poolt õiguse keskse mõiste, milleks on inimene, ja teiselt poolt riigile pandud VangS § 6 lõikes 1 vangistuse eesmärkide (kinnipeetava õiguskuulekale käitumisele suunamine ja õiguskorra kaitsmine) saavutamise vahel. Kui püüda seda lahti mõtestada läbi ratsionaalse, kuid humanistliku spektri, saab jõuda seisukohale, et vaatamata sellele, et kõikidel inimestel on õigus nende õigustele, on inimene ratsionaalne olend, mis tähendab seda, et ta kujundab ka ise oma saatust.²⁸ See tähendab, et kui isik on toime pannud kuriteo, mille osas on tuvastatud tema süü, siis on riigil õigus ja ka kohustus rakendada karistusmehhanisme. Karistusmehhanismid peavad iseenesest mõistetavalt olema kooskõlas Euroopa vangistusõigusega, kuid samas peab kriminaaltäiteõigus olema piisavalt konkreetne ja vajalikul määral range, et karistus täidaks kahte eesmärki, milleks on isiku õiguskuulekale teele suunamine ja õiguskorra kaitse, st kaitsta ühte põhiseaduslikku väärtust, milleks on preambulas sätestatud sisemise rahu kaitse.²⁹

Võib väita, et tänasel päeval on Eestis kinnipeetavate põhiõiguste kataloog märkimisväärselt lai ja seda ka üldise Euroopa vangistusõiguse taustal. Näiteks on kinnipeetavatele tagatud kvaliteetsed riigi poolt finantseeritud meditsiiniteenused, kinnipeetaval on õigus vanglavälisele suhtlusele, vanglates korraldatakse kinnipeetavate töö ning õppimine — sealjuures makstakse eesti keele

²⁶ *Hirst v The United Kingdom (No 2)*, App No 74025/01, ECHR, Judgment, 06.10.2005.

²⁷ *Dickson v The United Kingdom*, App No 44362/04, ECHR, Judgment, 04.12.2007.

²⁸ Corliss, L., *The Philosophy of Humanism* (8th edn, New York: Humanist Press 1997), pp 13–15.

²⁹ *Romeo Kalda kaebus tunnistada õigusvastaseks Tartu Vangla toiming, millega keelduti võimaldamast ligipääsu Interneti-lehekülgedele www.coe.ee, www.oiguskantsler.ee ja www.riigikogu.ee, ning vanglale ettekirjutuse tegemiseks, haldusasi nr 3-3-1-5-09, Riigikohtu üldkogu, kohtuotsus, 07. 12.2009.*

õppimise eest ka palka — ning erinevad sotsiaal- ja võõrutusprogrammid. Lisaks on riik teinud olulise reformi seonduvalt kinnipidamistingimustega, täna- sel päeval on kasutusel moodsad Tartu ja Viru vanglahooned, projekteerimisel on uus Tallinna vangla. Sellega seoses on suletud Rummu, Pärnu, Viljandi ja Keskvangla ning tulevikus suletakse Murru vangla ning lähemas või kaugemas perspektiivis võetakse ilmselt kasutuselt maha veel Harku ja Tallinna vanglate mõnevõrra iganenud hooned.

Lisaks eeltoodule on kinnipeetavatele tagatud tõhusad õiguskaitsevahendid, juhul kui nad leiavad, et nende õigusi on rikutud. Kinnipeetav saab kasutada vaide- ja halduskohtumenetlust, viimasel puhul tähendab see enamasti kolme kohtuinstantsi läbimist. Ja pärast seda on õigus esitada kaebus EIK-sse. Samuti on kinnipeetavatel õigus pöörduda õiguskantsleri poole. Statistiliselt on sise- riiklikes halduskohtutes kinnipeetavate asjade osakaal märkimisväärne, üh- eks näiteks saab tuua Tartu halduskohtu, kus kinnipeetavate kaebuste osakaal oli 2008. a juba 40% kõigist asjadest.³⁰ Eesti vangistuõiguses on kinnipeetav saavutanud keskse positsiooni — tagatud on tema õiguste kaitse vähemalt põhiseaduslikul miinimumtasandil, tihti veelgi laiemalt. Siinkohal tuleb kü- sida, kas kinnipeetava keskne positsioon (vangistus)õiguses on tasakaalus sell- ega, kuidas on tagatud vanglaväliste isikute õigused.

Siinkirjutaja julgeb väita, et tihti on tekkinud olukord, kus kinnipeetavate õi- guste baas on oluliselt laiem kui väljaspool vanglat olevatel isikutel. Näiteks on vanglates juurdepääs meditsiiniteenustele tihti oluliselt parem, järjekorrad lühemad, olmeteenused ja toitlustamine on riigi kulul, ilma et kinnipeetavad peaksid seda kunagi hüvitama. Kui kinnipeetav töötab vanglas ja tema sis- setulekutest peetakse kinni tsiviilnõudeid, siis hüvitab ju tegelikult riik kan- natanule kahjud, mida tekitab kinnipeetav, sest kinnipeetavale, kes täidab töökohustust ja kes saab selle eest töötasu, maksab töötasu riik. Eelpooltoodud näite järgi on just kinnipeetavad need, kelle peale halduskohtumenetluses kulutatakse riigi ressursi. Ehkki kinnipeetava kaebeõigus on oluliseks põhiõi- guslikuks garantiiks, on kaebeõigust halduskohtutesse (siinkirjutaja hinnangul põhjendamatult) peetud Eesti õigusringkondades absoluutseks õiguseks. Juba omajagu aastaid on kohtud menetlenud kaebusi, kus kinnipeetavad kaebavad marginaalsete ja isegi naeruväärsete küsimuste üle — näiteks ei soovita riisipu- dru sisse keedist ning leitakse, et sellise pudru serveerimine on inimväärikuse põhimõtet rikkuv.

³⁰ Justiitsministeerium, „Esimese ja teise astme kohtute 2008. a statistilised menetlu- sandmed”, <www.kohus.ee/10925> (27.08.2010). Vt ka lisaks: Saaremets, V., „Lugupidamisega Palun”, Õiguskeel (2001) nr 1, <<http://www.just.ee/49516>> (27.08.2010).

Alles 2010. aastal on Riigikohus esmakordselt oma määrusega³¹ muutnud pikka aega püsinud seisukohta absoluutsest kaebeõigusest ja öelnud välja, et PS § 15 lg 1, mis tagab õiguse pöörduda kohtusse, ei tähenda piiramatut õigust. Selle põhiõiguse, mida on täpsustatud HKMS § 11 lg 3¹ punktis 5, mõningane kitsendamine on õiguskindluse tagamiseks ja kohtusüsteemi ülekoormamise vältimiseks vajalik. Seega peab kohus võimalikuks, et kohtusüsteemi efektiivne toimimine on näiteks üheks väärtuseks, millega võib õigustada põhiõiguse piiramist. Sellest tulenevalt leidis kohus, et ilmselgelt perspektiivitu kaebust ei pea kohtud menetlema, küll aga on kohtul kohustus kontrollida kaebust sisuliselt, eelnevalt põhjalikult hinnata ja vajadusel juhendada kaebajat oma taotlust muutma või täiendama, et kaebus leiaks ka sisu. Juhul kui kohus otsustab kaebust mitte menetleda, on tal kõrgendatud põhjendamiskohustus põhjendada kaebuse mitte menetlusse võtmist. Eeltoodud otsusega andis Riigikohus siiski signaali, et ilmselgelt perspektiivitu kaebuste puhul ei saa rääkida absoluutsest kaebeõigusest. Lisaks väljendas Riigikohus selles samas määruses emakordselt ka põhimõtet, et kui kinnipeetav on end ise enne kaebuse esitamist teadlikult maksejõuetuks muutnud, siis ei ole kohtutel kohustus kinnipeetavat riigilõivu maksmisest vabastada. Sellega andis Riigikohus uue valguse HKMS § 91 lg 1 esimese lause tõlgendamisele. Kuid ka siinkohal on kohtutel kõrgendatud põhjendamiskohustus. Lisaks ei ole riigilõivust vabastamata jätmine aktsepteeritav, kui õigus, mida kaebuse kaitsta soovitakse, on kaebaja jaoks oluline või kaebus ei ole perspektiivitu.

Samas aga on kinnipeetavatel üsnagi lihtne siduda iga kaebus inimväärikuse põhimõttega. Ja selleks, et seda kaebust põhjendamatuks pidada, tuleb kohtul siiski kaasust sisuliselt analüüsida. Näiteks on alles hiljuti kohtud menetlenud kaebust, kus kinnipeetav nõudis,³² et kui riik nende poole kirjalikult pöördub, siis peab olema pöördumisele alla kirjutatud „Lugupidamisega”, sest pelgalt nime ja ametikoha kirjutamine on väärikust alandav. Tallinna halduskohtu 15.10.2010 otsusega jäeti kinnipeetava kaebus rahuldamata, kuna vangla ei ole käitunud õigusvastaselt ning kinnipeetaval ei saa olla antud asjas põhjendatud huvi. Sisuline otsus koosneb ise kolmest punktist, üheski neist ei põhjendata, kuidas kinnipeetava nõue suhestub inimväärikuse põhimõttega. Antud otsus on jõustunud, kuna kinnipeetav ei esitanud apellatsioonkaebust. Siiski oleks olnud huvitav lugeda kõrgema astme kohtute seisukohta selles küsimuses. Ilmselt oleksid kohtud ka sellel küsimusel pikemalt peatunud.

³¹ *Andres Sarapuu kaebus Tallinna Vangla tegevuse peale*, haldusasi nr 3-3-1-20-10, Riigikohtu halduskolleegium, kohtumäärus, 22.06.2010.

³² Näiteks pöördus kinnipeetav kohtusse (Tallinna halduskohtu haldusasi 3-09-2063), et asjaolu, et vangla ei pöördu tema poole kasutades pöördumist „Härä” ning lõpetades pöördumist sõnaga „Lugupidamisega”, on tema inimväärikust alandavaks.

Riigikohtu esimees Märt Rask on avaldanud üldsuse ees oma seisukoha: „Me peame hindama, kuidas me kaitseme inimõigusi ja meie põhiseadusest tulenevaid põhiõigusi, mis on vundament, rahvusvaheline standard. Aga sellest edasi tuleb meie oma identiteet, oma arusaamine. Riigikohtul ja seadusandjal pole keelatud veelgi enam, kui nõuab seda rahvusvaheline standard, inimeste õiguste kaitset tugevdada.”³³ Eeltooduga tuleb tingimusteta nõustuda ja sellest põhimõttest on ka Riigikohus kinnipeetavate kaebuste lahendamisel lähtunud. Samas tasub aga laiendada kinnipeetavate õigusi seal, kus see on eesmärgipärane ja õigustatud, võttes arvesse üldriiklikku arengut ja ühiskonna arengusuundi. Vanglasüsteemi areng peab käima käsikäes vanglamüüridest väljapoole jääva ühiskonna ja kultuuriruumi arenguga. Eesti vangistusõigus Euroopa vangistusõiguse taustal ei ole tänasel päeval selleks alaks, mis vajaks esmatasandi tähelepanu, sest paljudes kohtades on kinnipeetavate põhiõiguste kataloog oluliselt laiem, kui seda nõuab Euroopa vangistusõiguse miinimum-standard. Siinkohal tuleb muidugi välja arvata küsimus kinnipeetava valimisõiguse kohta, mille absoluutne keeld on ilmselgelt EIÕK I lisaprotokollis artikliga 3 vastuolus.³⁴

Samas on näiteks PS § 43 kohaselt kinnipeetavate kirjavahetus allutatud täielikule sõnumisaladusele, kui samal ajal teistes vanades Euroopa riikides (Prantsusmaa, Soome ja Saksamaa), on vanglateenistusel õigus lugeda vajadusel ka kinnipeetavate kirjavahetust ja kuulata pealt telefonikõnesid. Teatud juhtudel on sõnumisaladusse sekkumist aktsepteerinud ka EIK-s.³⁵ Lisaks saavad Ida-Euroopa/ Kirde-Euroopa vanglasüsteemid rahvusvaheliselt kiita selle eest, et neil on kinnipeetavatel õigus pikaajalistele kokkusaamistele, mis võimaldab lähedastega ka intiimsuhteid jätkata; see oli vanades Euroopa riikides veel hiljuti tundmatu.³⁶ Prantsusmaa 2009. aasta jõustunud *Code de Procedure Pénale* selle võimaluse ka lõi. Samas on aga Eestis omakorda Riigikohus vihjanud, et kui vahistatul, kellele seadusandja ei ole näinud ette pikaajalise kokkusaamise õigust, ei võimaldata osaleda pikaajalistel kokkusaamistel, siis võidakse sellega rikkuda PS § 26 sätestatud õigust perekonna- ja eraelule.³⁷ Lisaks

³³ Kõiv, S., „Õigus on headuse kunst”, intervjuu Riigikohtu esimees Märt Raskiga, *Postimees*, 23.01.2010. <www.postimees.ee/?id=215401> (27.08.2010).

³⁴ *Hirst v The United Kingdom (No 2)*, *supra nota* 26; Samuti ka Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus 08.04.2010, *Frod v Austria*, kus kohus kordas, et süüteo ja sanktsiooni vahel peab olema põhjuslik seos. Antud juhul siis süüteo ja valimisõigusest ilmajätmise vahel. Absoluutne keeld ei ole aga aktsepteeritav.

³⁵ *Boyle and Rice v The United Kingdom*, App No 9659/82; 9658/82, ECHR, Judgment, 27.04.1988.

³⁶ *Aliev v Ukraine*, App No 41220/98, ECHR, Judgment, 29.04.2003.

³⁷ *Terki Tunise (Tunis) kaebus Tallinna Vangla kohustamiseks läbiotsimise käigus äravõetud esemete tagastamiseks, pikaajaliste kokkusaamiste võimaldamiseks ja*

eeltoodule tuleb veel välja tuua, et Eestis ei ole nn *super-max* vanglaid erinevalt paljudest teistest Euroopa riikidest (Itaalia, Holland, Prantsusmaa), kus sellistesse vanglatesse paigutatakse ohtlikud kinnipeetavad ning kus nende õigused viiakse inimõiguste lubatud miinimumini. Eestis on kõikidel kinnipeetavatel üldiselt olenemata nende ohtlikkusest samaväärne õiguste kataloog.

3. Kinnipeetava inimväärikus Eesti ja Euroopa vangistus-õiguses

Nagu nähtub eelpooltoodust, ei ole vangistusõiguses kinnipeetav üksinda õiguse keskseks mõisteks, vaid temaga on vahetult seotud mõiste — inimväärikus. Mandrieuroopalikus õigusmõtlemises on toimunud kvalitatiivne muutus ning õigusmõtlemise vundamendiks on kujunenud väärtused.³⁸ Näiteks Ronald Dworkin näeb inimväärikuse põhimõtet kui printsiipi, mis seab õigluse ja eetilise väärtuse nõude kõigele.³⁹ Inimväärikuse tagamine kõikidele ühiskonnaliikmetele on demokraatliku riigi aluspõhimõtteks. Inimväärikus tuleneb sellest, et loodusliku, vaimse ja kõlbelise olendina määrab inimene ise oma vabaduse, väärtuste ja olemise piirid.⁴⁰ Seetõttu on EIK kohtupraktika just artikkel 3 alusel ehk inimväärikuse põhimõtte juurutamisel kõige mahukamaks kohtupraktika pagasiks ka kinnipidamisasutustega seonduvates asjades.⁴¹ Samuti on EIK oma praktikad oluliselt rangemaks muutnud, laiendades olukordi, mis kuuluvad inimväärikuse kaitse alla. Inimväärikuse tagamise kaitse olulisust illustreerib ka see, et Eestis on inimväärikuse „valvekoeraks” alates 18.02.2007. aastast õiguskantsler, kes täidab ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollil alusel riikliku ennetusasutuse ülesandeid.⁴²

R. L. kandmiseks Terki Tunise isiklikku toimikusse faktilise abikaasana, haldusasi nr 3-3-1-62-09, Riigikohtu halduskollegium, kohtuotsus 19.11.2009.

³⁸ Truuväli, *et al*, *Eesti Vabariigi Põhiseadus*, *supra nota* 9, lk 22.

³⁹ Jõgi, *Õigus ja eetika*, *supra nota* 12, lk 68.

⁴⁰ Maruste, *Konstitutsionalism*, *supra nota* 18, lk 124.

⁴¹ Olesk, *Inim-ja põhiõigused vanglas*, *supra nota* 8, lk 83–145.

⁴² Eesti on ühinenud 01.06.2002 ÜRO piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooniga. 18.12.2002 vastu võetud konventsiooni fakultatiivsele protokollile, mis kohustab riike määrama riiklikku ennetusasutust konventsiooni üle valvamiseks, kirjutas Eesti Vabariik alla 21.09.2004 ning see jõustus Eesti suhtes 17.01.2007. Seega täidab Eestis fakultatiivse lisaprotokollil alusel riigi ennetusasutuse ülesandeid alates 18.02.2007 õiguskantsler. Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollil ratifitseerimise seadus, 18.12.2002, jõustunud 17.01.2007 — RT II 2006, 24, 63 ja RT II 2008, 25.

Seega on õiguskantsleri pädevuses kontrollida, et Eesti Vabariigis oleks tagatud isikute füüsiline ja psüühiline terviklikkuse kaitse, mida seostatakse inimväärikuse mõistega.⁴³

Oluline on siinjuures mõista inimväärikuse mõiste veelgi konkreetsemat ja täpsemat sisu, sest mitte iga ebameeldivustunne ei ole veel isiku füüsilist ja psüühilist tervikut rikkuv. Inimväärikuse mõistet ei saa kasutada viisil, mis seda mõistet devalveerib. Paraku selliselt ta vangistuse kontekstis tihti kõlama jääb. *A priori* ollakse tihti seisukohal, et iga ebamugavustunne ongi inimväärikuse alandamine. Näiteks on Eestis kinnipeetav vaidlustanud läbi kõikide kohtuastmete selle, et talle pandi vanglas hommikusöögi jagamisel keedist riisipudru sisse. Kinnipeetav väitis, et sellega rikkus riik tema õigusi ja alandas tema inimväärikust. Kohtud tuvastasid, et kaebaja õigusi ei ole rikutud ning miski ei viita tema inimväärikuse alandamisele seoses sellega, et toidujagaja asetaski ühte kaussi menüüs ette nähtud riisipudru koos keedisega.⁴⁴ Kõnealuse kaasuse puhul on lihtne mõista, et tegu ei ole isiku inimväärikuse alandamisega ehk teda alandava kohtlemisega. Kuid samas on olnud näiteid selle kohta, kus uues Tartu vanglas pidas Riigikohus laua ja tooli puudumist kartseris juba inimväärikuse rikkumiseks.⁴⁵ Siinkirjutaja nõustub, et tegemist oli riigi õigustavastase tegevusega, sest laua ja tooli olemasolu nõue tuleneb justiitsministri 30.11.2000. a määrusest nr 72 „Vangla sisekorraeeskiri”, kuid nentides, et tegemist on inimväärikuse põhimõtte rikkumisega, läks Riigikohus inimväärikuse mõiste tõlgendamisel liiga kaugemale. Viimatimainitu aga tekitab ohtu selle mõiste devalveerumisele.

Lisaks tasub siinkohal kriitiliselt märkida, et Riigikohus ei lähtunud mitte EIK poolt antud inimväärikuse mõiste käsitlesest, vaid sootuks Euroopa Liidu põhiõiguste hartast, mis kinnipeetavate kontekstis ei ole vähemalt tänasel päeval veel sedavõrd relevantne kui EIÕK ja selle kohaldamispraktika. Ehkki seda lahendit võib kritiseerida, on ta oluline siiski ühest aspektist. See oli esimene kord, kui Riigikohus kasutas kinnipeetavatega seonduvates kaasustes mõistet inimväärikus, leides, et „Inimväärikus on kõigi isiku põhiõiguste alus ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse eesmärk. Inimväärika kohtlemise nõue laieneb ka

⁴³ Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, lk 54, <www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Aasta_2008_levaade_.pdf> (27.11.2010).

⁴⁴ Tartu Ringkonnakohtu otsus 30.11.2007 haldusasjas 3-07-1426, mis jõustus 28.02.2008, kuna Riigikohus ei võtnud kinnipeetava kassatsioonkaebust menetlusse. Vt lisaks: Põld, T., „Vanglamüüride taga küpseb sadu sisutihje kohtukaebusi”, *Postimees*, 22.12.2007, <www.postimees.ee/261207/esileht/siseuudised/302890_print.php> (28.08.2010).

⁴⁵ *V. L. kaebus Tartu Vangla tekitatud kahju hüvitamiseks*, haldusasi nr 3-3-1-2-06, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 22.03.2006.

kinnipeetavatele. Kuigi kuriteo toime pannud isik peab kandma karistust ning sellega seoses kohaldatakse tema suhtes seaduse alusel põhiõiguste ja -vabaduste piiranguid, ei anna see õigustust sekkuda isiku põhiõigustesse enam, kui see tuleneb otse seadusest.⁴⁶

Seonduvalt inimväärikuse mõiste ulatusega korrigeeris Riigikohus alles mitu aastat hiljem oma lähenemist ja leidis, et tegemist peab ikkagi olema mingisuguse minimaalse ebameeldivustaseme ületamisega. Seega võttis Riigikohus alles siis aluseks EIÕK kohaldamispraktika. Näiteks muutis Riigikohus oma eelnevat seisukohta ja tõi välja, et õigusvastane kartseris hoidmine ei ole isenesest inimväärikust alandav. Õigusvastane kartserisse paigutamine võib olla inimväärikust alandav, kui sellega kaasnevad isikule täiendavad piirangud ja kannatused, mis ei ole otseselt vajalikud kinnipidamise režiimi järgimiseks.⁴⁷

Seega väärkohtlemist keelustavate normide kaitsealaks on inimväärikus,⁴⁸ mis omakorda on riigi olemuse lahtimõtestamisel kõrgeimaks väärtuseks, mida tagada. Põhiseaduse § 18 paneb piinamisele, julmale või väärkust alandavale kohtlemisele ja karistamisele absoluutse keelu. EIÕK artikkel 3 sätestab analoogselt piinamisele ebainimliku ja alandava kohtlemise ning karistamise keelu, pidades seda demokraatliku riigi põhiväärtusi kandvaks sätteks ning tõlgendades seda laiendavalt, andes sellega üksikisikule võimalikult palju kaitset. VangS § 4¹ lõige 2 sätestab, et kinnipeetava, karistusjärgselt kinnipeetava, arestialuse või vahistatu vabadus allutatakse seaduses toodud piirangutele. Kui seadus ei sätesta konkreetset piirangut, võib vangla, justiitsministeerium või arestimaja kohaldada vaid selliseid piiranguid, mis on vajalikud vangla või arestimaja julgeoleku kaalutlustel. Piirangud peavad vastama täideviimise eesmärgile ja inimväärikuse põhimõttele ega tohi moonutada seaduses sätestatud teiste õiguste ja vabaduste olemust.

Samas on aga tegemist abstraktsete mõistetega. Ilma EIÕK põhjapaneva praktikata ja väljatöötatud argumentatsiooniloogikata, mida rakendades saab leida vastuse, kas tegemist on näiteks isiku alandava kohtlemisega või mitte, kaotaks kogu artikkel 3 kaitse sisu või kasutataks seda sisu ebaõigesti nagu illustreerisid eespooltoodud näited. Lähtudes eeltoodust on oluline tunda põhjalikult EIK praktikat. Siinkohal võib tuua analoogse näite selle kohta, et Saksa põhi-

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Igor Tünni kaebus Viru Vangla 19. mai 2008. a käskkirja nr 126-KP tühistamiseks ja tekitatud kahju hüvitamiseks*, haldusasi nr 3-3-1-93-09, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 15.03.2010, p 11.

⁴⁸ Maruste, R., „Väärkohtlemise käsitlus Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas”, 11 *Juridica* (2003), nr 2, lk 120.

seaduse artikkel 3 räägib sõnaselgelt kõikide inimeste võrdsusest. Et selle sisu kõikidele juristidele sugugi selge ei ole, annab tunnistust üle neljasaja-leheküljeline kommentaar.⁴⁹

Seega ei tähenda iga ebamugavustunne veel väärkohtlemist. Vastasel juhul hindaks iga isik mis tahes väiksematki ebameeldivustunnet vähemalt tema ebainimliku kohtlemisena. Siinkohal tekib küsimus, kuidas on EIK hinnanud seda, millal on tegemist inimese inimväärikuse rikkumisega? EIÖK on asunud seisukohale, et kvalifitseerimaks teguviisi väärkohtlemisena konventsiooni rikkumise mõttes, peab väärkohtlemine saavutama teatud „minimaalse raskustaseme“. Selle taseme tuvastamine on aga konkreetse kaasuse fakti ja asjaolude küsimus ning arvesse võetakse kohtlemise kestust, füüsilist ja vaimset mõju isikule ning teatud juhtudel ka ohvri sugu, vanust ja tervislikku seisundit. Vangistusega kaasnevad niikuinii teatud kannatused ja ebamugavustunne, kuid see ei või tähendada seda, et karistuse kandmise viis ning täideviimise meetodid tekitavad rohkem kannatusi ja kurnatust, kui need, mis paratamatult vangistusega kaasnevad.⁵⁰

Samas on olukordi, mis on ilmselgelt inimväärikust alandavad ja see on kaasaegele inimesele esimesel silmapilgul mõistetav. Näiteks on EIK oma praktikas pidanud vähemalt inimväärikust alandavaks (kui mitte piinavaks ja eainimlikuks kohtlemiseks, mis on inimväärikuse alandamisest veelgi raskemad vormid) järgmisi olukordi: kinnipeetava ülesriputamine käed selja taha seotuna, nn Palestiina ülesriputamise võtte kasutamine;⁵¹ 17-aastase naissoost kinnipeetava sundimine vanglateenistujaga suguuhtesse, tema sundimine vanglateenistujate ees alasti olema, samal ajal kui viimased teda surveveega pritsisid;⁵² kinnipeetava sundimine vanglateenistujate ette põlvitama ja seejuures vanglateenistujate urineerimine kinnipeetava peale;⁵³ kinnipeetava korduv peksmine kahe nädala vältel, millega murti tema ribid ja tekitati pähe lahtisi haavu, elektrilöögi andmine kahel korral ja vajaliku meditsiiniabi osutamata jätmise;⁵⁴ kinnipeetava sundtoitmine viisil, et ta on aheldatud voodi külge, teda sunnitakse raudade abil avama suud ja raudtangidega hoitakse keel suust väljas, et võimaldada toidu sissepanekut;⁵⁵ neeruhaige isiku hoidmine nelja päeva vältel pimedas ja alla nullkraadides ruumis ilma voodi ja tekita, söögi ja

⁴⁹ Oksaar, E., „Kõnekeel, erialakeel, õiguskeel“, 7 *Juridica* (1999), nr 4, lk 199–207.

⁵⁰ *Kudla v Poland*, App No 30210/96, ECHR, Judgment, 26.10.2000.

⁵¹ *Aksoy v Turkey*, App No 21987/93, ECHR, Judgment, 18.12.1996.

⁵² *Aydin v Turkey*, App No 23178/94, ECHR, Judgment, 25.09.1997.

⁵³ *Selmouni v France*, *supra nota* 14.

⁵⁴ *Cakici v Turkey*, App No 23657/94, ECHR, Judgment, 08.07.1999.

⁵⁵ *Ciorap v Moldavia*, App No 12066/02, ECHR, Judgment, 19.06.2007.

joogita, selle isiku alasti võtmine, seejärel külma ja kuumaga ülevõtmine ning jalataldade peksmine kumminuuga, sõrmedele ja varvastele elektrišoki andmine;⁵⁶ alasti läbiotsimised vastassoost vanglateenistuja juuresolekul ja toidu läbiotsimine käsi desinfitseerimata;⁵⁷ isiku paigutamine pimedasse väiksesse kambris kolmeks kuuks ilma igasuguse jalutamise võimaluseta;⁵⁸ halvada elamis- ja sanitaartingimused kogumina;⁵⁹ invaliidist kinnipeetavate erivajaduste ignoreerimine;⁶⁰ sunniviisiline eaka isiku kiilaks ajamine⁶¹ jne. Huvitavaks arenguks EIK praktikas võib aga lugeda hiljutist tendentsi lugeda inimväärikust alandavaks ka see, kui jõu kasutamise tulemusena ei ole isik saanud olulisi vigastusi, kuid kohus on seejuures arvestanud igasuguse väärkohtlemise moraalset aspekti ning leidnud, et kui seaduslikule korraldusele allumatute kinnipeetavate osas jõu kasutamise eesmärgiks oli näidata jõudu ja hirmutada kinnipeetavaid, ilma et selleks oleks olnud vahetut vajadust, siis on tegemist väärkohtlemisjuhtumiga.⁶²

Eeltoodud näited ei tekita kahtlust selles, et need ühes demokraatlikus riigis oleksid aktsepteeritavad. Eesti õigusingkondasid on aga mõnevõrra hirmutatud mõistega „inimväärikus” ning me oma euroopalikus tragiduses ja kohusetundlikkuses ei ole tihti soovinudki seda täpsemalt sisustada ja tõmmata joont ebamugavustunde ja inimväärikuse alandamise vahele. Õnneks aga on lootust olukorra muutumisele — alles hiljuti viitas Riigikohus oma otsuses esmakordselt EIK seisukohtadele kinnipeetavatega seonduvates asjades, kui analüüsis inimväärikuse mõistet kinnipidamisasutustes ohjeldusmeetmena käeraudade kasutamise kontekstis. Riigikohus leidis, et kuna piinamise legaalseadusega Eestis ei ole, lähtub kolleegium EIK praktikast.⁶³ Selle otsuse tulemusena võib järeldada, et EIK praktika saab ka madalama astme kohtunike poolt kõrgendatud tähelepanu.

Siinkirjutaja on seisukohal, et kui me tunneme EIK praktikast ja EIÕK-st tulevaid väärtusi ja põhimõtteid, siis võime ka siseriiklikult oma vangistusõigust kujundada, et oleks tagatud tasakaal isiku taasühiskonnastamise ja õiguskorra kaitse vahel. Paratamatult tähendab see aga ka erinevate põhiõiguste piiramist

⁵⁶ *Tekin v Turkey*, App No 22496/93, ECHR, Judgment, 09.06.1998.

⁵⁷ *Valašinas v Lithuania*, App No 44558/98, ECHR, 24.07.2001.

⁵⁸ *I. I. v Bulgaria*, App No 44082/98, ECHR, Judgment, 09.06.2005.

⁵⁹ *Valašinas v Lithuania*, *supra nota* 57.

⁶⁰ *Price v The United Kingdom*, App No 33394/96, ECHR, Judgment, 10.07.2001.

⁶¹ *Yankov v Bulgaria*, App No 39084/97, ECHR, Judgment, 11.12.2003.

⁶² *Dedovsiy and others v Russia*, App No 7178/03, ECHR, Judgment, 15.05.2008.

⁶³ *Vjatšeslav Julini (Julin) kaebus Tartu Vangla toimingu õigusvastasuse tuvastamiseks*, haldusasi nr 3-3-1-63-09, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 13.11.2009, punkt 20.

ja seda, et vanglas viibivaid isikuid koheldakse ja tulebki kohelda mitte sama- väärselt vabaduses viibivate isikutega. Vangistusega kaasnevad paratamatult piirangud. Näiteks ainuüksi kinnipeetava füüsilise liikumisvabaduse piirami- sega riivatakse tema loendamatuid muid põhiõigusi, näiteks õigust abielulisele kooselule ja laste kasvatamisele (PS § 27), õigust valida elukohta (PS § 34), et- tevõtlusvabadust (PS § 31), kogunemisvabadust (PS § 47) ja ühinemisvabadust (PS § 48 lõige 1).⁶⁴

PS § 12 esimese lause kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed ning ka Riigikohus on nentunud, et asjaolu, et isik kannab karistust kuriteo toimepaneku eest ja sellega seoses on tema suhtes seaduse alusel kohaldatud põhiõiguste ja -va- baduste piiranguid, ei anna õigust sekkuda isiku põhiõigustesse enam, kui see tuleneb otse seadusest.⁶⁵ Samas on hiljuti ka Riigikohus oma seisukohta täiendanud, et vangistuse sisu on isikult vabaduse võtmine, s.t teatud ajaks piiratakse isiku liikumisvabadust ja võimalust realiseerida sellega olemuslikult seotud subjektiivseid (põhi)õigusi. Vangistust aga ei ole õige mõista üksnes füüsilise liikumisvabaduse piiranguna. Kinnipeetava kogu eluolu seostatakse vanglaga ning et võrdsuspõhiõiguse puhul võrreldavateks rühmadeks ei ole kinnipeetavad ja vabaduses viibivad isikud.⁶⁶ Igasugune erisus kohtlemisel ei saa tähendada ebavõrdset kohtlemist või inimväärikuse rikkumist.

Lõpetuseks

Paradoksaalselt tuleb isik vanglakaristuse määramisega küll ühiskonnast eraldada, kuid selle eesmärgiks on tema taasühiskonnastamine. Seega tuleb pöörata kinnipeetavale tähelepanu ajal, mil ta on ühiskonnast eraldatud. Kinni- peetav ja tema inimväärikus on vangistusõiguse keskseteks mõisteteks, sest vastasel juhul ei ole isiku ühiskonda tagasi toomine võimalik. Kinnipeetava inimväärikuse ja ka teiste põhiõiguste defineerimisel tuleb arvestada laiemat pilti, st Euroopa õigusruumi, konkreetsemalt siis Euroopa vangistusõigust. Jä- reldada saab, et tänasel päeval vastab Eesti vangistusõigus laias laastus vähe- malt Euroopa vangistusõiguse miinimumkaitsesele, v.a eelpoolmainitud kinni- peetava valimisõiguse osas. Lisaks sellele ei saa ka vangistusõigust ega vangis- tusõiguse keskseid mõisteid analüüsida eraldiseisvana ülejäänud ühiskonnast. See tähendab, et uute vanglate rajamine peab olema tasakaalus sellega, kuidas riik teeb investeeringuid vanadekodude või koolide renoveerimisse või miks ka mitte vahepeal rahvusliku kunstimuuseumi või regionaalse kontserthoone

⁶⁴ Madise, L., *et al*, *Vangistusseadus. Kommenteeritud väljaanne* (Tallinn: Juura 2009), lk 28.

⁶⁵ *V. L. kaebus Tartu Vangla tekitatud kahju hüvitamiseks, supra nota 45.*

⁶⁶ *Romeo Kalda kaebus, supra nota 29, punkt 30.*

ehitamisse. Seega kasutaksin lõpetuseks Cicero poolt öeldut: „*Summum ius – summa iniuria*”,⁶⁷ sest kui pimesi lähtutakse vaid kinnipeetavate põhiõiguste kaitse tugevdamise vajadusest, arvestamata ühiskonda tervikuna, tekitab see tegelikult vaid ebaõiglust.

SUMMARY

The central concepts of the law of imprisonment — with an emphasis on the detainee and its human dignity

Keywords: prison law, human rights, State’s obligations, right to life, European Court of Human Rights, Supreme Court of Estonia.

It has been stated that if Europe has given something valuable to the world, then it is the concept of protection of human and fundamental rights.

In this article, the author examines the central notions of law according to a professor of Heidelberg University, Karl Engisch, but has adopted and amended them to the context of prisons. The most important notion is a human, which means a prisoner or a convicted person (*first notion*) to whom the State (*second notion*) has to provide protection, has rights according to the principle of human dignity (*third notion*), to which the acts of the State, either positive or negative are connected (*fourth notion*). Meaning that in some cases the State has a positive obligation to do something, i.e. to provide medical assistance, and in other cases the State must refrain from doing something, i.e. not to place a prisoner into conditions which can be inhumane. The object is the essence of the right that needs to be protected (*fifth notion*), for example life, as defined in the framework of “right to life”. The principle of causality (*sixth notion*) means that nevertheless if the State has obligations they cannot be unrealistic for fulfillment, meaning that a prisoner is a human being and has the liberty to decide and act on different matters. However if the prison knows or should have known that the prisoner can be dangerous to himself or to others and the prison does not act, then it might result in the prison having violated the rights of victims. The last connected concepts are time and space (*seventh and eighth notion*), which mean that the way rights are protected varies from country to country and from time to time.

The jurisprudence of the European Court of Human Rights has illustrated that human rights are dynamic — giving stronger and stronger protection to the individual over time. In the second part of the article the author goes deeper into

⁶⁷ Hattenhauer, *Euroopa õigusajalugu, supra nota 2*, lk 839.

the notion of prisoners in Estonian and European prison law. It is emphasized that it is important to have balance in the society with regard to how prisoners are protected and how the other groups in the society can find protection. There is a risk, that the prisoners are “heard” more. This is illustrated by the numerous complaints that the administrative courts have to deal with from the prisoners. The author as well brings out the point that, today the position of a prisoner in Estonian law is more protected than it would be required by the practice of the ECRHR or in other countries. This is illustrated by the wider set of rights that are granted. In the third part of the article the author analyses the notion of human dignity under the Estonian and European prison law.

It was concluded that there has been uncertainty with regards to the usage of the term in jurisprudence in Estonia. However, it is important to remember that not every discomfort that people have in their daily lives in prison can be considered a violation of human dignity. In order for it to be a violation, the minimum level must be exceeded. This has been something that the Supreme Court of Estonia has only lately stated in their jurisprudence with regards to prison matters.

Margot Olesk
Justiitsministeerium
Tõnismägi 5a, 15191, Tallinn, Estonia
E-mail: margot.olesk@just.ee
Tel: + 372 6208 100

Kriminalistikaline odoroloogia

Annika Lall

Sisekaitseakadeemia Politsei- ja Piirivalvekolledži kriminoloogia ja kriminalistika õppetooli juhataja-dotsent

Kriminalistikaline odoroloogia on teaduse haru, mis uurib lõhna kujunemise seaduspära, selle levikut ja tunnetust eesmärgiga töötada välja võtted, vahendid ja meetodid, et kasutada seda kuritegude avastamiseks ja ennetamiseks.

Kriminalistikaline odoroloogia on tekkinud viimastel aastakümnetel ja seda valdkonda arendatakse pidevalt. Nii nagu kõik uus teaduses, formeerub kriminalistikaline odoroloogia väljatöötatud seaduspärasuse alusel, mida kontrollitakse eksperimentide ning praktika kaudu. Termin odoroloogia tuleb ladinakeelsest sõnast *odor* — lõhn, lõhnatunnetus ja kreeka keelsest sõnast *logos* — õppimine, teadus. Seega on odoroloogia „õpetus lõhnadest”, mis ühendab bioloogia, füüsika, keemia, füsioloogia ja teiste teadusharude saavutusi, mida saab edukalt rakendada kriminalistikas. Kriminalistikat aga huvitab lõhn eeskätt oma kandja, kuriteoga seotud isiku või eseme seisukohalt, eriti aga identifitseeritava omadusena.

1. Odoroloogia kui teaduse tekkimine

1896. a võttis tuntud austria kriminalist Hans Gross politseis kasutusele 12 teenistuskoea, kelle abiga hakati kuritegevuse vastu võitlema, kasutades odoroloogia informatsiooni.

Oma juhises uurijatele märkis ta, et koera abil jõuab kiiremini jälile kurjategijale, kes on jätnud endast lõhna kuriteopaigale. XIX sajandi lõpul hakatigi kuritegude avastamiseks kasutama teenistuskoea. Selleks rajati ka esimesed politsei-koortekasvandused Saksamaal.¹

Kriminalistikalise odoroloogia tekkimist soodustas loodus- ning tehnikateaduse, s.h ka molekulaarbioloogia, keemia, füüsika, elektroonika ning küberneetika areng. Esmakordselt ilmusid teated lõhnajälgede kasutamisest 1950. aastate alguses, kui olid välja töötatud meetodid nagu massispektromeetria ja gaasikromatograafia ning seadmed, mis võimaldavad gaasikehade kohta läbi viia täpseid uuringuid. Nende tööprintsüübid olid rajatud keemilise, elektrilise,

¹ Гросс, Г., *Руководство для судебных следователей* (Вып 3, Перевод с немецкого, Смоленск, 1897).

raadioaktiivse või muude vastuvõtuseadmete kontaktidele lõhnaaine osakeste-ga. Teaduse ning tehnika erinevates harudes ilmusid instrumentaalsed lõhna-detektorid, mis võistlesid bioloogilistega.²

1960. aastate alguses tekkis seoses NSVL teadlaste-kriminalistide (kooseseisus A. Vimberg, M. Majorov, P. Todorov ning V. Bezrukov) poolt uue meetodi väljatöötamisega lõhna konserveerimine ning selle järgi inimese identifitseerimine.³

Väljatöötatud lõhna avastamis- ning konserveerimismeetod võeti praktikas kasutusele ning oli paljude kriminalistide ning teadlaste poolt kõrgelt hinnatud. Mitmete välisriikide, sealhulgas ka Venemaa firmad, mille tegevusvaldkonnaks oli sündmuskohal kasutatavate esemete tootmine, hakkasid lisama kriminalistikakohvritesse anuma, milles säilitada lõhnaproove ning esemeid nende jälgedega. Avastamata kuritegude sündmukohtadelt võetud lõhnaproovidest tekkisid omapärased kollektsioonid — lõhnajälgede andmebaasid. Lõhna avastamis- ning konserveerimismeetod võeti kasutusele mitmetes riikides s.h Ungaris ja Saksamaal.⁴

1970. aastatel olid Ungari 19 rajoonis loodud odoroloogilised grupid, mis koosnesid 2–4 spetsialistist. Kooskõlas Ungari Siseministeeriumi Kriminaalpolitsei Peavalitsusega kasutati kriminalistika odoroloogia meetodeid varguste, tapmist, vägistamiste ja paljude teiste kuritegude uurimisel.

1978.–1980. aastal olid Ungaris koerte-identifikaatorite töö tulemused positiivsed, need moodustasid 70–80%. Samasugust edu saavutati ka Tšehhoslovakkias. Juba 1979. aastal tehti selle meetodi abil kindlaks 1041 kurjategijat. Bulgaarias algas odoroloogia meetodi kasutamine kriminalistikas 1978. aastal, kui oli vastu võetud vastav normatiivakt. Konserveeritud lõhna kasutamine kuriteo kindlakstegemisel oli reglementeeritud Bulgaaria RV iseministeeriumi käskkirjaga 1981. aastal.⁵ Siinkohal on oluline juhtida tähelepanu tõsiasi, et Eestis puudub kõnealune regulatsioon tänaseni.

² „Новая наука — ольфатроника“, *Наука и жизнь* (1966), №5, Москва.

³ Койсин, А. А., „История развития и становления криминалистической одорологии“, *Сибирский юридический вестник* (2001), № 3, стр 84–88.

⁴ Белкин Р. С., *Криминалистика* (Москва, 1988), стр 23.

⁵ Фёдоров Г. В., *Одорология: запаховые следы в криминалистике* (Минск: Амалфея, 2000), стр 7–8.

Olfaktoorse⁶ uuringute meetodeid kasutatakse mõnedes Euroopa riikides (Belgia, Ungari, Saksamaa, Taani, Hollandi, Poola, Sloveenia, Tšehhi, Prantsusmaa jne). Poolas viiakse läbi olfaktoorseid uuringuid alates 1992. aastast. 1994. aastal oli seal juba 18 kriminaallaboratooriumi, 1995. a – 24, 1996. a – 33, 1997. a – 29, 1998. a – 36, 1999. a – 36 ja 2000. a – 35 laboratooriumi, kus kasutatakse üle 120 koera-detektori. 2000. aastal oli neis laborites läbi viidud 1640 kohtuekspertsi. Ungaris tegutsevad aga siiani tublilt 25 kõnealleva spetsialiteediga laboratooriumi ja üle 60 spetsialiseeritud koera-detektori.

Olfaktoorsele uuringule on aastas allutatud üle 14 000 objekti-lõhnajälgede kandja. Taanis alustati taoliste laboratooriumite loomist 1992. aastal. 2000. aastal oli selles riigis tehtud üle 250 olfaktoorse uuringu kriminaalasjades. Soome kriminalistid viivad läbi olfaktoorseid uuringuid kriminaalmenetluste käigus. Soome Ülemkohus arvestab olfaktoorse uuringute kokkuvõtteid kogumitena ja võrdsena teiste tõendusmaterjalidega.⁷

Teadlased ja praktikud üle maailma püüavad välja töötada usaldusväärset olfaktoorse meetodit, mida saaks kasutada kuritegude uurimistel.

Rääkides lõhnast, mis on keeruline füüsikaline ja füsioloogiline nähtus, tuleb silmas pidada meie haistmisega vastuvõetavate ainete omadusi, eelkõige gaasilises olekus mikroosakeste omadusi, mis teevad võimalikuks lõhnade vastuvõtmise ja eristamise. Selleks, et mingi aine saaks mõjuda ärritusi vastuvõtvaitele haistmisrakkudele, peab sel minimaalsel määral olemas olema lenduvus.

Näiteks ei oma raud toatemperatuuril mingit lõhna, sest molekulid tema pinnalt ei eraldu. Inimese keha eraldab aga ümbritsevasse keskkonda pidevalt sekretoorseid eritisi, mille keemilisse koostisse kuuluvad higi ja rasvhapped moodustavad inimese keha peamise lõhna.

Lõhna intensiivsus meie haistmisorganitele sõltub suuresti sellest, kuidas lõhnava aine osakesed lahustuvad haistmisrakke katvas limaskestas, mis sisaldab lipoide (keerulise koostisega taimse ja loomse päritoluga rasvataolised ained, mis ei lahustu vees). Siit järeldub, et lõhnava aine osakestel peab olema omadus lahustuda.

⁶ Sõltuvalt võetuse võtetest, analüüsides ja lõhnade registreerimisest jaguneb kriminaalikaline odoroloogia künoloogiliseks (bioloogiline) ja instrumentaalseks (tehniliseks) olfatroonikaks (ladina keelsest sõnast *olfactus* — lõhn). Яблоков Н. П., *Криминалистика* (2-е издание, Москва, 2002) стр 242.

⁷ Erikson, D., „Identifitseerimiskoerte kasutamine Euroopa riikide näitel“, Diplomitöö 2005, Tallinn: Sisekaitseakadeemia Politseikolledž.

Lõhnava aine osakestel peab olema absorptsioonivõime. Tänu sellele toimub lõhnava aine kontsentratsiooni suurenemine haistmisorganite rakkude epiteelis, mis omakorda võimaldab tunda lõhna ka sellistes tingimustes, kus ainete oma lõhna sisalduvus on minimaalne. Piirkontsentratsioon on selline lõhnaaine sisalduvuse kogus, alla mille ei ole lõhn tuntav.⁸

Järelikult saab iga materiaalne ese olla avastatud ning identifitseeritud lõhna järgi, kui on olemas vastav seade-analüsaator. Lõhna tajumine sõltub mitte ainult eseme või allika füüsilistest omadustest, see on tingitud bioloogilise analüsaatori või tehnilise seadme konstruktiivsetest omadustest, samuti lõhnaaine piirkontsentratsioonist.

Lõhnajälgi kriminalistika aspektis iseloomustatakse järgmiste omadustega:

- Lenduvus — lõhnaaine molekulide võime õhukeskkonnas aurustuda. Antud omadus võimaldab lõhnal haihtuda.
- Lahustuvus — aine võime hajuda elusolendite lõhna epiteelidelt.
- Hajumine — võime sisse tungida teiste ainete koostisesse, mille juures nende individuaalsus ei muutu.
- Absorptsioon — gaasi või gaasisegu neeldumine vedelikus või tahkes, harvem mõeldakse selle all vedeliku neeldumist tahkes. Neeldumiskeskonda või -ainet nimetatakse absorbendiks.
- Jagunemine — lõhnaaine võime jaguneda osadeks, kusjuures lõhnaaine molekuli struktuur säilitab oma tunnusjoone.
- mehhanismi katkematu moodustumine — lõhnaainete levi raku vaheruumi, kuni lõhnajälje eksisteerimiseni.
- püsivus — lõhnamolekuli keemilise koostise muutumatus ümbritseva keskkonna tingimustes.
- dünaamilisus — lõhnaained, mis on kaootilises liikumises, sulanduvad keskkonnaga, milles toimub jäljekujunemise protsess.
- külv — võime muuta lõhnaaine kontsentratsiooni mahuühikus, nende osakeste püüdlus levida kogu ruumis.⁹

2. Kriminalistikalise odoroloogia koostiosad

Sõltuvalt võtetest, analüüsist ja lõhnade registreerimisest jaguneb kriminalistikaline odoroloogia künoloogiliseks (bioloogiline) ja instrumentaalseks (tehniliseks) olfatroonikaks (ladina keelsest sõnast *olfactus* — lõhn).¹⁰

⁸ Шиканов В. И., Тарнаев Н. Н., *Запаховые микроследы* (Иркутск, 1964), стр 29.

⁹ Фёдоров Г. В., *Одорология: запаховые следы в криминалистике, supra nota* 5, стр 40–41.

¹⁰ Яблоков Н. П., *Криминалистика, supra nota* 6, стр 242.

Künoloogilises odoroloogias kasutatakse lõhnaainete analüsaatorina selleks spetsiaalselt välja õpetatud koerte haistmismeelt. Elusolendite biodetektoriks on haistmismeel, mille ehitus on keeruline ja kindlakstehtav organismi arengutasemega.

Instrumentaalses odoroloogias on kasutusel füüsikalise-keemilised seadmed, mis on võimelised eristama ja registreerima lõhnaainete spektrit. Vahend annab tulemused olfaktogrammna ja tuvastab kõrge tundlikkusega inimeritiste lõhnakomponendid eraldi.¹¹

3. Lõhn kui identifitseeriv omadus

Iga nähtus jätab endast välismaailma mitmesuguseid jälgi, milles kajastuvad nende nähtuste tunnused. See võimaldab saada informatsiooni jälgi jätnud objektide, nähtuste kohta. Tunnused võimaldavad objekti individualiseerida, tuvastada objekti grupikuuluvust või välistada seda objekti samaliigiliste hulgast. Jälg on vahend, mille kaudu tuvastatakse jälje jätnud objekti samasus, sarnasus või erinevus. Seetõttu nimetatakse identifitseerimisel lähteinformatsiooni allikana kasutatavat jälge identifitseerivaks e samastavaks objektiks. Igal nähtusel on üld- ja eritunnused. Üldtunnuste järgi tuvastatakse ainult nähtuse grupikuuluvus e samasus. Eritunnuste järgi tuvastatakse objekti samasus või erinevus.¹²

Lõhna kui identifitseeriva omaduse vaatlemisel tekib küsimus inimese lõhna individuaalsusest ja püsivusest, nii saab identifitseerimisprotsessis tuvastada inimese samasuse sündmuskohale jäetud lõhna järgi.

Inimese keha lõhna individuaalsust ja põhijoontes muutumatust on tõestanud reas teaduslikes uurimistes bioloogid ja meedikud, seda seisukohta jagavad suures osas ka kriminalistid. Inimese keha lõhna saame me täielikult vaadelda kui pidevalt toimivat isikulise informatsiooni allikat, mis avaldub igasugustes tingimustes sõltumatult subjekti tahtest ja soovist. Siit tulenebki vajadus tundma õppida odoroloogilist informatsiooni ja kasutada seda kriminalistika seisukohalt.¹³

Odoroloogia kinnitab, et inimese lõhn koosneb mitmest üksikkomponendist, see on lõhnade kompleks, kuhu kuuluvad:

¹¹ Образцов В. А., *Криминалистика* (Москва, 1995), стр 234.

¹² Lindmäe, H., *Kriminalistika* (Tallinn: Eesti Raamat, 1976), lk 34–35.

¹³ Белкин Р. С., *Курс советской криминалистики* (Москва, 1979), стр 25.

- 1) lõhnad erinevates kehapiirkondades, mis on seotud higi- ja rasunäärmete paiknemisega ja näärmete tegevuse intensiivsusega;
- 2) inimese individuaalne lõhn, mis moodustub keha erinevate piirkondade lõhnade kogumina;
- 3) elukondlik lõhn, mis kujuneb kosmeetikavahendite, seepide jms kasutamisega, kasutatavate esemete enda lõhnadega, lõhnadega eluruumides jne;
- 4) lõhnad, mis on seotud tegutsemisega teatud kutsealal, töö iseloomuga seoses kasutatavate esemete lõhnad.

Eelnimetatud lõhnade juurde lisandub ka foonilõhn, s.o ümbritseva keskkonna, objektide lõhn, mis tuleneb jäljekujunemisest ja funktsionaalsest, inimese üldisest lõhna tervikust.¹⁴

Inimese individuaalne lõhn sõltub suuresti higi- ja rasunäärmete eritustegevusest, mis on omakorda sõltuvuses inimese soost, vanusest, organismi haigusest tingitud iseärasustest ning mitmesugustest protsessidest inimorganismis vastavalt tingimustele, kus inimene viib. Mitukümmend keemilist ühendit, mida inimkeha eraldab, on tema elutegevuse produkt. Need keemilised ühendid (lendavad metabolismid) moodustatakse inimorganismis ainevahetuse protsessis ning eritatakse keskkonda koos väljahingatava õhuga, uriiniga, higi- ning rasunäärmetega. Mõned neist kannavad informatsiooni inimese soolisest, füsioloogilisest, funktsionaalsest ning emotsionaalsest kuuluvusest. Ka kõigi nende asjaolude tõttu on inimese lõhn individuaalne ja suhteliselt püsiv ning selle perioodi kestvus, kus lõhn jääb põhijoontes muutumatuks, on küllaldane isiku identifitseerimiseks tema lõhna järgi. Inimese lõhn tungib ka riietesse, jalatsitesse ja püsib suhteliselt kaua. Higi- ja rasunäärmetest eritavate ainete keemilise koostise suhtes on loomade, sealhulgas koerte, haistmisorganid eriti tundlikud ja seda ka siis, kui neile on lisandunud kõrvaliste ainete lõhnad.

4. Töö lõhnadega

Vaatamata sellele, et teoreetikute suhtumine lõhnajälgedesse on erinev, omab lõhn kuritegude uurimisel suurt tähtsust.

Lõhnajäljed annavad informatsiooni kuriteo ettevalmistamisest, toimepanekust ja selle varjamisest. Eriti tähtsat informatsiooni annab lõhnajalg professionaalselt ja põhjalikult planeeritud kuritegude uurimisel (tellimusmõrv, terroriakt jne), kus tavaliste võtete kasutamine ei anna tulemusi.

¹⁴ Фёдоров Г. В., *Одология: запаховые следы в криминалистике, supra nota* 5, стр 48–49.

Sündmuskoha vaatlusel peab arvestama, et kurjategija võib jätta lõhnajälje mitte ainult sündmuse epitsentris, kus ta üritab püüdlilikult jälgi hävitada, vaid ka laiemal alal. Identifitseerimiseks kõige kõlblikumad lõhnajäljed võib kurjategija jätta kohas, kus ta kontrollib oma tegevust vähesel määral: sündmuskoha lähedal (suitsukoni, kuriteo vahendi pakend jne), kuriteo sooritamise õige hetke ära ootamisel (muru maha tallamine) või kuriteokohalt põgenemisel (riideese, isiklikud asjad jne). Kõige paremad lõhnajäljed on need, mis kurjategija jätab koos oma verejälgede või isiklike asjadega, millega tal on pikaajaline füüsiline kontakt.

Praktika näitab, et lõhnajäljena kasutamiseks ei sobi jäljed, mis on võetud ruumide põrandalt, võõralt voodipesult, klaasilt või siledatelt metallpindadelt, veest võetud esemelt või esemelt, millel on hallitus. Samuti soodustavad kõrge temperatuur, madal niiskus ja kõva tuul lõhnajälgede kiiret aurustumist. Seevastu jäävad lõhnajäljed hästi sõiduvahendi (autosalongi) istmele. Seda soodustab istme absorbeerumisvõime ning kinnine ruum.

Samuti säilivad odoroloogilised jäljed hästi külmas, varjus, kinnistes ruumides, poorsetel ja konarlikel pindadel.¹⁵

Lõhnajälgede avastamine ning fikseerimine on seotud teatud eripäraga. Töö lõhnajälgede kindlakstegemisega algab üldiselt sündmuskohavaatluse staadiumis, kus määratakse selle piirid. Seejärel fikseeritakse skeemil ainult materiaalsete jälgede asukohad: sõrmejäljed, jalatsijäljed, kurjategija poolt jäetud esemed (relv, suitsukonid, mask näo varjamiseks, riidesemed jt objektid). Lisaks traditsioonilistele jälgedele sisaldavad ülalnimetatud esemed lõhnajälge. Samuti tuleb vältida kontaminatsiooni, s.t aineosakeste vastastikust ülekandumist esemelt esemele. Samas on võimalik aineosakeste ülekandumine ka vahendaja, näiteks õhu kaudu. Üldise vaatluse lõpetamisel muutub reeglina kuriteo mehhanism selgeks. Seejärel võib ekspert-kriminalist teha kindlaks kõige tõenäolisemad lõhnajälgede jätmise kohad. Sellised jäljed võetakse esmaselt, kuna nende hävimine on loomulik protsess. Lõhnajälgede võtmine ei hävita teisi materiaalseid jälgi. Enne kui võtta lõhnajalg, peab sündmuskoht olema pildistatud.¹⁶

Lõhnajälgede võtmist kirjeldatakse üksikasjaliselt sündmuskohavaatluse protokollis, kuhu peab olema märgitud:

¹⁵ Яблоков Н. П., *Криминалистика, supra nota* 6, стр 243.

¹⁶ Собираание следов в ходе проведения следственных действий стр 148–149; Яблоков Н. П., *Криминалистика, supra nota* 6, стр 243–245.

- lõhnakandja nimetus ning tema asukoht;
- pinna täpne koht, kust on võetud lõhnajälg;
- pinna välimus, seisukord ja materjal, kus lõhn oli absorbeeritud;
- lõhnajälje võtmise viis;
- absorbendi materjal, mõõtmed, kogus ning värv;
- välistingimused ning õhukeskkonna temperatuur;
- lõhnajälje konserveerimise võte, anuma kuju ning maht;
- pitseerimise viis ning käik.¹⁷

Kõige suuremat tähendust omavad esemed — inimese lõhnakandjad, mitte nende proovid, kuna lõhnaproov on osa lõhnajäljest, mis imbub absorbeerumisel eseme sisse. Seepärast soovitatakse võtta inimese identifitseerimisel lõhna proov koos esemega, kuhu see on jäetud. Kui see ei ole võimalik, siis võetakse esemelt lõhnaproove.¹⁸

Venemaa praktikas kasutatakse kolme võtet lõhnaproovide võtmiseks lõhnakandjalt:

- Aplikatsioon — lõhnaainete ülekandmine kontaktis lõhnakandja ja puuvillariide vahel.
- Aurumine — lõhnajälgede aurumine ja imamine lõhnakandjalt spetsiaalses seadmes, kus eritingimustes aurutav aine kondenseerub jahutatud vastuvõtja kambri pindadele.
- Auruga töötlemine — lõhnajälgede võtmine triikraua abil, kus lõhnaaine ülekandmine toimub lõhnakandjalt ja puuvillase lapi peale kuumade veeauru ja temperatuuri gradiendi mõjul.¹⁹

Nende võtete usaldusväärsuse kontrolliks viidi läbi hulk laboratoorseid võrdluskatseid. Katsed näitasid, et aurumine spetsiaalses seadmes ja auruga töötlemine omavad kõrget efektiivsust lõhnaproovide saamisel. Samas selgus aplikatsioonivõtte madal efektiivsus, mis viitab ka selle võtte kasutuskõlbmatusele praktikas. Lõhnajäljed, mis on võetud aplikatsioonivõtte abil, on praktiliselt kõlbmatud olfaktoorseks ekspertiisiks.²⁰

¹⁷ Фёдоров Г. В., *Одорология: запаховые следы в криминалистике, supra nota* 5, стр 81.

¹⁸ Шиканов В. И., Тарнаев Н. Н., *Запаховые микроследы* (Иркутск, 1974), стр 30–31.

¹⁹ Саламатин А. Н., Сергиевский Д. А., Панфилов П. Б., „Сравнение эффективности способов сбора запаховых следов человека“, *Криминалистические средства и методы в раскрытии и расследовании преступлений: Материалы 2-й Всероссийской научно-практической конференции по криминалистике и судебной экспертизе* (Т.3, Москва: ЭКЦ МВД России, 2004) 82–85, стр 82.

²⁰ *Ibid*, стр 85.

Usaldusväärsete tulemuste saamine sõltub paljudel juhtudel sellest, kas lõhnajälgede võtmisel ja pakendamisel on järgitud kindlaid reegleid.

Need reeglid on järgmised:

- et välistada ühe ja sama inimese (uurija, kriminalist) lõhna sattumist lõhnaproovidesse, peavad lõhnajälgede ja võrdlusproovide võtmisega tegelema erinevad spetsialistid;
- lõhnavõrdlusproovi võetakse kummikinnastes ja pintsetiga, et sinna ei satuks kõrvallõhn, mis võib segada lõhnaproovide võrdlemist;
- lõhnaproovi võtmisel lõhnakandjalt tuleb välistada teiste tähtsate jälgede rikkumist või hävitamist samal objektil.²¹

Fjodorov tõi välja tüüpilised vead, mis tehakse lõhnajälgede võtmisel ja pakendamisel:

- lõhnakandjaid ja lõhnajälgi pakendatakse materjalidesse, kus lõhn ei püsi hästi;
- erinevad lõhnakandjate objektid pakendatakse koos;
- lõhnajälgi pakendatakse koos teiste objektidega.²²

Praktikas kasutatakse peamiselt kahte erinevat võtet lõhna konserveerimiseks.

1. Kuiva ainet jäljekandjal niisutatakse või aurustatakse, sest see soodustab lõhnajälje eraldumist. Seejärel kaetakse kangaga oletatava lõhnajälje asukoht ja see omakorda kaetakse alumiiniumfooliumiga. Fooliumiga kaetud kangas surutakse tihedalt kontrollitavale esemele. Kontakti kestus ei tohi olla lühem kui 1 tund. Samas võib jäljekandja katta ka puhta flanellitükiga (absorbent), mille mõõtmed on 10x15 cm.

Puuvillased salvrätid koos kogutud lõhnajälgede proovidega võetakse ja asetatakse klaaspurkidesse, mille maht on vähemalt 0,4 liitrit või pakitakse tihedalt mitmekordsesse fooliumisse ning suletakse hermeetiliselt.

Võetuse valikuks ja pikaajaliseks säilitamiseks, et vajadusel esitada lõhna mitmekordselt, võetakse kasutusele eriseadis, mille tüveks on neeldumisprintsip. Optimaalseks neeldumiseks on tunnistatud aktiivne süsi, mis säilitab endas lõhnaproovi kuni kaheks aastaks ja kindlustab selle mitmekordse (5–8 korda) kasutamise võimaluse.²³

²¹ Балашов Н. М., *Криминалистическая техника* (Москва, 2002), стр 232.

²² Фёдоров Г. В., *Одорология: запаховые следы в криминалистике, supra nota* 5, стр 73.

²³ Собираание следов в ходе проведения следственных действи, стр 150–153.

Kui objektil on ka teised tähtsad jäljed, võetakse ja pakendatakse objekt vajalikul viisil, et mitte rikkuda lõhna ega teisi jälgi.

2. Inimkeha lõhnaproovide avastamiseks ning uurimiseks hakkasid endise Saksa DV kriminalistid kasutama „gaasi hiirt“. Antud seade kujutab endast klaasilindrit, millel on kaks kraani — alumine ning ülemine. Silindrid täidetakse veega. Selleks et õhuproovi võtta, valatakse alumise kraani kaudu vett ning samal ajal täidetakse ülemise kraani kaudu silindrid õhuga. Kui protsess on lõppenud, suletakse mõlemad kraanid ning pitseeritakse. Antud võte on palju efektiivsem kui see, mida pakkusid NSVL kriminalistid.²⁴

Erinevalt polüetüleenist välipudelitest ning purkidest ei absorbeeri klaas gaasitaolises olekus olevaid lõhnu ega oma ka ise lõhna. Samuti on „gaasi hiire“ seadme kasutamisel võimalik reguleerida silindri täitmise kiirust, välistades samal ajal turbulentsust. Sündmuskohavaatluse puhul kasutatavasse kohvrissi kuulub spetsiaalne konteiner. See on anum, mis on tehtud kergsulamist ning vastupidavast metallist (duralumiinium) koos hermeetiliselt suletava kaanega. Mõned kriminalistid kasutavad konteineri asemel pudelit või purki. Protsess on põhimõtteliselt samasugune nagu „gaasi hiire“ seadmega. Purk täidetakse veega, seejärel valatakse ruumis, kus on vaja võtta lõhnajäljed, vesi välja ning purk täidetakse lõhnaainega. Eespool kirjeldatu annab tunnistust lõhnajälje kasutamise võimalusest kui tõsiseltvõetavast meetodist kuritegude avastamisel.²⁵

Kriminalistika praktikas ei ole eriseadmeid, mis teatud õhumahus tuvastaksid inimlõhna. Lõhnajälgede avastamine ning võtmine toimub tehnilise seadme vahendusel. Üldnimetatud seadmete abil tuvastatakse varsti mitte ainult inimlõhna õhus, vaid ka isikut, nii nagu praegu tuvastatakse isikut DNA abil.

Konserveeritud lõhnajalg (mis on pakitud klaasist, duralumiiniumist või muust materjalist anumasse) on suhteliselt muutumatu ning pika aja jooksul uurimiskõlblik.

Lõhnajälgede fikseerimisel objektidelt, mida ei saa sündmuskohalt kaasa võtta, on teatud eripära (näiteks jalatsijäljed põrandal, maas, asfaldil või lumes). Sellisel juhul on jäljevõtmise meetoodika on järgmine: jalatsijälje jätmise kohalt 1–5 cm kõrgusel võetakse süstlaga (mille maht on 100–200 cm³) õhuproov. Saadud proov pannakse klaasanumasse, kuhu enne on paigaldatud

²⁴ Белкин Р. С., *Криминалистика: проблемы, тенденции, перспективы. От теории к практике* (Москва: Юрид лит, 1988), стр 23.

²⁵ *Ibid*, стр 25.

marlitampoon või vatitükk, mis vähendab gaaside liikumist anumad ning võimaldab paremini säilitada lõhnajälge. Eelnimetatud esemed absorbeerivad molekule, seega säilitavad paremini lõhnajälge. Antud protseduuri tehakse 3–4 korda, seejärel suletakse anum hermeetiliselt.²⁶

Juhul kui lõhnajäljed on jätud väikeste esemete peale, nagu kirves, haamer, kruvikeeraja jne, kuuluvad need esemed konserveerimisele plastik- või klaasanumas.

Tabel 1: Lõhnajälgede säilivuse kestus mõnedel lõhnakandjatel.²⁷

Lõhnakandjad	Lõhnajälgede säilivuse ajaline kehtivus
1. Verejäljed, sh kuivad verejäljed	mõnest kuust kuni mõne aastani (kuni 15–20 aastat)
2. Isiklikud asjad (kamm, mobiiltelefon jt)	mõnest päevast mõne kuuni
3. Riideesemed, sh jalatsid, mis sisaldavad higi	mõnest päevast mõne kuuni
4. Esemad, mis olid kontaktis inimesega mitte vähem kui 30 minutit	kuni 3 päeva
5. Esemad, millega inimesel oli kontakt kuni 30 minutit	1–2 tundi
6. Jäljed lumes ning murul	mõnest tunnist ühe ööpäevani

5. Lõhnajälgede kriminalistikaline tähendus

Kahtlustatava kinnipidamisel saab leitud eset kasutada jälitustoimingus, eesmärgiks on teenistuskoe vahendusel saada andmeid eseme omaniku kohta. Jälitustoimingu käigus võtavad juurdlusorgani töötajad kahtlustatavalt võimaluse korral samaliigilise eseme. See asetakse teistele isikutele kuuluvate 2–3 samaliigilise eseme kõrvale, sündmuskohalt ära võetud eseme pakend avatakse ja ese antakse nuusutada teenistuskoele. Seejärel lastakse koeral valida teiste esemete hulgast asitõendile vastava kehalõhnaga ese. Jälitustoimingu juures viibib ka kahtlustatav. Jälitustoimingu võidakse korraldada veel nii, et esemete asemel seisab kahtlustatav koos 2–3 teise isikuga ühes reas. Teenistuskoe valib isiku, kelle keha lõhna ta tundis sündmuskohalt ära võetud eseme nuusutamisel. Selle toimingu nimetuseks on odoroloogiline identifikatsioon ehk „viborka“.²⁸

²⁶ <ru.wikipedia.org/wiki/одорология>

²⁷ Старовойтов В. И., Сулимов К. Т., Гриценко В. В., *Запаховые следы участников происшествия* (Moskva, 1993), стр 8.

²⁸ Lindmäe, H., *Kriminaalaja eeluurimise metoodika* (Tartu Riiklik Ülikool, 1983), lk 77.

Identifikatsiooni usaldusväarsuse ning lõpptulemuse tõstmiseks on vaja jälgida, et:

- lõhnajälgi sündmuskohalt ning inimeselt võtavad erinevad inimesed;
- identifikatsiooni käigus kasutatakse mitut koera;
- kontrollitud esemed asuvad üksteisest samal kaugusel;
- spetsialist ning koer (eelnev kontakt sama lõhnajäljega) ei pea teadma, kus asub otsitav ese või objekt, et vältida mõju koerale.²⁹

Kriminalistikalisse registratsiooni kuuluvad:

- avastamata kuritegude sündmuskohtadelt võetud lõhnajäljed;
- lõhnaproovid isikutelt, kes on toime pannud raskeid kuritegusid ning isikutelt, kel on kuritegude toimepanemiseks kalduvusi;
- isikute lõhnaproovid, kelle suhtes oli läbi viidud odoroloogilisi uuringud.³⁰

Sündmuskoha vaatlusel teostatakse lõhnajälgede alusel järgmised toimingud:

- kurjategija tuleku- ja lahkumistee määramine;
- „kuumade jälgede“ kaudu jälitamine;
- kurjategija minema visatud, kaotatud või peidetud esemete avastamine;
- kurjategija lõhnajälgede asukoha väljaselgitamine;
- esemed, mida on puudutanud juhtumi asjaosalised;
- kuriteo ohvrite asukoha otsimine (sh laibad ja nende osad);
- padrunikestade, laskemoona, tulirelvade, lõhkeainete, narkootiliste ja psühhotroopsete ainete, samuti põlevvedelike avastamine ning otsimine;
- odoroloogiline identifitseerimine.³¹

Enne kriminaalmenetluse alustamist võib kontrollürituste käigus lõhnajälge kasutada järgmistel eesmärkidel:

- operatiivjälituses suuna määramisel;
- operatiivversiooni kontrollimisel;
- objektide ning esemete võrdlusuuringutes;
- kahtlustatavate ringi väljaselgitamisel;
- konkreetse isiku kui võimaliku kuriteost osavõtja kontrollimisel;
- odoroloogiliseks identifitseerimiseks esemete ning objektide otsimisel.³²

²⁹ Фёдоров Г. В., *Одология: запаховые следы в криминалистике, supra nota* 5, стр 98–101.

³⁰ *Ibid*, стр 102–103.

³¹ *Ibid*, стр 80–81.

³² *Ibid*, стр 81.

Eeluurimisstaadiumis võib lõhnajälgi kasutada järgmistel eesmärkidel:

- kriminaalmenetluse suuna määramisel;
- uurimisversiooni kontrollimisel;
- tõendite kogumisel, samuti nende hindamisel ning kontrollimisel;
- soolise kuuluvuse väljaselgitamisel;
- odoroloogia identifkatsiooni puhul jne³³

Kontrollitud isikutelt võetud konserveeritud lõhnajälgede järgnev võrdlemine aitab tuvastada eelnimetatud isikute seotust kuriteoga. Seejuures tuvastatakse järgmised asjaolud:

- kuriteo toimepannud isikud;
- ühe ja sama isiku individuaalne lõhn, mis on võetud erinevatest kohtadest;
- sündmuskohal ning samuti teistes kohtades avastatud esemete kuuluvus inimesele;
- esemete kuuluvus kannatanule (esemed on kurjategijalt või teiselt isikutelt ära võetud).

Lõhna omaduste ja tekkimismehhanismide uurimine omab suurt tähtsust antud aine rakendamisel kriminalistikas. Olfaktoorse meetodi puhul on oluline reeglipärane ja õigeaegne lõhnajälgede võtmine sündmuskohalt. Erinevatel aegadel ja erinevates riikides on saadud hindamatuid kogemusi lõhnajälgede kasutamisel kuriteoga seotud isikute väljaselgitamiseks ja kuritegude avastamiseks ning ärahoidmiseks.

Sarnaselt DNA ning sõrmejälgede andmebaasidele eksisteerivad lõhnajälgede andmebaasid, mida nimetatakse lõhnajälgede kriminalistikaliseks registriks.³⁴ Lõhnajälgede kriminalistikaline registreerimine (nende võtmine, andmine ning säilitamine) toimub kuritegude avastamise ning ennetamise eesmärgil. Samuti toetab kriminalistikaline registreerimine kuritegudevastast võitlust. Lõhnajäljed konserveeritakse klaasnumatesse ning nendest moodustatakse nn lõhnajälgede kollektsioone.³⁵

³³ *Ibid*

³⁴ Andmebaas (e register) — võtmete järgi otsingut võimaldav loogiliselt seotud andmete kogu; Kollektsoon — ühelaadiliste esemete süstemaatiline kogu.

³⁵ Фёдоров Г. В., *Одорология: запаховые следы в криминалистике, supra nota* 5, стр 102.

SUMMARY

Criminalistic odorology

Keywords: odorology, criminalistics, detecting and preventing crime, forensic analysis, cynology, odor perception

In conclusion, we could say that criminalistic odorology is a branch of science that studies the legitimate process of the formation of a smell, its spread and its perception, with the purpose of developing techniques, tools and methods for their use in detecting and preventing crime.

In 1896, Hans Gross, the renowned Austrian criminalist introduced twelve police service dogs and with their help he began the fight against crime using the information of odorology.

The triumph of criminalistic odorology has risen in recent decades and this area is constantly being developed.

The rapid development of natural science and technology, including molecular biology, chemistry, physics, electronics, and cybernetics, has contributed to the emergence of criminalistic odorology. Information from the use of smell traces appeared for the first time in the beginning of the 1950's, after which there were developed techniques such as mass spectrometry, gas chromatography and other devices that allow for the precise studies of gas bodies. The work principles were founded on the contacts of chemical, electrical, radioactive or other receiving equipment with flavor particles.

Speaking of smell, which is a complex physical and physiological phenomenon, we must bear in mind the properties of the substances we perceive by way of olfactory perception, especially the properties of trace elements in a gaseous state, which make possible the reception and identification of odors. In order for a substance to affect the olfactory cells so that they would perceive the irritants, it must have a minimum amount of such character to create volatility.

Depending on seizure techniques, forensic analysis, and the registration of odors, criminalistic odorology is divided into cynological (biological) and instrumental (technical) olfatronica (from the Latin word olfactus — the smell).

Every phenomenon leaves a variety of tracks in the outside world, which reflect the characteristics of the phenomena leaving traces. This allows experts to obtain information about the objects and the phenomena that left those traces.

Consequently, any tangible object can be detected and identified by its smell, if there is a corresponding device-analyzer. Odor perception depends not only on the physical properties of the object or the source; this is due to biological characteristics of the analyzer or the constructive characteristics of the technical device, as well as the concentration of the odorant.

As there are DNA and fingerprint databases, there are also databases of traces of smell, which are called the criminalistic registration of smell traces.

Registration of scent traces is aimed at taking, registration, preservation and provision, for the purposes of crime detection and prevention. Also, criminalistic registration supports the fight against crime. Scent trails are preserved in glass containers, and collections of the so-called odor traces are formed from these.

Annika Lall
Sisekaitseakadeemia
Tilgu tee 55c, 76905, Muraste village, Harku
Harju county, Estonia
E-mail: annika.lall@sisekaitse.ee
Tel: + 372 670 7419

Sisekaitseakadeemia üliõpilaste õpimotivatsioon, õpihoiak ja õppetööle pühendumine

Inga Karton

Sisekaitseakadeemia üldainete keskuse lektor

Kätlin Vanari

Sisekaitseakadeemia õppeosakonna juhataja

Jaanika Mägi

Tallinna Ülikooli magistrant

Sissejuhatus

Kõrgharidust iseloomustab viimastel aastakümnetel järjest suurenev üliõpilaste arv. Üliõpilased on üha heterogeensemad nii oma sotsiaal-demograafilistelt omadustelt kui ka oskustelt ja hoiakutelt õppimisse.¹ Kõrgharidusõpingute tulemuslikkuse seisukohast on oluline luua üliõpilastele õpikeskkond, kus nad oskavad ja tahavad pühenduda õppimisele. Kõrgkooliõpingute edukuse parimateks iseloomustajateks peetakse keskmist hinnet² ja väljalangejate osakaalu.³ SKA üliõpilaste keskmine hinne on alates 2006/2007. õa pidevalt langenud ning suurenenud on õpinguid katkestanute osakaal, kusjuures erinevused erialati ja õppevormiti on läbi aastate vähe muutunud.⁴ Akadeemiliseks ideaaliks on aga sisemiselt motiveeritud ja sügava õpihoiakuga pühendunud üliõpilased, kes saavutavad kõrgeid tulemusi ja lõpetavad stuudiumi ettenähtud õppeaja jooksul. Eelpool kirjeldatud suundumused SKA, aga ka kogu Eesti üliõpilaste õppetööd iseloomustavates näitajates tõstatavad küsimuse, milline on tänapäeval üliõpilaste õpimotivatsioon, õpihoiak ja pühendumine õppetööle ning milline on nende tegurite seos keskmise hindega. Eeltoodust lähtuvalt on käesoleva artikli eesmärgiks anda vastused järgmistele küsimustele: 1) kas ja millisel määral seostuvad õpimotivatsioon, õpihoiakud ning õppetööle pühendumine

¹ Eesti Üliõpilaskondade Liit, "Missugune on Eesti üliõpilaskond?" (2010) <primus.archimedes.ee/sites/default/files/uuringud/Missugune%20on%20Eesti%20%C3%BCli%C3%B5pilaskond.pdf> (20.09.2010).

² Dunegan, K., „GPA and Attribute Framing Effects: Are Better Students More Sensitive or More Susceptible?“ 85 *Journal of Education for Business* (2010) 239–247.

³ Loyens, S. M., Rikers, R. M. & Schmidt, H. G., “The impact of students’ conceptions of constructivist assumptions on academic achievement and drop-out”, 32 *Studies in Higher Education* (2007), No 5, 581–602.

⁴ Sisekaitseakadeemia. Õppetöö tulemuste analüüs. (2009). Kättesaadav SKA kodulehel <www.sisekaitse.ee/public/Oppeosakond/uuringud_ja_analuusid/oppetoo_tulemuste_analuus_2008-2009.pdf> (20.09.10).

keskmise hindega; 2) kas õpimotivatsioonis ja hoiakutes esineb soolisi erinevusi ning millised need on; 3) kas ja kuivõrd üliõpilaste õpimotivatsioon ja hoiak ning õppetööle pühendumine erineb lähtuvalt õppevormist ja erialast.

Uurimisküsimustest tulenevalt püstitusid järgnevad hüpoteesid:

1. Kõrgem keskmine hinne seostub kõrgema sisemise motivatsiooni, sügava õpihoiaku ning õppetööle pühendumisega.
2. Naissoost üliõpilased erinevad meessoost üliõpilastest kõrgema sisemise motivatsiooni ning sügava õpihoiaku poolest.
3. Kaugõppe üliõpilased erinevad päevaõppe üliõpilastest kõrgema sisemise motivatsiooni, sügava õpihoiaku ning vähema õppetööle pühendumise poolest.

Uurimisteema valikule aitas kaasa ka asjaolu, et väljundipõhisele õppele üleminek Eesti kõrghariduses on tõstatanud teravalt üliõpilaste õpihoiakute, -motivatsiooni ja väärtuste temaatika, keskendudes muuhulgas sellele, kuidas õpetada efektiivselt ja tulemuslikult. Samas pole kohalikust kontekstist veel võtta palju uuringuid, mis kaardistaksid, kirjeldaksid ja analüüsiks eespoolnimetatud tegureid ja nende mõju. Põhjendatud ettepanekuid motiveeriva õpikeskkonna kujundamiseks saab teha eelkõige läbiviidud uuringute pinnalt. SKA on oma üliõpilaste ja õppevormide koosseisult antud uuringu läbiviimiseks sobiv õppeasutus, kus võrreldavas osakaalus on esindatud nii päeva- kui ka kaugõppe ning nais- ja meessoost üliõpilased. Selline mitmekesine koosseis võimaldab ühe uuringuga sama õppeasutuse piirides teha võrdlevat analüüsi, mida paljud teised kõrgkoolid endale lubada ei saa.

1. Õpimotivatsioon, õpihoiak ja õppetööle pühendumine

Kui rääkida motivatsioonist õpikontekstis, sobib siia sisemisest ja välisest motivatsioonist lähtuv teoreetiline taust. Välise motivatsiooniga on tegu, kui üliõpilased täidavad ülesannet väärtuse või tähtsuse pärast, mis seondub ülesande nähtava tulemusega.⁵ Väliselt motiveeritud üliõpilane otsib heakskiitu ja väliseid tasusid.⁶ Sisemise motivatsiooniga üliõpilased õpivad pühendunult, sest neid huvitab ülesanne või õpitegevus ise.⁷ Nende motivatsioon ei sõltu õpiprotsessile järgnevast

⁵ Biggs, J., *Student approaches to learning and studying* (Australian Council for Educational Research 1987), ref Biggs, Tang, *Õppimist väärtustav õpetamine, infra nota 7*, p 34.

⁶ Bye, D., Pushkar, D. & Conway, M., “Motivation, Interest, and Positive Affect in Traditional and Nontraditional undergraduate Students“, *57 Adult Education Quarterly* (2007) 141–158.

⁷ Biggs, J. & Tang, C., *Õppimist väärtustav õpetamine ülikoolis* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2008).

võimalikust kasust või kiitusest. Kokkuvõtvalt näitab õpimotivatsioon seda, kui oluliseks üliõpilane õpitegevust peab ja millist kasu ta õpitegevustelt ootab. Motivatsioon on vajalik, et õppimine saaks alata ja ajas püsida.⁸ Õpimotivatsiooniga on omakorda tihedalt seotud üliõpilaste õpihoiak, mis kirjeldab õppiia valitud tegevusi õpiülesande lahendamisel.⁹ Üliõpilase õpihoiak oleneb sellest, mida talt nõutakse või mida ta ise plaanib õppimiselt saada.¹⁰ Sarnaselt välise ja sisemise motivatsiooniga, jagunevad õpihoiakud pindmisteks ja sügavateks. Pindmist õpihoiakut eelistavad üliõpilased on motiveeritud väljaspool õpiülesannet asetsevaist tegureist ning nad kipuvad rahulduma vaid sellega, mida neilt otseselt õpitegevustes nõutakse.¹¹ Sellise õpihoiaku puhul keskendutakse õppimise märkidele — kasutatud sõnadele, üksteisest lahus olevatele faktidele ja nähtustele, märkamata, millele need märgid viitavad.¹² Sügav õpihoiak kirjeldab aktiivset pühendumist õpitavasse, mis omakorda viib õpimaterjali ulatusliku läbitöötamiseni, püüdes samal ajal asja isiklikult mõista ja mõtestada.¹³ Siinkohal on oluline rõhutada, et pindmine ja sügav õpihoiak ei ole üliõpilasele isikupäraselt omased, vaid pigem on need õppiia reaktsiooniks õpikeskkonna loodud tingimustele.¹⁴ Nii saavad õpikeskkonna kujundajad kavandada tegevusi ja rakendada meetodeid, mis toetavad sügavat õpihoiakut. Näiteks on sügava õpihoiaku soodustamisele orienteeritud kõrghariduses kavandatud õpiväljundid.¹⁵ Eelneva põhjal saab välja tuua õpimotivatsiooni ja -hoiakute omavahelisi seoseid ja ühisosa: mõlemal on oma sisemine ja väline komponent, mõlemad on kujundatavad suhtes keskkonnaga, mõlemad lähtuvad sisemisest vajadusest ning mõlemad on seotud õppuri väärtushinnangutega. Motivatsiooni ja hoiakute vaheline seos pole kindlasti üks-ühene, näiteks sügavat õpihoiakut kasutavad üliõpilased on enamasti sisemise õpimotivatsiooniga,¹⁶ samas ei tähenda väline motivatsioon kohe pindmist õpihoiakut.

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Marton, F. & Säljö, R., “On qualitative differences in learning. I — outcome and process“, 46 *British Journal of Educational Psychology* (1976) 4–11, ref Evans, Kirby, Fabrigar „Approaches to learning“, *infra nota* 16, p 508; Biggs, J., „What do inventories of students’ learning process really measure? A theoretical review and clarification“, 83 *Brit. J. Ed. Psych.* (1993) 3–19, ref Kiguwa, Silva, „Teaching and learning“, *infra nota* 11, p 355.

¹¹ Kiguwa, P. & Silva, A., „Teaching and learning: addressing the gap through learning styles“, 37 *South African Journal of Psychology* (2007) 354–360.

¹² Pilli, E., *Õppimisoskused* (Euroopa Sotsiaalfond, 2009)

¹³ Kiguwa, Silva, „Teaching and learning“, *supra nota* 11.

¹⁴ Biggs, Tang, *Õppimist väärtustav õpetamine*, *supra nota* 7.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Evans, C. J., Kirby, J. R. & Fabrigar, L. R., „Approaches to learning, need for cognition, and strategic flexibility among university students“, 73 *British Journal of Educational Psychology* (2003) 507–528.

Kui vaadata pindmist ja sügavat õpihoiakut õppevormist ja õppuri soost tulevalt, siis on ilmnenu, et pindmine õpihoiak iseloomustab enam kõrghariduse I astmel õppivaid üliõpilasi ning kaugõppe õppevormis õppivaid üliõpilasi ja sügav õpihoiak on omasem naisüliõpilastele.¹⁷ Õppevormist tulenevalt jagatakse üliõpilasi ka traditsioonilisteks (*traditional students*) ja mittetraditsioonilisteks (*non-traditional students*). Traditsioonilisi üliõpilasi, kes pärast keskkariduse omandamist astuvad täiskoormusega õppesse ja toetuvad majanduslikult vanematele,¹⁸ iseloomustab enam pindmine õpihoiak kui mittetraditsioonilisi üliõpilasi, kelle all peetakse silmas täiskasvanut, kes on seotud kõrgkooliõpingutega ja kelle jaoks samal ajal jätkuvad tema muud täiskasvanueluga kaasnevad kohutused (töö, perekond jms).¹⁹ Õppevormiga on tihti seotud ka üliõpilaste vanusest tulenevad²⁰ erisused. Tihti kuuluvad kaugõppijate, aga ka mittetraditsiooniliste üliõpilaste hulka ealt vanemad üliõpilased, kes on leitud pigem olevat sügava õpihoiakuga.²¹ Selle põhjal võib sügavat õpihoiakut vaadata ka kui vanuselise küpsemisega kaasaskäivat tegurit, mille tõenduseks on asjaolu, et vanemad üliõpilased said võrreldes noorematega sügavas informatsioonitöötluses kõrgemaid skooore ning nende tulemused olid paremad, nad olid rohkem pühendunud ja distsiplineeritumad.²² SKA kontekstis tähistavad kaugõppe üliõpilased ühtlasi mittetraditsioonilisi üliõpilasi, kes moodustavad üliõpilaste koguarvust suurema osa,²³ kuid kelle õpihoiakute ja -motivatsiooni kohta pole varasemate uuringute põhjal piisavalt infot, et teha oletusi. Antud teemaga haakuvalt väidavad näiteks õpimotivatsiooni käsitlevad uuringud, et naisi motiveerivad kõrgkooliõpingutes eelkõige karjäärieesmärgid ning mehi

¹⁷ Valk, A., Marandi, T., Pilt, L., Villems, A. & Ruul, K., „Kuidas toetada sügavat õppimist ülikoolis?“, Tartu Ülikool (2006), kättesaadav TÜ kodulehelt <www.ut.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=221382/sugav_oppimine.pdf> (20.09.10).

¹⁸ Philibert, N., Allen, J. & Elleven, R., „Nontraditional students in community colleges and the model of college outcomes for adults“, 32 *Community College Journal of Reserch and Practice* (2008) 582–596.

¹⁹ Cross, K. P., „Our changing students and their impact on colleges: Prospects for a true learning society“, 61 *The Phi Delta Kappan*, May (1980), No 9, 627–630.

²⁰ Jansen, E. P. & Bruinsma, M., „Explaining Achievement in Higher Education“, *Educational Research and Evaluation* (2005), pp 246–247; Richardson, J. T. & Woodle, A., „Another look at the role of age, gender and subject as predictors of academic attainment in higher education“, 28 *Studies in Higher Education* (2003), 475–493.

²¹ Jansen, Bruinsma, „Explaining Achievement“, *supra nota* 20; Valk, *et al.*, „Kuidas toetada sügavat õppimist“, *supra nota* 17; Sheard, M., „Hardiness commitment, gender, and age differentiate university academic performance“, 79 *British Journal of Educational Psychology* (2009), p 198.

²² *Ibid.*

²³ Sisekaitseakadeemia. Õppetöö tulemuste analüüs, *supra nota* 4.

väärtuspõhised eesmärgid.²⁴ Karjääriga seonduvat võib pidada välist motivatsiooni iseloomustavaks teguriks ning väärtuspõhiseid eesmärke sisemist motivatsiooni iseloomustavaks teguriks. Samas osutatakse ka naiste kõrgemale õppeedukusele, kuna nende konkreetset karjääriga seotud eesmärgid on täpsemad ja mõjutavad tegevusi ka väljaspool õppetööd.²⁵ Õppevormil ja vanusel on kindlasti oluline osa üliõpilaste kooliedukuse kujundamisel, täpsustamist vajab nii üldisemalt kui ka kooli spetsiifikast tulenevalt, mil moel ja määral. Nii nagu õppevormist ja vanusest²⁶ tulenevalt, pole ka soolistel erinevustel päris üheseltvõetavat mõju kõrgkooliõpingute edukusele.²⁷ Selles osas, kelle akadeemilised saavutused on paremad, on leitud, et kõrgemaid tulemusi saavad naised²⁸ või et selgeid erinevusi²⁹ pole.

Üliõpilase õpimotivatsioonist ja -hoiakust oleneb tema valmisolek pühenduda õppimisele ning üheks oluliseks pühendumise iseloomustajaks on tema osalemise määr õppimisega seotud tegevustes. Õpihoiakuid mõjutavaid tegureid analüüsid võib üldistada, et võimalus tegeleda õpitavaga ja süveneda sellesse on oluliseks eelduseks sügava õpihoiaku kujunemisel. Teistpidi jälle võib eeldada, et kui üliõpilane kulutab õppetööle vähem aega kui teistele tegevustele oma elus, toob see kaasa ka pindmise õpihoiaku. Kui võtta arvesse, et Eesti üliõpilastele on omane täiskohaga töötamine,³⁰ mis teeb keeruliseks pühendumise õppetööle, annab see alust kas vähese sügava hoiaku või rohkema pindmise hoiaku eeldamiseks. Õppevormist ja soost tulenevalt on välja toodud, et mitte-traditsiooniliste ja naissoost üliõpilaste pühendumine on oluliselt kõrgem kui traditsioonilistel üliõpilastel.³¹

²⁴ Hull-Blanks, E., *et al.*, „Career Goals and Retention-Related Factors among college Freshman”, 32 *Journal of Career Development* (2005) 16–30.

²⁵ Hull-Blanks, *et al.* „Career Goals” *ibid.*

²⁶ Ullah, H & Wilson, M.A. „Students’ academic success and its association to student involvement with learning and relationships with faculty and peers”, 41 *College Student Journal* (2007), Issue 4, 1192–1202.

²⁷ Richardson, Woodle, “Another look”, *supra nota* 20; Slotte, V., Lonka, K. & Lindblom-Ylänne, S., “Study-strategy use in learning from text. Does gender make a difference?”, *Instructional Science* (2001) 255–272.

²⁸ Jansen, Bruinsma, „Explaining Achievement”, *supra nota* 20.

²⁹ Richardson, Woodle, “Another look”, *supra nota* 20; Slotte, Lonka, Lindblom-Ylänne, “Study-strategy use in learning from text”, *supra nota* 27.

³⁰ Eesti Üliõpilaskondade Liit. Eesti üliõpilaste sotsiaal-majanduslik uuring 2005/2006. (2007) Kättesaadav <www.ut.ee/lykka/orb.aw/class=file/action=preview/id=232726/%DCli%F5pilaste+sotsiaalmajanduslik+olukord+20052006.pdf> (20.09.2010).

³¹ Jansen, Bruinsma, „Explaining Achievement”, *supra nota* 20; Valk, *et al.* „Kuidas toetada sügavat õppimist”, *supra nota* 17; Sheard, „Hardiness commitment, gender, and age”, *supra nota* 22.

2. Metoodika

Käesolevas artiklis tuginetakse SKA halduskorralduse eriala üliõpilase Jaanika Mägi lõputöö käigus 2010. aasta märtsis-aprillis läbi viidud uuringu andmetele.³² Uuring viidi läbi veebipõhise küsitlusena. Kuna uuringuga sooviti saada mitmekülset, üldistusi võimaldavat infot võimalikult paljude SKA üliõpilaste kohta, otsustati kvantitatiivse uurimisviisi kasuks, kuna see on sobilik uurin-guteks, mis hõlmavad suurt hulka inimesi ja küsimusi.³³ Läbiviidud uuring oli põhjalik ja laiaulatuslik ning lõputööga anti ülevaade kõikidest tulemustest, seetõttu ei olnud selles võimalik üksiktulemustele pikemalt ja põhjalikumalt keskenduda. Kuna aga uuringus ilmnis mitmeid olulisi tulemusi, keskendub käesolev artikkel põhjalikult ja piiritletult vaid mõnele olulise tulemusi andnud osale uuringust, võrreldes omavahel õpimotivatsiooni, -hoiakuid ja pühendu-mist õppevormist ja soost lähtuvalt ning seostatuna keskmise hindega.

2.1. Meetod

Andmete kogumiseks kasutati küsimustikku, mis koosnes üliõpilaste õpimo-tivatsiooni, õpihoiakuid ning õppetööle pühendumist mõõtvatest küsimustest ning taustaandmetest (näiteks vanus, sugu, õppevorm, eriala jms).

Õpimotivatsiooni osa sisaldas 14 tegurit, mille puhul tuli üliõpilasel valida, kui palju motiveerib antud konkreetne tegur neid õppetööga tegelema. Need 14 tegurit sisaldasid 5 sisemist (õppimine iseenda rõõmuks) ja 9 välist (õppi-mine käegakatsutava hüvituse nimel) motivatsiooni kirjeldavat väljendit, mil-lele tuli vastata 5-pallisel skaalal, kus „1“ tähendas, et ei motiveeri üldse ja „5“, et motiveerib väga palju. Motivatsioonitegurite loetelu koostamisel tugines J. Mägi õpingute jooksul kaasüliõpilaste poolt väljaöeldule ning varasematele si-semist ja välist motivatsiooni kirjeldavatele uuringutele.³⁴

³² Mägi, J., „Sisekaitseakadeemia üliõpilaste õppeedukust ning õppetööle pühendu-mist mõjutavad tegurid“, lõputöö, Sisekaitseakadeemia (2010), kättesaadav SKA raamatukogus.

³³ Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P., *Uuri ja kirjuta* (Tallinn: Kirjastus Me-dicina, 2005).

³⁴ Biggs, Tang, *Õppimist väärtustav õpetamine, supra nota 7*; Bye, Pushkar, Conway, „Motivation, Interest, and Positive Affect“ *supra nota 6*; Wlodkowski, R. J., *En-hancing Adult Motivation to Learn: A Comprehensive Guide for Teaching All Adults* (Rev ed, San Francisco: Jossey-Bass, 1999).

Õpihoiakute uurimisel kasutati Aune Valgu, Triin Marandi ja Lehti Pilti 2006. aastal³⁵ Biggsi, Kemberi ja Leungi³⁶ 2001. aasta õpiprotsessi küsimustiku põhjal koostatud ning eesti keelde ja siinse kõrghariduse jaoks sobilikuks kohandatud küsimustikku. Antud küsimustik sobis nii kavandatava uuringu eesmärgiga kui ka usaldusväärsete statistiliste omaduste poolest (vt allpool). Küsimustik ise koosneb 16 väitest ning nende vastused esitatakse 5-pallisel Likerti skaalal, kus „1“ väljendab täielikku mittenõustumist ja „5“ täielikku nõustumist antud väitega. Väited jagunevad võrdselt 2 kõrgema taseme faktori (sügav ja pindmine õpihoiak) ja 4 madalama taseme faktori (sügav motiivi skaala, sügav strateegia skaala, pindmine motiivi skaala, pindmine strateegia skaala³⁷) vahel. Biggsi jt³⁸ küsimustiku neljafaktoriline mudel seletab ära 52,6 % nähtuse koguvariatiivsusest. Eesti tingimustesse adapteeritud küsimustiku puhul on tegemist lihtsa struktuuriga, mille nii pindmise kui ka sügava hoiaku reliaabluse näitajad (*Cronbach alpha*) on suuremad kui 0,75, mis teeb sellest küsimustiku eestindajate hinnangul sobiva mõõtevahendi kirjeldamiseks üliõpilaste pindmisi ja sügavaid õpihoiakuid.³⁹

Küsimustiku **õppetööle pühendumise** osa sisaldas küsimusi, mis puudutasid õppetööle kulutatud aega, õppetöö- ja loengutevälist tegevust, õpingute jätkamise kavatsust. Kuna üliõpilase õpingute tulemuslikkust hinnatakse õppeedukuse ehk keskmise hinde alusel, siis viimase osana ankeetküsitluses küsiti üliõpilaste nõusolekut nende keskmise hinde kasutamiseks. Sii juurde täitsid üliõpilased nõusolekulehe, mida jagas uuringu autor, kui ta käis üliõpilastele auditooriumides uuringut tutvustamas, samuti oli see lisatud uuringut laiali saatnud meili juurde. Nõusolekulehtede kogumine toimus kas nendel tutvustatavatel kohtumistel või õppereferentide kaasabil. Samuti oli võimalik üliõpilasel endal sisestada oma keskmised hinded semestrite kaupa.

³⁵ Valk, *et al.* „Kuidas toetada sügavat õppimist“, *supra nota* 17.

³⁶ Biggs, J., Kember, D. & Leung, D., „The revised two-factor Study Process Questionnaire: R-SPQ-2F“, *British Journal of Educational Psychology* (2001) 133–149; ref Kiguwa, Silva, „Teaching and learning“ *supra nota* 11.

³⁷ Valk, *et al.* „Kuidas toetada sügavat õppimist“, *supra nota* 17.

³⁸ Biggs, Kember, Leung, „The revised two-factor Study“, *supra nota* 36.

³⁹ Valk, *et al.* „Kuidas toetada sügavat õppimist“, *supra nota* 17.

2.2. Protseduur ja valim

Mägi⁴⁰ lõputöö ja käesoleva artikli uurimisobjektiks ja üldvalimiks on SKA rakenduskõrgharidus- ja magistriõppe üliõpilased. Lähtuvalt uuringu eesmärgist saadeti ankeet koos kaaskirja ja nõusolekulehega laiali kõigile 740 SKA üliõpilasele, andes selliselt võimaluse vastata ja uuringus osaleda kõigil SKA üliõpilastel. Ankeetküsitlusele vastas 157 üliõpilast (21,21 % kõigist ankeetküsitluse saajatest), nende hulgas 87 meest ja 69 naist, sealjuures 64 päeva- ja 93 kaugõppe üliõpilast. Vastanute keskmiseks vanuseks oli 29,33 eluaastat (naistel 29,36 ja meestel 29,24 aastat) ning vanusevahemikuks 19–53 aastat. Vastanuid oli korrektsiooni erialalt 23 (14,65% vastanuist ning 18,70% erialal õppijatest), maksunduse ja tolli erialalt 32 (20,38% vastanuist ning 21,62% erialal õppijatest), piirivalveteenistuse erialalt 15 (9,56% vastanuist ning 15,79% erialal õppijatest), politsei erialalt 20 (12,74% vastanuist ning 15,38% erialal õppijatest), päästeteenistuse erialalt 15 (9,56% vastanuist ning 9,68% erialal õppijatest), halduskorralduse erialalt 20 (12,74% vastanuist ning 39,22% erialal õppijatest), sisejulgeoleku erialalt 25 (15,92 % vastanuist ning 65,79% õppijatest). 7-l juhul jäi vastajal täpne eriala määramata. Kõige rohkem vastanuid (56 vastanut) oli II kursuse hulgas ja kõige vähem (19 vastanut) IV kursuse hulgas.

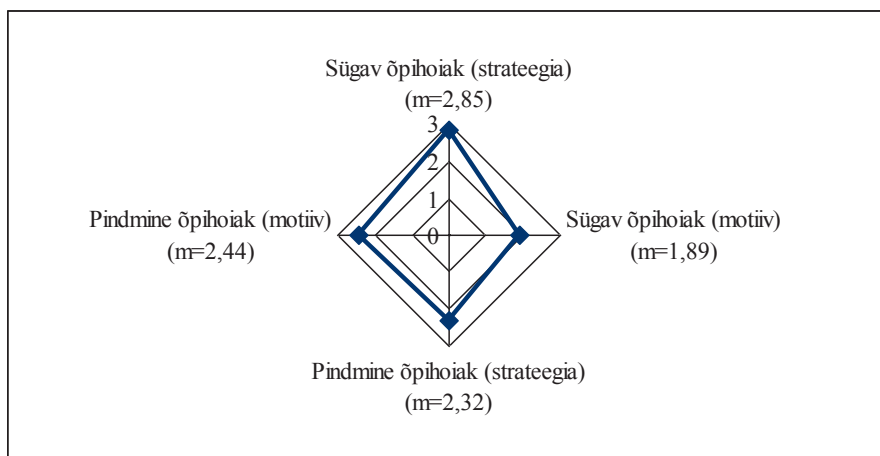
3. Tulemuste analüüs ja arutelu

3.1. Õpimotivatsioon, õpihoiak ja õppetööle pühendumine SKA valimil

Käesoleva tulemuste analüüsi eesmärgiks on laiemalt vastata küsimusele, milline on SKA üliõpilaste õpimotivatsioon, õpihoiak ja pühendumine õppetööle. Konkreetsemalt aga anda vastuseid küsimustele: kas ja millisel määral seostuvad õpimotivatsioon, -hoiakud ning õppetööle pühendumine keskmise hindega; kas õpimotivatsioonis ja hoiakutes esineb soolisi erinevusi ning millised need on ning kas ja kuivõrd üliõpilaste õpimotivatsioon ja hoiak ning õppetööle pühendumine erineb lähtuvalt õppevormist ja erialast. Neile küsimustele vastuste saamiseks viidi läbi õppevormist, erialast ja soost tulenevaid keskmiste analüüse ning analüüsi tulemused on esitatud tabelite ja joonistena. Tulemustest parema ülevaate saamiseks on nii õpimotivatsiooni kui ka õpihoiakute küsimustike puhul kasutatud skaalade keskmisi. Andmete üldiseloomustus on välja toodud tabelis, mis paikneb lisas A.

⁴⁰ Mägi, „Sisekaitseakadeemia üliõpilaste”, *supra nota* 32.

Kõiki tulemusi üldistatuna vaadeldes (lisa A) ilmneb, et SKA üliõpilaste sisemine motivatsioon on kõrgem kui väline ning õpihoiakutest on kõrgeim tulemus sügava õpihoiaku strateegia skaalal. Selleks et veenduda, kas ilmnenud erisus sisemise ja välise motivatsiooni vahel on ka oluline, viidi läbi t- test sõltuvate muutujate jaoks. Läbiviidud analüüs kinnitas, et uuringus osalenud üliõpilaste sisemine motivatsioon ($m = 4,03$) on keskmiselt oluliselt kõrgem kui väline motivatsioon ($m = 3,33$) ($t = 13,43$; $p = ,00$), ehk keskmiselt meeldib SKA üliõpilastele õppida rohkem enese rõõmuks kui käegakatsutava hüvituse nimel. Sisemistest motivaatoritest motiveerib kõige enam üliõpilasi õppetööle pühendumise enesearendamise ($m = 4,39$) võimalus ning teadmised ja tarkus ($m = 4,21$). Välistest motivaatoritest mõjutasid üliõpilasi enim hea töökoht ($m = 4,36$) ja sissetulek tulevikus ($m = 4,31$). Kõige vähem motiveerib üliõpilasi vanemate ($m = 1,56$) ja sõprade surve ($m = 1,62$). Õpihoiakutele antud hinnangute analüüsiks rakendati samuti t-testi, kus ilmneb, et antud hinnangute keskmised erinevad üksteisest oluliselt ($p \leq 0,05$). Lähtudes õpihoiakute küsimustiku 4 madalama taseme faktorite põhjal moodustunud alaskaaladest, joonistub välja joonisel 1 kujutatud struktuur.



Joonis 1. Õpihoiakute struktuur SKA üliõpilaste valimil

Joonise 1 põhjal saab väita, et õpihoiakutest domineerib SKA üliõpilaste valimil sügava õpihoiaku strateegia skaala ($m = 2,85$), mis tähendab, et kõige enam on üliõpilased nõus panustama materjali omandamisse, millele järgnevad mõlemad pindmise õpihoiaku skaalad. Pindmise õpihoiaku skaaladest saab kõrgema skoori motivatsiooni skaala ($m = 2,44$), mis osutab, et oluliseks motivaatoriks on üliõpilastel ka hirm läbipõrumise ees ning soov lõpetada ülesanne minimaalse pingutusega. Motivatsiooni skaalale järgnev pindmise

strateegia alaskaala ($m = 2,32$) näitab, kuivõrd üliõpilased loodavad materjali päheõppimisele. Oluliselt madalaima skooriga on sügava õpihoiaku motiivi skaala ($m = 1,89$), mis kirjeldab, kuivõrd on üliõpilased üldse motiveeritud. Üksikvastuste põhjal võib välja tuua, et üliõpilased õpivad hoolega, kui materjal on huvitav ($m = 4,09$) ning õpitakse, et kogeda midagi uut ($m = 3,97$) ja et maailmast aru saada ($m = 3,65$). Madalamaid hinnanguid saanud väited puudutavad materjali mehaanilist kordamist ja päheõppimist.

Õppetööle pühendumise osas nähtub tabelist lisas A, et keskmiselt kulutavad üliõpilased väljaspool õppetööd õpitegevustele päevas 1,8 tundi, nädalas 8,71 ja kuus 23,29 tundi. Õppetööväliste tegevustele kulutatakse päevas keskmiselt 4,86 tundi, nädalas 19,67 ja kuus 44,27 tundi. Õppetööväliseid tegevusi raporteeriti keskmiselt 2–3. Üliõpilased peavad oma suhtlust kolledžiga pigem harvaks või keskmiseks (keskmine 1,64). Kaasüliõpilastega suhtlusele kulutab keskmine vastaja 3,47 tundi päevas, nädalas 9,69 ja kuus 24,72 tundi. Antud tulemused annavad alust oletada, et SKA üliõpilased sarnanevad Eesti üliõpilaskonnale,⁴¹ kellele on omane formaalselt täiskoormusega õppimine, pühendumata täielikult õppimisele ning hoopis töötades õpingute kõrvalt täiskohaga.

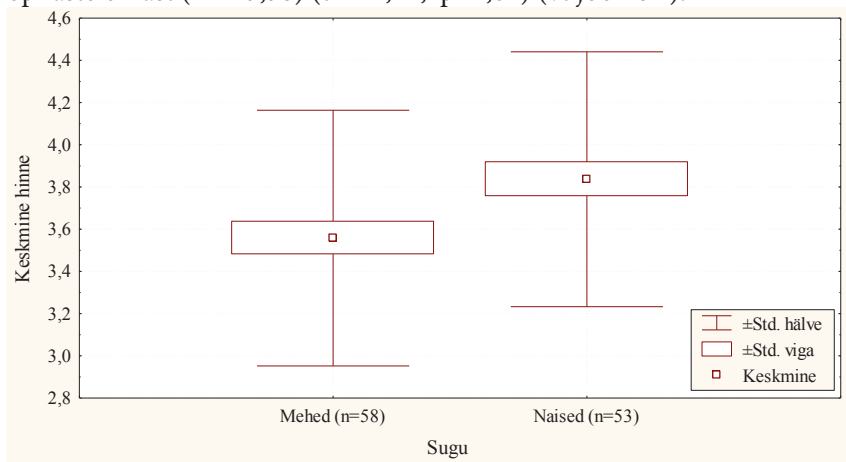
Kõiki vastuseid kokku võttes saab läbiviidud analüüsi põhjal väita, et SKA üliõpilased eelistavad pigem õppida enda jaoks, et arendada ennast ja saada teadmisi. Samuti ollakse nõus panustama materjali omandamisse, eriti kui see on huvitav ja võimaldab kogeda midagi uut. Takistusi selle kõige juures võib aga tekitada hirm läbikukkumise ees ning soov selleks kõige võimalikult vähe panustada — saada võimalikult minimaalse sisendiga võimalikult maksimaalne tulemus. Tähelepanuta ei tohi jätta ka asjaolu, et õppetöövälisel ajal kulutavad üliõpilased kordi rohkem aega muudele tegevustele ja kaasüliõpilastega suhtlemisele kui õppimisele. Seega peaks õppejõu valitud või loodud õppematerjal olema uudne ja huvitav, õppemeetodid arendavad ning ka kooliväliselt kaasüliõpilastega suhtlemist võimaldavad, kus siis grupitööd võiksid järjest rohkemas mahu välja vahetada individuaaltöid. Hirmu läbikukkumise ees saab vähendada, kui üliõpilastele anda rohkem infot ja kontrolli oma tulemuse kujunemise üle nii ühe aine kui ka kogu õppetsükli sees. Samuti vähendab hirmu läbikukkumise ees õppematerjali jõukohasus nii sisu kui ka mahu osas — kuna üliõpilane ei pruugi, eriti esimestel kursustel, osata oma aega õppimise jaoks optimaalselt jagada, siis on palju abi õppejõu poolt ainesse sisse planeeritud vaheetappidest ja -sooritustest.

⁴¹ Eesti Üliõpilaskondade Liit. Eesti üliõpilaste sotsiaal-majanduslik uuring 2005/2006, *supra nota* 30.

3.2. Keskmiste võrdlused

Keskmine hinne ja soolised erinevused. Kui kirjanduse põhjal⁴² võis eeldada, et võimalik õpimotivatsiooni ja -hoiakute ning õppetööle pühendumisega seondud muutuja on üliõpilaste keskmine hinne, siis analüüsi käigus selgus, et keskmine hinne ei anna antud valimil ühelgi juhul olulisi seoseid ($p > ,05$) teiste muutujatega. Enamgi veel, enamik korrelatsioone teiste muutujatega on nullilähedased, kus ainus olulisusele lähenev positiivne seos ilmneb sisemise motivatsiooni puhul. Seega, antud valimi ja tulemuste puhul esimene hüpotees, mis väitis, et kõrgem keskmine hinne seostub kõrgema sisemise motivatsiooni, sügava õpihoiaku ning õppetööle pühendumisega, kinnitust ei leidnud.

Keskmiste võrdluses eristuvad hinded oluliselt vaid soost lähtuvalt, kus naissoost üliõpilaste keskmine hinne ($m = 3,84$) on oluliselt kõrgem meessoost üliõpilaste omast ($m = 3,56$) ($t = -2,42$; $p = ,02$) (vt joonis 2).



Joonis 2. Keskmise hinde võrdlus sugude lõikes

Soost lähtuvalt saab veel väita (vt tabel 1), et lisaks kõrgemale keskmisele hindele eristuvad naissoost üliõpilased ka kõrgema sisemise motivatsiooni ning sügavama õpihoiaku poolest. Seega kinnitavad SKA tulemused neid varasemaid uuringuid, mis väidavad, et naissoost üliõpilased on kõrgema keskmise hindega.⁴³ Samuti leidis kinnitust hüpotees, mis väitis, et naissoost üliõpilased erinevad meessoost üliõpilastest kõrgema sisemise motivatsiooni ning sügava õpihoiaku poolest.

⁴² Biggs, Tang, *Õppimist väärtustav õpetamine, supra nota 7*; Jansen, Bruinsma, „Explaining Achievement”, *supra nota 20*; Ullah, Wilson, „Students’ academic success, supra nota 26.

⁴³ Jansen, Bruinsma, „Explaining Achievement”, *supra nota 20*.

Tabel 1. Meessoost ja naissoost üliõpilaste keskmiste võrdlus

	Mehed n=87			Naised n=69			t	p
	n	m	sd	m	sd			
Sisemine motivatsioon	153	3,83	0,67	4,27	0,67	-4,75	,00	
Motivatsioon (kokku)	152	3,55	0,52	3,84	0,46	-3,52	,00	
Sügav õpihoiak (motiiv)	153	1,82	0,43	1,97	0,39	-2,25	,03	
Sügav õpihoiak (strateegia)	153	2,76	0,67	2,96	0,56	-1,98	,05	
Sügav õpihoiak (kokku)	153	2,29	0,46	2,47	0,40	-2,50	,01	

Märkus: n- osalejate arv, m-keskmine, sd- standardhälve.

Sellel, et keskmine hinne ei andnud olulisi seoseid ning ei eristanud gruppe enamikus võrdlustes, võib olla mitmeid põhjuseid. Näiteks asjaolu, et mitte kõik vastanud ($n = 46$) ei märkinud ära oma keskmist hinnet ega andnud ka nõusolekut selle kasutamiseks, mistõttu jäi analüüsi vaid 70% andmeid. Mõjutada võib ka asjaolu, et vastanute keskmine hinne oli 3,69 ($\pm 0,62$; vahemikus 2 - 4,9), mis on pisut üle varasemate aastate SKA keskmiste hinnete (2007/08 – 3,65; 2008/09 – 3,62).⁴⁴ Sealjuures alla 3,0 on vaid mõne vastanu keskmine hinne, mis kõik kokku viitab asjaolule, et osalejate löikes on valim kallutatud edukamate üliõpilaste suunas, vähendades selliselt tulemuste variatiivsust, mis on vajalik seoste ilmnemiseks.

3.2.1. Õppevormist tulenevad erinevused

Õppevormist tulenev keskmiste võrdlus on välja toodud tabelis 2. Tabeli 2 põhjal saab väita, et SKA päevaõppe üliõpilastele on pigem iseloomulik väline motivatsioon — neid motiveerib õppima teiste heakskiit või eeskuj, diplom ning hea töökoht ja sissetulek tulevikus.

Tabel 2. Keskmiste võrdlus õppevormide löikes

	Päevaõpe n=64			Kaugõpe n=93			t	p
	n	m	sd	m	sd			
Õppetööle kulutatud aeg (päevas)	124	2,15	1,77	1,58	1,24	2,10	,04	
Kaasüliõpilastega suhtlemisele kulutatud aeg (päevas)	116	6,52	7,84	1,15	2,16	5,31	,00	
Kaasüliõpilastega suhtlemisele kulutatud aeg (nädalas)	120	20,62	14,33	3,81	4,51	9,55	,00	
Huvi õppetööväliste tegevuste vastu	135	2,20	1,00	1,19	1,00	5,80	,00	
Suhtlemine kolledžiga	152	1,82	0,64	1,53	0,74	2,45	,02	
Väline motivatsioon	153	3,49	0,58	3,23	0,57	2,64	,01	
Sügav õpihoiak	154	2,28	0,42	2,42	0,44	-1,99	,05	

Märkus: n- osalejate arv, m-keskmine, sd- standardhälve

⁴⁴ Sisekaitseakadeemia. Õppetöö tulemuste analüüs, *supra nota* 4.

Võrreldes kaugõppes õppivate üliõpilastega kulutavad päevaõppes õppijad õppetööväliselt õppimisele päevas rohkem aega, suhtlevad rohkem kolledžiga ja kaasüliõpilastega ning neid huvitavad ka rohkem õppetöövälised tegevused. Kaugõppe üliõpilane on seevastu aga sisemiselt motiveeritum ja nõus rohkem panustama materjali omandamisse. Seega on kaugõppes õppijatele pigem omased mittetraditsiooniliste üliõpilaste õpihoiak ja -motivatsioon,⁴⁵ mis ühtib teooria osas välja toodud oletusega, et SKA kaugõppe üliõpilased on oma olemuselt mittetraditsioonilised. Kinnitust leidis ka hüpotees, mis väitis, et kaugõppe üliõpilased erinevad päevaõppe üliõpilastest kõrgema sisemise motivatsiooni, sügava õpihoiaku ning vähema õppetööle pühendumise poolest. Kuna uuringus osalenud päeva ja kaugõppijate keskmine hinne oluliselt ei erinenud, on võimalik kirjeldada olukorda selliselt, et kui õpilast ei motiveeri niivõrd välised tegurid ja samas ollakse motiveeritud õppima ja õppimisele on võimalik läheneda sügavast õpihoiakust tulenevalt, siis isegi oluliselt väiksema õppimisele kulutatud aja tingimustes on tulemus sama.

Kuna juba eelpoolkirjeldatud soolised erinevused andsid alust oodata nende mõju ka õppevormide lõikes, siis uuriti mees- ja naissoost üliõpilaste vastuseid eraldi. Analüüsist ilmselg, et õppevormist tulenevalt on oluliselt rohkem soolisi erinevusi päevaõppes. Päevaõppes (meessoost üliõpilasi 30, naissoost 26) eristuvad naisüliõpilased oluliselt kõrgemate keskmiste tulemuste poolest välimise ($t = -2,31$; $p = ,02$), sisemise ($t = -3,78$; $p = ,00$) ning kogumotivatsiooni ($t = -3,57$; $p = ,00$) skaalal; ning õpihoiakutelt sügava õpihoiaku motiivi ($t = -2,10$; $p = ,04$), strateegia ($t = -2,19$; $p = ,03$) ja kogu sügava hoiaku ($t = -2,67$; $p = ,01$) skaaladel. Kaugõppes (meessoost üliõpilasi 30, naissoost 26) eristuvad naissoost üliõpilased kõrgema sisemise motivatsiooni ($t = -2,96$; $p = ,00$) ning meessoost üliõpilased kogu pindmise õpihoiaku ($t = 2,23$; $p = ,03$) ja selle motiivi osas ($t = 2,26$; $p = ,03$). Eelnevat kokku võttes saab öelda, et päevaõppe naissoost üliõpilased on võrreldes meessoost üliõpilastega motiveeritumad ning nad on nõus rohkem panustama materjali omandamisse. Kaugõppes õppivad naissoost üliõpilased õpivad rohkem enda pärast, st neid motiveerivad teadmised, huvitav õppetegevus, enesearendamine, hea enesetunne, rahulolu õppimisest ja hea haridus. Seevastu motiveerib kaugõppes õppivaid mehi rohkem hirm läbipõrumise ees ning neid mõjutab enam kaugõppe õppevormile omane suurem iseseisva töö osakaal. Lähtudes teoorias püstitatud oletusest⁴⁶, saab väita, et SKA naissoost kaugõppijad sarnanevad mittetraditsiooniliste õppijatega,⁴⁷ seevastu meessoost õpilased kaugõppijatega.⁴⁸

⁴⁵ Philibert, Allen, Elleven, „Nontraditional students in community colleges“, *supra nota* 18.

⁴⁶ Vt eespool.

⁴⁷ Cross, „Our changing students“, *supra nota* 19.

⁴⁸ Valk, *et al.*, „Kuidas toetada sügavat õppimist“, *supra nota* 17.

Kui võrrelda naissoost päevaõppe üliõpilasi kaugõppega, eristub päevaõpe oluliselt keskmiselt kõrgemate tulemuste poolest välise ($t = 3,03$; $p = ,00$) ja kogumotivatsiooni ($t = 2,84$; $p = ,01$) ning pindmise koguõpihoiaku ($t = 2,19$; $p = ,03$) ja selle strateegia ($t = 2,43$; $p = ,02$) osas. Samuti kaasüliõpilastega suhtlemisel nii päevas, nädalas kui ka kuus ($p \leq 0,00$). Meessoost päevaõppijaid eristab kaugõppijatest lisaks oluliselt madalamale sügavale õpihoiakule ($t = -2,27$; $p = ,03$) sarnaselt naissoost õppuritega tihedam suhtlemine kaasüliõpilastega päevas, nädalas, kuus ($p \leq 0,00$), samuti tihedam suhe kolledžiga. Kokkuvõtvalt suhtlevad nii naissoost kui ka meessoost päevaõppes õppijad rohkem oma kaasõppijatega ning naissoost päevaõppijaid motiveerib rohkem õppima teiste heakskiit või eeskuju, diplom ning hea töökoht ja sissetulek tulevikus, samuti loodavad nad rohkem materjali päheõppimisele kui sellest sisuliselt aru saamisele.

Tulles tagasi tabelis 2 esitatud tulemuste juurde, võib kokkuvõtvalt väita, et õpimotivatsiooni ja -hoiakute puhul on võimalik kirjeldada õppevormist lähtuvat sooliste erinevuste mõju. Nii päevaõppe üliõpilaste kõrgema välise motivatsiooni kui ka kaugõppe üliõpilaste sügava õpihoiaku osas ilmnedid olulised erinevused just naissoost lähtuvalt. Samas ei ilmnunud päevaõppe osas sooliseid erinevusi kaasüliõpilastega suhtlemises.

3.2.2. Erialadest tulenevad erinevused

Erinevate erialade keskmiste võrdlus on kajastatud tabelis 3. Kuna erinevaid erialasid, mida võrrelda, on 7, kasutati keskmiste võrdluseks ANOVA't. Tabelis 3 on näha õpimotivatsiooni, õpihoiakute ning õppetöle pühendumise keskmised tulemused erialade lõikes.

Tabel 3. Keskmiste võrdlus erialade lõikes

	B n=15	K n=23	F n=32	H n=20	P n=20	R n=15	M n=25	F	p
Kogumotivatsioon	3,47	3,69	3,90	3,69	3,75	3,45	3,56	2,06	,05
Sisemine motivatsioon	3,69	4,08	4,31	4,08	4,08	3,91	3,84	2,15	,04
Pindmine õpihoiak	2,38	2,21	2,43	2,13	2,29	2,35	2,60	2,43	,02
Pindmine õpihoiak (motiiv)	2,50	2,30	2,45	2,10	2,36	2,43	2,46	2,21	,04
Sügav õpihoiak (strateegia)	2,43	2,98	2,80	2,95	2,96	3,12	2,71	2,12	,06
Kaasüliõpilastega suhtlemisele kulutatud aeg (päevas)	3,33	2,25	6,14	0,65	1,00	2,40	5,94	2,54	,02
Kaasüliõpilastega suhtlemisele kulutatud aeg (nädalas)	14,08	9,18	14,41	3,39	4,25	8,62	12,00	2,23	,04
Huvi õppetööväliste tegevuste vastu	2,20	1,76	1,65	0,56	1,07	1,91	2,00	4,78	,00

Märkus: n=108-151, n- osalejate arv; B-piirivalve, K-korrektsoon, F-maksundus ja toll, H-haldus; P-politsei, R-pääste, M-sisejulgeoleku magister

Tabelis on kajastatud vaid nende muutujate keskmised tulemused, mis andsid olulisi erinevusi. Selleks et välja selgitada, milliste konkreetsete erialade vastajate vahel esinesid olulised erinevused, võrreldi kõiki erialasid omavahel eraldi. Selle põhjal selgus, et korrektsiooni ja maksunduse ja tolli, piirivalve ja sisejulgeoleku magistri ning halduse ja pääste erialade vahel ei esinenud üheski tabelis välja toodud muutuja osas olulisi erinevusi.

Õpimotivatsioonis erinevad sisemise motivatsiooni osas oluliselt vaid maksunduse ja tolli eriala üliõpilased, kellel on keskmiselt kõrgem motivatsioon võrreldes piirivalve [F (1,44) = 10,14; p = ,03], pääste [F (1,44) = 4,50; p = ,04] ja sisejulgeoleku magistriga [F (1,54) = 7,11; p = ,01].

Õpihoiakutes erineb sisejulgeoleku magistriõpe oluliselt kõrgema pindmise motivatsiooni ning selle motiivi alaskaala poolest võrreldes korrektsiooni [F (1,45) = 7,70; p = ,00]; F (1,45) = 5,97; p = ,02], halduse [F (1,43) = 12,59; p = ,00]; F (1,43) = 13,50; p = ,00] ning politsei [F (1,43) = 6,03; p = ,02]; F (1,43) = 6,73; p = ,01] erialadega. Lisaks erinevad kogu pindmises õpihoiakus maksunduse ja tolli eriala üliõpilased halduse omadest oluliselt kõrgema pindmise õpihoiaku [F (1,48) = 4,12; p = ,05] ning sisejulgeoleku omadest oluliselt madalama õpihoiaku [F (1,54) = 4,29; p = ,01] poolest. Sügava õpihoiaku puhul ilmnes, et piirivalve eriala vastanud erinesid oluliselt madalama strateegia skoori poolest korrektsiooni [F (1,35) = 8,17; p = ,01], halduse [F (1,33) = 5,92; p = ,02], politsei [F (1,33) = 4,15; p = ,05] ning pääste [F (1,28) = 12,58; p = ,00] eriala vastanutest.

Kõige rohkem erinevusi erialade lõikes esines **õppetööle pühendumises**. Kõige enam esines olulisi erinevusi kaasüliõpilastega suhtlemise osas ning huvis õppetööväliste tegevuste vastu. Näiteks päevas suhtlevad halduse ja politsei üliõpilased kaasüliõpilastega oluliselt vähem kui piirivalve [F (1,27) = 16,21; p = ,00]; F (1,33) = 13,75; p = ,00], maksunduse ja tolli [F (1,37) = 4,69; p = ,04]; F (1,36) = 6,48; p = ,01] ja sisejulgeoleku üliõpilased [F (1,32) = 8,98; p = ,00]; F (1,31) = 7,47; p = ,01], lisaks suhtlevad halduskorralduse üliõpilased oluliselt vähem ka korrektsiooni [F (1,52) = 3,36; p = ,04] ja päästeteenistuse [F (1,40) = 4,20; p = ,02] eriala üliõpilastest. Oma huvi õppetööväliste tegevuste vastu märkisid halduskorralduse eriala üliõpilastest oluliselt kõrgemaks peaaegu kõigi (v.a politsei) erialade esindajad, kus siis sarnaselt märkisid politsei eriala üliõpilased madalamat huvi võrreldes piirivalveteenistuse [F (1,28) = 8,09; p = ,01], korrektsiooni [F (1,34) = 5,01; p = ,03] ning sisejulgeoleku [F (1,38) = 7,58; p = ,01] üliõpilastega. Kui huvi osas õppetööväliste tegevuste vastu eristusid halduskorralduse ja politsei erialade üliõpilased, siis õppetööväliste tegevustele päevas kulutatud aja osas

erinesid päästeteenistuse eriala üliõpilased oluliselt piirivalveteenistuse [F (1,23) = 6,44; p = ,01)], korrektsiooni [F (1,31) = 7,27; p = ,01)], maksunduse ja tolli [F (1,34) = 5,82; p = ,02)] ja politsei [F (1,28) = 7,82; p = ,00)] eriala üliõpilastest.

Kokkuvõtvalt saab erialadest lähtunud analüüsi põhjal väita, et uuringus osalenud üliõpilastest sarnanesid oma vastustes korrektsiooni ning maksunduse ja tolli eriala, piirivalveteenistuse ning sisejulgeoleku eriala ja halduskorralduse ning päästeteenistuse eriala üliõpilased. Kõige vähem esines erialade lõikes erinevusi motivatsiooni osas, pisut rohkem õpihoiakute osas ning kõige rohkem erineti õppetöole pühendumise osas. Kokkulangevusi ja erinevusi erialade lõikes saab põhjendada mitmeti. Õppevormist ja soost lähtunud analüüsi põhjal võis eeldada soolisi erinevusi ka erialade lõikes. Kahjuks ei võimaldanud gruppide väiksus teha täiendavaid usaldusväärseid analüüse. Samuti mõjutab moodustunud gruppide väiksus juba läbi viidud analüüsi kirjeldusjõudu ja ülevaatlikkust. Näiteks võib sooliste erinevuste kaudu seletada, et kuna halduskorralduse eriala vastanud olid kõik kaugõppijad ja enamuses naissoost, siis on nende puhul on põhjendatud ka erialade lõikes ilmnenu kõrge siseimine motivatsioon ning vähene kaasüliõpilastega suhtlemisele kulutatud aeg. Erinevalt näiteks piirivalve erialast, kus enamuse vastanuid olid päevaõppest ning meessoost, mida saab seostada suhteliselt madala sisemise motivatsiooni ning kõrge pindmise õpihoiakuga.

Kokkuvõte

Antud artikli eesmärgiks oli laiemalt vastata küsimusele, milline on SKA üliõpilaste õpimotivatsioon, õpihoiak ja pühendumine õppetöole. Konkreetsemalt aga anda vastuseid küsimustele, kas ja millisel määral seostuvad õpimotivatsioon, -hoiakud ning õppetöole pühendumine keskmise hindega; kas õpimotivatsioonis ja hoiakutes esineb soolisi erinevusi ning millised need on ning kas ja kuivõrd üliõpilaste õpimotivatsioon ja hoiak ning õppetöole pühendumine erineb lähtuvalt õppevormist ja erialast? Samuti oli artikli ülesandeks tõestada või ümber lükata uurimisküsimustest lähtuvad hüpoteesid. Püstitatud hüpoteeside kontrollimisel selgus, et õppevormist, soost ja erialast lähtuvalt erinevad üliõpilased oma õpimotivatsiooni, õpihoiakute ja õppetöole pühendumise poolest, samas polnud need tegurid antud valimil kuidagi seotud keskmise hindega. Viimane asjaolu vajab kindlasti edasist uurimist, sest kui peaks ilmnema, et õpihoiakud, motivatsioon ning pühendumine pole kuidagi seotud õppurite hinnetega, vajaks ülevaatamist kogu õpetamise ja õppemeetodite ning väljundite hindamise senine lähenemine.

Õppevormist lähtuvalt ilmnes uuringu tulemustest, et päevaõppele on iseloomulikum väline motivatsioon ja aktiivne kaasüliõpilastega suhtlemine. Erialast tulenevalt aga, et kõrge sisemise motivatsiooniga paistavad silma maksunduse ja tolli eriala üliõpilased ja et pindmine õpihoiak on kõige omasem sisejulgeoleku ning maksunduse ja tolli üliõpilastele ning õppetöövälisete tegevustele pühendumisega eristusid teistest oluliselt päästeteenistuse üliõpilased. Need uuringu tulemused osutavad vajadusele rohkem arvestada asjaoluga, et üliõpilased eelistavad ka õppetööväliselt palju aega koos veeta. Näiteks kasutada õppetöös rohkem kaasüliõpilastega suhtlemist võimaldavaid iseseisva töö vorme nagu grupitööna valmivad ettekanded, lahendused probleemipüstitusele, miniuuringud jne. Seejuures on oluline toetada sellise õppetegevuse toimumist õppetöövälisel ajal, näiteks õpiringide või õhtuste mitteformaalsete seminari-de läbiviimise näol.

Käesoleva artikli üheks olulisemaks tulemuseks õppevormist tulenevate erisuste kirjeldamise kõrval on soost tulenevate erisuste kirjeldamine, eriti sama õppevormi lõikes. Kuna eelduslikult tähistavad SKA kontekstis kaugõppe üliõpilased ühtlasi ka mittetraditsioonilisi üliõpilasi, siis oli oluline saada selgust, kellena nad käituvad oma õpimotivatsioonilt ja -hoiakutel. Kui õppevormist tulenevalt võis järeldada, et kaugõppijad käituvad paljuski mittetraditsioonilistena, siis sugudevaheline võrdlus lisas, et mittetraditsioonilistena käituvad pigem naissoost üliõpilased ning meessoost üliõpilastele on omasemad kaugõppijatele omistatavad tunnused. Nimetatud aspekti on oluline arvestada õppeprotsessis õppemeetodite valimisel. Naissoost kaugõppe üliõpilaste puhul osutuksid tõenäoliselt toimivamaks need meetodid, mis toetuvad sisemisele motivatsioonile ja sügavale õpihoiakule (näiteks materjali sügavamalt töötlust ning enesearengut võimaldavad ülesanded). Meessoost kaugõppe üliõpilaste puhul oleks aga oluline vältida õppemeetodeid, mis toovad esile pindmise õpihoiaku (näiteks vähese praktilise väljundiga ülesanded, lühikeste tähtaegade ja segaste eesmärkidega ülesanded). Kindlasti vajaks edasistes uuringutes suuremal valimil täiendavat käsitlust sooliste erinevuste mõju erialade ja õppevormide lõikes õpihoiakutele ja -motivatsioonile ning akadeemilisele edukusele.

Lisaks vajab käesoleva analüüsi põhjal, mille tulemustest selgus, et erialati on üliõpilaste õpihoiakud ja -motivatsioon erinevad, edasist analüüsimist erialade õpetamismetoodika. Varasemad uuringud⁴⁹ on kinnitanud, et õppejõu(dude) tegevus mõjutab üliõpilase motivatsiooni ja hoiakuid ning seetõttu on oluline analüüsida, milliseid õpetamismetoodikaid rakendatakse SKA-s ning milline on nende mõju üliõpilaste õpimotivatsioonile, -hoiakutele ja õppetööle pühendumisele. Samuti vajab edasist uurimist, kuid võrd mõjutab käitumist õppe-

⁴⁹ Biggs, Tang, *Õppimist väärtustav õpetamine, supra nota 7.*

situatsioonis asjaolu, et nii inimeste hoiakud üldisemalt kui ka isikuomadused mõjutavad nende erialavalikut ning hilisemat toimetulekut. Nende võimalike mõjutegurite väljaselgitamine polnud antud uuringu eesmärgiks, küll aga võib see pakkuda edasisist huvi kõrghariduse kvaliteedi tagamise tegurite väljaselgitamisel ja nendega arvestamisel.

LISA A. Koguvalimi vastuste keskmised tulemused

	<i>n</i>	<i>m</i>	<i>sd</i>	<i>min</i>	<i>max</i>
Keskmine hinne	111	3,69	0,62	2	4,9
Kogumotivatsioon (1-ei motiveeri üldse ... 5-motiveerib väga palju)	153	3,68	0,51	2	5
Väline motivatsioon	153	3,33	0,58	1,75	5
Sisemine motivatsioon	154	4,03	0,62	1	5
Koguõpihoiak (1 - ei nõustu üldse ... 5 nõustun täielikult)	153	2,38	0,34	1,38	3,5
Sügav õpihoiak (motiiv)	154	1,89	0,41	0,5	3,25
Sügav õpihoiak (strateegia)	154	2,85	0,63	1	4,25
Pindmine õpihoiak (motiiv)	154	2,44	0,71	1	4,75
Pindmine õpihoiak (strateegia)	153	2,32	0,67	1	4,25
Sügav õpihoiak (kokku)	154	2,37	0,44	1	3,25
Pindmine õpihoiak (kokku)	153	2,38	0,58	1	4,25
Õppetööle kulutatud aeg (päevas)	124	1,80	1,49	0	9
Õppetööle kulutatud aeg (nädalas)	142	8,71	7,22	0	50
Õppetööle kulutatud aeg (kuus)	116	23,29	16,25	0	101
Õppetöövälised tegevused	157	2,68	1,22	1	7
Õppetööväliste tegevuste kulutatud aeg (päevas)	129	4,86	4,67	0	24
Õppetööväliste tegevuste kulutatud aeg (nädalas)	118	19,67	15,21	0	58
Õppetööväliste tegevuste kulutatud aeg (kuus)	105	44,27	41,51	0	236
Suhtlemine kolledžiga (0-üldse mitte ... 4- väga palju)	152	1,64	0,71	0	4
Kaasüliõpilastega suhtlemisele kulutatud aeg (päevas)	116	3,47	5,99	0	50
Kaasüliõpilastega suhtlemisele kulutatud aeg (nädalas)	120	9,69	12,20	0	50
Kaasüliõpilastega suhtlemisele kulutatud aeg (kuus)	105	24,72	32,17	0	240
Huvi õppetööväliste tegevuste vastu (1-üldse mitte ... 5-väga palju)	135	1,59	1,12	0	4

Märkus: n-osalejate arv, m-keskmine, sd- standardhälve, min- minimaalne antud vastus, max- maksimaalne hinnang; motivatsiooni ning õpihoiaku küsimustike puhul on arvutatud skaalade keskmised.

SUMMARY

Study motivation, approach to learning and commitment to study of the students of the Estonian Academy of security Sciences

Keywords: intrinsic and extrinsic study motivation, surface and deep approach to learning, commitment to study.

The performance of studies in institutions of higher education depends on the students' level of commitment to study, which in turn depends on study motivation and the approach to learning. If we were to evaluate the performance of studies based on the average grade and the proportion of dropouts, it appears that the average grade of the students of the Academy of Security Sciences has decreased and the dropout rate has increased in recent years. This article intends to find answers to the questions regarding the students' study motivation, their approach to learning and commitment to study, such as to which extent these factors are associated with the average, which gender related differences can be found in the matter and to which extent these factors differ from each other based on the form of study and the specialty. During the survey, a web-based interview was performed with day students and distance students of professional higher education, as well as with distance students of the Master's program. The results of the research showed that outside the academic hours, the students of the day studies spend significantly more time on studies as well as on other activities than the students of distant learning and their extrinsic motivation was significantly higher. The most important gender-resulting difference was in the approach to learning of distance students, where the attitude of female students was significantly higher and deeper, which is non-typical of distance students, thereby resembling non-traditional learners. By contrast, male students were prominent by a significantly higher surface approach to learning typical of distance learners. In order to support the internal motivation of students and to deepen the approach to learning, while choosing teaching methodologies, more attention should be paid to the particularities of a specific target group and to encouraging and supporting learning outside of school hours.

Inga Karton
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia
E-mail: inga.karton@sisekaitse.ee
Tel: +372 696 5464

Kätlin Vanari
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia
E-mail: katlin.vanari@sisekaitse.ee
Tel: + 372 696 5487

Jaanika Mägi
Tallinna Ülikooli magistrant
E-mail: jansa27@gmail.com

Dokumendist teostuseni: väljundipõhise hindamise rakendumine politsei ja piirivalveteenistuse õppekavadel

Kätlin Vanari

Sisekaitseakadeemia õppeosakonna juhataja, HinKa projektitäitja, õppejõud

Einike Pilli

HinKa projektijuht, koolitaja

Sissejuhatus

Viimastel aastatel on nii Euroopa kui sellega kohanduv Eesti kõrgharidus läbi elanud mitmeid muudatusi, mis on pigem revolutsioonilist kui evolutsioonilist laadi. Paradigmaatiliselt võib uue lähenemise rõhuasetust kirjeldada õppijakeskse õpiväljundi-põhise õppekavareformina, millega kaasneb mitmeid muutusi õppe eesmärgistamises, hindamises ja õppeprotsessi juhtimises.

Eestis on üleminek väljundipõhistele õppekavadele toimunud kahe etapina: alates 2008/2009. õa on kõik kõrgharidusõppe õppekavad kirjeldatud väljundipõhiselt¹ ning alates 2010/2011. õa rakendatakse uut kõrgharidusastme hindamissüsteemi.² Kirjeldatud muudatused on toimunud ka Sisekaitseakadeemias.

Väljundipõhise õppe teoreetikut³ arvates tähendab väljundipõhine õppekavareform eelkõige muutusi õpitu hindamises. Õpiväljundites kirjeldatud teadmised, oskused ja hoiakud saavutatakse, kui nendest juhitudakse ka õppe- ja hindamistegevustes. Hindamine on oluline seepärast, et selle kaudu saab tagasisidet nii kavandatud õpiväljundite adekvaatsuse, valitud õppemetoodika tõhususe kui lõpetajate valmisoleku kohta tööturul toime tulla. Hindamise analüüsimise abil selgub ka, kuivõrd hästi on õppejõud mõistnud väljundipõhise õppekavaarenduse keskseid põhimõtteid. Lõpuks iseloomustab hindamine kõige laiemas tähenduses ka seda, mida õppejõud kõige enam oma aines väärtustab ehk mida ta ise peab õpiesmärkideks.

¹ Kõrgharidusstandard, vastu võetud 18.12.2008 Vabariigi Valitsuse määrusega nr 178 — RT I 2008, 57, 322.

² „Ühtne hindamissüsteem kõrgharidustasemel, koos diplomi kiitusega (*cum laude*) andmise tingimustega”, vastu võetud 27.10.2009 Haridusministri määrusega nr 71 — RTL 2009, 82, 1190.

³ Biggs, J. & Tang, C., *Õppimist väärtustav õpetamine ülikoolis* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2008); Moon, J., *The Module and Program Development handbook* (London: Kogan Page Limited, 2002); Proitz, T., *Learning outcomes: what are they? Who defines them? When and where are they defined?* (Published online: Springer Business and Science Media, 2010).

Suurte, mõtteviisi muutust sisaldavate reformide keskseks küsimuseks on, kas reform jääb formaalseks või kaasneb sellega mõtteviisi muudatus huvipooltes ja sellest tulenevalt muutus praktikas. Eriti oluline on küsimus post-kommunistlikus Eestis, kus on pikka aega praktiseeritud vastuseisu „ülevalt“ tulevatele muudatustele ning õpitud nendega nii toime tulema, et ametnikud on rahul; ise aga jätkatakse nii, nagu on harjutud ja õige tundub. Dokumendid vormistatakse vastavalt muutunud nõuetele, kuid tegelikus elus lähtutakse senistest arusaamadest. Tekib probleem, milline on hindamise vastavus kavandatud õpiväljunditele õppekorralduslikes dokumentides ja tegelikus õppeprotsessis. Sellest lähtuvalt viidi 2010. aastal programmi „Primus“ raames läbi analüüs „Hindamise vastavus kavandatud õpiväljunditele“ (HinKa).

1. Metoodika kirjeldus

Analüüs viidi läbi kahel Sisekaitseakadeemia rakenduskõrgharidusõppe õppekaval. Analüüsitavateks õppekavadeks valiti politsei ja piirivalveteenistuse õppekavad, sest politsei õppekavas on õppija kompetentse kirjeldatud ja hinnatud juba alates 2004/2005. õppeaastast, kuid piirivalveteenistuse erialal alates 2008/2009. õppeaastast. Alates 2010/2011. õppeaastast toimub aga nimetatud erialade integreerimine ühtseks politseiteenistuse erialaks. Ühiseks õppekavaks koondumisest tuleneb praktiline vajadus kujundada õpetegevus.

Metoodika töötati välja tuginedes varasematele uuringutele⁴ antud temaatikas. Uuring toimus kahes etapis: 1) õppekorralduslike dokumentide analüüsimine; 2) õppejõudude intervjuerimine ja tulemuste analüüsimine.

Esimeses etapis kasutati andmete kogumiseks õppekorralduslikke dokumente (aineprogrammid, kalenderplaanid), mis annavad esmase informatsiooni kavandatud õpiväljunditest ning hindamisest⁵. Õppekorralduslike dokumentidena koguti uuringu raames Sisekaitseakadeemia õppeinfosüsteemist 2009/2010. õppeaastal politsei eriala IV kursusel (4 õppeainet) ja piirivalveteenistuse I kursusel toimuvate õppeainete kalenderplaanid ja aineprogrammid

⁴ Robley, W., Whittle, S. & Murdoch-Eaton, D., „Mapping generic skills curricula: a recommended methodology“, 29 *Journal of Further and Higher Education* (2005), No 3, pp 221–223.

⁵ *Ibid*, pp 221–231; Bers, T. H., Davis, B. D. & Taylor, B., „The Use of Syllabi in Assessments: Unobstrusive Indicators and Tools for Faculty Development“, 12 *Assessment Update* (2000), No 3; Holsgrove, G. J., Lanphear, J. H. & Ledingham, I., „Study Guides: an essential student learning tool in an integrated curriculum“, 20 *Medical Teacher* (1998), No 2; Drew, S., „Students' perceptions of their learning outcomes“, 3 *Teaching in Higher Education* (1998), Issue 2.

(12 õppeainet). Valimisse kuulusid kõik õppeained, mida 2009/2010. õppeaastal õpetati. Õppekorralduslike dokumentide analüüsimiseks kasutati tavapärasit sisuanalüüsi, mille käigus loeti analüüsitavaid dokumente korduvalt⁶ kahe uurimisgrupi liikme poolt ning võrreldi tulemusi omavahel. Dokumentide sisuanalüüsi aluseks olid teoreetiliste lähtekohtade alusel⁷ operatsionaliseeritud õpiväljundite ja hindamise kirjelduste tunnused.

Õppekorralduslikes dokumentides ei pruugi olla piisavalt informatsiooni või on informatsioon mitmetitõlgendatav, mistõttu on vajalik andmete täiendav kogumine. Ka varasemad uuringud⁸ õpiväljundite ja hindamise teemal on osutanud vajadusele dokumentide kõrval kasutada täiendavaid meetodeid. Teises etapis kasutati andmete kogumise meetodina õppejõudude poolstruktureeritud intervjuud, mis on sobilik meetod kogumaks uuritavate subjektiivseid teooriaid.⁹ Intervjuude läbiviimiseks kasutati poolstruktureeritud küsimustikku, mis koosnes kolmest osast: a) õppejõu selgitus õppeainele; b) õppejõu selgitused õppeaine hindamisele; c) õppejõu üldine arusaam hindamisest.

Intervjuu küsimustikus kasutati õppejõudude mõtlemise ja tegevuse iseloomustamiseks väljendit „kõige olulisem“. Selle kaudu püüti väljapool väljundipõhise õppekava standardsõnavara selgitada, milliseid õppijate pädevusi peavad õppejõud oma õpetatavas aines kõige olulisemaks ja millest lähtuvad nad hindamisel. Sellise „kolmanda muutuja“ sissetoomist on kasutatud ka teistes uuringutes,¹⁰ et paremini mõista kahe keskse muutuja suhet. Hindamise vastavust kavandatud õpiväljunditele on võimalik hinnata, võrreldes „kõige olulisemat“ õpiväljundite ja hindamisega. Väljundipõhise õppe põhimõtetele vastab olukord, mida kirjeldab õpiväljundite ja hindamise vastavusmudel (joonis 1), kus „kõige olulisem“ on selgelt kajastatud nii õpiväljundites kui hindamises ja moodustab kolmnurga võrdsed küljed, tipuks on õppeaine kõige olulisem sisu. See mudel oli uuringu koostamise aluseks.

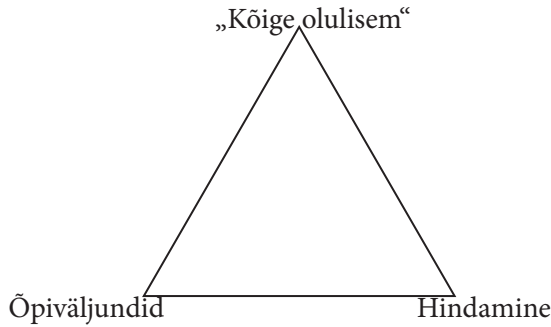
⁶ Laherand, M.-L., *Kvalitatiivne uurimisviis* (Tallinn: Infotrükk, 2008).

⁷ Biggs & Tang, *Õppimist väärtustav õpetamine ülikoolis*, *supra nota 3*; Muldoon, N. & Lee, C., „Formative and Summative Assessment and the Notion of Constructive Alignment“ — Frankland, S. (ed), *Enhancing teaching and Learning through Assessment* (Springer, 2007), pp 98–108.

⁸ Bers, Davis & Taylor, „The Use of Syllabi in Assessments“, *supra nota 5*; Lucas, U., Cox, P., Croudace, C. & Milford, P., „Who writes this stuff?': students' perceptions of their skills development“, *9 Teaching in Higher Education* (2004), No 1, pp 55–68; Drew, „Students' perceptions of their learning outcomes“, *supra nota 5*.

⁹ Laherand, *Kvalitatiivne uurimisviis*, *supra nota 6*, lk 192.

¹⁰ Vt nt Feldman, K., „Identifying Exemplary Teachers and Teaching“ — Perry R. P. & Smart J. C. (eds), *The Scholarship of Teaching and Learning in Higher Education: An Evidence-Based Perspective* (Springer, 2007) 93–143, p 106.



Joonis 1. Õpiväljundite ja hindamise vastavusmudel.

Õpiväljundite ja hindamise vastavusmudel on kõige olulisem selgelt väljendatud õpiväljundites ja seda hinnatakse. Hindamiskriteeriumid on sõnastatud nii, et kursust pole võimalik läbida, omandamata „kõige olulisemat“ ja kirja pandud õpiväljundeid, st kolmnurga üks tipp on kooskõlas teiste tippudega. Uurimisprobleemile vastuse saamiseks analüüsiti intervjuude käigus õppeaineid õpiväljundite ja hindamise vastavusmudeli alusel.

Intervjuud viidi läbi 4 politsei eriala õppejõu ja 4 piirivalveteenistuse õppejõuga. Intervjuueeritavate valimisel lähtuti suunatud valimi printsiibist, mille kohaselt kuulusid valimisse koosseisulised erialaainete õppejõud. Õppejõudude küsitluse käigus kogutud andmete analüüsimiseks kasutati suunatud sisuanalüüsi meetodit,¹¹ kus andmete kategoriseerimise aluseks kasutati dokumentide analüüsi etapis valminud õppeainete jaotust gruppidesse, täiendades seda intervjuudest lisandunud andmetega. Suunatud sisuanalüüsi kasutati eelneva analüüsi käigus loodud töömoistete täiendamiseks ja kontrollimiseks.

Järgnevalt analüüsitakse kõigepealt „kõige olulisema“ suhet kahe keskse väljundipõhise õppekava komponendi — õpiväljundite ja hindamisega. Artikli teises osas luuakse nende kolme komponendi abil väljundipõhise õppekava rakendumise mudel, mille abil on võimalik hinnata ka teiste õppeainete dokumente ja neis kirjeldatu rakendumist.

2. Uurimistulemused

2.1. „Kõige olulisem“ ja õpiväljundid

Väljundipõhises haridusmudel on kavandatakse õppe eesmärgid õppijakeskselt. Õppe eesmärgid väljendatakse kavandatud õpiväljunditena, mida võib defineerida kui väiteid, mis kirjeldavad, mida ja kuidas peavad õppijad oskama ja

¹¹ Laherand, *Kvalitatiivne uurimisviis, supra nota 6*, lk 294.

teadma pärast seda, kui õppimine on lõppenud.¹² Teised õppeprotsessi osad — hindamine, õppemeetodid ja õpisisu, toetuvad ideaalis kavandatud õpiväljunditele. Seepärast on väga oluline, millise tähenduse annavad õppejõud oma õppeaine õpiväljunditele ning milline on dokumentides kirjeldatud kavandatud õpiväljundite suhe sellega, mida õppejõud tegelikult oluliselt peab, hindab ning õpetab.

Läbiviidud uuringus analüüsiti dokumentides kirjas olevaid õpiväljundeid ning võrreldi neid sellega, mida õppejõud nimetasid oma õppeaines kõige olulisemaks. Kõigepealt analüüsime antud vastuste põhjal, millised kategooriad eristusid kõige olulisema kirjeldustest.

Paljudest vastustest eristus üks keskne joon — mõtlemisoskus. „*Mõned kardavad õigusaine alguses, et peame hakkama norme pähe õppima, aga asi ei ole üldse nii. Ta peab normist aru saama, seda ise tõlgendama, interpreteerima ja seda praktikas kasutama. Sest kõrgharidus on see, mis peab õpetama inimest mõtlema ja mõtlema selle peale, mida ta teeb ja miks ta seda teeb.*“ Teise eristuva kategooriana toodi esile, et õppijad saaksid ülevaate asjade toimimisest ja nende omavahelistest seostest. „*Kõige olulisem ma arvan on see, et ta teab pärast selle aine läbimist miks üldse nii tehakse ja kui seda ei tehta niimoodi, siis mis need tagajärjed on.*“ Kolmas asi, mida kõige olulisemana rõhutatakse, on konkreetsete tegutsemisoskuste arendamine: „*Vahetute kõrgendatud ohtude teadvustamine ja oskus situatsioonides käituda nii, et need seda ohtu ei suurenda... et ta suudab selle relvaga täita neid ülesandeid, mille jaoks riik on talle need relvad, erivahendid andnud.*“

Kui õppejõu sõnastatud „kõige olulisemat“ võrrelda õppekorralduslikes dokumentides kirjeldatud õpiväljunditega, siis kõige kõrgemal üldistustasemel on kattuvus olemas. Mõnes kohas on selgelt õpiväljundites olemas ka see, mida õppejõud intervjuus väljendab. Näiteks on õppejõud kirjutanud dokumenti „*Käsitseb ohutult käsitulirelvi tulepositsioonil vastavalt eesmärgile ning valdab lasketehnikat*“ ja öelnud intervjuus sarnaseid mõtteid: „*Kõige hullem ongi, kui ta ennast ka sealjuures vigastab, pigem ärgu võtku üldse kätte siis. See on see nullkoht, kust me hakkame minema ja siis järjest jõuame edasi. Kõige tähtsam on see, et ta iseendale ja kaaslastele ohtlik ei oleks.*“

Täpsemal analüüsimisel ilmneb mitmeid erinevusi dokumentides kirjeldatud ja suuliselt väljendatu vahel. Näiteks on õpiväljundite kirjeldused sageli oluliselt mitmekesisemad ja kohati ka idealistlikumad kui intervjuudes sõnastatu. Õpiväljundite sõnastus on oluliselt kõrgem baastasemest, tekitades

¹² Biggs & Tang, *Õppimist väärtustav õpetamine ülikoolis, supra nota 3, p 65.*

küsimuse, kas see on õppesituatsioonis saavutatav: „*Omab teadmisi menetluse igakülgselt ja täielikuks läbiviimiseks*“, „*Omab põhjalikke ja mitmekülgselt teadmisi menetlusõiguse rakendamise erinevatest võimalustest nii siseriiklikul kui rahvusvahelisel tasandil.*“ Samal ajal kirjeldatakse „kõige olulisemat“ pigem baastasemel — mida kõik õppijad peavad tõesti teadma ja oskama.

Intervjuudes ja dokumentides kirjeldatu võrdlemisel ilmes, et „kõige olulisemana“ kirjeldati teoorial tuginevaid praktilisi oskusi, aga õpiväljundid olid peaaegu täiesti teoreetilist laadi.

Mõnes kohas takistab selgust ja arusaadavust õppijatele seotud eesmärkidest õpiväljundite liigne rohkus — ühes õppeaines oli neid näiteks kaheksateist. Teisal on jälle selgust takistavaks asjaoluks õppeaine väga keeruline nimetus. Näiteks sellised nimetused nagu „Menetlusmetoodika nõuete ja soovitude rakendamine kuritegude uurimisel“ ja „Kriminaalmenetlusõiguse rakendamine kuritegude uurimisel“ teevad nii üliõpilastel kui õppejõududel raskeks aine tuumale keskendumise.

Õppeainete „kõige olulisema“ kokkuvõttes on olemas tugev seos intervjuudes sõnastatu ning õppekorralduslikes dokumentides kirjeldatu vahel, kuid suuliselt sõnastatu on oluliselt lähemal baastasemele, praktilisema suunitlusega kui õpiväljundid, kompaktsem ja parema üldistusastmega ning viimaks tuleb intervjuu kaudu paremini välja see, milliseid üldisi pädevusi rõhutatakse. Näiteks mitmetes intervjuudes selgelt eristunud süstemaatilise mõtlemisoskuse ja arutlusvõime sõnastust ei olnud võimalik dokumentides eristada, kuigi hea tahtmise korral võis neid ridade vahel märgata. Järgnevalt analüüsimise, kuidas seostus hindamisega õppejõudude poolt kõige olulisemaks peetu.

2.2. „Kõige olulisem“ ja hindamine

Biggsi ja Tangi¹³ uuringute põhjal võib öelda, et hindamine mõjutab oluliselt õppijate õppimist. Mida paremini õpiväljundid, õppejõu meelest kõige olulisem ja hindamine „kokku langevad“, st et hinnatakse seda, mida on eesmärgiks seatud kirjeldatud tasemel, seda tõenäolisem on, et õpiväljundid õppijate poolt omandatakse. Kuna hindamisel on õppimisele „tagasimõju“, muutub see õppeprotsessi keskseks elemendiks.

Selle teadmise jõudmine õppejõududeni ning rakendumine praktikas on protsess, mis võtab aega, sest tegu on mõtteviisi muutusega. Õppejõudude praktikas võib eristada ka kahte tasandit: mida hinnatakse ja mida arvatakse

¹³ *Ibid.*

se, et hinnatakse.¹⁴ Mida selgem ja läbipaistvam on hindamise kirjeldus, seda tõenäolisem on õpiväljundite omandamine. Samal ajal selgub uuringutest, et hindamiskriteeriumite kirjeldamisel on tavapäraseks puuduseks vähene seos õpiväljundite ja hindamiskriteeriumide vahel.¹⁵

Sisekaitseakadeemia politsei ja piirivalveteenistuse õppekavades õppekorralduslikke dokumente analüüsid selgus, et õppeainete kirjeldused ei ole alati piisavad, et otsustada õpiväljundite ja hindamise vastavuse üle. Ühelt poolt on see objektiivselt selgitatav sellega, et õppekorralduslike dokumentide koostamisel on õppejõududel võimalus kasutada erinevaid vorme.¹⁶ Teiselt poolt põhjendasid õppejõud seda ka subjektiivsete asjaoludega, nagu näiteks: a) vähesed teadmised väljundipõhise hindamise kirjeldamist: „*Sest tegelikult on see nii uus asi, et meie hulgas on siin vähe neid, kes on otseselt õppinud seda. Kõik teevad omaenese tarkusest*“; b) ebakindlus õpetatavas valdkonnas: „*Mina isiklikult ka ei oska seda päris täpselt seletada, miks peab olema põhiväärtusena väljatoodud, et politseinik peab inimlik olema. Aga sellest me räägime, kuid ma leian, et seda eraldi pole põhjust küsida*“; c) võimaluse puudumine hindamise läbi mõtlemiseks: „*Peas on mul ideaalis kõik need ideed olemas, võib-olla ma millalgi suudan kõik nad paberile lahti kirjutada ka ja võib-olla ma suudaksin isegi neid kõiki reaalsesse praktikasse ka rakendada. Aga ma lihtsalt ei tea, kust ma selle aja võtan*“; d) kartus üliõpilaste väärtõlgenduste ees: „*See on ka üks põhjus, miks õppejõud on selles õnnetus seisus, et peas on hindamiskriteeriumid olemas aga paberile on seda raskem panna. Niipea kui sa paned paberile, niipea saab seda vaidlustama hakata*“; e) vähest koostööd sama ainet õpetavate õppejõudude vahel: „*Igäüks teeb ka oma bloki lõpus kontrolltöö. /.../ Ei ole vist nii üksipulgi lahti kirjutatud. Need on teise õppejõu kirjutatud. Midaagi võiks siin ümber vaadata tõesti.*“

Õppekorralduslikes dokumentides hindamise kohta kirjutatu on ebapiisav ja selle vastavuse üle otsustamiseks on oluline roll täiendavatel küsimustel intervjuudes. Intervjuudest selgus kõikidel juhtudel palju enam kui dokumentidest, mis tähendab, et enne saavad asjad selgeks õppejõu „peas“ ja siis jõuavad pikkamööda sealt ka dokumentidesse.

¹⁴ Dillon, C. R., Reuben, C., Coats, M. & Hodgkinson, L., “Learning outcomes and their assessment: putting Open University pedagogical practices under the microscope” — Frankland, S. (ed), *Enhancing Teaching and Learning through Assessment: Deriving an Appropriate Model* (Dordrecht: Springer, 2007), p 284.

¹⁵ Code of practice for the assurance of academic quality and standards in higher education, <www.qaa.ac.uk/aboutus/default.asp>

¹⁶ Sisekaitseakadeemia „Õppekorralduse eeskiri“, kinnitatud 14.07.2010 nõukogu otsusega nr 1.1-6/25.

Hindamisel eristatakse tulemusmudelit ja mõõtmismudelit, mis on paradigmaatiliselt erinevad. Kui mõõtmismudeli keskne mõte on õppijate selekteerimine, siis tulemusmudeli puhul hinnatakse seda, kuivõrd õppija on saavutanud õpiväljunditest lähtuvalt seatud kriteeriumid. Tulemusmudel lähtub arusaamast, et hindamisel on oluline, et sooritus vastaks võimalikult täpselt tegelikus elus vajalikele tulemustele. Nii muutuvad oluliseks õppija soorituse kvalitatiivsed tunnused, mis ongi need kriteeriumid, millest lähtuvalt sooritust hinnata.¹⁷ Mõõtmismudeli asendamine tulemusmudeliga ei ole lihtne ning eeldab õppejõudude arusaamade muutumist. Uuringutes¹⁸ on ilmnenu, et õppejõudude üleminek mõõtmismudelilt tulemusmudelile toimub esmalt väljendatud arusaamades hindamisest ja alles seejärel muudetakse oma tegelikke hindamistegevusi. Raskusi üleminekul tekitavad mitmed barjäärid: arvamus, et muudatust pole vaja; tehniliste oskuste puudumine, et uut hindamismudelit rakendada.¹⁹

Õpiväljundite saavutamise hindamist kirjeldatakse hindamismeetodite ja –kriteeriumite kaudu selliselt, et üldistades on need vastavad õpiväljunditele.²⁰ Sellest lähtuvalt analüüsiti nii õppekorralduslikke dokumente kui ka õppejõudude intervjuusid kolmes alateemas: hindamismeetodid, hindamiskriteeriumid ja lõpphinde kujunemine.

1. Hindamismeetodid

Hindamismeetoditena nimetati suurt hulka huvitavaid võimalusi: essee, kaasuste lahendamine, kontrolltöö, videotreening, referaat, kaasuspõhine kodutöö, praktiline ülesanne, praktilised harjutused ja tööd. Enamikel juhtudel mõjutab lõpphinnet siiski kõige selgemalt õppeaine lõpus tehtav kirjalik eksamitöö, kus on mõningatel juhtudel sees ka mõtlemist ja analüüsivõimet eeldavad ülesanded. „*Lõpeb arvestusega, kus on paar teooria küsimust ja kus on ka kaasus. Kaasuses on tal lahendusmudel ette antud, mille põhjal ta peab oskama siis välja tuua /.../ ja kirjutada seda, kuidas sa sellest aru saad ja kuidas inimlikult lahendada seda olukorda püüad.*“

¹⁷ Biggs & Tang, *Õppimist väärtustav õpetamine ülikoolis, supra nota 3.*

¹⁸ Maclellan, E., „Assessment for learning: the differing perceptions of tutors and students“, 26 *Assessment and Evaluation in Higher Education* (2001), No 4.

¹⁹ Ecclestone, K., „I know a 2:1 when I see it: understanding criteria for degree classifications in franchised university programmes“, 25 *Journal of Further and Higher Education* (2001), Issue 3, 301–313.

²⁰ Pilli, E., *Väljundiõpõhine hindamine kõrghariduses* (Tartu: SA Archimedes, 2010); Biggs & Tang, *Õppimist väärtustav õpetamine ülikoolis, supra nota 3*; Rutiku, S., Valk, A., Pilli, E. Ja Vanari, K., „Õppekava arendamise juhendmaterjal“, <primus.archimedes.ee/sites/default/files/pppekava%20arendamise%20juhendmaterjal.pdf>.

Võrreldes õppekorralduslikes dokumentides kirjeldatud ja intervjuudes öeldut, võib väita, et õppejõududel on kohati raskusi hindamismeetodite määratlemisega. „Kõige olulisema“ selgeks õppimiseks kasutatakse mitmeid erinevaid meetodeid, kuid nende seost hindamisega ei osata alati näha. *„Ma olen sättinud tingimuseks, et igasugused kodutööd ja seminaritööd peavad olema tehtud, lisaks peavad nad osalema seminaris. Ja see on eeltingimus eksamile pääsemiseks. /.../ Mina pean neid vahepealseid tegemisi õpitegevuseks.“* Nii on õppejõu kirjalikult ja suuliselt kirjeldatu sageli erinevad.

Formaalselt on eksamihinne see, mis mõjutab lõpphinnet, selle kõrval nimeatakse mitmel juhul praktilise töö baastasemel läbimist ainest läbisaamise eelduseks. Mõnedes lausetest jääb mulje, et praktikumis tehtav on isegi olulisem kui see, mida eksamitöös hindeliselt hinnatakse: *„Praktikumi osa on väga oluline, kontrollib, kuidas nad sellest teooriast aru said. Tööl peaks ta tegema seda, mida ta teeb praktikumis.“* Sellest ilmneb, et õppejõu mõttes on „kõige olulisem“ seotud baastasemel keskse pädevuse sooritusega, aga see õppeaine keskne aspekt pole alati esindatud eksamil, mille tulemusel moodustub eristav hinne ja millel on selle kaudu suur kaal.

2. Hindamiskriteeriumid

Hindamiskriteeriume on raske dokumentidest eristada ning nende teadasaamine intervjuude kaudu on piiratud, sest hindamiskriteeriumid on suhteliselt detailsed ja neid peast ei teata. Nii annavad õppekorralduslikud dokumendid praegu kohati vastuolulist infot võrreldes õppejõu enda selgitustega.

Kirjeldus õppekorralduslikes dokumentides	Selgitus intervjuu käigus
Hindamismeetod. Hinnatakse; Kaasuste lahendamiskäiku ja lahendit; probleemi tuvastamise ja analüüsimise oskust ning lahendite motiveeringut; kohtupraktikate ja eriala- kirjanduse seisukohtade tundmist; rahvusvahelise kriminaalmenetluselase koostöö tundmist, asjakohaste dokumentide koostamise nõuetele vastavust.	<i>„Mul on koguaeg kalenderplaani kirjutatud, et hinne kujuneb teadmistest eksamil. /.../ Ma ikkagi lähtun sellest 51% määra.“</i>

Samas selgus intervjuudest õppejõudude valmisolek kirjeldada hindamiskriteeriume, kuid enne tõdeti vajadust see oma peas põhimõtted läbi mõelda. Mitmetes sellistes õppejõu aruteludes ilmnevad tulemusmudeli rakendamise tunnused. Hindamisel lähtutakse õppija sooritusest *“/.../ tudeng ise kujundab oma hinde oma tegevuse ja oma teadmiste serveerimisega /.../ näo järgi ma kindlasti ei hinda. Vaid ikka selle järgi, mis seal paberi peal kirjas on“* ja kvalitaatiivsetest ootustest selle soorituse tasemele *„julgelt oskab oma seisukohta välja*

tuua... sa pead oma peaga mõtlema... kuidas inimlikult lahendada seda olukorda.“ See kinnitab veelkord uuritud õppekavade õppejõudude keskendumist õppijate mõtlemisoscuse arendamisele ja hindamisele.

Samal ajal ei ole selgeid seoseid õppeaine õpiväljundite ja õppejõu poolt kirjeldatud hindamiskriteeriumide vahel. Samuti ei ole selget seost hindamiskriteeriumide ja õppejõu poolt väljendatud õppeaine „kõige olulisema“ vahel. Näiteks peab õppejõud „kõige olulisemaks“ „*et ta oskab heal ja halval vahet teha*“, kuid hindamisel lähtub järgmisest: „*Kui ma näen, et ta ikkagi süveneb ja saab aru. /.../ Siis ta mitte ei räägi seda, mida me oleme tunnis rääkinud ja mida mina olen rääkinud, et kuidas võiks olla, vaid ta just nimelt julgelt oskab oma seisukohta välja tuua*.“ Sellest nähtub, et kui hindamismeetodite, õpiväljundite ja „kõige olulisema“ sidususe vahel on võimalik seoseid leida, siis hindamiskriteeriumide seostamine nii hindamismeetodite kui õpiväljunditega on osa, mille omandamisele kulub kauem aega.

Täpsema võrdluse tegemiseks oleks vaja süveneda ka eksamitöodesse nii esitatud küsimuste-ülesannete kui antud hinnete tasemel. See on tulemuslikum, kui väljundipõhist hindamist on pikemat aega rakendatud ning on võimalik eristada ka kahte tasandit — mida hinnatakse ja mida arvatakse, et hinnatakse. Hindamiskriteeriumide kirjeldus intervjuudes annab alust oletada, et siin ei ole veel täielikku kooskõla.

3. Lõpphinde kujunemine

Õppekorralduslikud dokumendid ja õppejõudude öeldu intervjuudes ei andnud selgitust, kuidas kõigist hindamismeetoditest kujuneb õppeaine lõpphinne. Sage on seisukoht, et aine jooksul harjutatakse õppeaine erinevaid aspekte, aga lõpphinne moodustub ikkagi teoreetiliste teadmiste või parimal juhul nende seostamise ja analüüsimise põhjal. Lõpphinde kujunemise teeb keeruliseks ka aine pikk kestus, õppeaine õpetamine erinevatele õppevormidele, mitme õppejõuga ühine hindamine.

Vastuolulised on õppejõudude arvamused, kas lõpptulemust iseloomustab kõige paremini eristav või mitteeristav hindamine. Mitmed väljendavad, et praktilisi asju pole vajalik ega võimalik hindeliselt hinnata. „*Ei, selliseid asju ei saagi numbriga mõõta. Oluline on, et sa ise mõtleks. Kui ta julgeb kirjutada seda, mida ta tegelikult mõtleb, et vaat see on ka suur asi. Mitte seda, mida ta eeldab, et mina tahan. Mõni tudeng küsib, et mida te tahate, et ma kirjutatan, kas nii nagu peab või nii nagu mu ülemus tahab või nii nagu ma ise mõtlen, kuidas õige on*.“ Õppeainete eristava hindamise poolt toovad õppejõud siiski suure hulga argumente.

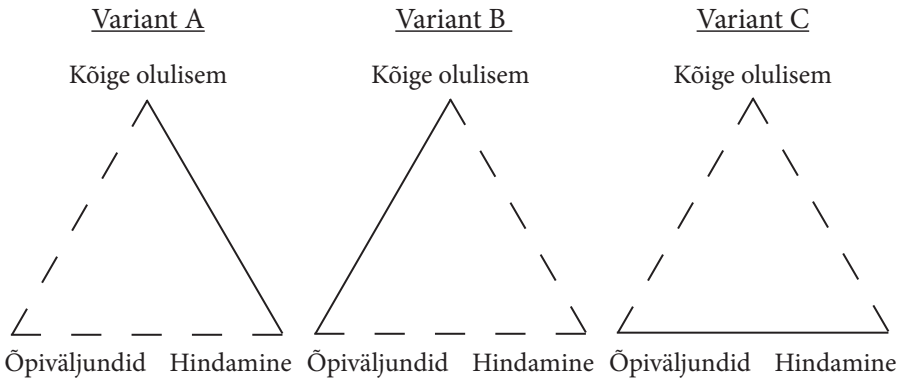
Eristava hindamise poolt-argumendina esitatakse ohtu, et õppijad suhtuvad mitteeristavalt hinnatavatesse õppeainetesse kui lihtsamatesse ainetesse „*Kui oleks mittehindav, siis nad võibolla ei teeks neid asju nii ära. See paneb neid seda ainet omandama. Neid aineid, kus on arvestatud või mittearvestatud, nad võtavad ikka kergemalt.*“ Eristav hindamine on põhjendatud ka õppijate huviga olla eristatud. „*Õppija jaoks see, et kui tal on perspektiiv olemas, mis tööd ta tahab hakata tegema, et siis saavutada võimalikult hea hinne selleks, et konkurentsitingimustes selle töö juurde pääseda.*“ Osa põhjendusi hindeskaalade teemalises arutelus on argumenteeritud, teised aga seotud hindamise mõõtmisemudelile omase mõtteviisiga.

Läbiv tunnus õppeainete hindamises on see, et õppijate teadmisi ei hinnata mitte ainult õppeaine lõpus, vaid erinevaid harjutusi ja muid hindamistegevusi tehakse pidevalt õppeaine jooksul. Kuni sinnamaani, et üks õppejõud ütleb: „*ma olen ikka püüdnud ka tunnis kaasatöötamist hinnata.*“ Õppimise edukuse seisukohalt on hindamise kaudu pidevalt antav tagasiside oluline ja väga õige tegevus. Kui õppejõududel küsida, kuidas nad annavad tagasisidet tehtud töödele, siis rõhutatakse tagasisidet suuremate ja tõsisemate vigade puhul kogu õpperühmale. „*Need kirjatüki, mis nad on kirjutanud, kui on väga suuri ämbreid, siis ma nimeliselt kunagi ei ütle, vaid üldistan. Või siis olen individuaalselt kõrvale kutsunud ja küsinud, et miks nii läks. Me oleme tunnis läbi arutanud ja esseed ma olen enda kätte jätnud, aga kes on tahtnud, on ka tagasi saanud.*“ Sagedasti kasutatakse ka individuaalset tagasisidestamist. „*Aga iga üliõpilane saab küll individuaalselt ja just nimelt kodutöö osas... Kodutöö tähtaeg on kolmandal nädalal neljast nädalast, millal on tunnid.*“

Kuna õppejõudude mõtteviisis toimub seoses väljundipõhise hindamisega suurem muutus, on loomulik, et sellega seonduvad ka erinevad emotsionaalsed reaktsioonid. Osa ütleb, et pidev muutus on nad ära väsitanud, et just jõutakse millestki aru saama hakata, kui tulevad jälle muutused. Teised jälle väljendavad oma rahulolu — kes suurema õppeainega, kes suurema selgusega — „*Õpiväljunditega peaks olema lihtsam ära kirjeldada ka üliõpilasele, et kui sa neid ei oska, siis on tulemus selline. Õppejõule on ka see seljatangune.*“ Üks õppejõud väljendas, et algul on väljundeid raske kirjeldada, pärast on lihtne; teine lisas, et arusaamine tuleb kogemusega: „*Jah aga see õppeaasta on esimene, kus ma olen ise mingi järje peale või arusaamisele jõudnud, et kuidas need asjad võiksid olla. Ma arvan, et ma olen viis aastat seda õpetanud.*“ Kõikide intervjuueritavate õppejõudude puhul oli vaatamata emotsioonidele märgata siirast huvi asjast aru saada ja oma õppeaineid väljundipõhiselt hinnata.

3. Õpiväljundite ja hindamise vastavusmudel

Kõrvutades analüüsitud õppeaineid õppekorralduslike dokumentide ja õppejõudude selgituste põhjal, ilmnes, et õppeaineid ei vasta täielikult õpiväljundite ja hindamise vastavusmudelile. Mõlema õppekava õppeainete hulgas oli kõrvalekaldeid esitatud vastavusmudelist (joonis 2) — kõige olulisem oli seotud hindamise, kuid mitte õpiväljunditega (variant A); kõige olulisem oli seotud õpiväljundite, kuid mitte hindamisega (variant B); õpiväljundid olid seotud hindamisega, kuid mitte kõige olulisemaga (variant C).



Joonis 2. Kõrvalekalded õpiväljundite ja hindamise vastavusmudelist

Näiteks oli analüüsitud õppeainete puhul tavaline, et hindamismeetod oli kooskõlas kõige olulisemaga, aga see meetod polnud kõige olulisem hindamismeetod ega seostunud selgelt õpiväljunditega. Teine tüüpiline kõrvalekalle oli selline, kus õpiväljunditest kumas läbi küll kõige olulisema idee, kuid õppeaine hindamiseks kasutati hindamismeetodeid, mis otseselt ei lähtunud õpiväljunditest ega kõige olulisemast. Esines ka variante, et õpiväljundite rõhuasetus oli pigem teoreetiline ja kõige olulisem pigem praktiline, kuid õppeaine lõpphindamine teoreetilise kirjaliku töö abil viitas tugevamale seosele hindamise ja õpiväljundite vahel, kusjuures kõige olulisem jäi tahaplaanile. Kirjeldatud juhtude puhul võib rääkida nn vildakast kolmnurgast, millest võib ära tunda väljundipõhise õppe rakendumise vaheetappe ja veel puudulikku kooskõla dokumentides väljendatud plaanide ja nende intervjuudes kirjeldatud praktilise teostuse vahel.

Kokkuvõte

Antud artikli eesmärgiks oli analüüsida hindamise vastavust kavandatud õpiväljunditele õppekorralduslikes dokumentides ja õppejõu selgitustes. Artikli alguses püstitatud uurimisküsimustele vastates võib öelda, et õppekorralduslikes dokumentides ja õppejõudude selgitustes kirjeldati erinevalt ja kohati ka vastuoluliselt õpiväljundeid ja nende saavutatuse hindamist. Hindamise vastavust kavandatud õpiväljunditele analüüsiti õppejõu väljendatud „kõige olulisema“ ehk nn õpiväljundite ja hindamise vastavusmudeli kaudu.

Kokkuvõtteks võib öelda, et analüüsitud dokumentides oli osaline kokkulangevus õppeaine „kõige olulisema“, õpiväljundite ja hindamise vahel. Mitmes kohas oli märgata siiski täpsustamise võimalust „kõige olulisema“ ja õpiväljundite, „kõige olulisema“ ja hindamise ning õpiväljundite ja hindamise kokkulangevuses.

Õpiväljundite ja „kõige olulisema“ võrdluses ilmnes, et on olemas üldist laadi seos õppejõudude poolt sõnastatu ning õppekorralduslikes dokumentides kirjeldatu vahel, kuid suuliselt sõnastatu oli oluliselt lähemal baastasemele, praktilisema suunitlusega, kompaktsem ja parema üldistusastmega. Edasises tegevuses on õppejõududel soovitatav üle vaadata õppeainete õpiväljundid, lähitult sellest, mida tõesti kõige olulisemaks peetakse.

Info hindamisest ei ole õppekorralduslikes dokumentides piisav, et otsustada selle sidususe üle õpiväljunditega. Väljundipõhine õpe eeldab hindamismeetodite ja -kriteeriumite kirjeldamist õppekorralduslikes dokumentides, kuid tulemused osutavad, et hindamismeetodite kirjeldused vajavad oluliselt vähem täiendavaid selgitusi kui hindamiskriteeriumid. Sellest tuleneb ka õppejõudude ebakindlus hindamise seostamisel „kõige olulisemaga“. Nii dokumentide kui ka õppejõudude selgituste põhjal võib väita, et lõpphinde kujunemise alused ei iseloomusta kõige paremini õppija omandatud õpiväljundite ja „kõige olulisema“ valguses. Edasises õppekava ja õppeainete arendustegevuses tasub kaaluda, millised hindamismeetodid on kesksed lõpphinde kujunemisel ja kuidas lõpphinne kujuneb erinevatest hindamismeetoditest. Läbi arutada tasub ka eristava ja mitteeristava hindamise roll õppekavas, arvestades seda, et ka mitteeristava hindamise puhul tuleb saavutada kõik õpiväljundid kirjeldatud tasemel.

Käesoleva artikli ja selle aluseks olnud uuringu kõige olulisem järelendus on, et väljundipõhise õppekava rakendumise probleem pole see, kuidas kavandatud õpiväljundid jõuaks dokumendist tegelikku õppeprotsessi. Keskne küsimus on, kuidas õppejõu arusaamine „kõige olulisemast“ oma õppeaines jõuaks õppekorralduslikesse dokumentidesse. Uuringu käigus välja töötatud kolmas

kontseptsioon „kõige olulisemast“ osutus heaks vahendiks õpiväljundite ja hindamise vaheliste seoste loomisel ja analüüsimisel. Kui nende kolme aspekti vahel valitseb igakülgne kooskõla, on väljundipõhises õppeprotsessis saavutatud ka kooskõla dokumendi ja teostuse vahel.

SUMMARY

From Document To Practice: Application Of Outcome-Based Assessment In Police And Boarder Guard Curriculum

Keywords: outcome-based curricula, learning outcomes, assessment methods, assessment criteria, constructive alignment.

Both European and Estonian higher education system have experienced several changes during last decade, which are more revolutionary than evolutionary. Big reforms have a risk to stay only on formal level in documents without bringing the real change in practice. Change to outcome-based curriculum and reform in assessment are the biggest changes happening in Estonian higher education during last years. The reform has succeeded if the assessment is aligned according to intended learning outcomes and students have achieved these learning outcomes. Current presentation analyses, how this reform has happened in two levels: documentary level and the practical level and between of these two.

Presentation is based on research done on two curriculums in the Estonian Academy of Security Sciences. In the research, two empirical methods are used: analyses of 16 syllabuses and interview with 8 lecturers. The methods were developed according to previous studies by Robley, Whittle, Murdoch-Eaton (2005), Bers, Davis, Taylor (2000) and Muldoon, Lee (2007). In most cases syllabuses were informative for learning outcomes, but there was not enough information or the information was controversy about assessment methods and criteria.

Analyses is done through three concepts: learning outcomes, assessment, and „the most important in the course“. The third concept was created to help lecturers to distance from the language of the documents and to know what guides lecturers' thinking about the subject area and therefore their teaching and assessment practice.

The results show that „the most important“ aspect of the course expressed in the interview is more realistic and practical than the expected learning outcomes described on the syllabuses. Additionally, lecturers aligned their assessment more with „the most important“ named during the interview than learning ou-

tcomes mentioned in the syllabuses. Interestingly, although most of the courses ended with differentiated assessment on the bases of theoretical and analytical written test, several respondents mentioned practical skills as the most important part of the course. They reflected that practical skills cannot be assessed in a differentiated way, therefore these were assessed on a pass-or-fail scale.

Analyses of syllabuses and interviews showed that understanding of the aims of learning and system of assessment was more clear in the heads of teachers than on the paper. The most challenging aspect in an outcome-based paradigm seemed to be writing assessment criteria — some teachers had ideas in their heads and very few on the paper about these, but several lists of criteria showed that the process of understanding the link between assessment criteria and learning outcome is still continuing. Another challenge is to give marks for the most important part of the course and integrate several assessment methods into the meaningful whole. Formative feedback was existent, but most cases not in a systematic and personal way.

Application of outcome-based curriculum in practice is much more difficult than writing documents with syllabuses. Documentation is aligned with the practical educational process, if three concepts from the analyses — „the most important“, learning outcomes and assessment form a triangle with even sides. A regular triangle is formed when lecturers write to learning outcomes the most important content and competencies of their course, when they assess what is in their head as the most important and what at the same time is written to the learning outcomes.

In conclusion, the most surprising finding of the research was, that the primary challenge is not to apply in the education process what is in the syllabus, but to document the central things, „the most important“, clearly in the syllabus.

Einike Pilli
Tartu Ülikooli Avatud Ülikooli keskus
Lossi 24, Tartu, 51003, Estonia
e-mail: einike@kolmталenti.ee

Kätlin Vanari
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia
e-mail: katlin.vanari@sisekaitse.ee
tel: + 372 696 5487

The importance of human scent as trace element in forensics and criminal-procedure law

Csaba Fenyvesi

Associate Professor, University of Pécs

Keywords: odontology, human scent, forensics, criminal-procedure law, tracking and identifying traces

Introduction

Perpetrators try to commit their acts without leaving prints or a trace behind, however, in reality they can hardly ever succeed: they leave at least their “scent” at the scene or on the victim. The present paper attempts to introduce, interpret and analyze the forensic methodology of traceable, recordable and identifiable scent as trace.

1. The definition of scent

Every human being is unique, not only in the patterns of the skin on the fingers and legs, the shape (the puckering) of the lips, ears and the forehead, or the tone of voice, but in his/her scent also. All humans, including perpetrators, as continually and inevitably smelling beings, leave a long lasting “sign” behind: trace elements that refer to their internal, identifiable substance. The molecular composition of smell is still unknown and it is safe to say that the development of the scent-map could be the most important forensic discovery of the 21st century (like the gene map), for it could make the development of a device that is able to recognize the ingredients and individual characteristics of any scent possible.

The definition of the concept of scent can be approached from a chemical and a forensic aspect. From the chemical aspect, scent, on the one hand, is a feeling occasioned by particles and gaseous materials originating from some kind of material by means of evaporation or exudation into the air and the stimulation of the olfactory nerve-endings and on the other hand, the stimulus on nerve-endings of the olfactory organ that induces different pleasant or unpleasant feelings. These nerve stimuli are caused by those material particles that reach the nerve endings and affect them. According to the forensic approach, scent is the material factor that provides the opportunity for tracking and identifying traces.

The feeling, produced by the stimulus on the olfactory organ, is characteristic of the object producing the stimulus; human scent is also distinct to anyone examining it. The scent of a human individual consists of natural and artificial components. Natural (biological) scent is constituted by three important components: sweat, the mucus of the sebaceous glands, and the epidermal cells from the skin. The reason for the individuality of human scent (body odor) lies with these components because the composition of the sebatic acids in human smegma is different in each person. The odors caused by human illnesses also belong to the components related to biological scent. Among these, the first to be mentioned is halitosis caused by improper mouth hygiene (caries, tartar etc). In addition to the procedures taking place in the oral cavity, several other illnesses also cause a pronounced scent; such are the illnesses and inflammation of the ear, nose and accessory cavity. The body odor constituted thus is accompanied by artificial scents from, for example, clothes, shoes, perfumes or smoking, as well as from environment associations.

2. Odorology, as a criminal technology specialist branch

Dogs (as “living tools”) are the most suitable for sensing, recognizing and identifying human scent. An independent forensic branch, odorology deals with scent and its related knowledge. During the course of the interpretation of forensic examinations, the issue of to what extent dogs — beings with emotional and intellectual abilities — used during scent identification are suitable for “producing” authentic identification with power of proof beyond doubt has come up several times. Examinations carried out in this direction have supported — almost without exception — the reliability of the dog. Living beings (including dogs, the species leading the list for easy training) have developed a reliable olfactory ability in the area of selecting, distinguishing among and recognizing scents that cannot be replaced by technical equipment even at the beginning of the 21st century. Though there have been many attempts to use technology as replacements for dogs and to examine scent components during the history of forensic technology, these attempts usually failed or produced meager results. Some professional papers present as fact that devices already exist which are able to sense or recognize scents (e.g. devices measuring chemical air pollution) but these technical devices cannot compete with a dog’s olfactory organ, its performance or reliability. Experiments have shown that dogs are able to signal an extremely small amount of the sought after material (10^{-14} gram/milliliter). Thus, it stands that the best “device” for scent identification is still the dog.

Service dogs with special training and examinations are used in several fields of police work, however, in Hungary the use of dogs has been regulated by law only for purposes of coercion. In the case of the service dog being applied as a means of coercion, the authorities exploit exclusively the physical strength of the animal; their ability to scent is marginal.

Those criminal service dogs whose olfactory abilities are used by the acting authorities are far more useful in the area of criminal investigation. In this area, the dog — in addition to scent identification — can be effectively used for catching the fleeing perpetrator, uncovering his escape route and finding demonstrative evidence. In the case of searching for objects, the dog is usually used for finding certain drugs (amphetamine derivatives, marihuana/hashish, heroin and cocaine), explosives and dead bodies. The task of tracking dogs is to follow scent traces left at the scene and to find the person on the basis of this. There has been a misconception that drug-searching dogs are addicted to drugs though, during the search, dogs get in contact only with the scent and not the drug itself.

Though measures were taken during the last century to involve dogs in investigations — in addition to the above-mentioned practical cases — the regular use of scent identifying service dogs for forensic tasks has been organized only since the 1920s. Some experts maintain that based on their suitability and individual characteristic features, theoretically, any breed is able to select scents, however, the most suitable are the so-called “clear scent-dogs”: German Shepherd, Hanover Bloodhound, Labrador, Golden Retriever or Belgian Shepherd. These are the breeds whose interest (with professional training) can be raised to track or select the scent traces of unknown individuals.

In Hungary, the investigative authorities use mostly German Shepherds. The reason for this is not only that this breed is widespread, but also the situation-specific circumstance that — due to its elongated head position — the German Shepherd finds it easy to pick up the scent from a glass container used for storage. (The German border-guard authorities have been using specially trained pigs for the detection of drugs for years.)

The *search* for the “scent-trace” takes place at the very beginning of the inspection of the scene; in a logical way, by means of the mental reconstruction of the crime, by stipulating where the perpetrator might have stood and which objects and sources of scent he might have come in contact with. Source of scent is the object or location carrying the individual scent by smelling, of which the dog gets acquainted with the individual scent of the perpetrator, which he will have to follow or later identify.

In order to *secure* the “scent-trace”, the device or object to be used as a scent-source must not be touched. Objects in the open air are to be covered with a clean bowl. If there is no other way, these items are to be picked up with the help of some tool not by hand and placed into clean and dry bags.

Possible footprints and partial footprints are also to be secured; they are to be approached with care. Under unfavorable weather conditions — rainy or windy weather — the scent-traces are to be protected by means of covering.

One of the external factors affecting the scent trace is wind: it, on the one hand, relocates scent, and on the other hand, has an effect on the dispersion of parts carrying the scent.

A small amount of moisture is favorable from the aspect of scent-preservation; however, too much moisture might lead to the disappearance of scent. Moderate amounts of rain, fog, dew, rime, moderate snow or drizzling rain help preserve the scent. Prolonged rain or storm will wash the scent away, while heavy snow covers it and makes it impossible to be found.

To a certain extent, cold prevents the scent molecules from evaporating: the molecules will be detectable even after a couple of days; warm weather, on the other hand, will accelerate their disappearance: they may evaporate in practically 30–60 minutes.

On dry ground (sand, gravel, tar) the scent-trace remains for a short period, 30–60 minutes, while on wet ground (meadow, field) it can remain longer, even for 24–48 hours.

So-called trace reinforcing (chemical) materials can be used to amplify quickly evaporating or weak scents; these materials contain a lot of evaporating scent-material, they withstand the weather conditions and adapt to ground conditions.

Such scent specimens, (e.g. naphthalene) mixed with paint and luminescent materials, are used for chemical traps. Usually, these are placed in the assumed places of commission of serial-type crimes (e.g. in case of locker-room theft, the prepared wallet is put in a locker), where the perpetrator finds and touches it and then, with the help of the specially trained dog, can be tracked, identified and, eventually, exposed.

The *preservation of the scent* has to take place as the first step of the trace-searching (dynamic) phase of the inspection of the scene, preceding any other criminal technical procedures. The procedure is extremely simple and technically can be performed easily. It is done with a cloth prepared for this purpose (in practice, e.g. *Ágnes* napkin). The traces of the perpetrator — the presumed place where he stood, his foot, palm, and finger prints, sitting (his marks from sitting), the objects he presumably touched or left behind (tools, clothes, handkerchiefs) are

covered with scent-preserving textiles and later tinfoil. The textile remains on the supposed scent-trace for about 30 minutes; the textiles are then removed with de-fragranced forceps, and folded so that the side contacting the scent is on the inside. After this, the textiles are placed into prepared glass containers, which are carefully closed and labeled. The fixing and preservation of the scent, that is the conservation of the scent-trace is to be recorded in the minutes of the investigative act (usually the inspection), in photographs and minutes used especially for this purpose.

As mentioned before, the best (living) tool of scent sensing is the dog. Dogs can be used for several forensic purposes:

- locating and identifying chemical (and other special) materials (e.g. drugs, explosives),
- “scent-tracking”,
- scent identification,
- (Personal and property protection with the aim of crime prevention is not detailed within the framework of forensics because it does not belong there.)

“Scent-tracing” *Szagnyomkövetés* is possible because human beings continuously emit scent-molecules into the environment, which do not completely evaporate in the air as some of them fall to the ground. This latter fact makes it possible for the specially trained dog to sense the scent of human beings, and among them, the individual scent of the perpetrator, who is excited and thus is emitting “fear sweat” and is able to follow its track. In most of the cases, the dog starts from a footprint, a partial footprint or some object, that is, their scent (as scent-source).

The methods of *scent-identification* changed with the scientific development of odorology. In the beginning, the singling out of the person was performed in a direct way: the tracking dog — after the scent-registration at the scene of the crime, or perhaps on an object that could be related to the commission of the crime — following the rules of the line-up procedure, picked out from several individuals the particular person whose body scent it found identical with the scent sensed during scent-registration. As the people lined up — perhaps because of their more intensive scent evaporation (increased amount of sweating simply because of the fear of the dog) — distracted the tracking dog, indirect scent-identification seemed to be a better solution. During the course of the person-selection method introduced in the 1970s, the dog picks out the person producing the scent trace, not directly but on the basis of a scent sample taken from his body and preserved according to the rules of scent-conservation.

Individual scent-samples can be taken without the person being aware of it (in secret) or in an open way.

The covert taking of samples is performed when, during the course of the investigation, a particular person is suspected and — for criminal-tactical reasons — the investigative authority would not consider it prudent for the person to learn about their assumption. In this case, it is arranged so that the person in question (the target person) sits on a chair previously washed with hot water and thoroughly dried out, made from wood and upholstered, for at least 15 minutes. It is essential that during the scent-registration the person does not wear someone else's clothes or carry the scent of benzene, oil or other strong, foreign scent. After the person leaves, the chair is covered with the scent-securing textile prepared. The rest of the procedure is the same as the one followed at the scene.

During the overt taking of scent sample, the person in question is asked to hold the scent-securing textile; in addition to that, scent-securing textiles are placed under the clothes, close to the skin, under the armpits, for approximately 15–20 minutes. After the textiles have been put in the labeled glass container, they are placed in the so-called *scent-bank*, where scent samples registered at crime scenes and scent samples of other individuals of interest are stored.

Scent identification is to be carried out in a room designated for this purpose, which is closed, with a floor surface of at least 25 m², with a non-skid floor surface, with a temperature of 16–20 C°. Five glass containers are to be placed on the floor of the room at a distance of 1 meter apart from each other. Four of the containers are to contain scent samples that are similar to the one sought, these are the so-called distracting scents and one is to contain the scent trace or scent sample secured at the scene, depending on whether the dog for the scent-selection is started from a personal scent sample or an on-the-scene scent trace. Scent identification is to be repeated at least five times, by changing the arrangement of the containers. If necessary, scent identification is performed separately, by different dogs. The dog usually signals very quickly and firmly where it found the same scent (for instance, by lying next to the container). The dog handler draws up minutes of this, with the signature of official witnesses in attendance.

In practice — particularly for detective purposes — it often occurs that identification is performed from a scent-trace to an individual scent-sample. For instance, the scent trace secured during the view of the scene, from the driver's seat of a stolen vehicle and then recovered, is compared to the scent-samples of potential perpetrators kept in the scent bank.

In the Netherlands and Germany, stainless steel rods are used for scent-securing and storage. After washing and drying their hands, 5–12 people — including the suspect or the suspect candidate — each hold two of the pipes carefully cleaned from any soiling for about 5 minutes. Following this, someone - not the dog handler — without touching them, arranges the pipes at a distance of 50 cm from each other in a room especially built for this purpose. After sniffing the scent-samples, the dog picks out the rod(s) with the same scent. The dog can indicate identically in different ways; he picks up the rod in his mouth and carries it to the dog handler (this is not the best method because the scent-sample might be damaged), the dog can signal by barking, lying or sitting next to the sample, or (in Germany) he scratches or bites the sample. The emphasis is on inevitability. The picking-out process is repeated several times, with other dogs and combined with empty or negative searching, during the course of which scent samples of completely unsuspected (excluded) individuals are placed in the room, thus testing the dog.

This method was used in connection with a German criminal act in 1989, in which the body of a murdered person was dragged by the trousers for six meters, into a reedy marsh by the perpetrator in order to hide it. After the body had been found, the leg was sniffed by several dogs; they were then led to scent sample rods produced by the potential suspect's one after the other. Each dog, without exception and several times, picked out the scent sample of the perpetrator, who had pulled the victim.

Dogs — as mentioned earlier — are capable of finding drugs. They are trained to identify the most wide-spread herbal drugs and amphetamines. The scenting ability of dogs surpasses even the most modern analytic devices, thus it is not uncommon for dogs to sense drugs in places where they were previously stored but from where they have since been removed. In case of the above-mentioned herbal drugs it has been proved that dogs smell not the active ingredient (e.g. tetrahydrocannabinol, heroin, and cocaine) but the scent accompanying it. The volatile components of the drugs are fixed on the surface in question. It is theoretically possible to remove the scent-component of herbal drugs, however, this technology would increase the production cost significantly and thus the prospect of the distribution of scent-free drugs is unlikely. The signaling of dogs indicating the presence of drugs is considered to be a preliminary examination of a value as high as the positive result produced by a test with different color reagents.

Göncz Árpád, then the President of the Hungarian republic, visited Pécs in 1992. His route was checked by the employees of the security service. During

this, Bizsu, the dog searching for explosives, signaled at one of the recently planted evergreens in front of the National Theatre on Király utca. The flowerpot was immediately checked: only plants, potting soil and some fertilizer were found. However, the dog was not mistaken as it had been trained to sense nitrogen, a component of explosives. It was this that the dog found in the fresh fertilizer of the flowerpot.

3. The importance and evaluation of scent-identification in criminal procedure law

3.1. The judicial evaluation of the results of scent-identification

Indirect scent identification by a dog properly trained for scent-selection is a tested criminal-technical examination, therefore, the evidence (expert opinion) emerging thus can be used in the criminal procedure. However, Hungarian judicial practice — contrary to the results of dactiloscopic examinations and examinations of DNA emerging from trace materials registered at the scene — does not find the result of scent identification alone sufficient for the establishment of the guilt of the suspect; furthermore, an unsuccessful scent identification does not automatically result in the termination of the procedure against the perpetrator. Although the above practice is not in line with the principle of free evaluation of evidence, we cannot declare that incriminating expert opinion originating from scent-identification alone is sufficient for the judge to decide about the issue of guilt to overturn the basic principle of criminal procedures: the presumption of innocence. In fact, scent-identification by the service dog will only focus the investigation on a specific individual, as a result of which, the investigating authority will be able to carry out further detection and accumulation of evidence based on this specific information. Thus, the establishment of the guilt of the defendant beyond doubt takes place after scent-identification, on the basis of evidence from the targeted accumulation. To avoid over-proofing, it can also happen that the acting authority will not list the means of evidence documenting the result of the scent-identification among the evidence of the prosecution.

3. 2. Circumstances impeding the conclusive force of scent-identification

In order for the court making the decision about the main question of the criminal procedure to be able to take the incriminating expert opinion originating from scent identification into consideration itself, as evidence beyond doubt, odorology needs to eliminate several difficulties that occur during the

scent-selection process. These problems may be caused by the deficiencies of the securing of the scents, the improper training of the dogs, or the improper carrying out of the scent identification process.

A deficiency of the securing of scents can exist if it is attempted at a site where the perpetrator remained only for a short period of time, or — even though he stayed there for a longer period — the site is so contaminated chemically that the securing of the individual scent trace cannot have any result. The chemical contamination of the site can originate from its specific environment (e.g. chemical industrial complex, hazardous waste dump), furthermore, can be manipulated by the perpetrator trying to mask the “telltale” odor with chemicals or spices of strong fragrance. In the case of sites manipulated in the above-described manner, the registration of a usable scent trace is not beyond hope; however, only excellently trained service dogs can be used successfully to identify the scent at a later stage.

Another deficiency related to the securing of scent-trace occurs if the scent is attempted to be collected with a previously used scent-securing textile, or the scent sample properly collected is not stored in a sterile container. However, these subjective errors can be avoided if the rules of exhibit collection are obeyed.

The proper training of the dog is a condition of the objectivity of the examination method used. In most cases, the errors made by the dog during the scent identification process result from defective and inefficient training or practicing. If a dog — with the supervision of the dog handler — does not have a chance to regularly practice scent identification, it will not be able to perform its task in a real-life situation. The lack of methodical and professional practice results in frequent errors during scent-identification, thus it does not experience success, its abilities to perform decline; in addition, this can lead to such a mental collapse that it will not be able to meet the minimum requirements in the future.

A common error originating from inadequate training is when a dog picks out scent traces from two different individuals from the same environment or with the same habits (e.g. smoking) on the basis of some identical scent components. Such errors can be avoided through proper training and practice using suitable chosen distracters.

One reason for error occurring during the course of scent identification — providing an opportunity for argument for the defense — is that the dog han-

handler (the expert) knows which glass container holds the scent sample of the suspect, thus his comment (praises or scolds) the dog's scent selection the same way he would during practice, not in a real-life situation. Another factor that might hinder objectivity is that — during scent identification — the dog does not signal his choice in an unambiguous way, thus it is again the dog handler who interprets the result.

Scent selection might be negatively influenced by the failure to follow the rules of the identification process; an obstruction of objective scent selection can exist if the examination is not performed in a room conforming to the size requirements, the scent samples are not placed at the proper distances or improper distracting scents are used.

4. The future of scent identification

At the moment, dogs are still the only reliable and tested “tools” of criminal technology that can be used as a means of evidence for scent identification. However, criticism of scent-identification carried out by dogs is growing due to sensing ability changing as a result of stimuli influenced by the environment and the dogs own mental state, as well as the above-listed errors. As a result, these critical approaches are urging changes in this area. These critics wish primarily to reinforce — or, furthermore, to replace — the scent-identification activity of dogs with objective technical devices. However, satisfying this demand — as we have already mentioned above — is still in the future as the capability of the dog is a supersensitive device that exceeds the performance of equipment used in the chemical industry. The fact that the technical device sought would probably be significantly more expensive than the expenses of the entire life of a scent-identifying dog (including its training, practice, housing, feeding, etc.) goes without saying.¹

¹ E.g. Caltech, an American company that has designed several artificial smelling devices is working on the invention of an artificial nose. These artificial noses sense compounds with the help of chain molecules, polymers. When a polymer reacts with a scent molecule, the electronic resistance detector built into the device changes; this sign is entered into a computer, which imitates the pattern-recognition of the nervous system. After processing the signals, the computer concludes exactly what the molecule is.

A new technology that makes scent visible can open new dimensions in the development of artificial noses. The sensors of the so-called “optical nose” contain optical wires covered with fluorescent paint. When the paint meets air molecules, it changes its colour. The changing shades enter the computer through the optical wires, where the picture is adapted and the scent is analysed. The different compounds are characterised by the patterns of the colours. In this way, the computer can determine what they are.

The concerns about the outstanding cost-differential are marginal from the aspect of the requirement of a fair criminal procedure. The most important aim is that odorology, within criminal technology, provide examination results that — through the analysis of the scent of the accused — can without doubt, and universally prove the presence or absence from the scene. Examination with a device is an objectively acceptable tool that may provide for the creation of a national (or, within the framework of international police cooperation, European or global) databank. The present system of scent storing is not capable of this, furthermore, the present practice does not allow for this either, as the comparison of the scent traces and scent samples registered and stored nationwide — without concrete information of the authorities — would pose an impossible task for the experts and dogs working in this area. Therefore, the scent samples secured at the site are stored in scent banks at the county police-stations, thus scent identification can be carried out primarily at a local level, which, naturally, does not exclude the comparison of scent traces kept in the scent banks of different police stations on the basis of criminal investigative information.

References:

- Bócz, E., *Kriminalisztika (Criminalistics)* 1–2 (Budapest: BM Duna Kiadó, 2004).
- Gál, T., *Kriminalisztikai anyagmaradványok fizikai-kémiai vizsgálata (The Physical and Chemical Examination of Forensic Trace Elements)* (Rejtjel, 2000).
- Gödöny, J., *Bizonyítás a nyomozásban (Proof in the Investigation)* (Budapest, 1968).
- Hautzinger, Z., “Az emberi szagok kriminalisztikai azonosítása” (*The Forensic Identification of Human Scent*), *Emlékkönyv Vargha László egyetemi tanár születésének 90. évfordulójára. PTE ÁJK* (Pécs, 2003).
- Lakatos, J., *Bevezetés a kriminalisztikába (Introduction to Forensics)* (Rejtjel, 1999).
- Szendrei G. & Pinter, L., “A szagbank és a szagazonosítás alkalmazása a bűnügyi felderítő munkában” (*Application of Scent-Bank and Scent-Identification in Criminal Investigation*), 9 *Belügyi Szemle*, (1980).
- Szinak, J. & Kovats Z., “A szagazonosítás és a szagbank” (*Scent-Identification and Scent-Bank*), 2 *Belügyi Szemle* (1993).
- Szöllösi, F., “Szagazonosítás kutyával” (*Scent-Identification with a Dog*), 2 *Rendészeti Szemle* (1993) 71–74.
- Tremmel F., Fenyvesi & Herke, C., *Kriminalisztika Tankönyv és Atlasz (Forensics Textbook and Atlas)* (Budapest-Pécs: Dialóg-Campus Kiadó, 2005).
- Viski L., (szerk.), *Kriminalisztika – Általános rész (Forensics)* (Budapest: Belügyminisztérium Tanulmányi és Módszertani Osztálya, 1961).

KOKKUVÕTE

Inimese lõhna tähtsus kohtuekspertiisis ja kriminaalmenetluses

Kõige olulisem 21. sajandi avastus kriminalistika valdkonnas (võrdne geeni-kaardistamisega) on tõenäoliselt kohtuekspertiisis tarvitusele võetud uus meetodika — odoroloogia. See meetodika kasutab tõendusmaterjalina jälgitavat, salvestatavat ja tuvastatavat lõhna.

Käesolev artikkel võtabki kokku ja tutvustab, tõlgendab ning analüüsib lõhna kasutamist kohtuekspertiisi käigus.

Lõhna tuvastamise meetodid on odoroloogia-nimelise teaduse arengu käigus muutunud. Alguses viidi isiku eristamine läbi otsesel viisil — jäljekoerte abil. Käesolevas artiklis kirjeldatud täiuslikemate koolitustehnikate väljaarendamisel on võimalik koeri õpetada tuvastama seda lõhna, mis pärineb inimese smegmas olevatest sebatsiinhapetest ning on igal inimesel erinev.

Autor süveneb põhjalikult lõhna määratlusse, kirjeldades, kuidas lõhn inimestel tekib, kuidas teda iga üksiku inimese puhul eristada ja kuidas seda on peaaegu võimatu kaotada, ükskõik kas on tegemist loomuliku või sünteetiliselt loodud lõhnaga, nagu parfüüm, kölni vesi jne. Autor selgitab ka, kuidas teenistusköera on võimalik hoolika treeningu tulemusel õpetada seda väärtuslikku kohtuekspertiisivahendit kasutama.

Seejärel iseloomustab autor üksikasjalikult odoroloogiat — teadust, mis õigupoolest kujutab endast ühte kriminaalmenetlustehnoloogia haru, ning annab ülevaate sellest, kuidas nimetatud ala asjatundjad uut avastamise meetodit üha kasvava eduga ellu rakendavad.

Artiklis on toodud näiteid Ungarist, kus kriminaaluurijate abilistena rakendatakse peamiselt saksa lambakoeri. Mitte ainult seetõttu, et see tõug on levinud, vaid ka sellise väga olulise nüansi pärast, et tänu oma piklikule peale leiab saksa lambakoer lõhnaaine hoiustamiseks kasutatavast klaaskonteinerist lõhna hõlpsasti üles.

Kuid nende jaoks, kes odoroloogiast ja selle omapärasest midagi ei tea, on kõige ebaharilikum lugu seotud Saksa piirivalvuritega, kes narkootikumide avastamiseks on palju aastaid oma välispiiridel kasutanud eriväljaõppega sigu.

Artiklis kirjeldatakse detailselt, kuidas inimesed, ise seda märkamata, kasutavad oma igapäevaelus analüüsimiseks lõhna; näiteks seistes liftis kõrvuti kel-

legagi, kes ei ole hambaid pesnud. Ka inimeste haigustest põhjustatud lõhnad kuuluvad bioloogilise lõhnaga seotud komponentide hulka, sealhulgas halitoos, mille põhjuseks on ebaõige suuhügieen (kaaries, hambakivi jne), ning just see ongi liftis seisvast inimesest eralduva ebameeldiva lõhna allikas. Lisaks suuõõnes toimuvatele protsessidele põhjustavad selgelt eristatavat lõhna ka mitmed teised haigused; näiteks nagu kõrva- ja ninahaigused, põletikud ning haavandid. Artiklis selgitatakse, kuidas oskusliku koolitusega on teenistuskoe-
ra on võimalik õpetada kuriteo lahendamise käigus tuvastama kõiki neid väga ainulaadseid lõhnu.

Artikkel võtab kokku lõhna tuvastamise tähtsuse kriminaalmenetluses, selgitades, et kuigi selle abil ei saa inimest otse süüdi mõista, on temast palju abi uurimisprotsessis ning ta esineb kuritegude väljaselgitamisel täiendavat tõendi rollis. Artikli autor räägib lähemalt odoroloogia rakendusviisidest Ungaris ning nimetab ka lõhna tõendusmaterjalina kasutamise puudusi.

Artikli kokkuvõtte osas räägib autor odoroloogia võimalikust tulevikust, puudutab selle teadusharu usaldusväärseuse kriitikat ning kinnitab, et hetkel koolitusmeetodites läbiviidavad muudatused aitavad sellel teadusharul veelgi kaugemale areneda.

Csaba Fenyvesi
University of Pécs, Law Faculty
Criminal Procedure and Criminalistics Department
48-as tér 1, Pécs, H 7622, Hungary
E-mail: fenyvesi@ajk.pte.hu
Tel: 36-30/9578-173

Estonia's Visa Policy in the Context of the European Union Common Visa Policy

Veronika Kaska

Adviser, Migration and Border Policy Department, Estonian Ministry of the Interior

Keywords: common visa policy, Schengen *acquis*, Russia—EU relations, borders, harmonization, Alien's Act, visa representation agreements.

Introduction

On 1 May 2004 Estonia, Latvia and Lithuania with seven other countries in Central and Eastern Europe became Member States of the European Union (hereinafter *EU*) after entry into force of the Accession Treaty.¹

The Schengen *acquis* represents an additional condition for candidate countries wishing to join the European Union, as visa requirements and other border checks are now part of the required measures that candidate countries have to harmonise with the EU.² A major factor in the influence of the visa policy of the EU Member States has also been membership of the Schengen area and thus application of the provisions of the Schengen *acquis*, which is incorporated into the EU legal framework by the Treaty of Amsterdam³ of 1997.

¹ Treaty between the Kingdom of Belgium, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, Ireland, the Italian Republic, the Grand Duchy of Luxembourg, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Member States of the European Union) and the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic concerning the accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic to the European Union, OJ L 236, 23.09.2003, pp 17–32.

² Debardeleben, J., (ed), *Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe* (Aldershot: Ashgate, 2005), p 110.

³ The Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, OJ C 340, 10.11.1997.

Since 20 December 2007 all three Baltic States are also part of the Schengen area according to the council decision,⁴ which foresaw full application of the provisions of the Schengen *acquis* in the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic.

It is the membership of the EU and Schengen area that has hence forward influenced relations of the new Member States with neighbouring countries, primarily Russian Federation (hereinafter *Russia*), with whom all three Baltic States, plus Norway, Finland and Poland, share a common border, which is also the external border of the Schengen area.

The article analyses Estonia's visa policy after becoming a member of the Schengen area. Since joining there have been several significant changes within the legal framework that have influenced Estonia's visa policy and relations with its eastern neighbour Russia strongly.

The article can in principle be divided into two parts. First part consists of introduction, a brief overview of the Schengen area and the common visa policy and its legal measures. The first part also covers the background of relations between EU and Russia. Second part of the article analyzes Estonia's visa policy from its different aspects in relation to third countries, concentrating on Russia.

1. Schengen area and the common visa policy

Europe's borderless Schengen area is founded on the Schengen Agreement,⁵ a treaty signed on 14 June 1985 near the town of Schengen in Luxembourg, between the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, which was later supplemented by the Convention Implementing the Schengen Agreement in 1990.⁶

⁴ Council Decision of 6 December 2007 on the full application of the provisions of the Schengen *acquis* in the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic, OJ L 323, 08.12.2007, pp 34–39.

⁵ The Convention Implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, OJ L 239, 22.09.2000, pp 13–18.

⁶ *Ibid.*, pp 19–62.

The Schengen Agreement listed the compensatory measures necessary for the removal of internal frontier controls, which the Parties endeavoured to take, including the approximation of visa policies, the establishment of common external border controls, police cooperation, judicial cooperation and the conclusion of extradition agreements. /.../ The approximation of visa policies and the application of procedures for issuing visas in a way that took into account the need to ensure the protection of the entire territory of the five States against illegal immigration and activity which would jeopardise security were defined as measures to be taken in the short-term.⁷

As part of the harmonization and strengthening of external border controls, the Schengen Convention provided for the establishment of a common visa policy. The common visa policy rested on three components. The first was the harmonization of the Member States' visa requirements. The second component was the introduction of a "uniform visa" (implying mutual recognition of visas issued by the Member States for the purpose of external border crossing and free circulation), which was underpinned by the establishment of common entry conditions for aliens and common rules and procedures to be followed by the Member States when issuing visas. The third component was the common instructions for the Member States' diplomatic and consular posts and consular cooperation at local level.⁸

The Schengen common visa policy was incorporated into the EU legal order in May 1999⁹ and currently the borderless zone created by the Schengen Agreements consists of 25 European countries, including Estonia.

2. Legal framework

As stated above the first component or pillar of the common visa policy is the Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement.¹⁰ This regulation has been amended several times, latest in 2009 with the Council Regulation (EC)

⁷ Meloni, A., *Visa Policy within the European Union Structure* (Berlin/Heidelberg/New York: Springer, 2006), p 53.

⁸ *Ibid*, p 55.

⁹ Protocol "integrating the Schengen *acquis* into the framework of the EU" attached to the Treaty of Amsterdam.

¹⁰ Council Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ L 81, 21.03.2001, pp 1–7.

No 1244/2009 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement,¹¹ which saw transfer of Former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Montenegro and the Republic of Serbia to the list of countries whose nationals are exempted from a visa requirement.

In principle, the above regulation divides third-countries into two lists — so called positive and negative list of third countries. Positive list comprises of those third countries whose citizens are exempt from the visa requirement and negative list, correspondingly, of those whose citizens are obliged to be in a possession of a visa. By nature, the regulation is also a tool for ensuring equal treatment of all EU citizens by third countries included in the positive list. Estonia's membership status of EU and Schengen area and application of the regulation did not ensure equal treatment of Estonia's citizens by third countries whose citizens are exempt from visa requirement in comparison to the old EU member states' citizens. Despite this, great progress has been made in the field of visa reciprocity in recent years with Estonia's citizens being exempt from visa requirement when travelling to United States of America, Canada, Commonwealth of Australia and soon, Federative Republic of Brazil.

The second component of the common visa policy is the Council Regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas.¹²

The third component of the common visa policy is the most recent and probably one that holds most importance as to ensuring a harmonized visa policy. That component is the Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas (Visa Code)¹³ (hereinafter Visa Code). Visa Code reprised and replaced mostly the Common Consular Instructions,¹⁴ which was then the third component of the common visa policy.

¹¹ Council Regulation (EC) No 1244/2009 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ L 336, 18.12.2009, pp 1–3.

¹² Council Regulation (EC) No 1683/95 laying down a uniform format for visas, OJ L 164, 14.07.1995, pp 1–4.

¹³ Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas (Visa Code), OJ L 243, 15.09.2009, pp 1–58.

¹⁴ Common consular instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts, OJ C 326, 22.12.2005, pp 1–149.

Visa Code became applicable by Member States on 5 April 2010 (with some (crucial) provisions becoming applicable on 5 April 2011) together with another act that is important in shaping the common visa policy — Regulation (EU) No 265/2010 of the European Parliament and of the Council amending the Convention Implementing the Schengen Agreement and Regulation (EC) No 562/2006 as regards movement of persons with a long-stay visa.¹⁵ The latter is important for the common visa policy since it amended the Schengen Convention and the Schengen Borders Code¹⁶ in a way that limited the freedom of Member States to determine conditions of a long-term visa and widened the rights of third-country nationals in possession of long-term visas.

It can be said that there is also a fourth component to the common visa policy, which unfortunately thus far has failed to be brought into practice. Namely, [t]he European Council of Thessaloniki on 19 and 20 June 2003 held that “a coherent approach is needed in the EU on biometric identifiers or biometric data which would result in harmonized solutions for documents for third country nationals, EU citizens passports and information systems (Visa Information System — VIS and the second generation of the Schengen Information System — SISII).” /.../ The main objective of the VIS are to: facilitate the fight against the use of fraudulent documents; ameliorate visa consultation; improve identifications for the applications of provisions in relation to Dublin II and the return procedure; enhance the administration of the common visa policy; prevent “visa shopping” by ensuring traceability of every individual applying for a visa and strengthen EU internal security.¹⁷

In December 2004 the Commission presented a proposal for a Regulation concerning the Visa Information System (VIS).¹⁸ Four years later Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas (VIS Regulation)¹⁹ was adopted. Though the regulation has been adopted, the system has as of yet failed to be implemented in practice.

¹⁵ Regulation (EU) No 265/2010 of the European Parliament and of the Council amending the Convention Implementing the Schengen Agreement and Regulation (EC) No 562/2006 as regards movement of persons with a long-stay visa, OJ L 85, 31.03.2010, pp 1–4.

¹⁶ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ L 105, 13.04.2006, pp 1–32.

¹⁷ Balzacq, T., & Carrera, S., *Migration, Borders and Asylum. Trends and Vulnerability in the EU Policy* (Brussels: Centre for European Policy Studies, 2005), p 381.

¹⁸ Commission of the European Union, “*Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short stay-visas*“, Brussels: COM(2004) 853, 28.12.2004.

¹⁹ Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short stay-visas (VIS Regulation), OJ L 218, 13.08.2008, pp 60–81.

There are several other legal measures in the field of migration that influence Member States' relations with their third country neighbours: readmission agreements, agreements for facilitation of visa issuance and local border traffic agreements.

So far eight visa facilitation agreements have been signed and entered into force and these are with Ukraine,²⁰ the Republic of Moldova,²¹ the Republic of Serbia,²² the Republic of Montenegro,²³ the Former Yugoslav Republic of Macedonia,²⁴ Bosnia and Herzegovina,²⁵ the Republic of Albania²⁶ and with Russia.²⁷

²⁰ Council Decision of 29 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of the issuance of visas. Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of the issuance of visas, OJ L 332, 18.12.2007, pp 66–76.

²¹ Council Decision of 22 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the facilitation of the issuance of visas. Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the facilitation of the issuance of visas, OJ L 334, 19.12.2007, pp 168–179.

²² Council Decision of 8 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the facilitation of the issuance of visas. Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the facilitation of the issuance of visa, OJ L 334, 19.12.2007, pp 85–95.

²³ Council Decision of 8 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the facilitation of the issuance of visas. Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the facilitation of the issuance of visas, OJ L 334, 19.12.2007, pp 136–147.

²⁴ Council Regulation (EC) No 1244/2009, *supra nota* 11.

²⁵ Council Decision of 17 December 2003 concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China on the readmission of persons residing without authorization. Agreement between the European Community and the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 017, 24.01.2004, pp 23–39.

²⁶ Council Decision of 21 April 2004 concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China on the readmission of persons residing without authorization. Agreement between the European Community and the Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 143, 30.04.2004, pp 97–115.

²⁷ Council Decision of 3 March 2005 concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka on the readmission of persons residing without authorization. Agreement between the European Community and the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 124, 17.05.2005, pp 41–60.

The main purpose of the visa facilitation agreements is to facilitate, on the basis of reciprocity, the issuance of short-stay visas (90 days per period of 180 days).

A visa-free travel regime is recognised in all agreements as the long-term objective. So it is appropriate to mention that as of 19 December 2009 nationals of the Former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Montenegro and the Republic of Serbia in possession of biometric passports are allowed to travel to EU visa free according to Council Regulation (EC) No 1244/2009 amending Regulation (EC) No 539/2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement.²⁸ Hence, visa facilitation agreements with these countries have become obsolete.

Readmission agreements have been signed and entered into force with the Government of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China,²⁹ Macao Special Administrative Region of the People's Republic of China,³⁰ the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka,³¹ the Republic of Albania,³² the Former Yugoslav Republic of Macedonia,³³ the Republic of

²⁸ Council Decision of 3 March 2005 on the signing of the Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the readmission of persons residing without authorization. Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 124, 17.05.2005, pp 21–40.

²⁹ Council Decision of 8 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia on the facilitation of the issuance of visas. Exchange of letters. Agreement between the European Community and the Former Yugoslav Republic of Macedonia on the facilitation of the issuance of visas, OJ L 334, 19.12.2007, pp 120–135.

³⁰ Council Decision of 8 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and Bosnia and Herzegovina on the facilitation of the issuance of visas. Agreement between the European Community and Bosnia and Herzegovina on the facilitation of the issuance of visas, OJ L 334, 19.12.2007, pp 97–107.

³¹ Council Decision of 19 April 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of issuance of short-stay visas. Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of the issuance of visas to the citizens of the European Union and the Russian Federation, OJ L 129, 17.05.2007, pp 25–34.

³² Council Decision of 3 March 2005 on the signing of the Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the readmission of persons residing without authorization. Agreement between the European Community and the Republic of Albania on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 124, 17.05.2005, pp 21–40.

³³ Council Decision of 8 November 2007 on the conclusion of the Agreement bet-

Montenegro,³⁴ the Republic of Serbia,³⁵ Bosnia and Herzegovina,³⁶ the Republic of Moldova,³⁷ Ukraine³⁸ and with Russia.³⁹

Readmission agreements cover the readmission and return of own nationals and in certain cases also third-country nationals and stateless persons.

Readmission agreements cover procedural provisions regarding return procedure, transit return arrangements, responsibility criteria, standard of proof, time limits and cost distribution. The European Commission pursues a standard approach in negotiating readmission agreements with third countries and

between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia on the readmission of persons residing without authorization. Exchange of letters. Agreement between the European Community and the former Yugoslav Republic of Macedonia on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 334, 19.12.2007, pp 1–24.

³⁴ Council Decision of 8 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Montenegro on the readmission of persons residing without authorization. Agreement between the European Community and the Republic of Montenegro on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 334, 19.12.2007, pp 25–44.

³⁵ Council Decision of 8 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the readmission of persons residing without authorization. Agreement between the European Community and the Republic of Serbia on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 334, 19.12.2007, pp 45–64.

³⁶ Council Decision of 8 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and Bosnia and Herzegovina on the readmission of persons residing without authorization. Agreement between the European Community and Bosnia and Herzegovina on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 334, 19.12.2007, pp 65–83.

³⁷ Council Decision of 22 November 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the readmission of persons residing without authorization. Agreement between the European Community and the Republic of Moldova on the readmission of persons residing without authorization, OJ L 334, 19.12.2007, pp 148–167.

³⁸ Council Decision of 29 November 2007 concerning the conclusion of the Agreement between the European Community and Ukraine on readmission of persons. Agreement between the European Community and Ukraine on the readmission of persons, OJ L 332, 18.12.2007, pp 46–65.

³⁹ Council Decision of 19 April 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission. Agreement between the European Community and the Russian Federation on readmission, OJ L 129, 17.05.2007, pp 38–60.

seeks to achieve final texts that have as many common features as possible.⁴⁰ Nonetheless, final texts of the readmission agreements do vary somewhat depending on the third country in question.

3. EU–Russia relations

The overall EU-Russia relations are built on the 1994 Partnership and Cooperation Agreement.⁴¹ Since 2008 a comprehensive New Agreement is under negotiations covering Justice, Freedom and Security (hereinafter *JLS*) issues, including migration related matters.

During the 2003 St Petersburg Summit, the Parties agreed *inter alia* to create a common space of Freedom, Security and Justice as a long-term aim. In order to reach the latter, a Roadmap for the Common Space of Freedom, Security and Justice was agreed in 2005.⁴² The Roadmap specifies that it is appropriate to further enhance EU-Russia cooperation to support an efficient migration policy.

In July 2004, the Council authorised the Commission to negotiate not only on readmission but also on visa facilitation.⁴³

Already in 2006, agreements on readmission and on facilitation of issuance of short stay visas were signed, which both entered into force on 1 June 2007. Provisions regarding third-country nationals and stateless persons of the readmission agreement were set to enter into force 3 years later, i.e. 1 June 2010. Both agreements are closely and regularly monitored by the respective Joint Committees comprising of representatives of the European Commission, Member States and Russia.

As a result, students, journalists, businessmen, cultural figures, academics, athletes and other specific categories of persons will be the first to benefit from a simplified regime of visa issuance, with the long-term objective of visa-free travel.

⁴⁰ Trauner & Kruse, "EC Visa Facilitation and Readmission Agreements", *infra nota* 66, p 19.

⁴¹ Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part, OJ L 327, 28.11.1997, pp 3–69.

⁴² Webpage of European Commission, "Roadmap for the Common Space of Freedom, Security and Justice", <ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf>, pp 21–34.

⁴³ Commission of the European Union, "*Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Area of Freedom, Security and Justice: Assessment of the Tampere programme and future orientations*", Brussels: COM (2004) 4002, 02.06.2004.

Readmission agreements signed at the summit provide for the repatriation of EU and Russian nationals and as of 1 June 2010 third-country nationals and stateless people illegally residing in the EU or Russia's territory, a landmark in EU-Russia relations.

In line with the 2005 Roadmap, a visa dialogue was launched in 2007. As part of this process, senior officials and expert meetings addressing various aspects necessary for a visa free regime were convened also on issues related to illegal and legal migration and asylum.

The overall EU-Russia cooperation in the JLS area is regularly reviewed and steered on the political level by the Permanent Partnership Council, which meets twice a year in a JLS format.

At the 12th meeting of the EU–Russia Permanent Partnership Council on Freedom, Security and Justice, held on the 26 May 2010, the development of the Common Space of Freedom, Security and Justice between Russia and the EU was dealt with identifying areas in which both parties must improve cooperation such as the application of the Visa Facilitation Agreement. Another issue analyzed was the application of the Readmission Agreement between the EU and Russia; likewise, they agreed to look at migration issues more in depth, specifically on aspects of flow management, legal migration management, the fight against illegal immigration and integration.⁴⁴

4. Estonia's visa policy and the visa code

Main aspects of Estonia's alien law are regulated in the Aliens Act.⁴⁵ Aliens Act regulates rules on arrival to, stay, living and working in Estonia for third country nationals and the bases for legal liability of aliens.

Enforced Visa Facilitation Agreements and the upcoming entry into force of the Visa Code brought on a strive for a more open visa policy in Estonia, which has seen favoring *bona fide* travelers (visa applicants with prior positive visa history) by issuing them visas with a longer period of validity (up to 5 years).

⁴⁴ Webpage of the Delegation of the European Union to Russia, "EU and Russia support greater cooperation in the fight against terrorism and organized crime (26/05/2010)", <ec.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2010/20100526_01_en.htm>

⁴⁵ Alien's Act, RT I 2010, 3, 4...2010, 41, 240.

Along with the abovementioned bid for a more open visa policy another change was undertaken with the aim of simplifying the visa procedure. Namely, an amendment of the Aliens Act⁴⁶ entered into force on 30 July 2009, which repealed the visa invitation regulation.

The aim of the visa invitation was to verify the circumstances of the arrival of the alien to Estonia and oblige the sponsor of the alien to host the alien in Estonia, ensure his or her accommodation and cover his or her costs of stay in and leaving from Estonia, including transport costs that are incurred when deporting the alien from Estonia.

Pursuant to the above amendment of the Aliens Act the Police and Border Guard Board (Citizenship and Migration Board until 1 January 2010) no longer verifies visa invitations of sponsors (natural or legal persons) since 30 July 2009. Visa invitations verified prior to that date did remain valid for the entire term of validity, which was 6 months from the date of verification, but sponsor could not be held responsible for the costs incurred by the state in case of deportation of the sponsored alien.

Currently, the alien applying for a visa still has to prove the aim of the trip, existence of accommodation and covering the costs of his or her stay in Estonia and leaving from Estonia. But, as of 30 July 2009 the alien has to prove these circumstances with other available documents than a visa invitation.

Visa Code, which is applicable since 5 April 2010 (with some provisions becoming applicable as of 5 April 2011), has brought on and will bring on several major changes in Estonia's visa policy.

Visa Code's aim is the establishment of a "common corpus" of legislation, particularly via the consolidation and development of the *acquis* and further development of the common visa policy as part of a multi-layer system aimed at facilitating legitimate travel and tackling illegal immigration through further harmonisation of national legislation and handling practices at local consular missions.⁴⁷

Prior to Visa Code becoming applicable, Aliens Act provided two separate paragraphs of visa refusal grounds, one stating grounds occurrence of which

⁴⁶ Amendment Act of Identity Documents Act, Consular Act, Penal Code, State Fees Act, Aliens Act and Citizenship Act, RT I 2009, 27, 166.

⁴⁷ Visa Code, *supra nota* 13, preamble point 3.

brought on a definite refusal⁴⁸ and the second one stating grounds occurrence of which might have brought on a refusal.⁴⁹

Visa Code Article 32 paragraph 1 sets out an exhaustive list of grounds for a visa refusal stating altogether only eight grounds for visa refusal. Limitation of grounds for visa refusal has made the visa issuing process a lot more rigid for the Estonian authorities participating in the visa issuance procedure.

Additionally to a much wider scope of grounds for visa refusal provided by the Aliens Act, said grounds were not set out in an exhaustive list. Meaning that any other justified ground, which was not listed in the Aliens Act could also result in a refusal to issue a visa.

Currently, Aliens Act foresees that a visa refusal does not need to be substantiated.⁵⁰

Visa applicant neither receives any information about the grounds or reasons for the visa refusal⁵¹ nor is provided with a possibility of appealing such a decision.⁵² Though, despite not allowing the appeal of a decision refusing a visa, the Aliens Act does provide for the decisions of annulment and revocation of a visa to be appealed by lodging an appeal with the administrative court.

Current appeal possibilities and procedure will change as of 5 April 2011 when Visa Code Article 32 paragraphs 2 and 3 become applicable. The appropriate national draft legislation was prepared already in July 2010 and sent for an approval to other ministries.⁵³

Visa Code Article 32 paragraph 2 foresees that “[a] decision on refusal and the reasons on which it is based shall be notified to the applicant by means of the standard form set out in Annex VI.” Paragraph 3 of the same Article states an applicant’s, who has been refused a visa, right to appeal such a decision in accordance with the national law of the Member State, which refused the application. Similar provisions apply also in case of annulment and revocation of a visa.

⁴⁸ Alien’s Act, RT I 1993, 44, 637...2009, 62, 405, § 10¹⁰ (1).

⁴⁹ *Ibid* § 10¹⁰ (2).

⁵⁰ Aliens Act § 66 (1).

⁵¹ *Ibid* § 66 (2).

⁵² *Ibid* § 100 (1).

⁵³ Draft available on the website of the Electronic System for Approval of Draft Legislation e-õigus: <eoigus.just.ee/?act=6&subact=1&OTSIDOC_W=295959>

It has been found that “[...] the creation of rights of appeal against refusal of an application, coupled with the necessary corollary right to be informed of a refusal for an application and the reasons for that refusal, provides an essential basic guarantee for applicants.”⁵⁴

As of 5 April 2011 all Member States, including Estonia, will have to give the visa applicant a written decision upon refusal of a visa noting the legal basis, which brought on the refusal. All Member States will also have to provide the applicant with the possibility of appealing a decision, which refuses, revokes or annuls the visa.

With the entry into force of the Visa Code and its application by Member States it can be said that visa policy indeed has become more harmonized. Whilst Common Consular Instructions⁵⁵ set out general rules of visa issuance, they were too vague and allowed for different interpretation, which resulted in very different visa issuance practices of Member States.

For better understanding and single interpretation of the Visa Code Article 51 foresees that for practical implementation of its provisions operational instructions shall be drawn up. Based on this Commission Decision of 19 March 2010 established the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas.⁵⁶

Finally, the Visa Code has resulted in a significant simplification of the legislative framework as compared to the prior rules, which can only be welcomed from the point of view of clarity, transparency and legal certainty.⁵⁷

With the Visa Code Regulation (EU) No 265/2010 of the European Parliament and of the Council amending the Convention Implementing the Schengen Agreement and Regulation (EC) No 562/2006 as regards movement of persons with a long-stay visa⁵⁸ entered into force, which extends the principle of equivalence between residence permits and short-stay visas issued by the Member States fully implementing the Schengen *acquis* to long-stay visas. As a result, a

⁵⁴ Peers, S., “Legislative Update, EC Immigration and Asylum Law: The New Visa Code” 12 *European Journal of Migration and Law* (2010) 105–131, p 130.

⁵⁵ Common consular instructions on visas for the diplomatic missions and consular posts, OJ C 326, 22.12.2005, pp 1–149.

⁵⁶ Commission Decision establishing the Handbook for the processing of visa applications and the modification of issued visas. C(2010) 1620, 19.03.2010.

⁵⁷ Peers, “Legislative Update”, *supra nota* 55, p 131.

⁵⁸ Regulation (EU) No 265/2010, *supra nota* 15, pp 1–4.

long-stay visa has the same effects as a residence permit as regards the freedom of movement of the holder in the Schengen area. According to the regulation a third-country national holding a long-stay visa issued by a Member State is allowed to travel to other Member States for three months in any six-month period, under the same conditions as the holder of a residence permit.⁵⁹

The Regulation does not affect the rules regarding the conditions for issuing long-stay visas. At the same time, the regulation does limit maximum validity of the long-term visas allowed to issue by Member States. Long-term visas shall have a period of validity of no more than 1 year. Long-term visas issued with validity longer than 1 year have to be replaced with a residence permit before the expiry of the validity of the issued visa.⁶⁰

Prior to 5 April 2010 Article 18 of the Schengen Convention⁶¹ enabled holders of long-term visas to “transit through the territories of the other Contracting Parties in order to reach the territory of the Contracting Party which issued the visa.”

On the basis of the Aliens Act, Estonian consular posts issue multiple entry⁶² long-term visas with validity of up to 24 months.⁶³ *Though the validity of a long-term visa under national legislation can be up to 24 months, then all visas issued with the validity of more than one year need to be replaced by the Member State with a residence permit at the expiry of that one year.*

*As of 1 October 2010 the purpose of the trip for which the alien applies for a long-term visa is not limited in any way. In previous periods long-term visas were mainly issued for short-term employment. Short-term employment cannot exceed six months within the period of 12 months and has to be registered at the Police and Border Guard Board prior to applying for a long-term visa.*⁶⁴

Long-term visas for short-term employment are mainly issued to nationals of Russia, Ukraine, Belarus and Moldova. If Russia's nationals have no trouble travelling to Estonia and back on the basis of a long-term visa due to the shared border with Estonia, then nationals of Ukraine and Moldova prior to 5 April 2010 had to apply for a Schengen visa to be able to travel back to their country of origin.

⁵⁹ Article 1(2).

⁶⁰ Article 1(1).

⁶¹ The Convention Implementing the Schengen Agreement, *supra nota* 5, pp 19–62.

⁶² Aliens Act § 60 (1).

⁶³ *Ibid.*, § 60 (2).

⁶⁴ *Ibid.*, § 106 (1).

Thus, as of 5 April 2010 third-country nationals in possession of a long-term visa have better possibilities of travelling within the Schengen area and also to and from their country of residence.

5. Visa policy for the border areas

During the transitional period, i.e. before the new Member States fully implemented the Schengen acquis, they were allowed to issue visas for neighbouring states free of charge or for a low fee and on relatively uncomplicated terms. Poland, for instance, issued 560,000 visas annually for Ukraine citizens, which is nearly twice as many as all Schengen states combined (290,000). The new member states' former visa procedures were not only cheaper (or free of charge), but also simpler, with shorter waiting times and significantly lower rejection rates (for example, Poland rejected 1.2% of Ukraine applicants whereas Schengen states rejected 11.5%. In accordance with the Schengen acquis, the new member states are now in charge of controlling the external Schengen border, which implies full adherence to the strict Schengen entry rules. Instead of issuing visas free of charge, countries such as Poland now have to charge €35 for issuing a short-stay visa. The EC visa facilitation agreements do not allow for special arrangements between the new member states and their neighbours. Hence, "though in principle the [visa facilitation] agreement is to ease the situation, after the New Member States accession to the Schengen area, it will worsen."⁶⁵

Since year 2000 till 18 January 2009 Estonia had in place a simplified procedure for persons living near the border with Russia for application and issuance of visas. According to this procedure persons living near the border were able to obtain visas free of charge or at a cheaper fee. Purpose of the travel had to be visiting close relatives living in or burial sites located in Russia. The number of persons who were able to obtain visas under the simplified procedure was approximately 4000 persons on each side. This simplified procedure ended on 19 January 2009. The simplified procedure was a bilateral arrangement with Russia. Naturally, when Estonia started issuing visas only on regular terms, i.e. according to the Schengen *acquis*, Russia stopped issuing visas on the basis of the simplified procedure as well.

⁶⁵ Trauner, F., & Kruse, I., "EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A new Standard EU Foreign Policy Tool", the European Consortium for Political Research Fourth Pan-European Conference on EU Politics, 2008, paper. Accessed 31 May 2010 on the European Consortium for Political Research website <www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/058.pdf>, p 16.

The transition from the more favourable arrangement to a much stricter regular visa application procedure brought on quite a lot of resentment from the persons living near the border (on both sides) and who had thus far been enjoying advantages brought on by this simplified procedure.

In order to compensate for the loss of the simplified procedure and alleviate the financial burden of Estonian citizens visiting close relatives in Russia, Estonia's Minister for Regional Affairs enacted a visa fee compensation scheme for year 2009.⁶⁶ Visa fee compensation scheme entered into force on 15 January 2009.

According to the scheme Estonian citizens visiting a spouse or close relatives or their burial sites in Russia could apply for a compensation for the fee of the Russian visa (550 EEK). If from the simplified procedure only those living near the border or in the border area could benefit, then the compensation scheme did not foresee such a restriction. In order to obtain the compensation any Estonian citizen living in any county could submit an application for the compensation of the visa fee if the purpose of the trip was visiting a spouse or a close relative or their burial sites in Russia.

Originally a close relative was considered to be a mother, a father, a daughter, a son, a grandmother, a grandfather or a grandchild. Additionally, the relation was tied to the applicant, i.e. only applicant related to the above categories of persons was eligible for the compensation.

Later on the list of close relatives was amended⁶⁷ to include also a brother and a sister. At the same time another amendment was made, which changed the scope of the compensation scheme to include as applicants persons who also visit their spouse's close relatives in the territory of Russia.

Minister for Regional Affairs has continued the compensation scheme⁶⁸ in the year 2010.

⁶⁶ 15 January 2009 Minister for Regional Affairs Directive No 4 "2009 support scheme for the compensation of the processing fee for the application for a visa to Russian Federation".

⁶⁷ 25 September 2009 Minister for Regional Affairs Directive No 77 "Amendment of 15.01.2009 Minister for Regional Affairs Directive No 4 "2009 support scheme for the compensation of the processing fee for the application for a visa to Russian Federation"".

⁶⁸ 17 February 2010 Minister for Regional Affairs Directive No 24 "2010 support scheme for the compensation of the processing fee for the application for a visa to Russian Federation".

Compensatory measure has not satisfied all the needs of the persons living in the border area and eliminated all of the negative side effects which were brought on by joining the Schengen area, e.g. termination of the arrangement of the simplified procedure. Nonetheless, on the positive side of things it has to be noted that the compensation scheme equalized all Estonian citizens who wish to visit their spouse or a close relative or their burial sites in Russia.

“There is one measure, however, that should explicitly prevent the negative side effects of the Schengen Eastern Enlargement: the establishment of local border traffic regimes. The issuing of ‘local border traffic permits’ for border residents is an important measure for fostering neighbourly relations between border regions at the EU’s external borders.”⁶⁹

Measure is enacted in the Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention.⁷⁰ Regulation allows the Member States to derogate, for persons living in a border area, from the general rules on border checks laid down in the Schengen Borders Code, in order to prevent the creation of barriers to trade, social and cultural interchange or regional cooperation with neighbors. In implementing the local border traffic regime, the Member States may conclude bilateral agreements with neighboring countries aimed at addressing specific needs in relation to their respective neighbors, as these needs vary because of different local, geographical, social and economic situations.⁷¹

Article 3 defines the term border area, which is set to mean an area that extends no more than 30 kilometers from the border. It further specifies that the local administrative districts that are to be considered as the border area shall be specified by the States concerned in their bilateral Agreements and if part of any such district lies between 30 and 50 kilometers from the border line, it

⁶⁹ Trauner & Kruse, “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements”, *supra* nota 66, p 16.

⁷⁰ Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States and amending the provisions of the Schengen Convention, OJ L 405, 30.12.2006, p 1–22.

⁷¹ Commission of the European Union, “*Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation and functioning of the local border traffic regime introduced by Regulation (EC) No 1931/2006 of the European Parliament and of the Council laying down rules on local border traffic at the external land borders of the Member States*”, Brussels: COM(2009) 383, 24.07.2009, p 2.

shall nevertheless be considered as part of the border area. “Due to this set-up, however, the local border traffic regime could potentially end up affecting only a comparatively small number of citizens in a closely circumscribed area.”⁷²

The regulation has been in force since early 2007. Since the adoption of the above regulation, only the following bilateral local border traffic agreements have entered into force: Hungary–Ukraine, Slovakia–Ukraine and Poland–Ukraine. A few other Member States have consulted the Commission on their agreements: Lithuania–Belarus, Lithuania–Russia, Latvia–Russia, Poland–Belarus, Bulgaria–Serbia, Bulgaria–Former Yugoslav Republic of Macedonia and Romania–Ukraine. Only one bilateral agreement existed before the adoption of the regulation: Slovenia–Croatia. Consequently, it is still too early to evaluate the implementation and functioning of the local border traffic regime. The Member States that have consulted the Commission have applied the facilitation measures provided by the regulation to a varying extent, yet never in full and mostly with additional restrictions.⁷³ In 2009 the European Commission reported that more comprehensive information will gradually become available as more and more agreements are implemented in practice and that a new report on the implementation and functioning of the local border traffic regime will be submitted in the second half of 2010.⁷⁴

The Government of the Republic of Estonia has *in camera* discussed the matter of signing a local border traffic agreement with Russia, but thus far Estonia has not opted to sign a local border traffic agreement with Russia on the basis of the above regulation. Main arguments for not implementing local border traffic have been related to possible risks to internal security, high cost of implementation and legal issues. The Government also agreed to explore alternatives that would enable people living in the border area to visit relatives and burial grounds in the border area of the neighbouring country (i.e. compensatory measure).⁷⁵ It was also decided to see implementation of the local border traffic in practice in Estonia’s neighbouring countries (e.g. Latvia) and then discuss again the probability and possibility of its implementation by Estonia.⁷⁶

⁷² Trauner & Kruse, “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements”, *supra* nota 66, p 16.

⁷³ Webpage of the Gateway to the European Union: <europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/114506_en.htm>

⁷⁴ COM(2009) 383, *supra* nota 72, p 10.

⁷⁵ 20 October 2008 interpellation in the Parliament of Estonia of the Minister of the Interior. Accessed 11 November 2010 on the website of the Parliament of Estonia <www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1224504300#pk2815>

⁷⁶ 23 March 2009 interpellation in the Parliament of Estonia of the Minister of Fo-

6. Estonia and visa facilitation agreements

The Visa Facilitation Agreements' aim is bilateral harmonization and transparency of the procedures for issuing short stay visas for certain categories of persons, e.g. close relatives (spouse, children, parents, grandparents, grandchildren), relatives visiting for military or civil burial grounds, members of official delegations participating in meetings, consultations, negotiations, exchange programmes and events (in possession of official invitation), business people and representatives of business organisations (with written request from a host legal person or company), drivers of international cargo and passenger transportation services (with written request from the national association of carriers) etc.

So whilst, “[t]he major benefits of the visa facilitation agreements are to arrange more relaxed travel opportunities for certain categories of the population, to fix the price for all citizens at €35, to ensure more transparent and quicker visa application procedures, to govern the establishment of local border traffic regimes and to give the perspective of free visa travel in case of a smooth implementation of the agreement. The main disadvantage is that it separates the population of the target country into two groups — those entitled to privileges and those who are not.”⁷⁷

Estonia's eastern border with Russia is also Schengen's external border. Thus, the article concentrates on the EU–Russia Visa Facilitation Agreement.

Even though the EU–Russia Visa Facilitation Agreement has eased visa travel for many people, it does, as above stated, divide the population into two groups of those privileged and those that are not. It also does not take into account specific character of different Member States. Specifically, in Estonia's case, beneficiaries from the Visa Facilitation Agreement are only nationals of one or the other party who visit a national of the same party on the territory of the other party.

Estonia and Latvia have a large number of citizens whose family members are Russian citizens, which means that in their case the Visa Facilitation Agreement does not apply. In this case EU nationals are forced to comply with the regular visa application procedure and vice versa, though it can be noted that the process of applying for a visa is a lot simpler for Schengen visa than a visa to Russia. This also put into a context of Estonia's current more open visa policy.

reign Affairs. Accessed 11 November 2010 on the website of the Parliament of Estonia <www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stogramm&date=1237813120&toimetamata=1#pk3866>

⁷⁷ Trauner & Kruse, “EC Visa Facilitation and Readmission Agreements”, *supra* nota 66, p 28

Applying for a Schengen visa with the application of the Visa Code by Member States has made the entire procedure very close or even more advantageous than the one provided under the Visa Facilitation Agreement. Visa Code foresees plenty of advantages for a visa applicant compared to the Visa Facilitation Agreement (e.g. waiver of visa fee).

Application of the Visa Code is one of the reasons for the need to modify Visa Facilitation Agreements with Russia, Ukraine and Moldova. The proposal to amend the Visa Facilitation Agreement with Russia has been put forward with a view to adapting it to modern conditions (for example, a number of EU countries have opened Visa Service Centers in Russia, consular practices, the EU lifted the notion of "transit visa"). In addition, to seek expansion of the categories of citizens enjoying preferential treatment in obtaining visas.⁷⁸In Estonia's case it would be preferable to expand the categories of citizens covered by the Visa Facilitation Agreement in a way that would allow Estonian citizens to visit Russian citizens and vice versa on more preferential grounds.

7. Agreements on representation

Visa Code preamble foresees that Member States should be present or represented for visa purposes in all third countries whose nationals are subject to visa requirements. Member States lacking their own consulate in a given third country or in a certain part of a given third country should endeavour to conclude representation arrangements in order to avoid a disproportionate effort on the part of visa applicants to have access to consulates.

Article 8 paragraph 1 of the Visa Code states that a Member State may agree to represent another Member State that is competent [...] for the purpose of examining applications and issuing visas on behalf of that Member State. A Member State may also represent another Member State in a limited manner solely for the collection of applications and the enrolment of biometric identifiers.

Estonia has a very limited number of representations in third countries, most of them located in other Member States or third countries whose nationals do not need a visa to travel to EU.⁷⁹

⁷⁸ Interview with Vladimir Chijov, Russia's representative to the EU. Available on the webpage of the EU-Russia: Partnership and Success: <www.ruseu.com/int/details_543.html>

⁷⁹ List of Estonia's embassies and representations is available on the webpage of Estonia's Ministry of Foreign Affairs: <www.vm.ee/?q=en/taxonomy/term/42>

Estonia has made good use of the representation tool in order to facilitate application for a visa in countries where Estonia has no representation and signed visa representation agreements with several Member States.

Visa representation agreements have been concluded with 12 Schengen Member States that represent Estonia in 84 countries⁸⁰ in processing and issuing short-term visas. Estonia has concluded agreements with Denmark, Hungary, France, Finland, Germany, Slovenia, Latvia, Lithuania, the Netherlands, Spain, Austria and Poland.

Estonia itself has limited possibilities for representing other Schengen Member States. Nonetheless, Estonia issues visas on behalf of Slovenia and Latvia in Bulgaria (Sofia), on behalf of the Netherlands, Finland and Poland in Russia (Pskov), on the behalf of Finland in Belarus (Minsk) and on behalf of Denmark in Georgia (Tbilisi).

Visa representation agreements have proved to be a good tool for both, represented Member States and visa applicants. Via the representing Member State the represented Member State has access to a larger number of possible visa applicants. Visa applicants on the other hand do not have to go through the hardship of trying to locate nearest embassy or representation of a Member State to which they want to apply for a visa. This saves visa applicants resources otherwise paid as travelling costs. For example, Russia's citizens living in Kaliningrad oblast can apply for a visa to Estonia without travelling to Pskov or Moscow or St Petersburg since Estonia is now represented by Lithuania in Kaliningrad, Russia.

Conclusions

The aim of this article has been to analyse Estonia's visa policy in the context of EU common visa policy through the main tools of the EU visa policy. The article also concentrates on the relations between Estonia and Russia in visa matters within the context of these available tools.

It is established in the article that main tools for a Member State to operate within the common visa policy are Visa Code, agreements on visa facilitation and readmission (as a compensatory measure), local border traffic agreements and agreements on representation with other Member States.

⁸⁰ List of third countries where another Schengen Member State represents Estonia in processing and issuing short-term visas is available on the webpage of Estonia's Ministry of Foreign Affairs: <www.vm.ee/?q=en/taxonomy/term/172>

It is clear that due to Visa Code Estonia's outreach possibilities to potential visa applicants have greatly improved via signing of agreements of representations. Estonia has gained access to potential visa applicants in 84 more countries than with the number of its own limited representations.

At the same time, Visa Code has made processing of a visa application more strict considering the process of refusing to issue a visa and ensuring an appeal system for the applicant in that case. For full application of the Visa Code Estonia will have to enact a completely new system of appeal.

The same can be said for the EC-Russia Visa Facilitation Agreement that even though it has greatly facilitated cross-border movement of people, it has not proved to be a tool through which it would be possible to solve all the problems that are connected to movement of persons that are country specific as it is in case of Estonia. Of course, that can all change with amending Visa Facilitation Agreements. If the categories of persons under the agreement are expanded to involve also cases where a national of one Party visits the national of another Party, it will facilitate movement of more Estonian and Latvian nationals. Estonian and Latvian nationals who have family members who are Russian nationals living in Russia are in a more disadvantageous situation at the moment compared to those Estonian and Latvian nationals with family members who are EU nationals living in Russia. The same apply in a vice versa situation — Russian nationals visiting family members who are EU nationals living in one of the Member States are in a more disadvantageous situation compared to their fellow nationals visiting Russian nationals living in one of the Member States.

Also, Estonia has not taken on board the Local Border Traffic Regulation and thus has not signed an agreement with Russia. Instead Estonia is trying to compensate for the abolishment of the simplified procedure in other ways, which take into account the principle of equality.

So whilst the legal tools provided by the EU definitely facilitate movement of people and people-to-people contacts, these are not a quick fix instruments that would solve all problems or would be suitable for all instances. Meaning that the EU *acquis*, whilst harmonising the overall visa policy and the practice of Member States in that field, does not in fact take into account specifics of each Member State. It may have in some cases even made movement of people more difficult, e.g. abolition of the simplified procedure in Estonia, or has not provided the facilitation expected, e.g. Visa Facilitation Agreement in Estonia's situation.

KOKKUVÕTE

Eesti viisapoliitika Euroopa Liidu ühtse viisapoliitika kontekstis

2004. aasta 1. mail, ühinemislepingu jõustumisel, said Eestist, Lätist ja Leedust koos seitsme teise Kesk- ja Ida-Euroopa riigiga Euroopa Liidu liikmesriigid.

Alates 20. detsembrist 2007 on kõik kolm Balti riiki ka Schengeni ala liikmed vastavalt nõukogu otsusele, mis nägi ette Schengeni *acquis'* sätete täieliku kohaldamise Tšehhi Vabariigis, Eesti Vabariigis, Läti Vabariigis, Leedu Vabariigis, Ungari Vabariigis, Malta Vabariigis, Poola Vabariigis, Sloveenia Vabariigis ja Slovaki Vabariigis. Just Euroopa Liidu ja Schengeni ala liikmeks olemine on mõjutanud uute liikmesriikide suhteid naabritega, eelkõige Venemaa Föderatsiooniga (edaspidi Venemaa), kellega kõik Balti riigid, lisaks Norra, Soome ja Poola, jagavad ühist piiri, mis on samaaegselt ka Schengeni välispiir.

Artiklis on analüüsitud Eesti viisapoliitikat pärast Schengeniga liitumist, eelkõige seda, kuidas Eesti viisapoliitika, mida on mõjutanud Schengeni *acquis*, on muutnud suhteid Venemaaga antud valdkonnas. Artiklis seletatakse lahti asjakohase Euroopa Liidu õigustiku raamistik, mille moodustavad nii Euroopa Liidu sisesed õigusaktid, lepingud kolmandate riikidega (viisalihtsustuslepingud ja nendele vastukaaluks tagasivõtulepingud) kui ka liikmesriikide omavahelised lepingud (esinduslepingud viisaküsimustes).

Euroopa Liidu ühine viisapoliitika tugineb tinglikult kolmele sambale. Esimeseks sambaks on määrus, mis jagab kolmandad riigid kaheks: nn positiivse nimekirja riigid, mille kodanikud on vabastatud viisanõudest ning nn negatiivse nimekirja riigid, mille kodanikele laieneb viisakohustus. Tegemist on viisavastastikkuse tagamise mehhanismiga, mille eesmärgiks on Euroopa Liidu kodanike võrdse kohtlemise tagamine kolmandate riikide poolt, mille kodanikud on viisakohustusest vabastatud. Pärast antud määruse kohaldamist on Eesti kodanikud koos teiste uute liikmesriikide kodanikega olnud ebavõrdses olukorras, kuna jätkuvalt on teatud kolmandatesse riikidesse reisimisel kehtinud viisanõue, vaatamata sellele et vastav kolmas riik kuulub nn positiivsesse nimekirja. Samal ajal ei ole aga viisanõue kehtinud vanade liikmesriikide kodanike puhul, näiteks Ameerika Ühendriigid, Austraalia jt. Samas tuleb märkida, et nii Ameerika Ühendriikidesse kui Austraaliasse on Eesti kodanikel käesoleval ajal õigus reisida viisavabalt. Samuti jätkuvad jõupingutused Euroopa Liidu kodanikele antud õiguste ühtlustamiseks ka muude kolmandate riikide osas.

Kui osa kolmandate riikide kodanike olukord on Eesti poolt Euroopa Liidu õigustiku kohaldamisel muutunud soodsamaks (nt Brasiilia), on mõnede kolmandate riikide kodanike (ja ka Eesti kodanike) olukord muutunud halvemaks. Nii näiteks pidi Eesti loobuma kahepoolsest kokkuleppes Venemaaga, mille tulemusena võisid nii Eesti kui Venemaa piirialas elavad isikud soodustatud tingimustel taotleda ja saada viisat, kui nende eesmärgiks oli teise poole piirialas elavate lähisugulaste või lähedaste matmispaikade külastamine. Nimetatud kord on käesolevaks ajaks asendatud Venemaal lähisugulasi või lähedaste matmispaiku külastatavatele Eesti kodanikele viisatasu kompenseerimise mehhanismiga. Kompenseerimise meedet on rakendatud 2009. ja 2010. aastal. Kuigi nimetatud meede on loonud võrdsed tingimused kõigile Eesti kodanikele, kellel elavad Venemaal lähisugulased või asuvad lähedaste matmispaigad, (kahepoolne kokkulepe Venemaaga laienes ainult piirialas elavatele kodanikele), ei ole see lahendanud kõiki probleeme. Valitsuskabineti nõupidamistel on arutatud ka kohaliku piiriliikluse määruise rakendamist Venemaaga kohaliku piiriliikluse lepingu sõlmimise kaudu, mis võimaldaks piirialades elavatel isikutel seal vabalt liikuda vastavate lubade alusel. Kohaliku piiriliikluse määruise rakendamise osas jäädi äraootavale seisukohale, põhjuseks võimalikud ohud sisejulgeolekule, rahalised kulutused ja õiguslikud probleemid. Samuti otsustati uurida alternatiivseid variante, mille tulemusena loodi ülalnimetatud kompenseerimise mehhanism. Hilisemate valitsuskabineti nõupidamiste tulemusena otsustati analüüsida naaberriikide (eelkõige Läti) praktikat kohaliku piiriliikluse lepingu rakendamisel.

Teiseks sambaks on määrus, mis sätestab ühtse viisaformaadi ning kolmandaks määrus — viisaeeskiri, mis sätestab ühtsed viisade menetlemise tingimused ja korra. Viisaeeskiri on tõenäoliselt Eesti viisapoliitikat enim mõjutanud, kuna selle kohaldamisel on Eesti pidanud lennujaama transiidiviisade ja lühiajaliste viisade andmisest keeldumiseks kasutama ainult ühtlustatud viisa andmisest keeldumise aluseid. Enne viisaeeskirja kohaldamist nägi välismaalaste seadus ette nii imperatiivsed viisa andmisest keeldumise alused (mille esinemine tõi igal juhul kaasa viisa andmisest keeldumise) kui ka mitteimperatiivsed viisa andmisest keeldumise alused (mille esinemine võis kaasa tuua viisa andmisest keeldumise, kuid ei pruukinud). Samuti ei olnud viisa andmisest keeldumise alused esitatud ammendava nimekirjana, vaid võimaldasid kasutada ka muid põhjendatud aluseid viisa andmisest keeldumiseks. Teine suurim muudatus, mis kaasneb viisaeeskirja täielikult kohaldatavaks muutmisega alates 5. aprillist 2011, on liikmesriikide kohutus viisa andmisest keeldumise korral anda viisa taotlejale vastav kirjalik otsus, milles on märgitud viisa andmisest keeldumise õiguslik alus. Samuti peavad liikmesriigid võimaldama antud otsuse vaidlustamise. Nimetatud viisaeeskirja sätted muudavad Eesti viisapoliitika

põhiprintsiipe, mille kohaselt viisa andmisest keeldumist ei põhjendata ning ei välismaalasele ega muule isikule avaldata viisa andmisest keeldumise põhjust ega sellega seonduvat teavet. Samuti ei võimalda kehtiv välismaalaste seadus viisa andmisest keelduva otsuse vaidlustamist.

Samas võttis Eesti viisapoliitika juba enne viisaeeskirja jõustumist suuna suuremale avatusele. Sellel eesmärgil loobuti näiteks viisakutsest 2008. aastal ning *bona fide* viisataotlejatele (st taotlejatele nn positiivse viisaajalooga) väljastatakse pikema kehtivusajaga viisapid.

Euroopa Ühenduse ja Venemaa vaheline viisalihtsustusleping suurendab oluliselt piiriülest liikumist, kuid samas on see osutunud Eesti puhul meetmeks, mis laieneb vähestele privilegeeritutele, kuna ei võimalda nt Eesti kodanikel külastada Venemaal elavaid Venemaa kodanikest lähisugulasi (ning vastupidi) lihtsustatud alustel. Kuna sõlmitud viisalihtsustuslepingute teemal toimuvad käesoleval ajal läbirääkimised seoses nende kaasaajastamisega ja õigustatud subjektide ringi laiendamisega, on lootust ka Eestit huvitavate isikute kategooriate hõlmamisele antud lepinguga.

Seega on Euroopa Liidu õigustik muutnud Eesti viisapoliitikat, kuid mitte alati soovitud või soodsas suunas. Samas ei saagi eeldada, et kõigile liikmesriikidele kohaldatav meede, mille eesmärk on eelkõige harmoneerida viisapoliitikat, lahendaks ka kõik liikmesriikide põhised probleemid.

Veronika Kaska
Sisekaitseakadeemia
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia
E-mail: veronika.kaska@sisekaitse.ee
Tel: + 372 696 5559

Ajakirja Sisekaitseakadeemia Toimetised käsikirja vormistamis- ja viitamisreeglid

1. Üldised nõuded käsikirjale

- 1.1. Toimetuskolleegium ootab artikleid eelkõige Sisekaitseakadeemias õpetatavate erialadega seonduvates valdkondades. Kõik laekunud käsikirjad läbivad eelretsenseerimise ning nende avaldamine sõltub retsensentide hinnangutest ja teema sobivusest konkreetse numbrisse.
- 1.2. Artikleid võetakse vastu aastaringset. Jooksva aastal avaldamiseks mõeldud artiklite esitamise tähtajaks on **iga aasta esimene september**.
- 1.3. Käsikiri tuleb esitada elektrooniliselt RTF või WORD formaadis e-posti aadressile teadusinfo@sisekaitse.ee.
- 1.4. Käsikiri peab olema vormistatud vastavalt käesolevatele nõuetele. Vormistamis- ja viitamisreeglite vastu oluliselt eksinud käsikirjad saadetakse autorile ülevaatamiseks tagasi.
- 1.5. Käsikirja maht on maksimaalselt 50 000 tähemärki ilma tühikute ja tabelite ning joonisteta. Autor lisab käsikirjale võõrkeelse sisukokkuvõtte, mille pikkus on kuni 1800 tähemärki ilma tühikuteta.
- 1.6. Käsikiri esitatakse A4 formaadis, pooleteistkordse reavahega. ääristega vasakult 3 cm, alt, ülalt ja vasakult 2 cm, kasutatakse kirjatüüpi *Times New Roman* suurus 12 punkti.
- 1.7. Tekst joondatakse rööpselt ning lõikude eristamiseks kasutatakse blokkstiili.
- 1.8. Kõik pealkirjad, välja arvatud sissejuhatus ja kokkuvõte, nummerdatakse araabia numbritega alajaotuste kaupa (1. – 1.1. – 1.1.1.). Automaatseid nummerdusfunktsioone ei kasutata, numbri vahel ja tähise lõpus on punkt. Käsikirjas ei ole tarvis alustada igat peatükki uelt lehelt, ega sisestada üleliigseid vabu ridu.
- 1.9. Kõik artiklis kasutatud tabelid ja joonised esitatakse artikli lõpus eraldi lehel. Teksti sees tuuakse viide selles kohas, kus tabel peaks paiknema.

Tabelid ja joonised võib esitada lihtsustatud kujul või käsikirjalise joonistusena koos selgitusega selle kohta, millised need peaksid lõplikus verisoonis välja nägema.

- 1.10. Võõrkeelsete terminite eristamisel, juhul, kui käsikiri on eesti keeles, kasutatakse *kaldkirja*. Lühendid seletatakse lahti nende ainult nende esmakordsel kasutamisel, nt. võlaõigusseadus (VÕS). Võõrkeelsete nimetuste puhul moodustatakse lühend võõrkeele baasil, välja arvatud juhul kui selle eestikeelne tähistus on üldtuntud. Näiteks *European Defence Agency* (edaspidi EDA), aga ÜRO, EL jne.
- 1.11. Kirjavahemärkide ees reeglina tühikuid ei ole, küll aga on kirjavahemärkide järel pea alati tühik (v.a. sidekriips). Kahe- või enamkordset tühikut ei kasutata kunagi.

2. Viitamine

- 2.1. Artiklis võib muuhulgas kasutada tsiteerimist ja refereerimist. Tsitaat vastab täpselt originaalteksti sõnastusele ja see esitatakse jutumärkides. Kui tsitaati ei kasutata täielikult, pannakse ärajäetud sõnade asemele püstkriipsude vahele kolm punkti /.../. Refereerimine on teise autori seisukohtade vabas vormis ümberjutustamine. Võõrkeelset allikat tsiteerides tuleb tsitaat tõlkida võimalikult täpselt eesti keelde. Ebatäpsuste vältimiseks on parem kasutada refereeringut.
- 2.2. Kasutatakse joonealust viitamist. (Wordis: *insert>reference>footnote* või *insert>reference>cross-reference*). Viitenumber järgneb kirjavahemärkile, viite tekst kirjutatakse reavahega 1,0, viited nummerdatakse kogu käsikirja läbivalt.
- 2.3. Joonealune viide sisaldab infot kasutatud allika kohta või täpsustab lühidalt käsitletud mõtet, kuid ei ole mõeldud diskuteerimiseks.
- 2.4. Kui korraga viidatakse mitmele allikale, esitatakse viites kõik allikad ning eraldatakse need semikooloniga.
- 2.5. Kui ühe autori materjale on tsiteeritud või refereeritud teise autori töös, kasutatakse vahendatud viitamist (seda vaid siis kui algallikat ei ole võimalik kätte saada). Viites tuuakse välja mõlemad allikad kujul, algallikas – „tsiteerinud“, „viidanud“ – loetud allikas.

- 2.6. Eespool viidatud materjalile viitamiseks kasutatakse väljendit *supra nota*, või *ibid*, kui on tegemist vahetult eelnevale teosele viitamisega.
- 2.7. Võõrkeelsele allikale viidates peavad kõik kirje osad olema originaalkeeles. See hõlmab ka lühendeid lk – p; nr – No; tr – edn jne.
- 2.8. Kogu kasutatud materjal on esitatud joonealustes viidetes. Artiklile ei lisata kasutatud kirjanduse loetelu.

3. Viited kirjandusele

3.1. Raamatu kirje

- Autorite **perekonnanimi ja eesnime(de) esitäht(ed)**. Kui teosel on kaks või kolm autorit, eraldatakse viimane autor eelmisest sõnaga „ja“. Rohkem kui kolme autori puhul esitatakse vaid esimese autori nimi täiendiga *et al*;
- Raamatu täielik pealkiri **kursiivis**;
- Trüki või väljaande number, kui tegemist ei ole esimese trüki või väljaandega;
- Köidete arv, kui köiteid on enam kui üks;
- Väljaandmiskoht, kui see ei ilmne kirjastuse nimest (nt Tartu Ülikooli kirjastus, Oxford University Press);
- Kirjastus;
- Ilmumise aasta;
- Konkreetse köite number;
- Viidatav lehekülj.

Inkorporatsiooni doktriini kohaselt kehtivad rahvusvahelise õiguse normid riigisisel tasandil automaatselt. Seega kui riik ratifitseerib mõne rahvusvahelise lepingu, muutuvad selle sätted riigisisese õiguse osaks ja kohtutes kohaldatavateks, ilma et selleks oleks vajalik täiendav seadusandlik tegevus.¹

¹ Värk, R., *Sissejuhatus rahvusvahelisse õigusesse* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2005), lk 57; vaata ka Vallikivi, H., *Välislepingud Eesti õigussüsteemis: 1992. aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus* (Tallinn: Õiguskirjastus, 2001), lk 9.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lg 1 sätestab, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatuks osaks ning § 123 lg 2 deklareerib, et vastuolu korral seaduse ja Riigikogu poolt ratifitseeritud välislepingu vahel kohaldatakse välislepingu sätteid. Esimene neist adopteerib üldtunnustatud rahvusvahelised normid ja tavaõiguse Eesti õigussüsteemi.²

² Truuväli, E.-J., *et al*, *Eesti Vabariigi Põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne* (Tallinn: Juura, 2002), lk 59–61.

3.2. Kogumikraamatu osa kirje

- Autorite **perekonnanimi ja eesnime(de) esitäh(ed)**;
- Artikli või peatüki täielik pealkiri **jutumärkides**;
- Toimetajate või koostajate **perekonnanimi ja eesnime(de) esitäh(ed)**;
- Kogumiku täielik pealkiri **kursiivis**;
- Trüki või väljaande number, kui tegemist ei ole esimese trüki või väljaandega (nt 2 tr., 2nd edn);
- Väljaandmiskoht, kui see ei ilmne kirjastuse nimest;
- Kirjastus;
- Ilmumise aasta;
- Konkreetse köite number (kui tegemist on mitmeköitelise raamatuga, nt esimene köide, vol I);
- Konkreetse artikli algus- ja lõpplehekülg;
- Viidatav lehekülg.

Eesti lähtub rahvusvahelise õiguse ja siseriikliku õiguse vahekorra määramisel monistlikust käsitlusest. Selle järgi eksisteerib ainult üks õigussüsteem, mille kõrgeim vorm on rahvusvaheline õigus ning riikide konstitutsioonid ja teised seadused asuvad sellest allpool.¹

¹ Denza, E., „The Relationship Between International and National Law“ — Evans, M.D., (ed), *International Law* (Oxford University Press, 2003) 415–442, p 421.

3.3. Teadusajakirja artikli kirje

- Autorite **perekonnanimi ja eesnime(de) esitäh(ed)**;
- Artikli täielik pealkiri **jutumärkides**;
- Ajakirja aastakäigu number;
- Ajakirja täielik pealkiri **kursiivis**;

- Ilmumise aasta;
- Number, kui seda tavaliselt kasutatakse;
- Artikli algus- ja lõpplehekülj;
- Viidatav lehekülj.

Ametiisikute puutumatus teemat on analüüsinud ka Priit Pikamäe, kes rõhutab, et õiguskantslerit võib Eestis kriminaalvastutusele võtta üksnes Vabariigi Presidendi ettepanekul ja Riigikogu enamuse nõusolekul.¹

¹ Pikamäe, P., „Rahvusvaheline kriminaalkohus ja Eesti“, 8 *Juridica* (2000), nr 3, 190–196, lk 195.

3.4. Ajaleheartikli kirje

- Autorite **perekonnanimi ja eesnime(de) esitäh(ed)**;
- Artikli täielik peakiri **jutumärkides**;
- Ajalehe täielik pealkiri **kursiivis**;
- Ilmumise kuupäev;
- Lehekülje number või interneti lehekülj, kus artiklit loeti.

Võib arvata, et politseipäev oli enne sõda tööpoolest olemas ja seda tähistati 12. novembril.¹

Paljude elanike seas on levinud arvamus, et Eesti politsei eesmärgiks on vaid võimalikult palju trahve teha ja väikeste asjade pärast norida.²

¹ Kubu, J., „Killukesi Eesti politsei ajaloost“, *Verbis aut re*, november 2008, lk 2.

² Sarv, T., „Politsei võiks lauskaristamise asemel rohkem aidata“, *Eesti Ekspress*, 24.08.2009, <www.ekspress.ee/2009/08/24/arvamus/44503-politsei-voiks-lauskaristamise-ase- mel-rohkem-aidata> (21.08.2009).

3.5. Interneti allika kirje

- Autorite **perekonnanimi ja eesnime(de) esitäh(ed)** (autori puudumisel organisatsioon või asutus, kelle kodulehelt tekst on võetud);
- Artikli täielik peakiri **jutumärkides**;
- Ilmumise aasta, kui seda on võimalik kindlaks teha;
- Internetiaadress **ilma prefiksita** „http://“
- Kuupäev, millal lehte viimati külastati.

Välisministeerium annab omapoolse positiivse hinnangu: “Eestis on strateegilise kauba kontrolli süsteem toiminud juba kümme aastat, mille jooksul on Eesti ettevõtjatel tekkinud arusaam nendest kaupadest ja teenustest, mida Eestis kehtivad kontrollipiirangud võivad hõlmata.”¹

¹ Välisministeerium, „Strateegiliste kaupade kontroll“ (2009), <www.vm.ee/est/kat_480/4631.html> (21.05.2009).

3.6. Avaldamata ja muud allikad

Avaldamata allikate ja muude autori valduses olevate allikate kirjade koostamisel tuleb lähtuda ülaltoodud põhimõtetest. Avaldamata allika puhul tuleb pärast selle pealkirja lisada selgitus allika iseloomu kohta (nt. magistritöö, uuringutulemused vms). Samuti võib lisada koha, kust allika võib leida. Näiteks väitekirja ülikooli raamatukogust, dokumente autori isiklikust valdusest, arhiivist vms.

3.7. Lühike viide

Allikale teistkordsel viitamisel esitatakse selle lühike viide. Viites sisaldub autori perekonnanimi, allika lühendatud pealkiri, täieliku viite number ja konkreetselt viidatav lehekülg. Täieliku viite number antakse läbi ladinakeelse fraasi *supra nota* (kui viidatakse tekstis tagapool asuvalle viitele, kasutatakse lühendit *infra nota*). Kui viidatakse vahetult eelnenud teosele, kasutatakse sõna *ibid*.

¹ Vallikivi, *Välislepingud, supra nota* 3, lk 16.

² Pikamäe, „Rahvusvaheline kriminaalkohus ja Eesti“, *ibid*, lk 193.

4. Õigusaktide kirjed

Siseriikliku õigusakti puhul peab kirje sisaldama õigusakti pealkirja, vastuvõtmise kuupäeva, jõustumise kuupäeva ning avaldamisandmeid. Juhul kui ei viidata kehtivale seadusele vaid mõnele muule redaktsioonile, esitatakse vastav märkus. Riigi teataja avaldamismärke puhul esitatakse esimene avaldamismärge ja viimase muudatuse avaldamismärge, mis on eraldatud kolme punktiga. Teksti sees võib edaspidi kasutada viitamisel õigusaktide üldtunnustatud lühendeid (VÕS, TsÜS, KarS jne)

Võlasuhe on õigussuhe, millest tuleneb ühe isiku (kohustatud isik ehk võlgnik) kohustus teha teise isiku (õigustatud isik ehk võlausaldaja) kasuks teatud tegu või jätta see tegemata (täita kohustus) ning võlausaldaja õigus nõuda võlgnikult kohustuse täitmist.¹

¹ Võlaõigusseadus, 26.9.2001, jõustunud 01.07.2002 – RT I 2001, 81, 487 ... RT I 2009, 18, 108, § 2 lg 1.

Määruste, käskkirjade ja muude dokumentide puhul tuleb lähtuda samadest põhimõtetest, lisades ka dokumendi väljaandnud organi nime. Viitese kirjutatakse määruse, käskkirja või muu sellise täielik nimetus.

Kui on loetud ja kättesaadav paberkandjal:

Igale kaitseväekohustuslasele antakse tema isiku tuvastamiseks identifitseerimiskood, milles sisalduvad kaitseväekohustuslase isikukood, riigi tunnus EN ja veregrupp. See kantakse kaheosalisele isikuplaadile, mida kantakse ajateenistuse jooksul ja mobilisatsiooni korral kaelas. Isikuplaatidega varustamist, nende jaotamist ja arvestust korraldab Kaitseressursside amet.¹

Kui on loetud ja kättesaadav internetis:

Üliõpilane on isik, kes on immatrikuleeritud kas päeva- või kaugõppevormi täiskoormusesse ja kes õpib rakenduskõrghariduse või magistriõppe õppekava järgi.²

¹ Kaitseväekohustuslasele identifitseerimiskoodi andmise alused ja kord, vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega 19.03.2002, jõustunud 25.03.2002 — RT I 2002, 28, 172 ... 2006, 28, 215.

² Sisekaitseakadeemia õppekorralduse eeskiri, vastu võetud Sisekaitseakadeemia Nõukogu otsusega 15.06.2009, 1.1-6/18, kättesaadav Sisekaitseakadeemia intranetis <[www.sisekaitse.ee/bw_client_files/sisekaitseakadeemia/public/img/File/Oppeosakond/ÕKE%20,punkt%2054,\(21.08.2009\).](http://www.sisekaitse.ee/bw_client_files/sisekaitseakadeemia/public/img/File/Oppeosakond/ÕKE%20,punkt%2054,(21.08.2009).)

Varem kehtis Eestis Kaitseministri määrus „Sõjaõiguse rakendamine kaitsejõududes“, mis reguleeris ka ohtlike rajatiste ja seadmete kaitse küsimusi.¹

¹ Sõjaõiguse rakendamine kaitsejõududes, Kaitseministri 10. juuli 1998 a. määrus nr 2, KAMm RTL 1998, 238/239, 1000, p 36, (kehtetu).

Rahvusvahelise lepingu puhul esitatakse selle pealkiri ka originaalkeeles, vastuvõtmise või allakirjutamise kuupäev ja jõustumise kuupäev ning lisatakse viide selle kohta, millal on leping Eesti suhtes jõustunud.

Igas olukorras tuleb austada ja kaitsta meditsiinipersonali, kes tegeleb ainuüksi haavatute ja haigete otsimise või kogumise, transpordi või ravimisega või haiguste ärahoidmisega, samuti meditsiiniüksuste ja -asutuste haldamisega tegelevat personali ja relvajõudusid saatvaid vaimulikke.¹

¹ Genfi (I) konventsioon haavatud ja haigete sõjaväelaste olukorra parandamise kohta maismaal [Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field], 12.08.1949, jõustunud 21.10.1950, 75 UNTS 31 (Eesti suhtes jõustunud 18.07.1993 — RT II 1999, 17, 107), art 24.

4.1. Riigisisised kohtulahendid

Kohtulahendite puhul esitatakse:

- kohtuasja nimetus või osapooled;
- kohtuasja number kui see on olemas;
- kohtuorgani nimi;
- kuupäev;
- avaldamisandmed, kui need on olemas;
- viidatav lõik või lehekülg.
-

Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte). Õigusselguse põhimõtte kohaselt peab isikul olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob.¹

¹ Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 13¹ lõike 2 laused 3 ja 5 kehtetuks, põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr. 3-4-1-16-05, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium, kohtuotsus, 15.12.2005, lõik 20.

4.2. Rahvusvahelise Kohtu ja muude rahvusvaheliste kohtuorganite lahendid

Kirjed sisaldavad järgmisi osi:

- kohtuasja nimetus või osapooled **kursiivis** (Rahvusvahelise Kohtu puhul osapooled sulgudes);
- kohtuasja number (välja arvatud Rahvusvahelise Kohtu puhul);
- kohtuorgani nimi (kui ei ole tegemist Rahvusvahelise Kohtu lahendiga);
- menetlusfaas;
- avaldamisandmed;
- viidatav lehekülg või lõik.

Rahvusvahelise Kohtu (International Court of Justice) lahend:

Both the United States and Nicaragua have accepted the compulsory jurisdiction of the Court under Article 36 of the Statute of the Court.¹

¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua* (Nicaragua v United States), Application, ICJ Reports (1984) 169, para 13.

Euroopa Kohtu (European Court of Justice) lahend:

By creating a commercial monopoly, nationalization has the same restrictive effect on imports as protective duties or quantitative restrictions.¹

¹ *Flamingo Costa v ENEL*, Case No 6/64, ECJ, Judgment, 15.07.1964, ECR (1964) 585.

Muu rahvusvahelise kohtu lahend:

It is indisputable that an armed conflict is international if it takes place between two or more States.¹

¹ *Prosecutor v Duško Tadić*, Case No IT-94-I-A, ICTY, Judgment of the Appeals Chamber, 15.07.1999, para 84.

4.3. ÜRO ja EL dokumendid

Euroopa Liidu dokumendi puhul esitatakse viide vastava dokumendi keeles. See sisaldab:

- dokumendi vastuvõtnud organi nime;
- dokumendi liiki ja nime;
- avaldamisandmeid;
- kuupäeva;
- konkreetselt viidatavat lehekülge või lõiku.

The standard import values referred to in Article 4 of Regulation (EC) No 3223/94 shall be fixed as indicated in the Annex hereto.¹

¹ Commission Regulation (EC) No 971/2005 of 24 June 2005 establishing the standard import values for determining the entry price of certain fruit and vegetables, OJ 2005 No L 165, 25.06.2005, § 1.

ÜRO dokumendi puhul tuleb märkida samuti vastuvõtnud organ, dokumendi liik ja number ning avaldamisandmed.

Kõikide rahvaste õigust arengule ja vajadust rahvusvaheliseks koostööks on ÜRO rõhutanud juba 1986. aastal.¹ Rikaste riikide kõrval on olulisteks arengu ja koostöö tagajateks järjest enam tõusmas ka valitsustevälised organisatsioonid.²

¹ GA Res 41/133, 04.12.1986, para 2.

² Renewing the United Nations: A Programme for Reform, Report of the Secretary-General, UN Doc A/51/950 (1997), para 1.

Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences

Rules for completion and reference of a manuscript

1. General requirements for a manuscript

- 1.1. The editorial body expects articles mainly in the areas linked with the specialties taught at the Academy of Security Sciences. The submitted manuscripts pass peer reviewing, and publication thereof depends on the evaluations of the reviewers and on the suitability of the topic for the current issue.
- 1.2. Articles can be submitted throughout the year. However the term of submission of the articles to be published during a given year is the **1st of September**.
- 1.3. The manuscript shall be submitted electronically in RTF or WORD format to teadusinfo@sisekaitse.ee.
- 1.4. The manuscript shall be completed according to the current requirements. The manuscripts that have substantially violated the rules of completion and reference shall be returned to the author for revision.
- 1.5. The length of the manuscript shall not exceed 50 000 characters not including spaces, tables and figures. A summary shall be added to the manuscript, the length of which is up to 1800 characters with no spaces.
- 1.6. The manuscript shall be submitted in A4 format, with line spacing 1.5; margins on the left at 3 cm, at the bottom, at the top and on the right at 2cm, and Times New Roman size 12 point font should be used.
- 1.7. Justified text alignment is used and paragraphs should be separated by a free line or extra spacing.
- 1.8. All headings, except introduction and conclusion, are numbered with Arabic numbers by subdivisions (1., 1.1., 1.1.1). Automatic numeration functions shall not be used; there shall be a period between the numbers and at the end of the symbol. There is no need to start each chapter on a new page or insert superfluous free lines; this will be done by the editor.

- 1.9. All tables and figures used in the article are presented at the end of the article on a separate sheet. A reference is provided in the text as to where the table is supposed to be located. Tables and the figures may be presented in a simplified form or even hand drawn, complete with the explanation as of what they are supposed to look like in the final version.
- 1.10. For distinguishing foreign language terms, *italics* are used. Abbreviations are explained only upon their first usage, e.g. Law of Obligations Act (LOA). In case of foreign language names, the abbreviation is formed on the basis of the foreign language, except in the case when its English or Estonian name is widely known.
- 1.11. As a rule, there are no spaces before punctuation marks; however, there is almost always a space after a punctuation mark (except in the case of a hyphen). A double or a multiple space is never used.

2. Reference

- 2.1. In an article, among other things, quotations and summarising (or paraphrasing) can be used. Quotations correspond exactly to the original wording of the text and are presented in quotation marks. If the quotation is not fully used, the omitted words will be replaced with three points between forward slashes /.../. Summarising is retelling another author's positions in free-form. The quotations must be translated into English as accurately as possible if taken from a foreign source. For avoiding inaccuracies, it is better to use summarising.
- 2.2. Footnotes are used. The punctuation mark is followed by a reference number; the reference text is written using line spacing 1.0; references are numbered throughout the manuscript.
- 2.3. Footnote references contain information on sources used, or briefly explain the idea, but are not intended for discussion.
- 2.4. If referring to several sources in a single footnote, all of the sources are indicated and separated with a semi-colon.
- 2.5. If the material of one author has been quoted or summarised in the work of another author, mediated reference is used (only if it is not possible to retrieve the initial source). Both the sources are indicated in the footnote in the form, the source cited — “quoted” or “referred” — the source read.

- 2.6. For reference to the material cited above the expression *supra nota* is used, or *ibid*, if reference is made to an immediately preceding work.
- 2.7. When referring to a foreign source, all parts of the entry must be in its original language. This includes the abbreviations lk — p; nr — No; tr — edn etc. A translation of the title could however be included in parenthesis to provide clarity about the source.
- 2.8. All of the material used is given in the footnotes. A bibliography is not included in the article.

3. References on literature¹

3.1. An entry of a book

- Name of the author. If the work has two or three authors, the last author is separated from the preceding one with the symbol “&”. In case of more than three authors, only the first author is cited, and the abbreviation *et al* is added;
- Book’s full title **in italics**;
- Print or edition number, if it is not the first print or edition;
- Number of volumes, if there are more than one volume;
- Place of issue, if it is not evident from the name of the publisher (e.g. Tartu University Press, Oxford University Press);
- Publisher;
- Year of publication;
- Number of the specific volume;
- The page referred to.

¹ Baker, J.H., *An Introduction to English Legal History* (4th edn, London: Butterworths, 2002), p 57; see also Vallikivi, H., *Välislepingud Eesti õigussüsteemis: 1992. aasta põhiseaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus* (Tallinn: Õiguskirjastus, 2001), lk 9.

² Goode, R., *et al*, *Transnational Commercial Law: International Instruments and Commentary* (Oxford University Press, 2004), pp 59–61.

¹ Some of the examples provided are taken from *OSCOLA: The Oxford Standard for Citation of Legal Authorities*, (Faculty of Law, University of Oxford, 2006).

3.2. Essays and chapters in edited books

- Name of the author;
- Article's or chapter's full title **in quotation marks**;
- Name of the editor or compiler;
- Collection's full title **in italics**;
- Print or edition number, if it is not the first print or edition; (e.g. 2nd edn);
- Number of volumes, if there are more than one volume;
- Place of issue, if it is not evident from the name of the publisher;
- Publisher;
- Year of publication;
- Number of the specific volume (if it is a multivolume book, e.g. first volume, vol I);
- First and last page of the essay or chapter;
- Page referred to.

¹ Denza, E., „The Relationship Between International and National Law“ — Evans, M.D., (ed), *International Law* (Oxford University Press, 2003) 415–442, p 421.

3.3. An entry of a scholarly journal article

- Name of the author;
- Full title of the article in **quotation marks**;
- Volume number;
- Journal's full title **in italics**;
- Year of publication;
- Number, if it is generally used;
- First and last page of the article;
- Page referred to.

¹ Craig, P., „Constitutional Foundations, the Rule of Law and Supremacy“, *Public Law* (2003) 92–111, p 96.

² Pikamäe, P., „Rahvusvaheline kriminaalkohus ja Eesti“, 8 *Juridica* (2000), nr 3, 190–196, lk 195.

3.4. An entry of a newspaper article

- Name of the author;
- Full heading of the article **in quotation marks**;
- Full title of the newspaper **in italics**;
- Date of publication;
- Page number or Internet site, where the article was read.

¹ Hawkey, I., „Italy takes a dive“, *Sunday Times*, 14.05.2006, p 13.

² Sarv, T., „Politsei võiks lauskaristamise asemel rohkem aidata“, *Eesti Ekspress*, 24.08.2009, <www.ekspress.ee/2009/08/24/arvamus/44503-politsei-voiks-lauskaristamise-ase-mel-rohkem-aidata> (21.08.2009).

3.5. An entry of an internet source

- Name of the author (if author is not identified the organization or institution, from whose website the text has been taken);
- Full heading of the article **in quotation marks**;
- Year of publication if possible;
- Internet Address **without the prefix** “http://”;
- Date when page was last visited.

¹ Chakrabarti, S., “The End of Innocence: Lecture at the Centre for Public Law in Cambridge” (2004), <www.liberty-human-rights.org.uk/publications/3-articles-and-speeches> (17.08.2010).

² Välisministeerium, „Strateegiliste kaupade kontroll“ (2009), <www.vm.ee/est/kat_480/4631.html> (21.05.2009).

3.6. Unpublished and other sources

Upon compilation of entries of unpublished sources and other sources at the disposal of the author, the rules for citing books and journals should be followed. In case of unpublished sources, after the title, an explanation about the character of the source must be added (e.g., master's thesis, research results, etc.). Also the site where the source can be found can be added. For example, "a thesis at the university library", "documents, in the author's personal possession", "archives", etc.

3.7. A brief reference

Upon repeated reference to a source, a brief reference is provided. The reference contains the author's name, abbreviated title of the source, the complete reference number and the specific reference page. The complete reference is given via Latin phrase *supra nota* (when referred to a reference in the text below, the short phrase *infra nota* is used). Where reference is made to an immediately preceding work, the word *ibid* is used.

¹ Vallikivi, *Välislepingud*, *supra nota* 3, lk 16.

² Pikamäe, „Rahvusvaheline kriminaalkohus ja Eesti“, *ibid*, lk 193.

4. Legal materials

In cases of national legislation the legislative record shall contain the title, the date of receipt, the date of entry into force and the publication data of the legal act. If the reference is made not to the current law but to another version, a corresponding note is added. In the case of State Gazette publication, citation of the first and the last change to a publication, which are separated by three points, are provided. When referring to legal texts, generally accepted abbreviations can be used.

¹ Võlaõigusseadus (Law of obligations), 26.9.2001, in force 01.07.2002 – RT I 2001, 81, 487 ... RT I 2009, 18, 108, § 2 lg 1.

In case of regulations, decrees and other documents the same principles must be guided upon adding the name of the body issuing the document. In the reference the full name of the regulation, directive or other is written.

If the material has been read and is available on paper¹:

If the material has been read and is available on the internet²:

¹ Kaitseväekohustuslasele identifitseerimiskoodi andmise alused ja kord (The bases and procedures of granting an identification code for a person liable for service in the Defense Forces), adopted by the regulation of the Government of the Republic 19.03.2002, in force 25.03.2002 — RT I 2002, 28, 172 ... 2006, 28, 215.

² Sisekaitseakadeemia õppekorralduse eeskiri (The Rule of the study organization of the Academy of Security Sciences), adopted by the decision of the Council of the Academy of Security Sciences 15.06.2009, 1.1-6/18, available at <[www.sisekaitse.ee/bw_client_files/sisekaitseakadeemia/public/img/File/Oppeosakond/ÕKE%20,point 54, \(21.08.2009\)](http://www.sisekaitse.ee/bw_client_files/sisekaitseakadeemia/public/img/File/Oppeosakond/ÕKE%20,point%2054,(21.08.2009).)>.

¹ Sõjaõiguse rakendamine kaitsejõududes (Implementation of the military law in the Defense Forces), regulation No 2, 10.07.1993 of the Minister of Defence, KAMm RTL 1998, 238/239, 1000, p 36, (void).

In case of an international treaty, provide:

- Title in its original language;
- Place of signature or adoption if not evident;
- Date of signature or adoption;
- Date of entry into force if applicable;
- Publication data.

¹ Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, 12.08.1949, in force 21.10.1950, 75 UNTS 31.

4.1. National court decisions

In case of court decisions, provide:

- Name or the parties of the case;
- Case number if available;
- Name of the judicial body;
- Date;
- Release notes, if any;
- Section or page referred to.

¹ *The application of Tallinn District Court to declare the sentences 3 and 5 of the section 2 of § 131 of the Law of Property Act Implementation Act void, Constitutional Review Case no 3-4-1-16-05 the Supreme Court's Constitutional Chamber, Judgment, 15.12.2005, paragraph 20*

4.2. Decisions of International Court of Justice and other international bodies

Items include the following elements:

- Name of the case or parties **in italics** (in case of the International Court of Justice, the parties in parentheses);
- Case number (with the exception of the case of International Court of Justice);
- Name of the judicial body (if not the decision of the International Court of Justice);
- Stage of proceedings (e.g. Application, Judgment);
- Publication data;
- Section or page referred to.

Decision of International Court of Justice:

¹ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States), Application, ICJ Reports (1984) 169, para 13.*

Decision of European Court of Justice:

¹ *Flamingo Costa v ENEL, Case No 6/64, ECJ, Judgment, 15.07.1964, ECR (1964) 585.*

Decision other international courts:

¹ *Prosecutor v Duško Tadić*, Case No IT-94-I-A, ICTY, Judgment of the Appeals Chamber, 15.07.1999, para 84.

4.3. UN and EU documents

In case of European Union documents the reference is given in the language of the document. This includes:

- Name of the body adopting the document;
- Type and name of the document;
- Publication data;
- Date;
- Specific page or section referred to.

¹ Commission Regulation (EC) No 971/2005 of 24 June 2005 establishing the standard import values for determining the entry price of certain fruit and vegetables, OJ 2005 No L 165, 25.06.2005, § 1.

In case of a UN document, the body adopting the document, the document type and number and the publication data should also be provided.

¹ GA Res 41/133, 04.12.1986, para 2.

² *Renewing the United Nations: A Programme for Reform*, Report of the Secretary-General, UN Doc A/51/950 (1997), para 1.

