



SISEKAITSEAKADEEMIA  
ESTONIAN ACADEMY OF SECURITY SCIENCES

# **SISEKAITSEAKADEEMIA TOIMETISED**

## **2012 (11)**

### **ViAble Security Haritud Turvalisus**

Peatoimetaja:

Lauri Tabur

Tegevtoimetaja:

Annika Talmar-Pere

Tallinn 2012

The Editorial Board:

Lauri Tabur: Rector of the Academy (EASS; editor in chief)

Annika Talmar-Pere: Researcher at EASS (managing editor)

Feliks Angelstok: Professor at EASS

Jaan Huik: Professor emeritus of EASS

Shvea Järvet: lecturer at the Institute of Internal Security at EASS

Helmo Käerdi: Professor emeritus at EASS

Ramon Loik: Vice Rector for Research and Development of EASS

Anna Markina: Lecturer at the University of Tartu

Lisa A. Mets: Vice President of Eckerd College USA Florida

Peeter Päts: Associate Professor at Högskolan Väst Sweden

Jüri Saar: Professor at the University of Tartu

Uno Silberg: Lecturer at EASS

Merle Tammela: Lecturer at EASS

René Värk: Lecturer at the University of Tartu

Contact:

Lauri Tabur, lauri.tabur@sisekaitse.ee

Annika Talmar-Pere, annika.talmar.@sisekaitse.ee

Submissions:

Submissions will be double-blind peer-reviewed.

Manuscripts should be sent to teadusinfo@sisekaitse.ee

Rules for manuscripts are available at [www.sisekaitse.ee/manuscripts](http://www.sisekaitse.ee/manuscripts)

Layout: Tallinna Raamatutrükikoja OÜ

Publisher:

Estonian Academy of Security Sciences

61 Kase Str, 12012, Tallinn

Printed by AS Printon Trükikoda

ISSN 1736-8901

ISSN-L 1736-8901

ISBN 978-9985-67-212-9

# Sisukord

## **Lauri Tabur**

Foreword . . . . .	5
Eessõna . . . . .	11

## **Aare Kasemets**

The Long Transition to Good Governance: looking at some changes in the Estonian governance regime and anti-corruption policy 1992–2012 . . . . .	17
Pikk üleminekuteekond hea valitsemiseni: valik Eesti valitsemisrežiimi ja korruptsioonivastase poliitika muutumise vaatlusi 1992–2012 . . . . .	42

## **Katrin Pajunurm**

Eesti avaliku teenistuse palgasüsteemi läbipaistvus . . . . .	44
Transparency of the wage system of the Estonian civil service. . . . .	60

## **Raili Roosimaa, Lauri Tabur**

Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse loomise taust ja protsess asjaosaliste ekspertide pilgu läbi . . . . .	62
Establishing IT and Development Centre for Estonian Ministry of the Interior: Background and process through the eyes of experts involved . .	83

## **Mari Draba**

The impact of speed cameras on road safety on the Tallinn-Tartu highway. . .	85
Kiiruskaamerate mõju liiklusohutusele Tallinna–Tartu maanteel . . . . .	110

## **Karel Aru, Marilis Sepp**

Patrulltegevuse simulatsioon: patrullide arvu, tegevuskeskkonna ja patrulltegevuse teenustaseme seose modelleerimine . . . . .	112
Police patrol simulation model: Modelling the relations between patrols' resource, working environment and the level of patrol-service . . . . .	139

## **Silva Kirsimägi**

Relvajõudude kasutamine riigi julgeoleku tagamisel . . . . .	140
Using armed forces in ensuring state security. . . . .	152

## **Silvia Kaugia**

Sotsialiseerimise rollist vägivalda vähendamisel ja sotsiaalse turvalisuse tõstmisel. . . . .	154
Role of socialising in reducing violence and increasing social security . . . . .	175

## **Annika Lall**

Isikukirjelduse meetodi kasutamisest kadunud inimeste otsimisel . . . . .	177
Using the method of habistoscopy in finding missing people. . . . .	191

<b>Indrek Saar, Kerly Randlane, Uno Silberg, Olev Raju, Maret Kirsipuu, Tõnis Elling, Paul Tammert</b>	
Sisejulgeoleku valdkonna kulud Euroopa riikides: tase, dünaamika ja erisused . . . . .	193
Internal security spending in European countries: level, dynamics and differences . . . . .	215
<b>Tõnis Elling</b>	
Sisendkäibemaksu mahaarvamise tingimused ja praktika Euroopa Liidus . .	217
Deducting value added tax, conditions and practice in the European Union. . . . .	238
<b>René Värk</b>	
Diplomatic asylum: Theory, Practice and the Case of Julian Assange . . . . .	240
Diplomaatiline asiül: teooria, praktika ja Julian Assange'i juhtum . . . . .	257
<b>Feliks Angelstok</b>	
Sisekaitseakadeemia loomise kontseptsioonist . . . . .	260
The Concept of the Estonian Academy of Security Sciences. . . . .	273
Lisa: Eesti sisekaitsehariduse kontseptsioon . . . . .	275
<b>Evelin Kasenõmm</b>	
Küberkuritegevusest kui silmale nähtamatust ohust. . . . .	283
Cyber Security as an invisible threat. . . . .	300
<b>Orsolya Czenczer</b>	
Comments on the current legislation and practice regarding the education of juvenile prisoners in Hungary . . . . .	303
<b>Lisa:</b>	
Ajakirja Sisekaitseakadeemia Toimetised käsikirja vormistamis- ja viitamisreeglid. . . . .	309
Rules for completion and reference of a manuscript . . . . .	316
Elmised ilmunud numbrid . . . . .	323

## Foreword

This issue of the Proceedings of the Estonian Academy of Security Sciences comes out at a time when the entire Estonian education sector is subject to fundamental changes. The rest of the world both here and abroad is also changing fast. The recent financial and economy crisis has changed the logic of life and functioning for a lot of people and organisations, and thereby also everything in the way the world around us works. By now, many of us are certainly familiar with the feeling of having to question again and again the dogmas that have been taken as granted before. This includes education. At a time when we have to acknowledge that the problems frightening our citizens are largely the same in most countries, the education system cannot remain stuck with the old patterns of thought either, lest it be teaching things that we doubt ourselves, in a way that seem out of place in the current era of technology and innovation. More than 250 experts and interested parties gathered at the annual conference of the Estonian Academy of Security Sciences in Tallinn in 2012 also expressed their expectation and even worry that our organisations should not keep on musing about things already past and should instead get used to thinking of the future as open to new solutions. Solutions like the set of virtual simulations led by the Academy, where we can fit such a number and scope of internal security challenges at once that would need tens if not hundreds of times more funds and time to implement in a real-life physical environment. Time and money are our most pressed resources today. And there are similar solutions all around us. We just have to find the courage and cleverness in ourselves to combine and apply the existing solutions in a way that makes life better of all of us. Because this is the essence of innovation carrying life forward.

In this issue of the Proceedings we have again tried to open the topic of internal security more than it may initially seem relevant for many readers. The reason for this is that the life and security of our people and the functioning of the state system ensuring it are not something self-contained. They are an interaction of many societal factors. Take for example the opening story of this issue, written by Aare Kasemets and dealing with the concept of good governance. Control over corruption and models of assessing it are a subject of study for many modern researchers. Corruption of those carrying the public power is probably the most undermining factor to the basis of a democratic society, thus the contribu-

tion of social science researchers into the study of the sources and mechanisms of that phenomenon cannot be judged highly enough. In this article, Kasemets discusses the corruption control model developed by the internationally recognised social science researcher Professor Alina Mungiu-Pippidi and analyses in its light the latest developments of the Estonian society. As members of a small society, we are used to thinking that everything happening around us is close to us and thus visible, but does this also have an effect on elimination of corruption-like phenomena? This is what the author discusses in his analysis.

The subject of public sector is continued by the author of the second story of these Proceedings, Katrin Pajunurm, who discusses the transparency of the salary system in public services. It is unambiguously clear that an unclear and thus un-transparent salary system of the public sector raises dissatisfaction and maybe also suspicion in the country's citizens – suspicions which were discussed by Aare Kasemets in his article. Therefore, Pajunurm in her study has also reviewed various criteria of good administration and assessed in this light the salary and remuneration systems of some carriers of public authority. As the author herself acknowledges, the public services as performers of public duties face numerous interesting challenges together with internal conflicts that need to be solved so that good administration could be provided for the citizens. And this regardless of the fact that the new Public Services Act was adopted in the Riigikogu while the article was being prepared.

In the previous issue of the Proceedings, we started to map and analyse the process of creating the Information Technology and Development Centre of the Ministry of Internal Affairs (SMIT). The next piece of this analysis is provided by Raili Roosimaa who teamed up with the undersigned and displays the creation of the SMIT through the eyes of the experts involved. Considering that little time has passed since the establishment of the new agency, it is yet too early to give assessments like “right” or “wrong” to the process implemented or the solutions chosen. Thus, Roosimaa's analysis focuses rather on mapping the process and placing it in the wider organisational context. This is a valuable retrospect into the process of establishing a strategically important agency and subsequent studies should definitely return to it, trying to assess the success of what has been achieved.

The subject of modern technology is also discussed in the article of Mari Draba, specifically the effect of speed-measuring cameras on traffic safety. Although the international experience indicates that speed-measuring cameras are effective as additional means of ensuring traffic safety, Draba's study shows that in Estonia those cameras have not yet achieved their expected effect. The author proposes a number of additional research subjects that should allow better explanation

of the reasons for the failure to fulfil expectations. The author also concludes that the effect of speed-measuring cameras can be expressed only in conjunction with other solutions for ensuring traffic safety. This conclusion is again something that needs to be developed further in future studies.

At the same time, technology still cannot substitute for a live human being and the studies on speed-measuring cameras also show that these are primarily an additional technological aid to human labour. But how much is enough of human labour? A study by Karel Aru and Marilis Sepp focuses on providing a formula to answer that question. The main goal of their study is to develop a model describing as precisely as possible the processes and actions taking place in patrol activities of the police, the time taken by those, their interrelations, priorities and other important characteristics. The proposed model is the basis of a simulation enabling dynamic analysis of police patrol activities in time and thus an assessment of the level of service via various indicators.

On the other hand, the modern environment with its asymmetric challenges shows more and more clearly that the classic distribution of roles between participants of the society and resources is not bringing the intended results anymore. Even the long-time principle of a democratic society having a very strict border between the activities of military and civil structures is not really relevant anymore. The asymmetry of risks in itself dictates a new situation where there are numerous contact points between the classic military field of competence and the activities of civil structures. Today, Estonia already has the relevant practice of both the National Defence League and the Defence Forces aiding the civil authorities. The current law allows using the military in aiding civil authorities and provides the relevant basis as well, but unfortunately that regulation is too generally worded and ambiguous, allowing multiple interpretations and this is unacceptable in a crisis situation. A possible solution to the problem of generalised and ambiguous wording is proposed in the study by Silva Kirsimägi who analyses the use of the military for ensuring the security of the country.

The “Crimi” section of this issue of the Proceedings is opened by Silvia Kaugia with a discussion of the role of socialisation in reducing violence and increasing social security. The goal of her study is to highlight the main tasks of the society’s most important socialisation agents upon achieving this and to refer to the biggest problems that can be encountered in relation with those tasks. The article focuses on violence related to minors and on ways to limit it by socialisation. As Kaugia concludes in her article, socialisation is a difficult life-long work that can have setbacks and failures like any other work. Additionally, the quality of socialisation is affected by the quality of the socialisation agents themselves, e.g. the police, and their ability to keep pace with (adapt to) the continually chang-

ing social environment. Whether and how the spreading of any form of violence can be curbed, depends on all of us –the result can be positive if the society as a whole cooperates towards it.

The second study in the “Crime” section considers the use of the description of a person in searching for lost and wanted people. The goal of the article is to explain the nature of the method of systematic description of the looks of a person, based on specialised literature, and to analyse how the method is used in announcements declaring people missing and wanted. The article is not trying to analyse the “wanted” files used by the police or the information stored on identity documents, but the information available to the general public via the website of the Police and Border Guard Administration in the form of missing and wanted announcements. As the analysis reflected in the article shows, the author’s opinion is that *inter alia* the awareness of the officials upon forwarding this kind of information needs to be increased and this pertains not only to police officers but also the officials related to public announcements in the media (e.g. press representatives working in the police).

This issue of the Proceedings also publishes the first cooperative study of a new research group of the Academy – the research group on internal security financing; the study maps the subject of internal security expenditure in European countries. The initial analysis of the research group shows that there are relatively large differences between various European countries, both in the level and the structure of their internal security expenditure. The largest differences mainly concern two aspects. First, the higher-developed European countries spend less than average share of their total revenue on internal security. Second, labour expenses make up a less than average share of their internal security expenditure. Estonia clearly belongs among Eastern-European countries with higher internal security expenditures. On the other hand, considering the ratio of GDP to the expenditure level in EU countries, the Estonian internal security expenditure is on an average level. As this is a sort of starter study for the research group, there will be more work done with the collected data in the future and coming issues of the Proceedings will definitely include new discussions of the financing models of internal security.

Tõnis Ellingu and Ave Rego continue the article series on taxation, analysing the conditions and practice of deducting input value added tax in the European Union. Their article intends to give an overview of the conditions and opportunities of deducting input value added tax as regulated in the Estonian Value Added Tax Act. They compare this to the input value added tax deduction practice in other European Union Member States and introduce the most important judgments of the European Court of Justice in that field. The article highlights *inter*



*alia* the most significant differences between the Estonian value added tax regulation and the practice of the European Court of Justice to date.

We have also added a new subject to this issue of the Proceedings – the subject of diplomatic asylum. The name of Julian Assange, the creator and leader of WikiLeaks entered the agenda of most law scientists in August 2012 when the Embassy of Ecuador in London decided to grant him diplomatic asylum. This step not only generated tensions between those two countries, i.e. the United Kingdom and Ecuador, it also forced other countries to take a stand regarding diplomatic asylum, regardless of whether they supported or opposed that institution. There is cause for disputes, because the international law, including the diplomatic law does not provide clear answers regarding diplomatic asylum and instead sometimes leads to strange results. By analysing the specific case of Julian Assange, Värk reaches a conclusion that as the understandings and binding rules of the relevant states regarding diplomatic asylum are controversial, it is difficult or rather impossible to find a uniform legal solution. Thus, the solution lies in negotiations.

Like in earlier years, we again include in the Proceedings both peer-reviewed articles and a few initial raw pieces of research that we have deemed interesting enough to bring before a wider public in their initial stage. Some of those raw studies have reached a much more mature stage and/or achieved publication by the time this issue of the Proceedings is printed. One of them is the manuscript of Professor Feliks Angelstok about the concept of establishing the Estonian Academy of Security Sciences. That document was the basis for building and developing the Estonian Academy of Security Sciences for several years. The initial manuscript grew into a joint work of three authors – Professors Angelstok, Järvelaid and the undersigned, and published in a longer format in the Jubilee Publication of the Estonian Academy of Security Sciences in November 2012.

Another interesting piece of research is that of Evelin Kasenõmme whose initial study material analyses the nature of cyber crime. Her discourse stems from the fact that for the past fifteen years, the revolution of information and communication technology (ICT) has markedly affected and changed our life and the functioning of our society. Thanks to the progress made in ICT, we can now immediately and directly contact the entire world if we wish – we can use various communication channels to converse with whomever, whenever and wherever we want. But all this has a shadowy side also, and Kasenõmm discusses that side in her initial research in this issue of the Proceedings.

This time, the Proceedings is concluded by Orsolya Czenczer from the Hungarian Public Service University, publishing an initial course of thought about re-

socialising minor-age prisoners via education. As she writes, the greatest challenge in re-socialising minors who have ended up in the prison system is the fact that those youths now have an experience of failure from their earlier life. This causes them to doubt themselves and thus they have low motivation to enter the education system again.

As mentioned in the beginning, the eleventh issue of Proceedings is again very varied like the ones before it, trying to show various different sides and relations of the field of internal security. A definite common line of most of the articles is worry over resources, as those have become markedly scarcer in even those countries that used to be the richest. There is also a noticeable change of paradigm in attitudes towards the state and its various roles. The changes of the past few years in the security and economic environment have caused us to rethink a few principles that we have been keeping until now, but which need more than just a critical mind to justify today. Hopefully this issue of the Proceedings provides some food for thought to our readers as well so as to put some critical thought towards the topics and develop new ideas that could be presented to us, in order to discuss them further in an academic setting.

Have a pleasant read!

*Lauri Tabur*  
Editor in Chief

## Eessõna

Sisekaitseakadeemia Toimetiste järjekordne number ilmub ajal, kui Eestis toimuvad kogu haridussektorit puudutavad põhjanevad muudatused. Muutuste lainel on ka kogu ülejäänud maailm nii siin kui ka sealpool piiri. Hiljutine pangandus- ja majanduskriis on muutnud suure hulga inimeste ja organisatsioonide elu ja toimeloogikat ning seeläbi ka kõike seda, kuidas maailm meie ümber toimib. Ei ole kindlasti paljudele meie hulgas täna võõras see tunne, mis sunnib ikka ja jälle küsimuse alla seadma mitmeid dogmasid, mida seni oleme iseenesest mõistetavana võtnud. Seda ka hariduselus. Ajajärgul, mil kogu maailm on sunnitud tõdema, et probleemid, mis meie kodanikke hirmutavad, on üsna sarnased enamikes riikides, ei saa ka haridussüsteem jääda vanade tegevusmuustrite juurde, õpetades asju, milles me ise kahtleme, viisil, mis tehnoloogia ja innovatsiooni ajastul tunduvad ebakohased. Sisekaitseakadeemia eestvõttel 2012. aasta novembril akadeemia aastakonverentsile Tallinnasse kogunenud enam kui 250 eksperti ja huvilist väljendasid samuti oma ootust ja isegi muret selle pärast, et me ei jääks oma organisatsioonidega muretsema asjade pärast, mis on toimunud minevikus. Vaid harjuksime sellega, et tulevik on uute lahenduste päralt. Nagu näiteks akadeemia poolt veetav virtuaalsimulatsiooni lahenduste kogum, kus ühte ajaühikusse oleme võimelised mahutama sellises mahus ja ulatuses sisejulgeolekualaseid väljakutseid, milliste ettevalmistamine ning läbiviimine realses füüsilises keskkonnas võtaks kümneid kui mitte sadu kordi enam raha ja aega. Viimane aga on meie tänane suurim defitsiit. Sarnaseid lahendusi on meie ümber veel. Peame lihtsalt endas leidma selle julguse ja nutikuse kombineerida ja rakendada olemasolevat viisil, mis meie kõigi elu paremaks loob. Selles ju peitubki elu edasi viiva innovatsiooni mõte.

Ka seekordsete Toimetiste raames oleme proovinud sisejulgeolekutemaatikat avada laiemalt kui see võib-olla paljude jaoks tunduks esmapilgul asjakohane. Seda eelkõige põhjusel, et meie inimeste elu ja turvalisus ning seda tagava riikliku süsteemi toimimine ei ole kaugeltki asi iseeneses, vaid väga paljude ühiskondlike mõjurite koostoime. Võtame kasvõi käesoleva numbri hea valitsemise kontseptsiooni käsitleva avaloo Aare Kasemetsa sulest. Korruptsioonikontrolli ja selle hindamise mudelid on ainek pakkunud väga paljudele kaasaegsetele uurijatele. Avalike võimukandjate korruptsioon on demokraatliku ühiskonna alustaladid tõenäoliselt enim õõnestav nähtus, mistõttu ka ühiskonnateadlaste panust

selle nähtuse algete ja toimemehhanismide uurimisse on võimatu ülehinnata. Seekordses uurimuses võtab Kasemets vaatluse alla rahvusvaheliselt tunnustatud ühiskonnateadlase professor Alina Mungiu-Pippidi poolt välja arendatud korrupsioonikontrolli mudeli ning analüüsib selle valguses Eesti ühiskonna viimase aja arenguid. Väikese ühiskonna liikmeina oleme harjunud, et kõik, mis meie ümber toimub on meile lähedal ja seetõttu ka nähtav, kuid kas sellel kõigel on mõju ka korrupsioonisarnaste nähtuste elimineerimisele, arutleb autor oma analüüsis.

Avaliku sektori temaatikaga jätkab ka Toimetiste teise loo autor Katrin Pajunurm, kes võtab vaatluse alla avaliku teenistuse palgasüsteemi läbipaistvuse. On üheselt selge, et segane ja seeläbi läbipaistmatu avaliku sektori palgasüsteem tekitab riigi kodanikus rahulolematust ja võib viia kahtlusteni, millest kirjutab oma artiklis ka Aare Kasemets. Seetõttu on ka Pajunurm oma uurimuses vaatluse alla võtnud erinevad hea halduse kriteeriumid ning hinnanud nende valguses mõnede avaliku võimu kandjate palga- ja tasustamissüsteeme. Nagu tõdeb ka autor ise, on avaliku teenistuse kui avalike ülesannete täideviija ees hulgaliselt huvipakkuvaid väljakutseid koos sisemiste vastuoludega, mis vajavad lahendamist kodanikele pakutava hea halduse nimel. Seda isegi vaatamata sellele, et artikli koostamise ajal jõudis Riigikogus vastuvõtmiseni uus avaliku teenistuse seadus.

Toimetiste eelmises numbris alustasime Siseministeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) loomise protsessi kaardistamise ja analüüsimisega. Järjekordse killu sellesse analüüsi pakub seekord Raili Roosimaa, kes koos allakirjutanuga võtab lahata SMIT loomise asjaosaliste ekspertide pilgu läbi. Arvestades, et uue asutuse loomisest on möödunud juba aega, on täna vara anda „õige” või „vale” kategoorias hinnanguid läbitud protsessile või valitud lahendustele. Seepärast keskendub ka Roosimaa analüüs pigem protsessi kaardistamisele ning paigutamisele laiemasse organisatsioonilise konteksti. Tegemist väärtusliku retrospektiiviga strateegiliselt olulise asutuse loomise protsessile, mille juurde tuleb järgmistes uurimustes kindlasti tagasi tulla, proovides juba hinnata saavutatud edukust.

Kaasaja tehnoloogia temaatika on aruteluks ka Mari Draba artiklis, võttes vaatluse alla kiiruskaamerate mõju liiklusohutusele. Kuigi rahvusvahelisele kogemusele tuginedes on kiiruskaamerad efektiivne lisameede liiklusohutuse tagamisel, ilmneb Draba uurimusest, et Eestis pole liikluskaamerad oma oodatud efekti veel saavutanud. Seetõttu pakub autor ka välja terve rea täiendavaid uurimisteemasid, mis peaksid ootuste mittetäitumise põhjusi paremini lahti seletama. Lisaks järeldab autor, et liikluskaamerate mõju saab väljenduda vaid koostoimes teiste liiklusohutust tagavate lahendustega. Järeldus, mis samuti vajab järgmistes uurimustes sügavamalt edasikäsitlust.

Samas ei asenda tehnoloogia jätkuvalt inimest ja ka kiiruskaamerate puhul näitavad uurimused, et tegemist on eelkõige täiendava tehnoloogilise vahendiga lisaks inimtööjõule. Kui palju inimtööjõudu on aga piisavalt? Selle küsimuse lahendamiseks valemi pakkumisele keskendub uurimus, mille autoriteks on Karel Aru ja Marilis Sepp. Nende uurimuse põhieesmärgiks on välja töötada mudel, mis kirjeldaks võimalikult täpselt protsesse ja toiminguid politsei patrulltegevuses, nendeks kuluvat aega, nende omavahelisi seoseid, prioriteete ja muid olulisi karakteristikuid. Pakutav mudel on aluseks simulatsioonile, mille abil on võimalik analüüsida politsei patrulltegevuse toimimist ajas dünaamiliselt ning hinnata niiviisi teenustaset läbi erinevate mõõdikute.

Kaasaja asümmeetrilisi väljakutseid pakkuv keskkonnas on aga üha selgem, et klassikaline range rollijaotus ühiskonna osaliste ja nende ressursside vahel ei too enam soovitud tulemusi. Ka pikka aega kehtinud põhimõte, kus demokraatlikus ühiskonnas olid militaar- ja tsiviilstruktuuridel väga ranged tegevuspiirid, ei ole tänapäeval enam asjakohane. Riskide asümmeetria juba iseenesest dikteerib uue olukorra, kus klassikalise relvajõudude pädevusvaldkonna ja tsiviilstruktuuride tegevusala puutepunkte on juba väga palju. Vastav praktika tsiviilvõimude abistamise osas on ka tänases Eestis olemas nii Kaitseliidul kui ka kaitsevael. Kehtiv õigus lubab küll relvajõude kasutada tsiviilvõimude abistamisel ja näeb ette vastavad alused, kuid kahjuks on õiguslik regulatsioon liiga üldsõnaline ja mitmetähenduslik, võimaldades mitmetitõlgendamist, mis kriisisituatsioonides on lubamatu. Võimaliku lahenduse üldsõnalisuse ja paljutähenduslikkuse probleemi lahendamiseks pakub oma uurimustöös Silva Kirsimägi, analüüsides relvajõudude kasutamist riigi julgeoleku tagamisel.

Seekordsete Toimetiste „Krimi” bloki avab Silvia Kaugia käsitlusega sotsialiseerimise rollist vägivalla vähendamisel ja sotsiaalse turvalisuse tõstmisel. Tema uurimuse eesmärgiks on välja tuua peamised ülesanded, mis ühiskonna olulisematel sotsialiseerimisagentidel on nimetatud ülesande täitmisel ning osundada suurematele probleemidele, mis seejuures võivad esineda. Kirjutises keskendutakse alaealistega seonduvale vägivallale ja selle piiramise võimalustele sotsialiseerimise abil. Nagu Kaugia oma kirjutises tõdeb, on sotsialiseerimine elukestva protsessina raske töö, mis nagu iga teinegi töö, võib kaasa tuua tagasilööke ja ülesannetega mittetoimetulemist. Lisaks mõjutab sotsialiseerimise kvaliteeti sotsialiseerimisagentide, ka näiteks politsei, enda kvaliteet ning võime käia kaasas (st kohaneda) pidevalt muutuvate sotsiaalsete oludega. See, kas ja mil määral suudetakse ohjata vägivalla mistahes vormide vohamist, sõltub meist kõigist – tulemus saab olla positiivne ühiskonna kui terviku ühiste jõupingutuste tulemusena.

„Krimi” bloki teine uurimus vaatlleb isikukirjelduse meetodi kasutamist kadunud inimeste otsimisel. Kirjutise eesmärgiks oli erialakirjandusele tuginedes

avada inimese välimuse süsteemse kirjeldamise meetodi olemus ja selgitada selle meetodi kajastumist teadmata kadunud isikute tagaotsimise teatistes. Artikli eesmärgiks ei ole seejuures mitte niivõrd analüüsida politseitöös kasutatavaid tagaotsimise toimikuid ega isikuandmete kaartidel talletatud informatsiooni vaid elanikkonnale kättesaadavast allikast, milleks on Politsei- ja Piirivalveameti kodulehel kajastuvat informatsiooni tagaotsimise teatiste näol. Artiklis kajastamist leidvast analüüsist tulenevalt oleks autori hinnangul vajalik muuhulgas ka tõsta ametnike teadlikkust vastavasisulise info edastamisel ja seda kindlasti mitte ainult politseiametnike hulgas, vaid ka nende ametnike seas, kes puutuvad kokku meediasse edastatavate teatistega (nt politseis töötavad pressiesindajad).

Toimetiste seekordses numbris jõuab avalikkuse ette ka akadeemia ühe uue uurimisrühma – sisejulgeoleku rahastamise uurimisrühma, esimene koostöö, mis kaardistab Euroopa riikide sisejulgeolekuvaldkonna kulude temaatikat. Uurimisrühma esialgselt analüüsist järeldub, et nii sisejulgeoleku kulude tasemes kui ka struktuuris esineb Euroopa riikides suhteliselt suuri erisusi. Suurimad erisused seisnevad peamiselt kahes aspektis. Esiteks, kõrgema arengutasemega Euroopa riigid kulutavad oma kogutuludest keskmisest vähem sisejulgeolekule. Teiseks moodustavad nende riikide sisejulgeoleku kuludes keskmisest väiksema osa tööjõukulud. Eesti kuulub selgelt kõrgema sisejulgeoleku kulude tasemega Ida-Euroopa riikide hulka. Samas, arvestades seost SKP ja kulude taseme vahel EL-i riikides, on Eestis sisejulgeolekukulud keskmisel tasemel. Kuna tegemist on uurimisrühma töö omamoodi lähteuuringuga, läheb töö kogutud andmestikuga veel edasi ja kindlasti jõuab ka Toimetiste tulevastesse numbritesse juba uusi käsitlusi ka sisejulgeoleku rahastus-mudelite teemal.

Maksundusalaste artiklite sarja jätkavad Tõnis Ellingu ja Ave Rego, kes analüüsivad sisendkäibemaksu mahaarvamise tingimusi ja praktikat Euroopa Liidus. Nende artikli eesmärgiks on anda ülevaade sisendkäibemaksu mahaarvamise tingimustest ja võimalustest Eesti käibemaksuseaduse regulatsiooni alusel. Võrdluseks toovad nad välja sisendkäibemaksu mahaarvamise praktika ülevaade teistes Euroopa Liidu liikmesriikides ja tutvustavad ka olulisemaid Euroopa Kohtu lahendeid sellel teemal. Artiklis tuuakse muuhulgas välja olulisemad erisused Eesti käibemaksuseaduse regulatsioonis ja senises Euroopa Kohtu praktikas.

Omamoodi uue teemana oleme seekord Toimetiste kaante vahele toonud diplomaatilise asüüli temaatika. WikiLeaks'i looja ja juhi Julian Assange nimi jõudis enamike õigusteadlaste agendasse 2012. aasta augustis, kui Ecuadori Londoni saatkond otsustas talle anda diplomaatilist asüüli. See samm ei tekitanud vastu-seisu ainult asjaosaliste riikide, ehk siis Suurbritannia ja Ecuadori vahel, vaid sundis diplomaatilise asüüli teemal sõna võtma ka teisi riike, kes tunnustavad või eitavad diplomaatilist asüüli. Vaidlusteks annab põhjust asjaolu, et rahvus-

vaheline õigus, sh diplomaatiline õigus, ei anna diplomaatilise asüüli kohta selgeid vastuseid, vaid viib mõnikord hoopis kummaliste tulemusteni. Konkreetset kaasust analüüsid jõuab Värk järelduseni, et kuna asjaosaliste riikide arusaamad ja siduvad reeglid diplomaatilise asüüli küsimuses on vastandlikud, siis on raske või pigem võimatu leida ühest õiguslikku lahendit. Lahendust tuleb seega otsida läbirääkimistest.

Nii nagu varasematel aastatel, on ka see kord Toimetiste kaante vahel lisaks eelretsenseeritud artiklitele ka mitu esialgset toorikut uurimustest, mida oleme pidanud piisavalt huvitavateks, et neid oma algse faasis ka laiemale lugejaskonnale ette tuua. Mõned neist toorikutest on Toimetiste ilmumise ajaks juba palju küpsesse faasi jõudnud ja jõudnud ka avaldamiseni. Üks selline on professor Feliks Angelstoki käsikiri Sisekaitseakadeemia loomise kontseptsioonist. Dokument, mis oli mitu aastat aluseks Sisekaitseakadeemia ülesehitamisel ja arendamisel. Algsest käsikirjast kasvas kolme autori – professorite Angelstoki, Järvelaiu ja allakirjutanu ühistööna pikem kirjutis, mis avaldati 2012. aasta novembris ilmunud Sisekaitseakadeemia juubelikogumikus.

Huvitava käsitluse leiab ka Evelin Kasenõmme sulest, kelle algne uurimismaterjal analüüsib küberkuritegevuse olemust. Tema käsitlus tuleneb tõdemusest, et viimase viieteist aasta jooksul on info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) revolutsioon märkimisväärselt mõjutanud ning muutnud meie elu ja ühiskonna toimimist. IKT edusammude tulemusel oleme täna soovi korral koheselt ja vahetult ühenduses kogu maailmaga – saame erinevate kommunikatsioonikanalite kaudu suhelda kellega tahame, millal tahame ja kus iganes tahame. Sellel kõigel on aga ka oma varjupool, millest Kasenõmm oma esialgse käsitluse Toimetiste kaante vahel avab.

Seekordse Toimetiste numbri lõpetab Orsolya Czenczer Ungari Avaliku Teenistuse Ülikoolist avaldades esialgse mõttearenduse alaealiste vangide taasühiskonnastamisest hariduse kaudu. Nagu ta kirjutab, on vanglasüsteemi sattunud alaealiste haridusliku taasühiskonnastamise suurimaks väljakutseks see, et noortel on varasemast elust tekkinud läbikukkumiskogemus. See omakorda tingib ebausua enda suutlikkuse ja seetõttu ka madala motivatsiooni uuesti siseneda haridusse.

Nagu alguses tõdetud, on Toimetiste üheteistkümmes number sarnaselt varasematega samuti väga mitmekülgne, püüdes näidata sisejulgeolekusektori mitmeid erinevaid tahke ja seoseid. Kindlasti on enamike artiklite puhul läbivaks jooneks mure ressursside pärast, mida ka kunagistes kõige rikkamates riikides on tänaseks märkimisväärselt vähemaks jäänud. Samuti võib täheldada teatud paradigmuuutust suhtumises riiki ja selle erinevatesse rollidesse. Julgeoleku- ja majanduskeskkonna viimaste aastate muudatused on meid pannud ümber mõt-

lema nii mõndagi põhimõtet, millest seni oleme pidanud, kuid mille otstarbekuse mõtestamine vajab tänasel päeval enam kui kriitilist meelt. Loodetavasti annab seekordne Toimetiste number ka meie lugejaile mõtteainest neil teemadel kriitiliselt edasi mõtlemiseks ja pakkumaks ka meile uusi käsitusi, mida tulevikus akadeemilises formaadis edasi arutada.

Meeldivat lugemist!

*Lauri Tabur*  
peatoimetaja



# The Long Transition to Good Governance: looking at some changes in the Estonian governance regime and anti-corruption policy 1992–2012<sup>1</sup>

Aare Kasemets

*EASS, Internal Security Institute, Regulatory Governance and Internal Security Research Network*

**Keywords:** *transition, governance, control of corruption, Estonia, regulatory reform, political elite, stagnation*

## 1. Introduction: control of corruption in context

According to many international comparisons Estonia is the post-communist positive example, which made perhaps the most spectacular progress in the world, from a totalitarian Soviet Union regime to a stable parliamentary democracy in less than twenty years. Since 2000 Estonia belongs to the group of democratic countries with open access governance regime, but there are quite few social science studies, which are providing explanations why Estonia (like also Slovenia) succeeded more than others in the social control of corruption. One of them is the recent comparative study with new theoretical framework developed by professor Alina Mungiu-Pippidi (2011). The author analyses Mungiu-Pippidi's comparative study as a "critical insider", adds some data and tries to explain why Estonian elites succeeded or failed in promoting good governance and anti-corruption measures. Also, the author is analysing the reasons behind recent stagnation and looking for integrative understanding how to improve the control of corruption mechanisms *via* the better regulation measures (e.g. impact assessment), internal security education and political motivation.

---

<sup>1</sup> This article is an elaboration of research paper presented at XXII World Congress of the IPSA "Reshaping Power, Shifting Boundaries", Madrid 2012. The paper is available via <[www.ipsa.org](http://www.ipsa.org)> and The European Research Center for Anti-corruption and State-building (Hertie School of Governance, ERCAS) <[www.againstcorruption.eu/?post\\_type=reports](http://www.againstcorruption.eu/?post_type=reports)>. (Paper No 32). The author is grateful to the ERCAS team, peer reviewers and to the editor Annika Talmar-Pere for substantive feedback/contribution.

## 1.1. Definitions

According to the prevalent definition used by Transparency International, corruption is the abuse of entrusted power for private gain.<sup>2</sup> As widely recognized, corruption is probably as old as government itself, affecting almost all parts of society. Like a cancer, as argued by Amundsen,<sup>3</sup> corruption “eats into the cultural, political and economic fabric of society, and destroys the functioning of vital organs.” The World Bank (WB) President James Wolfensohn called for a global fight against the “cancer” of corruption in 1996.<sup>4</sup> WB “has identified corruption as among the greatest obstacles to economic and social development. It undermines development by distorting the rule of law and weakening the institutional foundation on which economic growth depends.”<sup>5</sup>

Alina Mungiu-Pippidi’s<sup>6</sup> new approach differs:

Most corruption academic literature conceptualizes anti-corruption at the individual level, as do most current theories about anti-corruption. This presumes that corruption is a deviation from an otherwise established norm of ethical universalism, where every citizen is treated equally by the state and all public resources are distributed impartially. In fact, outside the developed world, the norm is not ethical universalism, since the process of modernization leading to an impersonal state autonomous from private interest was never completed in most countries [...]. Particularism exists by default, since most human societies have limited resources to share, and people tend to share them in a particular way, most notably with their closest kin and not with everyone else. Modern states are based on universal citizenship, which entails fair treatment of every citizen by the government. But there are very few states that have thus far succeeded in moving from the natural state to this ideal of modernity. The question should change from *what causes corruption* to *what makes particularism evolve into universalism?* [...]. As governance is defined as the set of formal and informal institutions shaping “who gets what” in a given polity, the understanding of governance regimes is an indispensable step towards creating a more strategic approach to anti-corruption.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> Transparency International (TI): <[cpi.transparency.org/cpi2011/in\\_detail/](http://cpi.transparency.org/cpi2011/in_detail/)> (02.12.2012).

<sup>3</sup> Amundsen, I., “Political Corruption: An Introduction to the Issues”, Chr. Michelsen Institute, Development Studies and Human Rights Working Paper 7 (1999), p 1; Seldadyo, H. & de Haan, J., “The determinants of corruption. A Literature Survey and New Evidence”, Paper prepared for the EPCS Conference, Turku, Finland, 20-23.4.2006.

<sup>4</sup> Wolfensohn, J. D., Annual Meetings Address by President, The World Bank (1996), <[go.worldbank.org/P9WK6N2AZ0](http://go.worldbank.org/P9WK6N2AZ0)> (02.12.2012).

<sup>5</sup> The World Bank, “What is the World Bank doing to fight corruption?”, <[www.worldbank.org/html/extdr/thematic.htm](http://www.worldbank.org/html/extdr/thematic.htm)>, see Anticorruption, (02.12.2012).

<sup>6</sup> Mungiu-Pippidi, A., et al, *Contextual Choices in Fighting Corruption: Lessons Learned* (NORAD, Report 4/2011), p xiii, available at: <[www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=383808](http://www.norad.no/en/tools-and-publications/publications/publication?key=383808)> (02.12.2012).

<sup>7</sup> *Ibid.* Three distinct types of governance regimes are open access or ethical universalism regimes and closed access regimes, divided between neo-patrimonial and competitive particularistic (xviii).

In Estonia linkages between the control of corruption mechanisms and topics like the role of political elite, governance regime, democracy, modernity, better regulation etc, are sociologically under-researched – here is the need for a “big picture of institutional carriers” in order to measure, interpret or communicate of complex modernization processes in society.

Forms of political and administrative corruption vary including bribery, extortion, cronyism, nepotism, patronage, graft, electoral fraud, influence trading, embezzlement, kickbacks and unholy alliance, e.g. in general, political corruption means the use of power by government officials for illegitimate private gain, and political patronage the use of state resources to reward individuals for their electoral support. Trading in influence refers to the situation where a person is selling his/her influence over the decision process involving a third party. It is difficult to make a distinction between this form of corruption and loosely regulated lobbying.<sup>8</sup> In addition, the term state capture refers to patronage, bribery, influence peddling or lobbying to influence the formulation and content of laws and regulations by privileged elites while the term administrative corruption refers to bribery by individuals, groups or firms in the private sector to influence the implementation of laws weakening the rule of law.<sup>9</sup>

The control of corruption index is an aggregation of various indicators that measure the extent to which public power is exercised for private gain, including both grand (political) and petty (administrative) forms of corruption as well as “capture” of the state by elites and private interests.<sup>10</sup> The theoretical frame of the article will depart from control of corruption platform.

## 1.2. Context: Return to the Western World

The general context of this article is related to the institutionalization of OECD, WB and EU good governance, better regulation and control of corruption concepts into relatively small and mobile system of Estonian regulatory governance. Estonia joined the third wave of regulatory reforms in OECD (e.g. EU) countries and in many aspects this wave is still on the way.<sup>11</sup> Many critical obser-

---

<sup>8</sup> World Bank, *supra nota* 5. Some *political patronage* systems are legal, as in the Canadian tradition of allowing the Prime Minister to appoint the heads of a number of commissions etc (the same in Estonia).

<sup>9</sup> Anderson, J. H. & Gray, C. W., *Anti-Corruption in Transition: Who is Successful and Why?* (World Bank, 2006), pp 7-8.

<sup>10</sup> Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues* (World Bank Policy Research Working Paper No 5430, 2010). See also *supra nota* 1.

<sup>11</sup> Kasemets, A., “The institutional preconditions for knowledge-based and sustainable policy-making in Estonia”, *7 Riigikogu Toimetised* (2006), No 14, 152–160 (in Estonian)

vations can be found in recent writings on transitional problems of Central and Eastern European countries and in most cases they also apply to Estonia. For example, Paul Blokkers' argumentation based on Jürgen Habermas' ideas of a "catching-up revolution" and a "rewinding revolution": "...for the former communist countries, 1989 signified a kind of rewinding revolution that allowed them once again to catch up with the West, after the interlude of the failed modernizing project of communism. This meant that these societies were to adopt traditions of the *Rechtsstaat* as well as those of capitalist market economies *à la* the West."<sup>12</sup> On the other hand, Matt Andrews explores the OECD good governance programmes and shows that one-size-fits-all approach to effective models of good governance does not exist. Often models with similar names mean different things in different countries.<sup>13</sup> The evolution of democracy in Estonia over the past 20 years has offered scholars an opportunity to observe the effects of different institutional choices. The article contains different examples, data and related background information; because the scholars using international datasets for comparative studies and policy advices could keep in mind different structural factors and changing context.

In historical perspective it is interesting to note that according to sensational Samuel P. Huntington map of civilizations Estonia belongs to the Western civilization and the current official border between European Union North-East Schengen Area (Finland, Estonia, Latvia, Lithuania) and Russia has been the boundary between the Western and Orthodox type of civilizations in Europe. Another historical boundary has been demographic *Hajnal line*. The boundaries of both aforementioned maps are similar with Transparency International global *Corruption Perception Index* (CPI) map.<sup>14</sup>

## 2. Theoretical framework of discussions

The theoretical reasoning and methodological design of control of corruption equilibrium model developed by Professor Alina Mungiu-Pippidi<sup>15</sup> is very pro-

<sup>12</sup> Blokker, P., "1989, Democracy, and Social Theory: A Return to Normality?", 12 *European Journal of Social Theory* (2009), No 3, 307–320, p 307, 309; Lauristin, M. & Vihalemm, P. with Rosengren, K. E. & Weibull, L. *Return to the Western World. Cultural and Political Perspectives of the Estonian Post-Communist Transition* (Tartu University Press, 1997), pp 77–84.

<sup>13</sup> Andrews, M., "Good Governance Means Different Things in Different Countries", 23 *Governance* (2010), No 1, 7–35, p 7.

<sup>14</sup> Transparency International, *supra* nota 2; Huntington, S. P., *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (NY: Simon & Schuster, Inc, 1996). See <en.wikipedia.org>. There may be a structural link with *Hajnal line* (from St Petersburg to Trieste) and related *demographic transition model*. In short: <en.wikipedia.org/wiki/Hajnal\_line>.

<sup>15</sup> Mungiu-Pippidi, A., "Contextual Choices in Fighting Corruption: A Framework and Some Evidence", Prepared for the IPSA panel "Corruption and Democratic Governance: New Approaches, New Evidence" in Madrid, July 2012, <www.ipsa.org> or ERCAS: <www.againstcorruption.eu> (Publications).

mising. Starting from Max Weber's study on bureaucracy and his approach of historical sociology Mungiu-Pippidi argues:

Social corruption needs being conceptualized as a governance regime. If we consider governance as *the set of formal and informal rules determining who gets what in a given polity*, a *governance regime is any stable configuration of governance rules, norms and practices. Control of corruption is the outcome of a governance regime based on ethical universalism*, with the state ruling impartially and impersonally in favour of public interest (so autonomous from narrow private one, individual, group or elite captures).

Countries placed in the upper third of the global good governance, control of corruption, free media, civil society sustainability etc rankings have reached this position during longer period of time, with very few exceptions like Estonia. Observing the institutionalization processes of "western" governance principles based on ethical universalism through the lenses of historical sociology, Mungiu-Pippidi asked: "is fifteen years sufficient for a country to modernize its governance?"

Estonia restored its independence in 1991 and reached certain societal and governance benchmarks of institution building when Estonia received an initial invitation for accession negotiations with the EU (1996).<sup>16</sup> Since joining EU in 2004 Estonia belongs to the third generation of achievers. Looking for formal and informal institutional "catching up" mechanisms of modernization, Mungiu-Pippidi suggests that "control of corruption is a good proxy for the formal-informal gap, and it offers us little evidence for the optimistic view of a world gradually modernizing in terms of governance" (see Box 1).

Box 1: *Control of corruption in the equilibrium model by A. Mungiu-Pippidi*

Most literature on causes of corruption group determinants as economic, political and cultural or as two broad categories of factors: **a) structural factors** (population, legacies, religion, past regime), and **b) current government policies** pertaining to control of corruption (economic, but also specific anti-corruption policies). A review of determinants tested so far suggests that the equilibrium concept can actually make a more theoretically meaningful model using many of the factors already tested. Such a model would include:

<sup>16</sup> See Lauristin & Vihalemm, *Return, supra nota 12*; and Lauristin, M. & Vihalemm, P., "The political agenda during different periods of Estonian transformation: external and internal factors", 40 *Journal of Baltic Studies* (2009), No 1, 1–28.

**Under resources:**

- **Discretionary power resources** (due not only to monopoly, but also privileged access under power arrangements other than monopoly or oligopoly; for example Weber's status groups, Mancur Olson's negative social capital networks (1965), North, Wallis and Weingast (2009) social orders, cartels, etc.).
- **Material resources** (state assets and discretionary budget spending, foreign aid, natural resources, public sector employment, any other resources which can be turned into spoils or generate rents).

**As constraints:**

- **Legal:** This supposes an autonomous, accountable and effective judiciary able to enforce legislation, as well as a body of effective and comprehensive laws.
- **Normative:** This implies that existing societal norms endorse ethical universalism and monitor permanently and effectively the deviation from this norm (through public opinion, media, civil society, critical citizens/voters). For an effective sanction we need a population of autonomous and critical citizens capable of collective action.

Control of corruption or its opposite, particularism, can then be summarized in the formula: **Corruption/control of corruption = Resources (Power discretion + Material resources) – Constraints (Legal + Normative).**

Source: Mungiu-Pippidi (2012)

**The selection of “contemporary achievers” was driven by three criteria:**

- (a) whether the case is classified in the upper third of all countries in World Bank Control of Corruption, **or** is a regional achiever doing significantly better than its region/continent;
- (b) whether the country is at least an electoral democracy, and
- (c) whether the country has acquired this status in contemporary times, particularly in the last twenty years overlapping with the control of corruption agenda.

The Worldwide Governance Indicator (WGI) Control of Corruption was used as a reference for the first criterion, as it is the score including most available sources on all countries (a), the Freedom House Political Rights score as a reference for the second criterion (b), and International Country Risk Guide<sup>17</sup> and Business Index scores (which have fewer cases but longer time series) for the third<sup>18</sup> (see Table 1 and Table 2).

<sup>17</sup> PRC Group, „International Country Risk Guide (Part II). A Business Guide to Political Risk for International Decisions”, p 29. Available at: <[www.prggroup.com/ICRG\\_methodology.aspx](http://www.prggroup.com/ICRG_methodology.aspx)> (02.12.2012). See more at *supra* nota 1.

<sup>18</sup> Mungiu-Pippidi, “Contextual”, *supra* nota 15.

Table 1. *Types of governance regimes by corruption (for diagnostics of countries)*

Type of society	Power distribution	State “ownership”	Distribution of public goods	Social acceptability/ Legitimacy	Distinction public/private
Patrimonialism/ Pure particularism	Power monopoly/ Hierarchy/ status society	One or few owners	Unfair but predictable	Moderate / traditional and neo-traditional	No
Competitive particularism	Top status disputed among groups	Up for capture by various groups	Unfair and unpredictable	Low/ Charismatic. bureaucratic	Poor
Universalism / open access	Equal	Autonomous from private interest	Fair and predictable	Very low/ bureaucratic	Sharp

Source: Hartie School of Governance, ERCAS: <[www.againstcorruption.eu/?page\\_id=2899](http://www.againstcorruption.eu/?page_id=2899)>

### 3. Contemporary achievers: the case of Estonia

Compilation of a country case study on control of corruption achievements and failures is not an easy analytical task because of public sociologists’ insider view and lack of interdisciplinary studies dealing with complexity of structural factors and current policies according to the new equilibrium model (box 1). Also, the regulatory impact assessment methods for parliamentary and governmental anti-corruption initiatives sustainability factors are still under discussion.<sup>19</sup>

Estonian formal and informal institutional transition seems to be a positive case of progress on control of corruption in Central and Eastern Europe and also in the global context.

The key question, as Alina Mungiu-Pippidi put it, is “what explains social control of corruption”? There are many complementary sources and questions for discussion, e.g. are the Estonian contemporary developments mostly prompted by government policies (1992 to 2012) or the result of a longer historical evolution?

<sup>19</sup> See Michael, B. & Kasemets, A., “The Role of Incentive Design in Parliamentary Anti-Corruption Programmes”, 13 *The Journal of Legislative Studies* (2007), 280–300.



### 3.1. Estonian rankings in comparison

According to WGI Control of Corruption score Estonia has been a “green country” since 2000. Table 2 summarizes WGI scores and percentile rankings for four cases.

Table 2. *Control of corruption in contemporary achievers’ countries.*

Country	Region	Control of Corruption score			Control of Corruption % rank			Rank in the region (2009)
		2009	1998	Change	2009	1998	Change	
Uruguay	Latin America	1.22	0.87	0.35	86	80	6	2 (20)
<b>Estonia</b>	Eastern Europe and post-Soviet Union	1.00	0.60	0.40	80	71	9	2 (28)
South Korea	East Asia	0.52	0.27	0.25	71	65	6	3 (6)
Ghana	Sub-Saharan Africa	0.06	-0.25	0.31	60	48	12	9 (48)

Source: Worldwide Governance Indicators, World Bank; A. Mungiu-Pippidi (2012). Excerpt.

Table 3. *Freedom House Nations in Transition ESTONIA 1998-2012 with comparisons*

NIT Ratings (CEE and former USSR)	1999	[..]	2005	[..]	2012 EE	2012 SLO	2012 LV	2012 (average of 29)
Electoral Process	1.75		1.50		1.75	1.50	1.75	3.98
Civil Society	2.50		2.00		1.75	2.00	1.75	3.52
Independent Media	1.75		1.50		1.50	2.25	1.75	4.47
Governance	2.25		n/a		n/a	n/a	n/a	n/a
National Democratic Governance	n/a		2.25		2.25	2.00	2.25	4.70
Local Democratic Governance	n/a		2.50		2.50	1.50	2.25	4.29
Judicial Frame & Independence	2.00		1.50		1.50	1.75	1.75	4.43
Corruption	3.25		2.50		2.25	2.25	3.25	4.78

Source: Freedom House: <[www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/estonia](http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/estonia)>



Table 4. *Transparency International Corruption Perceptions Index (CPI): Estonia*

Year	1998	99	00	01	02	03	2004	05	06	07	08	09	10	2011
CPI score	5.7	5.7	5.7	5.6	5.6	5.4	6.0	6.4	6.7	6.5	6.6	6.6	6.5	6.4
Position/ No of rankings	26/ 85	27/ 99	27/ 99	28/ 91	29- 30/ 102	33- 34/ 133	31- 33/ 146	27/ 156	24- 25/ 163	28/ 180	27/ 180	27- 29*/ 180	26/ 178	29/ 182

Source: TI 1998-2011. In 2009 Cyprus, Slovenia and Estonia had the same level.

In global freedom indexes Estonia looks quite good, e.g. in The Heritage Economic Freedom Index 2012 Estonia is 16<sup>th</sup> of 179,<sup>20</sup> in The Press Freedom Index 2011-2012 Estonia is 3<sup>rd</sup> after Finland and Norway (n= 179 countries).<sup>21</sup>

### 3.2. Background of Estonian control of corruption scores: selected explanations with reflective comments and latest available data<sup>22</sup>

Box 2: *Foundations of ethical universalism in Estonian society and governance*

*Alina Mungiu-Pippidi* (2012): “Estonia has made the most spectacular progress in the world, from a totalitarian regime to a quality democracy in less than twenty years. The country is not free of corruption, and particularism is still entrenched, but foundations of ethical universalism in governance seem to have taken root.”

*Aare Kasemets*: In general it seems to be true, that the foundations of ethical universalism in governance are dominating in Estonian public sphere. The latest sociological follow-up survey carried out by the Ministry of Justice (2010)<sup>23</sup> confirmed the positive trend in anti-corruption attitudes in general

<sup>20</sup> 2012 Index of Economic Freedom, “Country Rankings”, <[www.heritage.org/index/Ranking.aspx](http://www.heritage.org/index/Ranking.aspx)> (02.12.2012)

<sup>21</sup> Reporters Without Borders, “Press freedom index 2011–2012”, <[en.rsf.org/press-freedom-index-2011-2012,1043.html](http://en.rsf.org/press-freedom-index-2011-2012,1043.html)> (02.12.2012)

<sup>22</sup> The general overview about Estonian drivers of change in control of corruption according to given methodology (Box 1) is in the paper by Mondo, B. V., “Control of Corruption: the Road to Effective Improvement. Lessons from six progress cases”, ERCAS Working Paper No 27 (2011): <[www.againstcorruption.eu/?post\\_type=reports](http://www.againstcorruption.eu/?post_type=reports)> (02.12.2012).

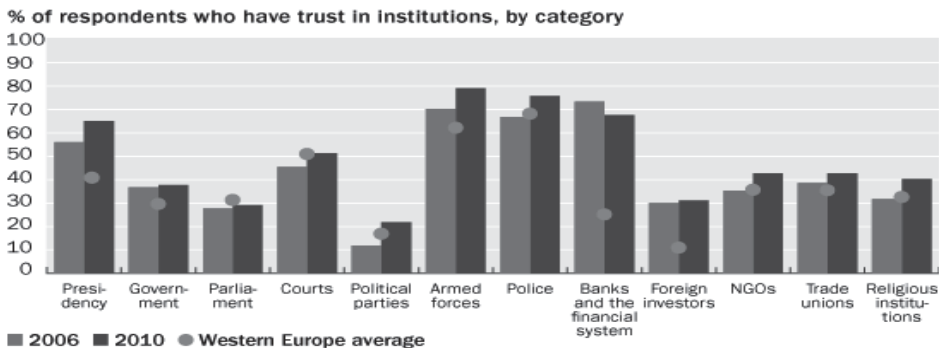
<sup>23</sup> Ministry of Justice, “Corruption in Estonia: the study of three target groups 2010”, Criminal policy studies 13 (Tallinn: Ministry of the Justice Criminal Policy Department & University of Tartu, 2010), <[www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon\\_2010.pdf](http://www.korruptsioon.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50629/Korruptsioon_2010.pdf)>; See also Sööt, M.-L. & Rootalu, K., “Institutional trust and opinions of corruption”, 32 *Public Administration and Development* (2012), 82–95; Uslander, E. M., *Corruption, Inequality, and the Rule of Law. The Bulging Pocket Makes the Easy Life* (Cambridge University Press, 2008), chapter 6.

and found also that there are quite remarkable differences between different target groups (residents, entrepreneurs, public sector) and socio-demographic divisions (gender, nationality, age, region, etc). Some excerpts:

“There have been several positive changes in attitudes when compared to the earlier study in 2006. For example, when presenting residents with a hypothetical situation, 34% of them are ready to offer a bribe to an official. While this is a rather high figure, it is still 10 percentage points less than in year 2006. Also, the attitude towards giving “presents” has changed and it can be assumed that the tradition of giving presents, typical to post-Soviet countries, is slowly vanishing from Estonia. 54% of residents consider it corruption if an official accepts a present in return for his or her services. This is 10 percentage points more than in 2006. The number of entrepreneurs considering accepting of presents to be corruption has increased as well – it is 62% now, whereas it was 57% earlier.

There are also less public sector employees who believe that the employees of their institutions are being paid bribes – in 2010, 20% of them think this way, but in 2006 this figure was 23%. Compared to earlier studies, there are significantly less residents considering bribery to be widespread means of avoiding penalties and punishments. In year 2006, 73% of residents thought that bribery is widespread as means for avoiding penalties and punishments, but in 2010 this figure had decreased to 53%. On the other hand, respondents are now thinking that corruption is somewhat more common in public procurements (+3%) and as means for achieving law amendments (+5%)”. See also figure 3.

Figure 1. *Life in Transition Survey II: Trust in institutions (%)*. Estonia and Western European average (2010). 5 comparator countries: Sweden, UK, Germany, Italy and France



Box 3. *Reduction of material resources and strengthening legal constraints (reforms)*

**Alina Mungiu-Pippidi** (2012): “The country has seen improvement in all four dimensions of control of corruption model since restoration of its independence. In this case, however, changes in the different dimensions happened almost simultaneously. During the first government of Mart Laar (1992-1995), policies were implemented that reduced material resources and strengthened legal constraints (e.g. Estonia had the most radical policy towards the Soviet era judiciary, replacing most of it and starting practically over with new magistrates trained within a few months). Estonia also pioneered important liberal reforms, for instance the adoption of a flat tax, which then became very trendy in Eastern Europe as a tool against tax evasion and informal economy..”

**Aare Kasemets:** looking back on the Estonian parliamentary “regulatory industry conveyor” and large-scale ownership, judiciary, and other reforms of the early 1990s, it seems today, that the main hard institutional choices of regulatory reform have justified the multiple political, social, economic, security, etc risks and parliamentary “24h sessions” 15-20 years ago.

In many fields of governance The Estonian Government and the Parliament have had to start the institution building from the beginning (e.g. judiciary), because Soviet Union law had repealed and on the same time the pre-occupation law system of The Republic of Estonia 1918-1940, which was in force *de jure*, did not fit the new context. As Anderson and Gray put it: “Reforms in the early 1990s were focused on the macroeconomic stabilization, prize and trade liberalizations, privatization and establishment of the legal foundations of a market economy.”<sup>24</sup>

In addition to constitutional and legislative challenges there were also many other driving reasons supporting the **radical reforms of judiciary and public administration** in Estonia. One of them was related to results of first post-Soviet parliamentary elections in 1992. Mart Laar’s *ProPatria Party* received an overwhelming victory with liberal-conservative coalition, many of his Party members were former Soviet prisoners of conscience (*Gulag*), knowing the frustrating details of Soviet totalitarian regime (e.g. The Minister of the Interior, Mrs Lagle Parek). Secondly, Estonian academic elite was connected to Western research centres.<sup>25</sup> In brief, Laar and his Coalition had

<sup>24</sup> Anderson & Gray, *Anti-corruption, supra nota 9*.

<sup>25</sup> For example Taagepera, R., *Estonia: Return to Independence* (Westview Press, 1993); Pettai, V., “Estonia: Old Maps and New Roads”, 4 *Journal of Democracy* (1993), 117–125; Sandholtz, W.

democratic parliamentary majority and replacing the Soviet era judges and top managers of ministries, there was hope and power to “clean the Estonian political system from the Soviet past”. In some extent we can observe this dynamic change as multidimensional synergy of “singing revolution” and “parliamentary revolution” where former *nomenclature* with some exceptions was sitting in Opposition, Communist Party had no support, Soviet era economic concepts were stigmatized.<sup>26</sup>

After 20 years the situation in judicial system is completely changed. According to latest survey by Freedom House (2012) the judicial system remained stable, though two concerns were raised: a) about the degree to which high state fees for judicial procedures were beginning to threaten effective access to the courts; b) the court system is formally administered by the Ministry of Justice, which has raised issues about safeguarding the independence of the judiciary.<sup>27</sup>

In short, cultural, political, economic, social and security aspects are deeply interrelated in transition to democratic governance based on the rule of law. But the comparison of countries historical transition in details is quite tricky. As John Tierney, NYT, reported in his retrospective column (2006) but it: “It [Estonia] transformed itself from an isolated, impoverished part of the Soviet Union thanks to a former prime minister, Mart Laar, a history teacher who took office not long after Estonia was liberated. He was 32 years old and had read just one book on economics: “Free to Choose,” by Milton Friedman, which he liked especially because he knew Friedman was despised by the Soviets. Laar was politically naïve enough to put the theories into practice. Instead of worrying about winning trade wars, he unilaterally disarmed by abolishing almost all tariffs. He welcomed foreign investors and privatized most government functions (with the help of a privatization czar who had formerly been the manager of the Swedish pop group ABBA). He drastically cut taxes on businesses and individuals, instituting a simple flat income tax of 26 percent. These reforms were barely approved by the legislature amid warnings of disaster: huge budget deficits, legions of factory workers and farmers who would lose out to foreign competition.”<sup>28</sup>

& Taagepera, R., “Corruption, Culture and Communism”, 15 *International Review of Sociology* (2005), 109–131.

<sup>26</sup> In comparison of Poland, Hungary, Slovenia and other former “socialist countries” Estonian political, judicial and economic system was largely controlled from Moscow. In 1991 the State-building began from zero and corruption was understood as a “gift of Soviet era”.

<sup>27</sup> Pettai, V., & Mölder, M., Freedom House (2012), <[www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/estonia](http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/estonia)> (02.12.2012).

<sup>28</sup> Tierney, J. “New Europe’s Boomtown” (2006), NYT, <[www.nytimes.com/2006/09/05/opinion/05tierney.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2006/09/05/opinion/05tierney.html?_r=1)> (02.12.2012).

Regulatory reforms tend to fail,<sup>29</sup> but Estonian relatively small and dynamic political system with its first post-Soviet generation of politicians and civil servants succeeded in many areas trying “to cut the developmental sinuoids” despite of limited human, time and financial resources. The implementation of both, new concepts of human resource management and new tools of information and communication technology, are related to the case of Estonia.<sup>30</sup>

Box 4: *eGovernance as a tool for reducing material resources and rise of transparency*

**Alina Mungiu-Pippidi (2012):** “Estonia [...] embraced very advanced e-government reforms inspired from neighbouring Finland. Since February 2000, when the Estonian Parliament passed legislation guaranteeing Internet access to the general population, Estonia has become one of the most technologically connected populations in Europe, and some have nicknamed the country “E-stonia”. In addition to high rates of Internet usage, nearly 90% of the population subscribes to mobile telephone service, and more than half have digital identity cards... All schools in Estonia are connected to the Internet, more than half of all households pay their bills electronically, and the state portal [www.eesti.ee](http://www.eesti.ee) allows citizens to access their various official records, logging into other information systems (for example e-Tax Board or the Land Registry, fill in requests or pay bills.”<sup>31</sup>

**Aare Kasemets:** “E-stonia” with its rising number of eGovernment infrastructure components<sup>32</sup> is one example of open-access regulatory governance with extremely limited human and financial resources (in fulfilling similar functions as bigger and richer states).

According to recent Estonia’s Action Plan for Participation in Open Government Partnership (OGP, 2012)<sup>33</sup> “The transparency of governance, the fight against corruption and the engagement of citizens in public governance

<sup>29</sup> *Reducing the risk of policy failure: challenges for regulatory compliance* (Paris: OECD, 2000).

<sup>30</sup> The case of parliamentary services: Kasemets, A., “Implications of new public management theory in parliamentary research services” *IFLA Proceedings: Section of Parliamentary Libraries and Research Services* (2009), No 073-98(WS)-E, <[ifla.queenslibrary.org/IV/ifla66/papers/073-98e.htm](http://ifla.queenslibrary.org/IV/ifla66/papers/073-98e.htm)> (02.12.2012).

<sup>31</sup> Kasemets, A. & Lepp, Ü., “Anti-Corruption programmes, studies and projects in Estonia 1997-2009: an overview”, *ERCAS Working Paper No 5* (2010), <[www.againstcorruption.eu/?post\\_type=reports](http://www.againstcorruption.eu/?post_type=reports)> (02.12.2012).

<sup>32</sup> [Epractice.eu](http://epractice.eu), “eGovernment Factsheet: Estonia”, <[www.epractice.eu/en/document/288219](http://www.epractice.eu/en/document/288219)> (02.12.2012).

<sup>33</sup> Open Government Partnership, “Country Commitments”, <[www.opengovpartnership.org/countries](http://www.opengovpartnership.org/countries)> (02.12.2012).

play the central role in the OGP... Estonia has abided by the principles of openness and transparency by creating the respective legal framework and extensively using modern technological solutions in public administration”.

In addition to aforementioned e-services<sup>34</sup> two eGovernment components are directly related to traditional control of corruption topics:

(1) Since 2007 The Estonian company registration and management portal allows one to establish a company, to change the registered information of an existing company and to submit annual reports (24h e-service in Estonian and English).<sup>35</sup>

(2) Another cornerstone of control of corruption is the system of public e-procurement.<sup>36</sup>

*Box 5. High normative constraints: civil society and free media*

**Alina Mungiu-Pippidi** (2012): “Normative constraints are also high, with a public opinion intolerant of bribing, though relatively tolerant towards other forms of particularism, an active civil society, and a free press which benefited from investment from its Scandinavian neighbours. Civil society and government agreed to dedicate a part of European funds to civil society activities, and signed a pact including commitments on the rule of law by both parties.”

**Aare Kasemets:**

**A. Civil society.** In most post-Soviet cases, in Poland, Rumania, Russia, etc normative constraints mean usually a “civil war against predatory elites.”<sup>37</sup> Being a board member of many nationwide civic and academic NGO-s, I can confirm that for many reasons the relations between dominating NGOs and parliamentary political parties in Estonia have been developed in quite peaceful framework of negotiatory democracy until 2012. Some explanations:

- during the restoration of Estonian independence the leaders of civic movements and NGO-s were on the same side with new political leaders (“common civil/intellectual war against Soviet regime”, 1986-1991);
- The new generation of post-Soviet “self-made” political leaders grew out from citizens’ associations, universities, scientific institutes and businesses;

<sup>34</sup> For further information see e-Estonia.com and e-Governance Academy, <www.ega.ee/>.

<sup>35</sup> Estonian Centre of Registers and Information Systems, “Estonian e-annual reporting voted best e-government solution of the world“ (2011), <www.just.ee/54529> (02.12.2012).

<sup>36</sup> Riso, State information system, eProcurement, <www.riso.ee/en/node/102> (02.12.2012).

<sup>37</sup> Alina Mungiu-Pippidi, e-mail to the author: 15.06.2012.

- The capacity of civil society networks to address the questions of anti-corruption policy is limited by a lack of resources, the dominance of project-based work.
- Estonia as a *small power distance society* and influences of Scandinavian “boring” political culture:<sup>38</sup> different interest groups have relatively good access to policy-making, horizontal networks, low hierarchies. In general the nationwide political controversies have been negotiated first of all at the level of parliament or multilateral round tables – the mass manifestations and strikes on the streets are in Estonia still quite extreme. In 2012 the situation has changed.

In 1990ies the Baltic-American Partnership Programme and Open Estonian Foundation supported a lot the institution building of Estonian civil society capacities, e.g. the development of the Estonian Civil Society Development Concept (EKAK) adopted by the *Riigikogu*, in 12.12.2002.<sup>39</sup> In last decade the situation for NGOs has improved step by step. Since 2004 three implementation plans for the EKAK were adopted and implemented.<sup>40</sup>

The latest USAID report (2011)<sup>41</sup> states again that Estonian NGOs are the most sustainable in Central and East Europe and the former Soviet republics.

### **Some important changes supporting the control of corruption mechanisms:**

(1) Since 2009 the establishment of anticorruption network of NGOs in Estonia is being coordinated by Transparency International Estonia ([www.transparency.ee](http://www.transparency.ee)) to strengthen the anti-corruption attitude of civil society organizations and to develop a larger supporting platform for the fight against corruption (ca 25 NGOs with different backgrounds).

(2) Open Estonian Foundation (est in 1991), individual social entrepreneurs, Scandinavian banks, international foundations and the National Foundation for Civil Society ([www.kysk.ee](http://www.kysk.ee), est. in 2008 by the Cabinet) are supporting the NGOs;

(3) Civil society campaigns like “Clean up!” (2010, globally 2012) or “No

<sup>38</sup> Hofstede, G., *Cultures Consequences: Comparing Values, Behaviours, Institutions, and Organizations across Nations* (Thousand Oaks, Sage, 2001); also Campell, J., “Ideas, Politics and Public Policy”, *28 Annual Review of Sociology* (2002), 21–38.

<sup>39</sup> Estonian Ministry of Interior, “Citizen Participation”, in English and Russian, <[www.siseministeerium.ee/29949/](http://www.siseministeerium.ee/29949/)> (02.12.2012).

<sup>40</sup> See Estonian Ministry of Interior. Development plans and reports. Estonian Civil Society Development Plan 2010-2014, <[www.siseministeerium.ee/public/KODAR\\_VV\\_EN.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/KODAR_VV_EN.pdf)> (02.12.2012).

<sup>41</sup> US Embassy, “Estonian NGOs Eastern Europe’s Most Viable” (2011), <[estonia.usembassy.gov/sp\\_112811.html](http://estonia.usembassy.gov/sp_112811.html)> (02.12.2012).



ACTA!” (2012) mobilized huge numbers of volunteers and were an example of intersectoral cooperation to achieve common goals (those networks can mobilize again);

(4) Manifestos. Prior to the parliamentary elections in 2007 and 2011 Estonian NGOs have launched their political manifestos (see [www.emsl.ee/en](http://www.emsl.ee/en)).

(5) Socio-innovative projects, started in 2011, e.g. “Fighting populism and promoting political accountability in Estonia“ to improve the public debate on policy alternatives before and after the March 2011 parliamentary elections and to improve the Cabinet accountability (Policy Research Centre PRAXIS: <http://www.praxis.ee/index.php?id=924&L=1>). Also project “Government Watchdogs” (<http://valvurid.err.ee/>).

**B. Free media.** Estonian media are considered free by most observers. Media outlets are numerous, and legal protections for press freedom exist and are practiced. Also, there is little regulation over the establishment and functioning of media outlets, and investigative reporters are protected from victimization by powerful state or NGO actors in other countries. Considering the small size of the country, the Estonian public enjoys an impressively diverse selection of print and electronic sources of information representing a range of political viewpoints. Most of these media outlets are privately owned (e.g. Scandinavian firms, ‘free from local political and economic pressure’). Freedom House (2012): “The mainstream press in Estonia continued to be free and robust, although its economic situation - in an era of multiple media and information sources, and in a small national market - was always somewhat fragile.”<sup>42</sup>The illegal funding case of Prime Minister Reform Party<sup>43</sup> has showing the indispensable role of free media in civil society. Looking for positive sides, the latest hit stories on political corruption are promoting the civic anti-corruption education.

There are also some other important dimensions like structural factors (culture, history, etc). As Uslaner put it: “The close ties with Finland (and other Nordic countries) lead to a more successful transition than most other countries... Yet, these ties do not make Estonia a little Finland. Corruption still persists in Estonia, trust is low, inequality is higher than it was under Communism and middle-range by world standards, and ethnic relations are very tense.”<sup>44</sup>

<sup>42</sup> Freedom House, *supra nota* 27.

<sup>43</sup> An example “Former MP: I was involved in illegal funding of Reform Party”, Äripäev 22.5.2012 <[www.balticbusinessnews.com/article/2012/5/22/reform-party-member-admits-illegal-funding](http://www.balticbusinessnews.com/article/2012/5/22/reform-party-member-admits-illegal-funding)> (02.12.2012).

<sup>44</sup> See *supra nota* 1.



### 3.3. Estonian government policy initiatives according to the control of corruption equilibrium model

The good governance and related anti-corruption policy initiatives of Estonian Cabinets since 1992 are influenced by different foreign and internal policy environments and individual contributions. Two general questions behind the decision-making in 1990ies which have been important – first, how to lead the country out from the of the Soviet regime and to reach more quickly the developed EU countries? Secondly, how to optimize the regulatory governance arrangements and how to compensate for the limited human and financial resources?

The analytical overview of most important Estonian institutional choices and policy initiatives follows the structure of next Table 5.<sup>45</sup>

Table 5. *The control of corruption resources and constraints*

MAIN RESOURCES OF CORRUPTION	MAIN CONSTRAINTS OF CORRUPTION
<p><b>A. POLITICAL POWER DISCRETION:</b> Year of Independence (time of state building). System of government. Introduction of free elections (year). Authoritarian rule (rulers/years). Background of political elites. Ruling party and Coalition. Opposition. Alternation in power. Party competition. Separation of powers. Government tenure. Power concentration. Accountability mechanisms. Lack of regulatory and technological constraints based on the laws, eGovernance regulations etc. Lack of transparency. Informality.</p>	<p><b>C. REGULATORY [e.g. LEGAL] CONSTRAINTS:</b> Anti-corruption regulations, e.g. international anti-corruption conventions, national anti-corruption strategies, laws, statutes, etc. Open Information Act. Public Service Act. Political finance regulation. Regulatory basis of regulatory impact analysis (RIA). Oversight institutions. Anti-Corruption Agency. Ombudsman. Prosecution for corruption. Judicial independence. Other open access regulations, Open Data and eGovernment conventions, documents, etc.</p>
<p><b>B. MATERIAL RESOURCES:</b> Natural resources of the country. Government consumption spending. State-owned companies and property (e.g. lack of transparent eGovernance). Public contracting (e.g. procurement, the lack of transparent eProcurement). Public employment. Privileges to private companies and loyal NGO-s. Public services (e.g. lack of transparent eServices). Foreign aid, EU programs, etc.</p>	<p><b>D. NORMATIVE CONSTRAINTS:</b> Civil society (e.g. existence of anti-corruption NGO-network). Autonomy and financing of NGO-s. Communication infrastructure. Media and press freedom; Independent anti-corruption research. Codes of conduct for politicians, civil service, NGOs, Businesses etc. Anti-corruption education. Political pluralism and participation (e.g. minorities; immigrants). Trust in political / government institutions.</p>

**Source:** Mungiu-Pippidi (2011, 2012) and B. Vaz Mondo (2011), adapted by author

<sup>45</sup> The table 7 is an elaboration of ERCAS Working paper No 27 designed by Bianca Vaz Mondo, *supra nota* 22.

The detailed description with Estonian data in sections A, B, C and D is available via IPSA discussion paper.<sup>46</sup>

In addition, some “hidden” structural and/or normative aspects.

Estonian territory (area: 45,227 km<sup>2</sup>) is comparable with the Netherlands, but the population is only 1.34 million. Estonia is like a *global* village or suburb where most local leaders in the field of politics, economy and culture know each other (the social control mechanisms are stronger than in big societies).

Another aspect is that due to historical reasons (e.g. different occupations) Estonia does not have its own inheritable aristocracy (a similarity with neighbours Finland and Latvia), this also means that the social hierarchy is relatively low in comparison to many other societies. The intellectuals and scientists have had greater role in the state-building. Today, the common national identity and *social capital* which were recreated during the participation in “singing revolution” and early phase of state-building, is losing its integrative power. Estonia is facing a generation shift in the political, cultural and economic elites

### **3.4. Main actors: looking for anti-corruption political elite 1992-2012 and beyond**

Personalities matter and strong leadership is essential in anti-corruption policy design and implementation of regulatory governance reforms. This section introduces some of the main political actors who are considered to have had a leading role in the process of change in Estonia. Their active participation as drivers of change is most evident in the adoption of anti-corruption policies, that is, in the regulatory constraints component of the model (Box 1).

Some Estonian politicians are clearly associated with a leadership role in promoting an anti-corruption agenda. This is the case of Prime Ministers Mart Laar (1992-1995; 1999-2002) and Juhan Parts (2003-2005). During the former’s administrations, the Ombudsman Act (1993) and the Public Information Act (2000) were passed. During Parts’s government, political financing regulation became stricter and a national anticorruption strategy “Honest State” was adopted. Moreover, Laar implemented reforms to reduce government size in his first government, and thereby contributed to reduce material resources.

---

<sup>46</sup> European Research Centre for Anti-corruption and State Building, Working paper No 32, <[www.againstcorruption.eu/reports/the-long-transition-to-good-governance-the-case-of-estonia-looking-at-the-changes-in-the-governance-regime-and-anti-corruption-policy/](http://www.againstcorruption.eu/reports/the-long-transition-to-good-governance-the-case-of-estonia-looking-at-the-changes-in-the-governance-regime-and-anti-corruption-policy/)> see point 3.3. Tables 7A, 7B, 7C and 7D, pages 35-41, e.g. all Estonian anti-corruption strategies and performance reports: <[www.korruptsioon.ee/strateegia](http://www.korruptsioon.ee/strateegia)>.

The media also had an important role in strengthening normative constraints through wide coverage of corruption scandals, which helped foster public pressure against corruption and, in some cases, even led to the resignation of high-level politicians accused of corruption.<sup>47</sup>

There have also been many other responsible politicians, MPs, who contributed in 1990ies. For example, The Code of Ethics for Civil Servants was adopted as an Appendix of The Civil Service Act in 1999. Behind this Act and Code of Ethics were two Members of Parliament (MP) – Mr Ivar Tallo, now Director of Estonian eGovernance Academy (Social Democratic Party) and Mr Daimar Liiv, now Judge (Reform Party). This kind of cooperation between politicians belonging to different political parties was quite usual in Estonian Parliament in 1990ies.<sup>48</sup> Secondly, another important fact is that many political leaders, active in anti-corruption policy and law-making in 1990ies, had also been active in the independence movement 1985 to 1991.

Looking at the electoral campaigns of political parties 1992 to 2011, anti-corruption as a campaign platform was most visible in 1992 (Mart Laar *et al*) and 2003 (Juhan Parts & *Team of Incorruptibles*). After Gorbatshev's *perestroika* and Estonian "singing revolution" 1987–1991 it was quite common to think that corruption and other unethical phenomenon are directly related to the Soviet political regime. In 1992, the main political slogan of Mart Laar's *ProPatria Party* for the general elections was "Clean the political power!" ("Plats puhtaks!"). Ten years later, the same kind of new slogan "Incorruptible!" ("Äraostmatud") was also successfully used by *ResPublica Party* for general elections on 2003. Two conservative parties, *ProPatria* and *ResPublica* joined in 2010.<sup>49</sup>

In 2012, Juhan Parts is the Minister of Economy and Communication in the Coalition with liberal Reform Party. Second "incorruptible", Ken-Marti Vaher, is the Minister of Interior. Third, Urmas Reinsalu, is the Minister of Defence. The problem was with fourth "incorruptible", Indrek Raudne, who was accused publicly in influence peddling and left the Parliament. As Freedom House (2012) reported: "Influence peddling became a major issue in December 2011, when it was revealed that three prominent right-wing politicians (including two MPs)

---

<sup>47</sup> Mondo, *supra nota* 22, p 39.

<sup>48</sup> Based on this Code of Ethics for Civil Servants, all state agencies, including the Chancellery of the *Riigikogu*, had to develop their own regulations and training programmes. The author led the working group of Code of Ethics for Parliamentary Civil Service in Estonia, 1999-2000.

<sup>49</sup> About Estonian party system: Pettai, V. & Toomla, R., "Political Parties in Estonia", Report to Johns Hopkins University & NCEEER (2003), <[www.ucis.pitt.edu/nceeer/2003-816-05g-Pettai.pdf](http://www.ucis.pitt.edu/nceeer/2003-816-05g-Pettai.pdf)>; Bennich-Björkman, L., "Estonian Elections. Stability and consensus – in Baltic Worlds", Centre for Baltic and East European Studies (CBEES), Södertörn University, Stockholm (2011), <[balticworlds.com/stability-and-consensus/](http://balticworlds.com/stability-and-consensus/)> (02.12.2012).

had been operating a private business that helped Russian citizens obtain residency permits in Estonia through sometimes questionable investment schemes.”<sup>50</sup>

In addition, the Reform Party’s illegal donation scandal, initiated by Mr Silver Meikar, an adviser of Estonian Human Right Institute (former MP, Reform Party) in May 2012 influenced the reputation of all political institutions. Despite of public critics on political parties financing and political patronage in law-making process over ten years, the variety of “borderline cases” of political corruption are reflecting the “rule of the game”, hidden institutionalised governance regime and thinking routines of many (not all) political leaders. On the other hand, it refers to lack of transparent and knowledge-based public policy tradition, e.g. implementation of better regulation measures such as regulatory impact assessment and involvement of stakeholders.<sup>51</sup>

The acute problem is that all political parties represented in the *Riigikogu* owe advertising agencies, printing houses and media companies a lot of money. Debts piled up mainly because of high electoral campaign costs. As Tarmu Tammerk, a media analyst and board member of TI-Estonia put it “financial problems of political parties also increase corruption risk as parties are looking for possibilities to reduce their debts”.<sup>52</sup>

In brief, comparing with earlier periods there is a lack of anti-corruption heroes in Estonian politics today – many public discussions in Estonia emphasize a hope that the latest political corruption scandals may be a beginning of a new positive shift in anti-corruption policy.

Jüri Saar, professor of criminal law at University of Tartu, analysed the phenomenon of political corruption and *post-Meikargate* situation in Estonian public sphere concluding as follows (2012)<sup>53</sup>:

... the new version of corruption law is maintained to deal with technical matters, basic forms of corruption, bribery and corrupt practices, e.g. non-

---

<sup>50</sup> Freedom House (2012), <[www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/estonia](http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2012/estonia)> See also Estonian Public Broadcast, Roman, S., “MPs in Hot Water for Arranging Residence Permits” (2011), source: <[news.ERR.ee](http://news.ERR.ee)> (02.12.2012).

<sup>51</sup> See also Kasemets, A. & Talmar-Pere, A., “Implementation of Better Regulation Measures in the Internal Security Policy: the case of Estonia”, ECPR Standing Group for Regulatory Governance Conference “New Perspectives on Regulation, Governance and Learning”, University of Exeter 27-29.06.2012, Panel “Regulatory challenges in Europe”. Discussion paper 25.05.2012: <[www.exeter.ac.uk/reggov2012/programme/thursday-parallelsessions3/](http://www.exeter.ac.uk/reggov2012/programme/thursday-parallelsessions3/)> (02.12.2012).

<sup>52</sup> See Hõbemägi, T., “Parties pile up debts as businessmen stop donating money”, *BalticBusinessNews* (11.1.2010) via TI-Estonia: <[transparency.ee/cm/en/node/43](http://transparency.ee/cm/en/node/43)> (02.12.2012).

<sup>53</sup> Saar, J. “Political corruption: the rule, bad taste or an offense?”, *Postimees*, 26.05.2012 (in Estonian): <[arvamus.postimees.ee/854392/poliitiline-korruptsioon-tavanorm-maitsevaaratus-voi-suutegu/](http://arvamus.postimees.ee/854392/poliitiline-korruptsioon-tavanorm-maitsevaaratus-voi-suutegu/)> NB! Under the article is a note, that professor Saar is a member of ProPatria and ResPublica Party and also a member of TI-Estonia.

declaration of income, doctor's chocolate boxes, etc. Estonian decision-makers refuse to see the depth of the problem [...]. Political corruption is able to gradually destroy the type of social cohesion, since it removes a general belief that the winners were really better and the losers deserved their fate. Political „collective gene of corruption“ can be detected in a variety of forms, e.g. fixing a political division of the market; manipulation with election regulation, lack of democracy within the political party, politicization of social life, etc. [...] The case of Reform Party donations scandal confirms once again that preventing political corruption has become an indisputable priority of Estonian security.<sup>54</sup>

The trust in present Coalition anti-corruption policy is declining in the civil society and media networks. The situation has been most delicate for the Minister of the Justice, Kristen Michal, former Reform Party Secretary General, because he is politically responsible for the anti-corruption policy agenda.

To sum up, until 2012 the leading right-wing Coalition parties were “relatively clean” for the civil society networks observing the corruption issues in Estonia. Now the situation is changed: many policy forecast see the possibility that a new political platform with updated anti-corruption agenda will be created 2012-2013, before the next general elections in 2015.

### **3.5. How to motivate the policy-makers via media interaction and regulatory impact assessment (RIA) system?**

Since 1995 both social scientist and parliamentary research service networks raised a question how to create a kind of political *public sphere* (environment) where it would be useful for policy-makers to use social science research and implement knowledge-based policy design and regulatory governance principles. We have had optimistic imagination in Estonia that via problem focused public debate and interaction of NGO-s, universities, media and other interested parties we can rise the politicians awareness on the policy problems and *ex ante* impacts, increase the level of political competition and promote transparency in the public policy problem resolutions (in 1990ies the Estonian political parties were “young and more open”). Such normative approach to “do the right things“, based on the democratic values and the rule of law, reflects the belief in the role of “awareness rising.”

---

<sup>54</sup> Some parallels from UK: “Money for something (Political party funding. The latest donations scandal has revived talk of cleaning up politics)”, *The Economist*, 31.03.2012: <[www.economist.com/node/21551530](http://www.economist.com/node/21551530)> (02.12.2012).

The political economy framework seems to be most promising to deal with the role of the parliament in regulatory governance (representation, legislation, executive supervision, public debate) and special parliamentary anti-corruption programmes. Next generation of international and domestic parliamentary anti-corruption initiatives should be designed taking into account a politicians political objectives to increase political capital.<sup>55</sup>

In other words, Members of Parliament (MPs) are, to some extent, vote maximisers working in these “political markets.” In political markets, MPs would want to expose corruption because social welfare translates into votes. As the issue of anti-corruption becomes more popular in the international and domestic policy interactions (e.g. NGO-s, universities, media), the probability of action turning into votes increases. Simply put, MPs, when considering anti-corruption action in the context of political competition, will balance the probable increase in votes with the costs to special interests which support them politically.

In this view, MPs will monitor the executive if their *information collection costs* are less than any gains which can accrue to society. Such a view implicitly recognises that MPs have few economic and non-economic incentives for monitoring, as MPs generally do not receive more votes or cash by looking for executive improprieties. Yet, MPs usually also receive only minor benefits from passing legislation which helps minimize administrative corruption.

One solution can be the support of anti-corruption NGO-networks, independent research bodies and parliamentary research services in collecting, analysing and delivering the results of anti-corruption field work to the parliamentary committees and the public.

Another version of the political economy approach accepts that bribe taking and patronage are part of the State and corruption is a part of the political system as politicians need funds to campaign. This version recognises views a trade-off between social welfare and vote-needing politicians patronage, namely between majority and minority interests.

To sum up, if (inter)national donor work can increase the popularity of anti-corruption work done by MPs, then both anti-corruption initiatives and political capital rise.

An important precondition in assessing the impact of anti-corruption programmes and regulations *ex ante* and *ex post* (e.g. conventions, laws) is the implementation of better regulation measures (e.g. impact assessment, partici-

---

<sup>55</sup> Michael & Kasemets, “The role”, *supra nota* 19.

pation and simplification methods) in the policy cycle as a whole.<sup>56</sup> In the analysis of academic literature, OECD and EU reports, the goal of Estonian better regulation network has been to find out, discuss and incorporate appropriate good governance and better regulation elements into our relatively miniature system of regulatory governance.<sup>57</sup> Based on OECD and EU policy recommendations for regulatory reform and better regulation 1995 to 2008, the Estonian Ministry of Justice prepared (2007 to 2009) and Estonian Parliament approved (23.02.2011) *The Development Plan for Legal Policy until 2018* (e.g. guide for impact assessment).

Application of better regulation principles in anti-corruption regulations depends greatly of the choices made by politicians and top managers of the ministries. Implementation of all governmental development plans will be carefully observed by the network of experts behind the on-going socio-innovative projects “Fighting populism and promoting political accountability in Estonia” and “Government Watchdogs” (Box 5).

#### 4. Preliminary conclusions and discussion

The success and/or failure of regulatory reforms in the field of control of corruption depends in great extent on political leadership and public external and internal support (e.g. pressure) by international organizations and local academic and civic networks. In general, the case of Estonia confirms that progress on control of corruption is achieved by a change in the equilibrium involving all four dimensions (Box 1), but it must be further investigated, in what extent the Estonian society as a whole (not only elites) with its governance regime can be described as an “open access order” based on value universalism.

Looking for the explanation what makes governance regime based on *particularism* evolve to *open access* order in the case of Estonia, the drivers of dynamic change can be observed at three levels: (a) foreign policy environment; (b) internal policy environment factors (both as “windows of opportunity”), and (c) the Estonian elites whose personal motivation, education and ability have been important factors behind the Estonian transition.

---

<sup>56</sup> *Ibid*; also Radaelli, C. M., “Regulating Rule-Making via Impact Assessment”, 23 *Governance* 23 (2010), No 1, 89–108, p 90; Kasemets & Talmar-Pere, “Implementation”, *supra nota* 51; Lopez, E., “The Legislator as Political Entrepreneur: Investment in Political Capital”, 15 *Review of Austrian Economics* (2002), No 2-3, 211-228.

<sup>57</sup> For example, Brinkmann, H., “Towards a Beautiful New World of Regulation?”, EIPASCOPE 2 (2008), pp 41–42 (it’s a communicative approach where the good governance is defined as a synergy of good policy, impact assessment, law, etc).



**Drivers of change: Estonia****External environment**

- First of all, the external foreign policy and security environment – most notably the goals of joining the UN (1991), NATO (2002), EU (2004) and OECD (2010) – have had a major impact in stimulating good governance (e.g. anti-corruption) efforts in Estonia. In general, the aforementioned memberships have been very important for Estonian political, cultural and economic elites due to different reasons, including historical and security issues. Common external political objectives mobilized additional internal human and financial resources and created conditions for personal and organisational learning.
- In addition, Estonian cultural and political elites have had the desire to be a part of Nordic countries as it was before the Second World War (1941-1945) when Estonia was socio-economically richer than the closest neighbour Finland.
- Since 2004 there is also a semi-external factor – the membership of EU (e.g. GRECO).

**Internal policy environment**

- Estonia joined the third wave of regulatory reforms in OECD and EU countries and in many aspects this wave with “internal catching-up revolution” is still on the way. The evolution of parliamentary democracy in Estonia over the past 20 years has offered scholars an opportunity to observe the effects of liberal policy choices, because despite of high *Gini* socio-economic gap and hard political competition, all Estonian governments had more or less liberal approach.<sup>58</sup>
- Liberal economic policies with simplified taxation systems and low red tape, also collective action from civil society and press freedom played a considerable role in Estonian transition. After restoration of independence in 1991, Estonia started its institution-building from the rule of law framework (constitutional reforms 1991-1995) and on the same time the implementation of large-scale economic reforms was prepared supporting the pluralism, open market, free media and competition. Then, after 1997, the government turned more to civil society and control of corruption issues.
- Focusing on dynamic change of Estonian governance regime 1992 to 2012 there are different controversial data sets, study frameworks, regulations and recent practices which are generating a lot of why-questions for interdisciplinary follow-up research. The author is not entirely sure how sustainable

---

<sup>58</sup> Liberal reforms have been initiated by conservatives (ProPatria Union) and supported by social democrats in the first Cabinet of Mart Laar 1992 to 1995. Today, surprisingly both biggest competing parties in Estonia, Reform Party and Centre Party, are belonging to the group of liberals in the European Parliament.



will the Estonian international success story be; it depends on both external and internal factors. Today we can talk about stabilization and stagnation of control of corruption mechanisms, but hopefully the long-term trend will remain positive.

- According to sociological surveys and personal observations the institution-ization of OECD, WB and EU good governance and control of corruption concepts in the relatively small and mobile Estonian public administration has been quite successful, at least at the level of ministries. It is related first of all to external factors and internal reforms, e.g. different regulations and training programs. In other groups (political parties, firms, NGOs) and at the level of general public the changes toward modernity values have been moderate. It also means that there is a need for an anti-corruption and internal security educational programme showing the invisible social “cancer-ties” between policy, civil society, economy, internal security and corruption.
- Estonia differs in Central-Eastern Europe and learning from global successes and failures of regulatory reforms Estonia reached many Western European countries in the field of control of corruption indicators. On the other hand, the desire of Estonian elites to be culturally and socio-economically an equal partner of the Nordic countries as it was before the Soviet rule, remains quite unrealistic in short-term perspective.

In the last year there have been a lot of different corruption cases in Estonian courts and mainstream media, many social scientists and politicians have stressed the signs of stagnation – sometimes it seems that Estonian micro-data on social control of corruption will get worse due to normative and economic crisis, but on the other hand it reflects the transparency of *open access regime*. As professor Rein Taagepera put it “corruption scandals are necessary events for democratic self-regulation” (June 2012)<sup>59</sup> and after escalation of public resources as the signers of Harta12 put it “Estonian democracy is crumbling before our eyes. Democratic legitimacy has ceased to function – meaning the daily feedback channel between the government and public that gives authorities the knowledge that they legitimately represent the people, and which gives the public certainty that the authorities are its representatives [...] we need a new social contract...” (November 2012).<sup>60</sup>

In this article the author tried to follow and reflect the new methodological approach of control of corruption equilibrium model designed by professor

<sup>59</sup> Kerge, R., Interview with prof Rein Taagepera, “Rahastamiskandaal on asjalik sündmus” (Donation scandal is a practical event) 9.6.2012, *Õhtuleht*, <[www.ohhtuleht.ee/480301](http://www.ohhtuleht.ee/480301)> (02.12.2012).

<sup>60</sup> Estonian Public Broadcasting, “Letter Signers Claim Estonia Turning into “Ignoreland””. Published: 14.11.2012, <[news.err.ee/politics/da5621bc-da2e-484c-a99c-8f5424a0d454](http://news.err.ee/politics/da5621bc-da2e-484c-a99c-8f5424a0d454)> (14.11.2012).

Alina Mungiu-Pippidi and demonstrated some essential connections between the model and Estonian observations. The analysis demonstrates also the need for an interdisciplinary comparative approach; institutional mechanisms of social control of corruption deserve further research.

## Kokkuvõte

### **Pikk üleminekuteekond hea valitsemiseni: valik Eesti valitsemisrežiimi ja korrupsioonivastase poliitika muutumise vaatlusi 1992–2012**

*Märksõnad:* valitsemisrežiimi vahetus, Eesti edulugu, korrupsiooni kontroll, poliitiline eliit, stagnatsioon, regulatiivsed reformid.

Paljude rahvusvaheliste riigivalitsemist ja korrupsioonivastast võitlust käsitlevate võrdlevuuringute põhjal on Eesti üks väheseid positiivseid esiletõusjaid post-sovjetlike Kesk- ja Ida-Euroopa riikide hulgas tehes vähem kui 20 aastaga läbi maailmas muljetavaldava arengu totalitaarsest nõukogude valitsemisrežiimilt stabiilse parlamentaarse demokraatiani.

Erinevate demokraatliku valitsemise ja korrupsioonivastase võitluse globaalse seirega tegelevate organisatsioonide (Maailmapank, *Transparency International*, *Freedom House* jt) edetabelites jõudis Eesti alates 2000. aastast demokraatlike, avatud valitsemisrežiimiga riikide hulka, kuid üsna vähesed sotsiaalteaduslikud uuringud on püüdnud selgitada neid põhjusi, miks Eestil ja Sloveenial õnnestus regioonis teistest paremini korrupsiooni sotsiaalse kontrolliga seonduvaid muutusi saavutada. Üks väheseid komplekse meetodikaga tehtud prof Alina Mungiu-Pippidi (2011) rühma uuringuid, mille järeldusi käesolev artikkel kriitiliselt analüüsib ja täiendab, kinnitavad Eesti tulemuste paranemist 1998-2011 korrupsiooni kontrolli mehhanismide tugevdamisel kõigis Mungiu-Pippidi tasakaalumudeli neljas dimensioonis, sh poliitilise võimu diskretsioon/suva, materiaalsed ressursid, õiguslikud piirangud ja normatiivsed piirangud. Näiteks Mart Laari esimene valitsus käivitas erastamis-, maksu- jm poliitikad, mis vähendasid järsult korrupsiooniriskiga seotud materiaalseid ressursse ja samas tugevdasid õiguslikke ning administratiivseid piiranguid. Eesti oli eeskäia liberaalsetes reformides, näiteks proportsionaalne tulumaks ja naabermaalt Soomelt inspiratsiooni saanud Eesti eValitsus. Lisaks tegi Laari valitsus üsna radikaalse nõukogude kohtusüsteemi reformi, vahetades suurema osa sellest välja ja alustades süsteemi ehitust uute kohtunikega. Korrupsioonivastase poliitika järgmisele

tasemele jõuti Eesti Vabariigi Euroopa Liiduga liitumise läbirääkimiste perioodil (1996-2004), mille lõpus Juhan Partsi peaministriks oleku ajal valmis korruptsioonivastane strateegia „Aus riik” (2004-2007). Kõrge on Eestis ka selliste korruptsiooni normatiivsete piirangute tase nagu avaliku arvamuse sallimatus *onupojapoliitika* vastu, aktiivne kodanikuühiskond ja vaba ajakirjandus.

Autori analüüs selgitab Mungiu-Pippidi tasakaalumudeli raamistikus, miks Eesti poliitikat kujundavad eliidid saavutasid (vaatamata mitmete sotsiaalsete rühmade kaotustele) edu demokraatliku valitsemisrežiimi ülesehituses, ja samuti, millised on Eesti avalikus sfääris 2011-2012 ilmnunud poliitilise eliidi stagnenemise märgid, mis suure tõenäosusega avaldavad lähiaastatel negatiivset mõju ka Eesti korruptsioonivastase võitluse makronäitajatele. Lisaks rahvusvaheliste võrdlevuuringute järelduste reflektiivsele analüüsile keskendub autor poliitökonoomia teoreetilises raamistikus küsimusele, kuidas parandada korruptsiooni kontrollimise sotsiaalseid ning halduslikke mehhanisme parema õigusloome meetmete (sh mõjude hindamine ja kaasamine), sisejulgeolekulase hariduse ning valijaskonna häälte püüdmisega seotud poliitilise motivatsiooni ergutamise kaudu. Artikkel põhineb *Hartie School of Governance* (Berliin) poolt Rahvusvahelise Poliitikateaduste Assotsiatsiooni XXII kongressi (07-13.7.2012, Madridi) paneeldiskussiooniks „Korruptsioon ja demokraatlik valitsemine: uued lähene-mised, uued tõendid” tellitud uurimistöele.<sup>61</sup>

*Aare Kasemets*

Estonian Academy of Security Sciences

Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia

E-mail: aare.kasemets@sisekaitse.ee

Tel: +372 696 5542

---

<sup>61</sup> Käesolev artikkel on Rahvusvahelise Poliitikateaduste Assotsiatsiooni (IPSA) XXII Maailmakongressi (7-13.07.2012, Madridi) paneeldiskussiooni „*Corruption and Democratic Governance: New Approaches, New Evidence.*” jaoks koostatud uurimistöe edasiarendus. Uurimistöe raport (68 lk) on kättesaadav IPSA kodulehelt <[www.ipsa.org](http://www.ipsa.org)> (Paper Room) ja Berliinis tegutseva *Hartie School of Governance* Euroopa Korruptsioonivastase Võitluse ja Riigiehituse Uurimiskeskuse (The European Research Center for Anti-corruption and State-building (Hertie School of Governance, ERCAS) kodulehelt <[www.againstcorruption.eu/?post\\_type=reports](http://www.againstcorruption.eu/?post_type=reports)> (Paper No 32).

## Eesti avaliku teenistuse palgasüsteemi läbipaistvus<sup>1</sup>

Katrin Pajunurm

*Sisekaitseakadeemia õigus- ja sotsiaalteaduste keskuse assistent*

***Märksõnad:** palgasüsteem, läbipaistvus, palgakomponendid, hea avalik haldus*

### Sissejuhatus

Viimastel aastatel on avalik sektor, sealhulgas avalik teenistus, Euroopas ja teistes arenenud riikides suurendatud tähelepanu all ja pidevas arengus ning ümberkorraldustes, mis tuleneb innovatsioonidest poliitikas, majanduses ja infotehnoloogias. Paljudes riikides on parenduse võtmesõnadena välja toodud nii avaliku teenistuse rolli ja ülesandeid, teenuse kvaliteeti, tõhusust ja ratsionaalsust kui ka avaliku sektori kulusid, sh tegevuse läbipaistvust.<sup>2</sup> Sarnased arengutendentsid on jälgitavad ka Eestis, kus avaliku teenistuse kui avalike ülesannete täideviija ees on hulgaliselt huvipakkuvaid väljakutseid koos sisemiste vastuoludega, mis vajavad lahendamist kodanikele pakutava hea halduse nimel.

Eesti avaliku teenistuse valdkondi on aktiivselt reformitud või planeeritud reformida eelmise kümnendi algusaastaist. Sealjuures on avalikkuse ja avaliku teenistuse peamisteks palgakorraldust puudutavateks probleemideks jätkuvalt peetud läbipaistmatust riigiametnike tasustamisel, mis on tingitud palgakomponentide kombineerimisest ja soovist maksta konkurentsivõimelist palka.<sup>3</sup> Asutuste palgasüsteeme iseloomustavad killustatus ja suured erinevused lisatasude osakaalus, puuduvad üheselt selged seosed ametikoha töö sisu ja mahu ning palgamäärade

---

<sup>1</sup> Antud artikkel põhineb magistritööl „Eesti avaliku teenistuse palgasüsteemi läbipaistvus” (kaitsitud 2012. aasta suvel Tallinna Tehnikaülikoolis, juhendaja Külli Sarapuu).

<sup>2</sup> OECD Public Governance Reviews, Estonia. „Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations”, mitteametlik tõlge. (2011), <valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringgud/OECD%20hindamisdokument\_eesti%20keeles.pdf> (21.01.2012).

<sup>3</sup> Justiitsministeerium, „Avaliku teenistuse moderniseerimine. Õigusvõrdlev analüüs” (2007), <www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35433/> (20.01.2012).

vastavuse vahel,<sup>4</sup> astmepalku suurendatakse erinevates asutustes erinevalt ja püramatu diferentseerimisega.<sup>5</sup>

Samuti võib pidada vastuoluliseks Eesti avaliku teenistuse ametnike palgaandmete avalikustamisega seonduvat. „Avaliku teabe seaduse” (AvTS)<sup>6</sup> kohaselt on valitsusasutused kohustatud avalikustama riigiasutuses kehtivad palgamäärad ja -juhendid, lisatasu maksmise ja erisoodustuste andmise korra ning ametnike palgad. Kui vaadata riiklikke ettekirjutusi, siis võiks eeldada, et olukord palgainfo edastuses on kõigile üheselt mõistetav ja arusaadav, kuid tegelik olukord on teine.

Teema aktuaalsus väljendub selles, et kuna vaatamata asjaolule, et avaliku teenistuse palgasüsteemide läbipaistvuse üle on pidevalt arutletud nii Eesti kui Euroopa Liidu poliitilise maastiku erinevatel tasanditel, ei ole selle kohta tehtud sisulist analüüsi.

Eelnevast lähtuvalt oli eesmärgiks selgitada välja Eesti avaliku teenistuse palgasüsteemide läbipaistvusega seotud probleemid ja läbipaistvust mõjutavad tegurid ning pakkuda lahendusi avalikustamisega seotud puuduste vähendamiseks.

Hinnang palgasüsteemi läbipaistvusega seotud probleemidele Eesti avalikus teenistuses põhineb empiirilisel uuringul Eesti ministeeriumides. Uuringu objektiks olid valitud Eesti ministeeriumid. AvTS<sup>7</sup> järgi on ministeeriumid jm valitsusasutused kohustatud avalikustamisele kuuluvat teavet avalikustama oma veebilehel. Üldine põhimõte on, et avaliku halduse tegevus peab olema läbipaistev ja avatud, mis tähendab seda, et teavet tuleks hoida saladuses ainult erandlikel juhtudel.<sup>8</sup> Ministeeriumid on kohustatud kasutusele võtma abinõud hallatavate riigiasutuste poolt veebilehtede pidamiseks.<sup>9</sup> Vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse (edaspidi VVS)<sup>10</sup> § 95 lg-le 1 vastutavad ministeeriumi valitsemisalas olevate valitsusasutuste tegevuse seaduslikkuse eest ministrid, kes vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS)<sup>11</sup> §-le 94 ja VVS<sup>12</sup> §-le 49 lg 1 p 1 juhivad ministee-

<sup>4</sup> Riigikogu, Avaliku teenistuse seaduse eelnõu (2011), <[www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&eid=1480743&emshelp=true&u=20120503112352](http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&eid=1480743&emshelp=true&u=20120503112352)> (01.05.2012).

<sup>5</sup> Emor, „Avaliku teenistuse motivatsioonisüsteemide uuring” (2007), <[valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumentideregister/Uuringud/AT\\_motivatsioonisysteemide%20uuring\\_15.11.2007.pdf](http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumentideregister/Uuringud/AT_motivatsioonisysteemide%20uuring_15.11.2007.pdf)> (15.01.2012).

<sup>6</sup> Avaliku teabe seadus, 15.11.2000, jõustunud 01.01.2001 – RT I 2000, 92,597 ... RT I 22.03.2011, 1, § 28 lg 1 p 25.

<sup>7</sup> *Ibid*, § 29 lg 1.

<sup>8</sup> OSCD, Sigma kogumik Nr 27 CCNM/SIGMA/PUMA(99)44/REVI (2000).

<sup>9</sup> Avaliku teabe seadus, *supra nota* 6, § 31 lg 3.

<sup>10</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, 13.12.1995, jõustunud 01.01.1996 – RT I 1995, 94, 1628 ... RT I 2011, 149, § 95 lg 1.

<sup>11</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus, 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT 1992, 26, 349 ... RT I, 27.04.2011, 2, § 94.

<sup>12</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, *supra nota* 10.

riume. Seega, olles ühelt poolt avalikustamisele kuuluvate andmete veebilehel avaldamise kohustatud subjekt, on ministeeriumid (kas otse või ministri kaudu) kohustatud kontrollima oma valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste tegevuse seaduslikkust (sealhulgas avaliku teabe seaduses sätestatu täitmist). Nii oli valimiks võetud avalikustamise kohustust ja vastavat järelevalvet pidavad ministeeriumid kui valitsusasutused, kes peaksid oma tegevusega kontrollitavate suhtes eeskujuga näitama.

## 1. Palgasüsteemi läbipaistvus

Üheks keskseks avaliku halduse väärtuseks peetakse läbipaistvust ja sellest tulevat usaldusväarsust. Läbipaistvuse mõiste on tõusnud tähtsaks osaks hea valitsemise propageerimises avalikus sektoris.<sup>13</sup>

Reichard peab läbipaistvust poliitilise ja administratiivse tegevuse seisundiks. See tähendab, et organisatsiooni strateegiad ja tegevused on arusaadavad ja selgepiirilised. Kõrge läbipaistvus avaliku sektori tulemuslikkuse osas tähendab enamasti ja paremat informatsiooni. Läbipaistvust saabki vaadelda kahest aspektist, millest üks on kommunikatsioon erinevate isikute vahel. Eesmärkide ja eelarvete läbipaistvus põhineb sotsiaalsetel suhetel, võimustruktuuridel ja osapoolte vahelisel usaldusel. Teisalt saab läbipaistvust vaadelda kui tehnilist ja instrumentaalset aspekti, mis on seotud sellega, kuidas muuta eesmärgid ja eelarveid selgeks ja arusaadavaks.<sup>14</sup>

Läbipaistvuse olulisus teabevahetuses on otseselt seotud dokumendi läbipaistvusega, mille üheks omaduseks on konsulteeriv informatsioon. Selle kohaselt on igal isikul õigus nõuda informatsiooni dokumendi olemasolu kohta ilma, et ta peaks õigustama või põhjendama oma nõudmist ja dokumendid võivad olla erinevas vormis, kui seadused ei sätesta teisiti.<sup>15</sup>

Avalikus sektoris on otsuste tegemise läbipaistvus olulisem kui erasektoris,<sup>16</sup> sest asutustel on kohustus oma otsuseid põhjendada.<sup>17</sup> Samas avaliku sektori juhid

<sup>13</sup> Pasquier, M. & Villeneuve, J.P., „Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information”, 73 *International Review of Administrative Sciences* (2007), No 16, 147–162, p 147–149; Verheijen, A.J.G., „Public Administration in Post-Communist States” – Peters, B.G & Pierre, J. (eds), *The Handbook of Public Administration* (London: Sage, 2007), 311–320, pp 317–318.

<sup>14</sup> Reichard, G., „The Impact of Performance Management on Transparency and Accountability in the Public Sector” – EGPA Annual Conference (Leuven: IOS Press, 1998), <[www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Mercado/reichard%20performance%20management%201997.pdf](http://www.uned.es/113016/docencia/spd%20-%20doctorado%202001-02/Mercado/reichard%20performance%20management%201997.pdf)> (11.05.2012).

<sup>15</sup> Pasquier & Villeneuve, „Organizational barriers”, *supra nota* 13, pp 149–150.

<sup>16</sup> Lane, J.-E., *Avalik sektor. Konseptsioonid, mudelid, lähenemisviisid* (Tallinn: Kirjastus Külim, 1996), lk 138–139.

<sup>17</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Euroopa Liidu Teataja. (2004) <[eurlex.europa.eu/et/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303ET.01000101.htm](http://eurlex.europa.eu/et/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303ET.01000101.htm)> (22.05.2011)

vastutavad selle eest, et üldsusele suunatud otsused oleksid võimalikult lühikese ajavahemiku jooksul avalikustatud ning organisatsioon tagaks vaba juurdepääsu avalikele dokumentidele.<sup>18</sup> Seega saab öelda, et läbipaistvus tähendab tavaliselt organisatsioonisiseste protsesside ja otsuste avalikustamist kolmandale osapoolle.<sup>19</sup> Ühelt poolt töötab otsuste läbipaistvus demokraatliku süsteemi hüvanguks, toetades kvaliteetset valitsemist.<sup>20</sup> Teisalt võimaldab see ka rahval osaleda otsest avaliku sektori poliitikas, sealhulgas kaudselt otsustusprotsessis. Pellicciotti toob välja, et ühiskondlik avalikustamine kontrollib riigiametnikke.<sup>21</sup>

Administratiivset läbipaistvust võib ühtlasi vaadelda nii pakkumise kui nõudluse poolelt. Pakkumise poolelt hõlmab see tähenduslike, selgelt arusaadavate, aktuaalsete ja sihtgrupe suunatud andmete edastamist. Nõudluse poolelt tuleb arvesse võtta, et juhid ja poliitikud peavad olema läbipaistvuse suhtes motiveeritud, et vajalikku infot edastada.<sup>22</sup>

Võib öelda, et läbipaistvus sisaldab:

1. juhtimisotsuste põhjendust;<sup>23</sup>
2. juhtimisotsuste avalikustamist kolmandatele osapooltele;<sup>24</sup>
3. vaba juurdepääsu avalikele dokumentidele;<sup>25</sup>
4. tehnilist ja instrumentaalset aspekti, mis on seotud sellega, kuidas muuta eesmäärke ja eelarveid selgeks ja arusaadavaks;<sup>26</sup>
5. võimalust rahval osaleda otseselt avaliku sektori poliitikas, sealhulgas kaudselt otsustusprotsessis;
6. mis tähendab, et organisatsiooni strateegiad ja tegevused on arusaadavad ja selgepiirilised;<sup>27</sup>
7. kokkuleppelisi raamistikke.<sup>28</sup>

<sup>18</sup> Lane, *Avalik sektor, supra nota* 16, lk 138 - 139; Pasquier & Villeneuve, „Organizational barriers“, *supra nota* 13, pp 144–150; Drechsler, W, „Valitsemine, hea valitsemine ja valitsus: Eesti haldussuutlikkuse juhtum” – *Valitsemine ja hea valitsemine konverentsi kogumik, Tallinn 25. mai 2004* (Tallinn: PRAXIS, 2004), 43–52.

<sup>19</sup> Lane, *Avalik sektor, supra nota* 16, lk 138–139; Pasquier & Villeneuve, „Organizational barriers“, *supra nota* 13 p 151–153.

<sup>20</sup> *Ibid*, p 151–153.

<sup>21</sup> Pellicciotti, J.M., „Public Disclosure Legislation has its Limitations“, *64 American Bar Association Journal* (1978), No 9, p 1.

<sup>22</sup> Reichard, „The Impact of Performance“, *supra nota* 14.

<sup>23</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta, *supra nota* 17.

<sup>24</sup> Lane, *Avalik sektor, supra nota* 16, lk 138–139; Pasquier & Villeneuve, „Organizational barriers“, *supra nota* 13, p 151–153.

<sup>25</sup> *Ibid*; Drechsler, „Valitsemine“, *supra nota* 18.

<sup>26</sup> Reichard, „The Impact of Performance“, *supra nota* 14.

<sup>27</sup> *Ibid*.

<sup>28</sup> White, G., „The remuneration of public servants. Fair pay or New Pay?“ – Corby, S., & White, G., (eds), *Employee Relations in Public Services* (London: Routledge, 1999), p 85.



Palgasüsteemide läbipaistvuse tagamiseks on oluline avaliku teenistuse palgainfo avalikustamine. Avalikustamise peamiseks eesmärgiks on võimaldada üldsusele olulist informatsiooni ametnike palgapoliitikast<sup>29</sup> ja suurendada läbipaistvust.<sup>30</sup>

Tuginedes teiste maade praktikale, võib tuua erinevaid kogemusi kohustuslikust avalikustamisest. Näiteks Ameerika Ühendriikides<sup>31</sup> ja Kanadas<sup>32</sup> avalikustatakse avaliku sektori madalamate astmete töötajate palgad, kuid Euroopa riikides avalikustatakse üldjuhul tippametnike palgad.

Üks avalikustamise eesmärke on tihti ka kontrolli palkade üle (Comez, Wald, 2010; Byrd, Hickman, 1995).<sup>33</sup> Clark, Conyon ja Peck (1998) (ref Kovacevic 2009)<sup>34</sup> on välja toonud, et 1990. aastail ei pooldanud paljud organisatsioonid palkade avalikustamist, tuues põhjuseks majanduslanguse ning sellest tulenenud väikesed palgad. Avalikustamisega nähti kaasnevat kahju, kus töötajad võivad hakata lahkuma ja otsima tasuvamat töökohta. Bergni<sup>35</sup> (2008) järgi paneb palkade avalikustamine inimesed jälgima nii palga numbreid kui ka konkurentsivõimet. Vastupidiselt leidis Evans<sup>36</sup> (2002; viidatud Kovacevic, 2009), et juhul, kui juhtivtöötajate tasustamine on õiglane, avaldab avalikustamine positiivset mõju organisatsiooni edasisele arengule, kuna hakatakse ennast võrdlema teistega. Üheks olulisemaks vastuargumendiks palkade avalikustamisele on Comez'i ja Wald'i (2010)<sup>37</sup> arvates inimõiguste tagamise kontekstis eraelu puutumatus aspekt.

Seega palkade avalikustamisega kaasaskäiv võrdluse võimalus võib olla nii pärsiva kui ka arendava loomuga. (Vt tabel 1) Samuti toob Bergn<sup>38</sup> (2008) välja, et avaliku sektori töötajate ametipalga andmete, lisatasude ja palgatõusude kriteeriumite olemasolu ja avalikustamise põhjal tekivad töötajal ootused palga ja lisatasude suhtes ning need motiveerivad teda.

<sup>29</sup> Dudley, J.M., „The New Executive Compensation Rule: The Tough Disclosures“, 39 *Compensation & Benefits Review* (2007), 28–34, pp 28–29.

<sup>30</sup> Byrd, J. & Hickman, K., „Pay for Performance: Does Disclosure Matter?“, 21 *Managerial Finance* (1995), No. 2, pp 27–28.

<sup>31</sup> *Ibid*, pp 22–30.

<sup>32</sup> Comez, R. & Wald, S., „When Public Sector salaries become public knowledge: Academic salaries and Ontario's Public Sector Salary Disclosure Act“, 53 *Canadian Public Administration* (2010), No. 1, 107–126, pp 122–124.

<sup>33</sup> Comez & Wald, *supra nota* 32, p 124; Byrd & Hickman, *supra nota* 30, pp 27–28.

<sup>34</sup> Kovacevic, S., „Disclosed: An exploration of board remuneration committee challenges“, 47 *Asia Pacific Journal of Human Resources* (2009), No. 2, 73–90.

<sup>35</sup> Bregni, K., „Management of the new pay systems in the public sector – some implications of insights gained from experiments“, 74 *International Review of Administrative Sciences* (2008), No 1, 79–93, p 87–88.

<sup>36</sup> Kovacevic, „Disclosed“, *supra nota* 34, p 205.

<sup>37</sup> Comez & Wald, *supra nota* 32, p 122–124.

<sup>38</sup> Bregni, „Management“, *supra nota* 35, p 88–90.



Tabel 1. *Palgainfo avalikustamise plussid ja miinused*<sup>39</sup>

Avalikustamise plussid	Avalikustamise miinused
suurendab läbipaistvust ja lihtsustab palgasüsteemi kriteeriumeid	avalikkust võib häirida majanduslikult põhjendamata palgatõus
poliitiline ja avalik tähelepanu on vähendanud palkade kasvu	poliitiline ja avalik tähelepanu on vähendanud palkade kasvu
tekib võrdlusmoment teiste organisatsioonide töötajatega (palgad konkurentsivõimelisemad)	majanduslangusest tingitud konkurentsivõimetud palgad ei soodusta värbamist
mõjutab positiivselt töötajate motivatsiooni	demotiveerib töötajat, kui palgasüsteem on ebaõiglane, ebaõigluse tunnetamine tasustamisel viib tööpanuse vähendamiseni või töökoha vahetamiseni.
vähendab korrupsiooniohtu	sissetuleku hoidmise efekt st, et püütakse säilitada saavutatud sissetulekute taset
tekib kontroll palkade üle	avaliku teenistuja eraelu puutumatuserikkumine
palgaastmed reageerivad survele ja on edukalt võimalik piirata palga kasvu või saavutada palga langetamine	puudub konfidentsiaalsus
tekib võrdlusmoment teiste riikidega, kas suudetakse olla konkurentsivõimeline palkade osas maailmaturul	

Seega võib öelda, et palgainfo avalikustamine on oluline nii töötaja kui ka organisatsiooni seisukohast. Kõige olulisemaks plussiks on läbipaistvuse suurendamine, kontroll palkade üle, võrdlusmoment teiste organisatsioonidega ja korrupsiooniohu vähendamine. Miinusena võib välja tuua demotiveerivat mõju töötajale (kui palgasüsteem on ebaõiglane) ning eraelu puutumatus aspekti (teiste maade praktikas tuuakse välja ka see aspekt).

## 2. Palgasüsteemi läbipaistvuse probleematika Eestis

Eesti avaliku teenistuse palgasüsteemiga seonduvad küsimused on olnud aktuaalsed alates 1996. aastast kuni käesoleva hetkeni, sest palgasüsteem on endiselt muutmata.<sup>40</sup> Iga haldusreformi muutmise katse juures on olnud plaan reformida ühtlasi palgasüsteemi.

<sup>39</sup> Koostaja: Katrin Pajunurm (Bergn 2008; Byrd, Hicman, 1995; Clark, Conyon, Peck, 1998 ref Kovacevic 2009; Comez, Wald, 2010; Kovacevic, 2009 põhjal).

<sup>40</sup> Uuring on tehtud enne 13.06.2012, mil võeti vastu uus ATS, mis hakkab kehtima 01.04.2013.

Kui ajalooliselt tagasi vaadata, siis pöördeliseks punktiks Eesti avalikus halduses võib lugeda 1. jaanuari 1996, mil hakkas kehtima „Avaliku teenistuse seadus” (ATS)<sup>41</sup> ja mille kohaselt said töötajatest avalikud teenistujad. Seaduses sätestati, et palk koosneb ametipalgast koos seaduses sätestatud lisatasudega. Samuti toodi välja palgamäärad ja lisatasude maksmine täiendavate tööülesannete täitmise või nõutavast tulemuslikuma töö eest. Sellest võib järeldada, et ATS põhineb üldiselt positsioonisüsteemil (näiteks karjääri ei pea alustama oma põhigrupi kõige madalamalt astmelt, palgaskaala astmed ei ole seotud ametinõuetega),<sup>42</sup> kuid kasutatakse ka üksikuid karjäärisüsteemi elemente (näiteks palgaskaala ja -astmed, ametnike jaotus põhigruppidesse, atesteerimisnõuded).

Kuid 1996. aasta sügiseks, kui oli analüüsitud riigihalduse töökorraldust, selgus, et ATS ei lahendanud kõiki probleeme, mis puudutasid riigihalduse arendamist. Järgnevatel aastatel kogunesid erinevad töörühmad: 1997 aprillis Justiitsministeeriumi töörühm; 1997 juulis ministeeriumitevaheline komisjon; 1999 märtsis riigisekretäri moodustatud töörühm; 2000 peaministri büroo poolt moodustatud töörühm; 2004 Justiitsministeeriumi töögrupp,<sup>43</sup> et läbi töötada riigiametnike palgakorraldusealased küsimused ning teha ettepanekuid olemasoleva süsteemi muutmiseks-täiustamiseks ja muuta „Avaliku teenistuse seadust”. Nimetatud töörühmad töötasid välja mitmeid dokumente: 1999. aasta veebruaris kiitis valitsus heaks haldusreformi kontseptsiooni „Avaliku halduse arendamise alused”; 1999. aastal „Avaliku teenistuse arendamise põhimõtted”; 2001. aastal kiitis valitsus heaks haldusreformi programmi; 2002. aastal uus ATS eelnõu; 2004. ja 2006. aastatel „Avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon”.<sup>44</sup>

Töörühmade poolt väljatöötatud programmides tehtud ettepanekutes toodi erinevatel aegadel välja näiteks, et palgakorraldus ja hindamissüsteem vajavad paindlikumaks muutmist; juhiti tähelepanu sellele, et avalikele teenistujatele pakutav hüvitus ei ole konkurentsivõimeline; ametikoha põhigrupid põhinevad vaid ametinimetustel ja erinevate asutuste vahel valitsevad konkurentsisuhted, mis väljenduvad võitluses ressursside ja võimu pärast nii haldusala piires, kui ka erinevate haldusalade vahel; puudub ühtne palgaandmestik, mis ei reguleeri ametipalku küllalt selgelt; palgakorraldus ei ole läbipaistev täiendavate diferentseerimiste ja lisatasude hulga tõttu.<sup>45</sup>

<sup>41</sup> Avaliku teenistuse seadus, 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996 – RT I 1995, 16, 228 ... RT I 2012, 11.

<sup>42</sup> Roots, H., *Eesti bürokraatia järjepidavus ja uuenemine* (2 trükk, Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 2004), lk 91–92.

<sup>43</sup> Viks, K., *Avaliku teenistuse arengu kronoloogia 1991–2006. Avaliku teenistuse aastaraamat 2005* (Tallinn: Riigikantselei, 2006); Avaliku teenistuse arendamise kontseptsioon 2004; Avaliku teenistuse arendamise põhimõtted, Riigisekretäri 24. septembri 1999 käskkiri nr 86; Avaliku teenistuse seaduse muutmise töögrupi ettekanne 18.01.2000.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

Paraku nende dokumentidega rohkem edasi ei tegeletud ja väljatöötatud programme ellu ei viidud, mistõttu jäid töörühmade tegevuse tulemused lõppkokkuvõttes saavutamata. Oma osa sellel, et süsteemi muutmiseni ei jõutud, oli ka poliitilistel kokkulepetel: nt 1999. aasta, 2002., 2003., 2006. ja 2007. aasta koalitsioonilepped, mis küll sõnastasid mitmeid eesmärke, nagu nt muuta tasustamissüsteemi läbipaistvamaks; viia läbi avalike teenistujate palgareform, et minna üle läbipaistvale tasustamissüsteemile ja lõpetada varjatud lisatasude maksmine; suurendada avaliku sektori palgapoliitika läbipaistvust ja konkurentsivõimelisust,<sup>46</sup> aga isegi, kui poliitilised kokkulepped ühtisid töörühmade ettepanekutega, siis mitmetel põhjustel on muutused seadustesse jäänud tegemata. Põhjastena, miks avaliku teenistuse reformimine nii raskeks on osutunud, on välja toodud, et nii Eesti kui ka kõigi uute EL riikide avaliku halduse peamiseks puudujäägiks peetakse nõrka koordineerimist ja koostööd riigiasutuste vahel.<sup>47</sup> Samuti on oluliseks mõjutajaks, miks reformid pole toimunud, huvigruppide erimeelsused, poliitiliste erakondade vähene huvitatus ja massimeedia surve.<sup>48</sup>

Ka uuringu koostamise ajal oli avaliku teenistuse reformimine jätkuvalt päevakorral. 2011. aasta koalitsioonileppes oli sätestatud, et võetakse vastu uus avaliku teenistuse seadus, mis muudaks läbipaistvaks ja võrreldavaks avaliku sektori palgasüsteemi ja ametihüvede kasutamise.<sup>49</sup>

Võib öelda, et kuigi avaliku teenistuse õiguslik reguleerimine on olnud probleemiline, on avaliku halduse ühtne arendamine viidud keskse koordineerimise alla. Kuni 2010. aastani oli Eestis avaliku halduse arendamine jagatud mitmete valitsusasutuste vahel. Näiteks Rahandusministeerium vastutas avaliku teenistuse palga- ja hindamissüsteemide eest, Justiitsministeerium tegeles avaliku õigusega ja Riigikantselei jälgis arengut koolituse ja atesteerimise valdkonnas.<sup>50</sup> Alates 2010. aastast on Rahandusministeerium vastutav kogu avaliku halduse arendamise eest ning rahandusminister peab kord aastas Riigikogu ees andma ülevaate avaliku halduse arengust, sh palgasüsteemi korrastamisest. Seetõttu on poliitika analüüsi tugevdamine ning koordineerimise tõhustamine Eesti avaliku halduse prioriteediks.<sup>51</sup> Rahandusministeeriumi ülesanne on tagada riigi palgakorralduse läbipaistvus ja arusaadavus, kujundada ja arendada palgakorraldust,

<sup>46</sup> *Ibid*; Riigikogu kodulehekül, <[www.riigikogu.ee/](http://www.riigikogu.ee/)> (04.02.2012).

<sup>47</sup> Randma-Liiv, T., „Performance Management in Transitional Administration: Introduction of Pay-for-Performance in the Estonian Civil Service“, *7 Journal of Comparative Policy Analysis* (2005), No. 1, 95–115, p 111–112.

<sup>48</sup> Pollit, C. & Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (New York: Oxford University Press, 2000).

<sup>49</sup> Vabariigi Valitsuse kodulehekül, <[www.valitsus.ee/et/valitsus](http://www.valitsus.ee/et/valitsus)> (17.02.2012).

<sup>50</sup> Järvalt, J. & Randma-Liiv, T., „Public sector HRM: the case of no central human resource strategy“, *5 Baltic Journal of Management* (2010), No. 2, p 246.

<sup>51</sup> Randma-Liiv, T., „Euroopa Liiduga ühinemise väljakutsed Eesti avalikule haldusele“, *9 Riigikogu Toimetised* (2004), 109–116.

sh töötada välja riigiasutuste palgakorraldusala sed õigusaktid ning toetada nende rakendamist riigiasutustes.<sup>52</sup>

Eesti avalikus halduses on juhtimisotsuste ühtlustamise roll ministril, kes kinnitab oma valitsemisalas olevate riigiasutuste eelarved, lähtudes riigieelarvest ja kontrollib nende täitmist ning vajadusel teeb ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks. Ministeeriumi roll palgasüsteemi läbipaistvuse tagamise juures seisneb selles, et minister peab aru andma ministeeriumi tegevusest Vabariigi Valitsusele ja samuti tagama sisekontrolli süsteemi rakendamise nii ministeeriumis kui ka kõigis valitsemisalas olevates valitsusasutustes.

VVS-es ei ole otseselt kirjas, milline roll peaks olema ministeeriumil palgasüsteemide läbipaistvuse tagamisel, kuid kahtlemata on riigieelarve koostamise protsess üheks palgasüsteemide ja -tasemete kujundamise aluseks.

Eesti avaliku teenistuse palgasüsteem koosneb peamiselt kolmest komponendist:<sup>53</sup> 1) astmepalk; 2) astmepalga diferentseerimine; 3) lisatasud.

Esimene palgakomponent – astmepalk – kujuneb sõltuvalt ametiasutusest, ametikohtade põhigrupist ja ametinimetusest. Kokku on palgaastmeid 28 ehk 7.-35. palgaastet.<sup>54</sup> Riigiteenistujate palgaastmestikule vastavad kuupalgamäärad eurodes tulenevad Vabariigi Valitsuse määrusest.<sup>55</sup>

Teine palgakomponent – diferentseerimine – on astmepalga suurendamine. Riigiteenistujate töötasustamise<sup>56</sup> järgi võib palgamäära diferentseerida asutusele olulistel ameti- või abiteenistuskohadel kvalifikatsiooninõuete, töötingimuse erisuse, piirkondlikkuse ja muude töö eripära iseloomustavate näitajate alusel. Näiteks, kui ministeeriumis osakonnajuhataja palgaaste on seaduse järgi 28-33, siis palgamäära on võimalik diferentseerida, sest palgamäära suurendamise põhjenduseks võivad olla erinevad tööülesanded, mis põhipalga sees ei ole.

Aastatel 1996–1999 kehtis diferentseerimise piirmäär 30%, 2000–2005 aga 50%, mis tähendas seda, et vastava ministri nõusolekul võis teatud ametikohtadel selles ulatuses astmepalku diferentseerida. Alates 2006. aastast kaotas 50% piirmäär kehtivuse ja praegusel ajal astmepalga diferentseerimise ülempiiri ei ole (ehk siis astmepalka võib lõpmatuseni suurendada) (vt tabel 2).

<sup>52</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, *supra nota* 10, § 65, lg 1.

<sup>53</sup> Avaliku teenistuse seadus, *supra nota* 41, § 81 lg 1, § 37 lg 2, § 38 lg 1, 2, § 39 lg 1; Riigiteenistujate töötasustamine, Vabariigi Valitsuse 30. detsembri 2008 a. määrus nr 182, RT I 2009, 2, 10, § 2 lg 1, § 3 lg 1.

<sup>54</sup> Riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, 07.02.1996, jõustunud 29.02.1996 – RT I 1996, 15, 265 ... RT I 2012, 3.

<sup>55</sup> Riigiteenistujate töötasustamine, *supra nota* 53, § 2 lg 1, 2, 3.

<sup>56</sup> *Ibid*, § 2 lg 1, 2, 3.

Palga kolmas komponent – lisatasud – määratakse vastavalt töötatud aastate eest, akadeemilise kraadi ja võõrkeelte valdamise eest.<sup>57</sup> Siia juurde lisatakse veel lisatasud tulemuslikuma töö ja täiendavate tööülesannete eest.<sup>58</sup>

Tabel 2. Osakonnajuhataja palga kujunemine<sup>59</sup>

Astmepalk 28 – 33	Diferentseerimine	Lisatasud
Eurodes 540.69 – 1131.24 (VV määruse järgi)	Võib olla nii suur kui palgajuhendis määratud.	10% keeleoskus; 5% teenistusaastate eest; 5% akadeemilise kraadi eest; lisatasu nõutavamast tulemuslikuma töö eest; puuduva ametniku ülesannete täitmise eest makstav lisatasu kuni 50% puuduva ametniku ametikoha palgast.

Nagu eelnevast nähtub, siis palgakomponendid annavad praktikas mitmeid võimalusi, püüdes ühendada organisatsiooni sisemist palgasüsteemi ja seadusandlikku regulatsiooni. Tundub, et riigi poolt on väga selged reeglid ette antud ja kõik peaks justkui käituma sarnaselt, kuid tegelikult on erinevatel asutustel omad palgasüsteemid ja etteantud reegleid rakendatakse erinevalt. Keeruliseks teeb olukorra see, et kuna uue töölepingu seadusega kaotas alates 01.07.2009 kehtivuse palgaseadus, milles oli sätestatud tööandja kohustus kehtestada palgasüsteemid, siis võib seda tõlgendada selliselt, et praegu ei peagi kehtestama palgasüsteeme. Vabariigi Valitsuse määruses nr 182<sup>60</sup> on kirjas ministri õigused kehtestada oma käskkirjaga ministeeriumis maksimaalsed diferentseeritud palgamäärad.

Ka ei ole ühtseid baasregulatsioone palgajuhendite väljatöötamiseks sätestatud. Seetõttu tekibki olukord, kus asutuste palgajuhendid on väga erinevad. Palgajuhendite lahtikirjutamisel on põhiliselt kaks lähenemist. Esimesel juhul kirjeldatakse ära kogu töötajale oluline töötasustamist puudutav informatsioon võimalikult lihtsalt, sh kirjutades ümber ka asjakohased seaduste/määruste sätted. Eesmärgiks on, et töötaja peaks saama kogu info kätte ühest allikast ning võimalikult arusaadavas keeles. Teisel juhul reguleeritakse palgajuhendis vaid see osa töötasust, mis ei ole kohustuslikuna kirjas üheski seaduses ega määruses. Tuuakse välja vaid konkreetse asutuse erisused ning vastav praktika.

<sup>57</sup> Avaliku teenistuse seadus, *supra nota* 41, § 37 lg 2, § 38 lg 1, 2, § 39.

<sup>58</sup> Riigiteenistujate töötasustamine, *supra nota* 53, § 2 lg 1, 2, 3.

<sup>59</sup> Koostaja: Katrin Pajunurm.

<sup>60</sup> Riigiteenistujate töötasustamine, *supra nota* 53, § 2 lg 1, 2.

Seega võib öelda, et mitmetes eelnõudes ja strateegiates olid välja toodud põhimõtted ja samas ka kriitika Eesti avaliku teenistuse palgasüsteemi kui terviku kohta. Samuti võib öelda, et Eesti riigivalitsemist iseloomustab peamiselt asutusepõhisus, mis oli positiivne asutuse kiireks arenguks, kuid probleemiks kujunes arengulõhe (sh palkade suured erinevused ministeeriumite lõikes), mis tekkis asutuste ebaühtlase arengu tulemusel. Eesti avalik teenistus on kujunenud asutuse huvidest lähtuvalt, mis tekitas olukorra, kus iga riigiasutus mõtleb oma arengus välja ja rakendab oma loogika järgi näiteks motivatsioonisüsteemid ja personalipoliitika, mis omakorda raskendab rakendada riigivalitsemist tervikult hõlmavaid arendusi.<sup>61</sup>

Eeltoodust lähtuvalt võib praegu kehtiva avaliku teenistuse astmepalgasüsteemiga seotud peamisteks probleemideks pidada:

- puudub avaliku teenistuse arengustrateegia, mille vajadust on rõhutatud alates 2001. aastast, kuid ei ole vastu võetud;
- avaliku teenistuse seadusandlus ja palgakorraldus on reformimata, kuigi vastav vajadus on aastast 2001;
- avaliku teenistuse palgaregulatsioon sisaldub mitmetes erinevates seadustes ja määrustes, mis teeb palgakorralduse ebaselgeks ja läbipaistmatuks;
- palgasüsteemi ja selle kujunemise aluseid ei ole täpselt seaduses reguleeritud;
- tekitamaks konkurentsivõimelist palka, kasutatakse palkade piiramatut diferentseerimist ja lisatasude maksmist, mis tekitabki läbipaistmatust;
- avalikkusele on lisatasude süsteem ja diferentseerimine segane ning raskesti põhjendatav.

## 2.1 Palgaandmete avalikustamine

Palgaandmete avalikustamine on üks osa palgasüsteemi läbipaistvusest. Avaliku sektori palgaandmete avalikustamise eesmärk on kogu avaliku sektori tegevuse selgus ja läbipaistvus, mis on demokraatliku riigikorra aluseks. Palgaandmete selgus ja läbipaistvus võimaldab avalikkuse kontrolli avaliku võimu teostamise üle. Palgasüsteemide korrastamine ja avalikustamine on aset leidmas kogu Euroopas – Eestile sarnasemas arenguetapis olevad teised Euroopa Liidu uued liikmesriigid on käivitanud mitmeid arendusi, sealhulgas ka tasustamise süsteemi ülevaatamist<sup>62</sup> Ka OECD<sup>63</sup> oma hindamisdokumendis toob välja, et Eestis tuleb muuta „Avaliku teenistuse seadust” ja seeläbi kaasajastada ja ühtlustada valitsussektori palgapoliitikat ning suurendada läbipaistvust.

<sup>61</sup> Uudelepp, A., „Kriisiaja muutused riigivalitsemises ja personalijuhtimises avalikus sektoris” – *Avaliku teenistuse aastaraamat 2009* (Tallinn: Riigikantselei, 2010), lk 20–23.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> OECD, *supra nota 2.*

Praegu tuleb AvTS kohaselt asutustel avaldada oma kodulehel:

1. ametnike palgaandmed,
2. palgajuhendid ja palgamäärad,
3. lisatasude maksmise ja erisoodustuse andmise korrad.

Palgaandmed tuleb avalikustada asutuse kodulehel vastavalt „Korruptsioonivastase seaduse” lisa 4<sup>64</sup> kehtestatud ametiisikute palkade avalikustamise tabelile, milles on nõuded, kuidas peab ametiisikute palgaandmete esitamise koondtabel välja nägema. Tabelis nõutakse järgmiste andmete esitamist: ametiisiku andmed, töötasu liik (põhipalk või palgaastmele vastav palgamäär koos lubatud diferentseerimisega, lisatasud ja hüvitised, muud tasud), palga (tasu) kogusummana, periood, teenistus- või töösuhte vorm.

Lisaks on Rahandusministeerium 2009. aastal välja töötanud soovitusliku juhendi „Ametiisiku palgaandmete esitamise tabeli täitmise juhend.”<sup>65</sup> Kahe tabeli erisuseks on see, et põhipalga veerus on eraldi välja toodud puhkusetasu ning lisatasude ja hüvitiste veerg on jagatud kaheks: regulaarsed lisatasud ja hüvitised. Detailsemalt on lahti kirjutatud, mida kusagil lahtris kirjutada tuleb. Nende tabelite suurimaks puuduseks on palgakomponentide mitmekesisus ja selguse puudumine.

Empiirilise uuringu käigus analüüsis autor 10 ministeeriumi palgajuhendeid. Palgajuhendite analüüsimisel keskenduti 3 aspektile: lisatasud, rahalised preemiad ja tulemustasu ning astmepalga diferentseerimine.

Analüüsidest palgajuhendite olemasolu (Tabel 3) ministeeriumites selgus, et palgajuhendid on kodulehel olemas kaheksal ministeeriumil. Kahelt ministeeriumilt saadi juhendid peale teabenõude esitamist (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM), Keskkonnaministeerium (KeM)). Kõige vanem kodulehel olev palgajuhend oli aastast 2004 ja uuemas palgajuhendis olid viimased muudatused tehtud 2012. aastal.

Samas palgajuhendid tuleks kinnitada aasta alguses, sest need peaksid reguleerima alanud aasta palgakorraldust.

---

<sup>64</sup> Korruptsioonivastane seadus, 27.01.1999, jõustunud 28.02.1999 – RT I 1999, 16, 276 ... RT I 2012, 23.

<sup>65</sup> Rahandusministeeriumi kodulehekül, <[www.fin.ee/](http://www.fin.ee/)>, (10.04.2012).

Tabel 3. *Palgajuhendite kättesaadavus*<sup>66</sup>

Palgajuhend olemas veebilehel.	Kaitseministeerium (KaM), Justiitministeerium (JuM), Siseministeerium (SiM), Haridus- ja Teadusministeerium(HTM), Põllumajandusministeerium (PõM), Sotsiaalministeerium (SoM), Välisministeerium(VäM), Rahandusministerriium(RaM)	
Palgajuhend esitatud pärast teabenõude esitamist.	KeM MKM	Puudumist põhjendati. Ei põhjendanud.
Palgajuhend ei ole kättesaadav ka pärast teabenõude esitamist.	Kultuuriministeerium (KuM)	Põhjus: Uus juhend on tegemisel.

Uuringust selgus, et ühtseid baasregulatsioone ei ole palgajuhendite väljatöötamiseks sätestatud. Seetõttu tekibki olukord, kus asutuste palgajuhendid on väga erinevad. Ministeeriumid on lähtunud esimesest lähenemisest, kus ühes dokumendis on asjakohased seaduste/määruste sätted. Eesmärgiks on, et töötaja peaks saama kogu info kätte ühest allikast ning võimalikult arusaadavas keeles. Selliselt on koostanud oma töötasustamise juhendi PõM, KaM, VäM. Palgamäära diferentseerimisaluste lahtikirjutused puudusid küll JuM, RaM, KeM, SoM, MKM juhendist, kuid oli kirjutatud, et ametikoha lõikes kinnitatakse diferentseeringud ministri käskkirjaga.

Kuna ministeeriumite veebilehtedel olevad palgajuhendid on väga erinevatel aastatel koostatud, siis on palgajuhendites märgitud viited seadustele vananenud. Kuigi palgajuhend oli HTM vananenud, siis iga aasta kohta on lisana ametikohtade jaotus ja diferentseeritud astmepalgamäärad.

Analüüsides diferentseerimise praktikat ministeeriumites, võib välja tuua alljärgnevad järeldused.

1. Diferentseerimise vahed on ministeeriumite lõikes suured (5–200%).
2. Diferentseerimise põhjendused palgajuhendites osadel ministeeriumitel puuduvad, kuigi määruse „Riigiteenistujate töötasustamine”<sup>67</sup> järgi kinnitatakse ministri käskkirjaga diferentseerimised ametikoha lõikes ja tuleb ära näidata diferentseerimise põhjendused. Sellest on lähtunud SoM, RaM ja KeM, kes on selle ka juhendisse kirjutanud. Samas, kui palgatabelit lugedes tekivad lisaküsimused, siis väljaspool asutust sellele infole ligi ei pääse.

<sup>66</sup> Koostaja: Katrin Pajunurm.

<sup>67</sup> Riigiteenistujate töötasustamine, *supra nota* 53, § 2 lg 1, 2.



Kuigi RaM on välja töötanud juhendmaterjalid tabeli täitmiseks lähtudes „Korruptsioonivastases seadusest”, on ministeeriumid neid tõlgendanud erinevalt. See puudutab pealkirja, vormistamist ja sedagi, kuidas on tabel huvilistele loetav ja arusaadav. Võib öelda, et avalikustatud info põhjal ei ole võimalik hinnata makstavate palkade vastavust palgajuhendile.

### 3. Palgasüsteemi läbipaistvuse järelused

Läbiviidud uuringust võib teha järelduse, et palgakomponendid on ebaselged, kuna puudub ühtne kindel regulatsioon. Avaliku teenistuse palgaregulatsioon sisaldub mitmetes erinevates seadustes ja määrustes, mis teeb palgakorralduse ebaselgeks ja läbipaistmatuks. Puudub avaliku teenistuse arengustrateegia, mille vajadust on rõhutatud alates 2001. aastast, kuid ei ole vastu võetud, samuti on avaliku teenistuse seadusandlus ja palgakorraldus reformimata, kuigi vastav vajadus on aastast 2001. Palgasüsteemi ja selle kujunemise aluseid ei ole täpselt seaduses reguleeritud ja puuduvad ühtsed nõuded palgajuhendite koostamiseks ning veebilehtedel on üleval vananenud info.

Teise suurema probleemina palgakomponentide ebaselguse kõrval võib välja tuua uuringu tulemustele tuginedes diferentseerimise problemaatika. Tekitatakse konkurentsivõimelist palka, kasutatakse palkade piiramatut diferentseerimist ja lisatasude maksmist, mis väljendub läbipaistmatuses, kuna avalikkusele on lisatasude süsteem ja diferentseerimine segane ning raskesti põhjendatav. Diferentseerimise vahed on ministeeriumite lõikes suured (5–200) ja diferentseerimise põhjendused palgajuhendites osadel ministeeriumitel puuduvad.

Kolmandaks selgus analüüsist asjaolu, et „Avaliku teenistuse seaduses” sätestatud riigiteenistujate palgakorralduse raamides on erinevate ministeeriumite vahel suuri erinevusi. Kui asekanterite palgaastmestik on reguleeritud 30–35 (mõnes ministeeriumis palgaastmed, palgaklassid 1–11), siis erinevate lisatasudega tekiavad suured vahed ametipalga suuruses (2015–3410). Võrreldavatel ametikohtadel ei tohiks need vahed olla nii suured ja see peaks välja tulema ametikohtade hindamise teel. Nagu teooria kinnitas, siis traditsioonilist palgaastmestikku ja seda hõlmavat struktuuri juba muudetakse palgaastmestikuga, mille aluseks on oluliselt väiksem arv astmeid.<sup>68</sup>

Neljandaks selgus, et palgainfo asutuse veebilehel ei anna ülevaadet palga kujunemise otsustest. Kõigil, kes asutuse palgainfoga tutvuvad, ei ole võimalik palgakomponentide kujunemist jälgida, sest lisatasude süsteemi avalikustamine asu-

<sup>68</sup> Risher, H., „The Emerging Model for Salary Management in the Private Sector: Is It Relevant to Government?”, 23 *Public Personnel Management* (1994), No 4, p 649–665.

tuse koduleheküljel on ebaselge. Lisatasudena makstakse keeleoskuse, hariduse, staaži, täiendavate tööülesannete ning mõningatel juhtudel ka tulemuslikuma töö eest, kuid vastav teave koduleheküljel puudub. Eesti avalikus teenistuses ei ole ühtselt kokku lepitud tulemuspalgasüsteemis ning paljudes asutustes ei ole selgelt defineeritud tulemuslikuma töö kriteeriumeid. Lisatasud on toodud kokkuvõtvalt ning nende esitamisel ei ole lähtunud ministeeriumi palgajuhendis kirjas olevatest makstavatest tasudest. Samuti on defineerimata „muud tasud” ja avalikustatud info põhjal ei ole võimalik hinnata makstavate palkade vastavust palgajuhendile. Seega saab järeldada, et läbipaistvus ei ole tagatud, kuna avalikkus ei saa jälgida juhtimisotsuste (palkade) kujunemisest.<sup>69</sup>

Viiendaks selgus, et läbipaistev ja hea avalik haldus eeldab avalikkuse vaba juurdepääsu dokumentidele, kuid palgajuhendite kättesaadavuse oli täidetud ainult 8-l ministeeriumil, palgainfo avalikustamise tabelid olid vormistatud ja koostatud erinevalt (nt pealkirjad), esineb trükivigu ja ebakorrektsed vormistust ning tabelites ei ole diferentseerimine eraldi välja toodud. See aga on läbipaistvuse juures oluline, sest otsuste läbipaistvus töötab demokraatliku süsteemi hüvänguks, toetades kvaliteetset valitsemist ja eeldatavalt piirates korrupsiooni.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta, *supra nota* 17.

<sup>70</sup> *Ibid.*

## Kokkuvõte

Uuringu tulemustest võib järeldada, et Eesti avaliku teenistuse palgasüsteem ei ole läbipaistev, sest:

1. Ametnike palkade põhjendatus ei ole piisav. Läbipaistvuse üks kriteerium on, et juhtimisotsused (sh ametnike palkad) oleksid põhjendatud,<sup>71</sup> kuid uuringust selgus, et asekanterite palkade vahel oli suuri erinevusi nii diferentseerimise kui ka lisatasude maksmise komponentides.
2. Läbipaistvuse teise kriteeriumi – juhtimisotsuste avalikustamine kolmandale osapoolle<sup>72</sup> – alusel võib väita, et nõutav info on avalikustatud, kuid need on esitatud erinevates formaatides, erinevate palgakomponentidega ning ei võimalda teha järeldusi juhtimisotsuste kohta (eelkõige palkade kujunemise kohta ministeeriumides).
3. Läbipaistvuse kolmanda kriteeriumi – vaba juurdepääs avalikele dokumentidele<sup>73</sup> – on ministeeriumites täidetud, kuid KuM ei olnud see veebilehel.<sup>74</sup>
4. On küll paigas kesktasandil osaliselt kokkuleppelised raamistikud, kuid allasutused saavad suurema või väiksema autonoomiaga otsuseid teha,<sup>75</sup> mis omakorda tekitab olukorra, kus ministeeriumid tõlgendavad erinevalt seaduseid (väga selgelt tuli see välja uuringust ka palgatabelite tegemise juures).
5. Ei ole täidetud läbipaistvuse kuues kriteerium (s.t. organisatsiooni strateegiad ja tegevused on arusaadavad ja selgepiirilised), sest palgajuhendid on koostatud erinevatel põhimõtetel ja on raskesti arusaadavad.<sup>76</sup>
6. Ei ole täidetud läbipaistvuse viies kriteerium st läbipaistvus kui tehniline ja instrumentaalne aspekt, mis on seotud sellega, kuidas muuta eesmärged ja eelarveid selgeks ja arusaadavaks (Reichard, 1998),<sup>77</sup> sest avalikustatud palgandmete tabelid ei andnud infot palkade kujunemisest ega kattunud palgajuhendis oleva palgakomponentide kirjeldusega.

Käesoleva artikli kirjutamise ajaks on „Avaliku teenistuse seadus” vastu võetud<sup>78</sup> ja sellega peaksid esimese sammuna uuringus esilekerkinud palkade läbipaistvuste probleemid osaliselt lahenduse leidma.

Samuti on Rahandusministeerium saatnud ministeeriumitesse ja Riigikantseleile kooskõlastamiseks Vabariigi Valitsuse määruse „Ametiasutuse palgajuhendi koostamise ja palgakomponentide määramise kord” eelnõu.<sup>79</sup>

<sup>71</sup> *Ibid.*

<sup>72</sup> Lane, *Avalik sektor, supra nota* 16, pp 138–139; Pasquier & Villeneuve, „Organizational barriers”, *supra nota* 13, pp 151–153.

<sup>73</sup> *Ibid.*, lk 151–153; Drechsler, „Valitsemine”, *supra nota* 18, lk 44.

<sup>74</sup> AvTS tulenev nõue, *supra nota* 41, § 29, lg 1.

<sup>75</sup> White, G., „The remuneration of public servants”, *supra nota* 28, p 85.

<sup>76</sup> Reichard, „The Impact of Performance”, *supra nota* 14.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> Võeti vastu 13.06.2012 ja hakkab kehtima 01.04.2013.

<sup>79</sup> Vabariigi Valitsuse koduleht, <//eelnoud.valitsus.ee/> (14.11.2012).

## Summary

### Transparency of the wage system of the Estonian civil service

*Keywords:* wage systems, transparency, wage components, good administration.

The objective of the article was to give an overview of the issues related to transparency of the wage systems of the Estonian public service and the factors affecting the transparency.

In the first chapter the author provided an overview of the wage systems and the wage components of the public service, as well as the importance of disclosure thereof. In the second chapter, the author analyzed the wage systems and the wage components of the Estonian public service, as well as the problems related to disclosure thereof.

In order to reflect the Estonian case, the study analyzed a variety of salary guides from the home pages of ministries in the light of meeting the disclosure requirements and submitted a request for information to all ministries to find out the extent to which the principles of good governance are monitored in communicating with citizens.

In the first part of the article, it was concluded that the system options have an effect on which components a salary is made up of. Wage systems must be simple, well thought out and meet the organization's values and goals.

The topic of the salaries of the Estonian public service is governed by different laws and regulations, the most important of these are the Public Service Act, State Public Servants Official Titles and Salary Scale Act, Wages of State Public Servants, but the information is scattered, which in turn gives rise to an opaque state. The analysis revealed that even the ministries interpret legislation very differently. Inconsistencies in the standards for the Public Information Act and the actual situation were revealed.

The second part of the work confirmed that the findings of the first part also apply to the general context of Estonia.

Comparison of salary guides revealed that the salary guides on the websites of ministries are outdated and do not support the understanding of the disclosed salary information. The published data on wages is difficult to understand because no clear breakdown has been provided.

The most important conclusion of this study was that the current salary components are the cause for non-transparency of the wage system. The situation

is even more complicated due to the fact that too high of a proportion of salary consists of other fees, and the situation is also blurred by the differentiation of wages.

Pursuant to the findings the author saw of a number of options to improve the transparency of the Estonian civil service wage system:

1. To develop a uniform regulation for the wage components.
2. In a chart developed by the Ministry of Finance to provide a breakdown of each salary component, so that it would be easier to understand wage formation.
3. For the Ministry of Finance to develop uniform rules for the preparation of salary guides.
4. To increase the substantial role of the Ministry of Finance as the supervisor and the inspector of the wage systems.

In conclusion it can be stated that the practices of ensuring transparency of the Estonian public service wage systems are outdated and for the sake of development of democratic governance and good administration a transparent framework for the disclosure of wage system should be developed and its implementation monitored at all levels.

*Katrin Pajunurm*

Estonian Academy of Security Sciences

Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia

E-mail: [katrin.pajunurm@sisekaitse.ee](mailto:katrin.pajunurm@sisekaitse.ee)

Tel: +372 696 5469

## Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse loomise taust ja protsess asjaosaliste ekspertide pilgu läbi

Raili Roosimaa  
*Sisekaitseakadeemia sisejulgeolekumagister*

Lauri Tabur  
*Sisekaitseakadeemia rektor*

**Märksõnad:** infotehnoloogia, IKT, Siseministeerium, SMIT, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus, konsolideerimine, muudatuste juhtimine

### Sissejuhatus

Vastavalt Siseministeeriumi (*edaspidi*: SiM) 2008.–2011. aasta valitsemisala arengukavale oli nimetatud perioodil võtmesõnaks mõistlik juhtimise ja koordineerimise tsentraliseerimine valdkondade kaupa ning ministeeriumist ja haldusalast ühtse organisatsioonilise terviku kujundamine. Selle eesmärk oli olemasolevat tehnilist ja valdkondade tippspetsialistidest inimressurssi võimalikult otstarbekamalt ära kasutada.

Valitsusala arengukavas väljatoodu räägib selgelt vajadusest tsentraliseerida, et vajalik kompetents koonduks ühte kohta ja võimaldaks pakkuda parimat võimalikku teenust. Samuti on küsimuseks avaliku sektori kulude tõhus jaotamine, saamaks vähema raha eest võimalikult palju ja kvaliteetset kaupa või teenust. Sarnasest ideest kantuna on loodud Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (*edaspidi*: SMIT), kuhu on koondunud SiMi haldusala infotehnoloogiaalane kompetents, mis kogu haldusala asutustele info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (*edaspidi*: IKT) teenuseid pakub. Üks asutus, mis kogu haldusala üleselt IT pideva arengu tagab ning haldusala asutusi andmetöötluse ja erinevate IT lahendustega toetab, on ühest küljest suur väljakutse, kuid teisest küljest hädavajalik ühtse taseme saavutamiseks. Ühtne IKT tase kogu haldusalas tagab sisejulgeoleku asutuste parema, kiirema ja efektiivsema toimimise.

Käesolev artikkel uurib SiM haldusala IKT ühendorganisatsiooni SMIT loomise protsessi, joonistades omamoodi retrospektiivi läbi protsessis osalenud ekspertide. Esiteks on analüüsimiseks kasutatud dokumente, mis kajastavad riigi ja SiM haldusala IKT olukorda ja arengusuundi, et välja selgitada, kas ja milline IKT konsolideerimise vajadus oli. Lisaks on ekspertintervjuude raames palutud ühe punktina ka nimetada peamised põhjused, mis konsolideerimise ajendasid.

SMITi loomise protsessi kirjeldus on kirja pandud organisatsiooni asutamisdokumentide, sh SiM haldusala asutuste IKT arengukava, selle rakenduskava, erinevate määruste ja käskkirjade, protokollide ning konsolideerimise protsessis koostatud dokumentatsiooni põhjal. Täpsema protsessi kaardistamiseks on analüüsitud ekspertintervjuudest saadud informatsiooni, mis lisaks ajalisele mõõtmele ja faktilistele asjaoludele toob välja erinevad vaated konsolideerimise protsessis osalenud rollidelt.

Ekspertintervjuud on läbi viidud SMITi loojate ja protsessis osalenud isikutega, et saada võimalikult tõene pilt selle konkreetse organisatsiooni loomise protsessist ja kujunemisest. Intervjueeritud on SMITi direktorit Mari Pedakit (enne konsolideerimise protsessi algust KMA peadirektor), SMITi strateegia divisjoni juhatajat Agu Leinfeldi, SiMi sisejulgeoleku asekanterit Erkki Koorti, Maksu- ja Tolliameti peadirektorit, Marek Helmi, kes konsolideerimise protsessi ajal oli arendusnõukogu liige. Pilotintervjuu viidi läbi Sisekaitseakadeemia rahandusosakonna juhataja Ly Sariga (intervjuu läbiviimise ajal Ly Sillaots), kes oli SKA poolne konsolideerimise juht. Pilotintervjuu tulemusena on teiste intervjuude küsimusi täpsustatud ja muudetud.

Intervjueeritavad isikud on uurimusse valitud selle järgi, et oleks kaetud kõikide rollide vaated protsessis – Agu Leinfeld kui protsessi eestvedaja ja muudatuse juht, Mari Pedak kui asutuse juht, Erkki Koort kui SiMi ehk strateegilise juhi esindaja, Marek Helm arendusnõukogu liikme ja strateegilise juhi ning hiljem PPA loomise projektijuhi kui kliendivaate esindaja, Ly Sari SKA konsolideerimise juhina kui kliendivaate esindaja.

Intervjuude küsimused on koostanud selliselt, et oleks võimalik aru saada, millest oli muudatus ajendatud, kuidas seda planeeriti, millised olid konkreetsed sammud muudatuse läbiviimiseks ning millise hinnangu vastanud kogu muudatuse protsessile ja selle edukusele annavad. Artiklis on intervjueeritavate hinnanguid küll võrreldud ja analüüsitud, kuid on arvestanud sellega, et tegemist on subjektiivsete hinnangutega ning ainult nende põhjal ei saa teha teaduslikke järeldusi protsessi tegeliku edukuse kohta.

## 1. SMITi loomise taust ja lähtekohad

Juba 2004. aastal Vabariigi Valitsuse (*edaspidi*: VV) poolt heaks kiidetud infopoliitika põhialustes aastateks 2004–2006 (*edaspidi*: IPPA) on selgelt välja toodud, et piiratud ressursside tingimustes on eriti tähtis nende efektiivne kasutamine, mis toob kaasa veelgi suurema vajaduse selgelt eesmärgipäraseks ja koordineeritud tegevuseks.<sup>1</sup>

VV seaduse § 63 kohaselt kujundab ja teostab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (*edaspidi*: MKM) riigi majanduspoliitikat informaatika valdkonnas ning koordineerib riigi infosüsteemide arendamist.<sup>2</sup> Infopoliitika peamiseks ellurakendajaks on MKM ja selle haldusalas asuv Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus (*edaspidi*: RIA). MKM-i (sh RIA) pädevuses on muuhulgas ka koordineerida ja korraldada IT standardimistegevust, riigi andmekogude süsteemi erinevate osade tööd, tehnilist tegevust ja andmehõivet, riigiasutuste IT juhtide ametialast nõustamist, sh IT arendustegevuste planeerimisel, tagamaks nende kooskõla; töötada välja sihtprogrammid ühiste (ametkondade vaheliste) IT arendusprojektide ettevalmistamiseks, realiseerimiseks ning rakendamiseks; vaadata läbi ministeeriumide taotlused riigieelarvest IT töödeks ja arendustegevusteks vahendite eraldamiseks ja hinnata nende kooskõla infoühiskonna arengu strateegiliste prioriteetidega; korraldada arendustöödele ekspertiisi ja valmistada Rahandusministeeriumile ette ekspertarvamus riigieelarve projekti IT kulude osas; koordineerida IT-alast riigihanketegevust ja osaleda vastava korra väljatöötamisel.<sup>3</sup>

Seega riigi IKT korralduse ja koordineerimise eest vastutas nii sel ajal kui ka praegusel hetkel MKM. Küll aga ei saanud MKM otseselt korraldada IKTd teiste ministeeriumide haldusalas, iga ministeeriumi haldusalas langetati IKT otsused iseseisvalt, võttes arvesse MKMi poolseid ettepanekuid ja soovitusi. Iga ministeeriumi tasandil koordineeris ministeeriumi valitsemisala IKT arengut ministeeriumi infotehnoloogia nõukogu või sarnane moodustis. Ministeeriumi IT nõukogu kinnitab ministeeriumi valitsemisala IT arengustrateegia ja kavandab meetmed selle elluviimiseks, lähtudes infopoliitika põhialustest.<sup>4</sup>

Sama aasta 16. juunil võeti vastu ka Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused (*edaspidi*: EVJPA), kus muuhulgas on punktis 1.3. kirjeldatud ka infotehnoloogilisi ohte Eesti julgeolekule. Eraldi punktina on välja toodud üha kiirenev elekt-

<sup>1</sup> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, „Infopoliitika põhialused aastateks 2004-2006”, (2004), lk 4.

<sup>2</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, 13.12.1995, jõustunud 01.01.1996 – RT I 1995, 94, 1628 ... RT I, 29.12.2011, 149.

<sup>3</sup> „Infopoliitika põhialused”, *supra nota* 1, lk 5.

<sup>4</sup> *Ibid*, lk 6.



rooniliste infosüsteemide kasutuselevõtt Eestis ning nende seotus ülemaailmsete infosüsteemidega, mis suurendavad arvutikuritegevuse ohtu ja infosüsteemide haavatavust, sealhulgas riigi julgeolekule esmatahtsates valdkondades. Samuti on välja toodud vajadus arvutikuritegevuse tõkestamiseks, infosüsteemide haavatavusest sisejulgeolekule tekkivate ohtude vältimiseks ja riiklike andmebaaside ja registrite turvalisuse tagamiseks rakendatavaid organisatsioonilisi, infotehnoloogilisi ja füüsilisi meetmeid.<sup>5</sup> Eelkõige tähendas see seda, et SiMi IKT pidi lähitules infopoliitika põhialustest ühest küljest riigile võimalikult hästi, soodsalt ja efektiivselt korraldatud olema, samas aga tagama sisejulgeoleku valdkonna igapäevase toimimise. Samal ajal peab IKT olema piisavalt turvaline nii kasutajale kui andmetele, mida haldusala IKT abil kasutati, käideldi ja sisestati. Euroopa Liidu ja Schengeni viisaruumiga liitumine andis sellele ka rahvusvahelise mõõtme, mis tähendas, et IKT pidi toimima ja töötama ka sellisel tasemel, mis oleks teistele liikmesriikidele aktsepteeritav ja vastaks rahvusvahelistele nõuetele. Ühest küljest tähendas see seda, et IKT pidi olema korraldatud riigile võimalikult soodsalt, ent piisavalt kvaliteetselt, et vastata ka rahvusvahelistele nõuetele.

2005. aastal viis Riigikontroll läbi auditi riigi IT-valdkonna juhtimise ja arendusprojektide tulemuslikkuse kohta (*edaspidi*: RK audit). Kuigi infopoliitika elluviimise eest vastutab riigis MKM ning ettepanekud tehti ka vastavalt majandus- ja kommunikatsiooniministrile ja rahandusministrile, siis saab auditi aruandes oluliste tähelepanekutena väljatoodud laiendada ka teiste ministeeriumite IT-juhtimisele, sh SiMi haldusala asutuste IT-juhtimisele.

Riigikontroll tuvastas, et riigis puudub ülevaade tegelikest IT-kulutustest. Lisaks puudus Riigikontrollil veendumus, et infosüsteemide jaoks kavandatud riigieelarve raha kasutatakse sihtotstarbeliselt, säästlikult ja parimal võimalikul viisil.<sup>6</sup> See tähendas eelkõige seda, et kuna riigieelarves IKT kulutusi eraldi välja ei tooda ning iga minister saab IKT kulud arvestada oma majandamis- ja investeeringukuludeks, siis ei ole võimalik ka ministeeriumite ja nende valitsemisala asutuste eelarvetest selgelt välja lugeda, kui palju täpselt on raha IKT jaoks ette nähtud. See tähendas omakorda aga seda, et iga ministeerium võis oma haldusalas vastavalt enda seatud prioriteetidele ka IKT jaoks raha eraldada ja seda valdkonda arendada.

Nimetatud auditi aruandes on välja toodud ka asjaolu, et ministeeriumid ei käsitle infosüsteemide arendamist ministeeriumiülese tegevusvaldkonnana, s.t valdkonnana, mille osas peaks ministeeriumite huvid allutama riigi kui terviku

<sup>5</sup> Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused, vastu võetud Riigikogu otsusega 16.06.2004 – RT I 2004, 49, 344.

<sup>6</sup> Riigikontroll, „Riigi IT-valdkonna juhtimise ja arendusprojektide tulemuslikkus”, auditi kontrolliaruanne (2005). Riigikontrolli kodulehelt: <[www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)> (04.03.2012).

huvidele.<sup>7</sup> Eelkõige tähendab see seda, et ministeeriumi haldusalas arenes IKT vastavalt sellele, kuidas iga asutus seda vajalikuks pidas. See ei taga haldusalas terviklikku ega ühtset arengut, vaid lähtub pigem iga asutuse vajadusest, luues seejuures väga ebaühtlase IKT taseme haldusalas, raskendades sealjuures ka koostööd haldusala sees, teiste haldusaladega ning ka rahvusvahelisel tasandil.

Riigikontroll tegi väga karmi järelduse: tugevalt detsentraliseeritud finantsjuhtimise tingimustes iseloomustab Riigikantselei, Kultuuriministeeriumi ja SiMi tööd VV prioriteetsete arenguvaldkondadena kindlaksmääratud IT-projektide juhtimisel eesmärkide nõrk koordineeritus, mitteküllaldane ressursside fokupeerimine, tähtaegadest mittekinnipidamine ja ebaselgus vastutuse küsimustes. Samale järeldusele võib tulla enamiku ministeeriumite paljude IT-arendusprojektide osas, analüüsides kolmel-neljal viimasel aastal riigi infotehnoloogiaeelarve planeerimise ja järelevalve komisjonile esitatud rahastamistaotlusi.<sup>8</sup> See järeldus oli tugev signaal, et IKT valdkonnas tuleb ette võtta muudatusi ning hakata valdkonnaga terviklikult tegelema kogu riigis.

MKMi haldusalas oli teatav korrastamine juba toimunud. Sellest annavad tunnistust ka 2003. aastal loodud Riigi Infosüsteemide Arenduskeskus (*edaspidi*: RIA) ja 2005. aastal loodud Riigi Infosüsteemide osakond MKM-is (*edaspidi*: RISO). RIA teostab põhimääruse § 7 kohaselt riigi infosüsteemi valdkonnas seadusega sätestatud ülesannete ulatuses riigi poliitika ja arengukavade elluviimist, juhtimisfunktsiooni ja riiklikku järelevalvet elutähtsa teenuse osutamiseks kasutatavate infosüsteemide turvameetmete alalise rakendamise üle ja järelevalvet andmekogude kasutuselevõtmise ja andmekogude haldamise vastavuse üle seadustele, teistele õigusaktidele ja tehnilistele nõuetele. Samuti arendab amet riigi infosüsteemi kindlustavaid süsteeme ja koordineerib asutustevahelisi riigi infosüsteemi arendamise projekte. Seega – riigis loodi asutus, mis pidi koordineerima ja kujundama riigi infosüsteemide ja IKT arengut ning ellu viima vastavat poliitikat ja arengukavasid.

RISO põhiülesandeks põhimääruse § 3 järgi riigi infosüsteemide arendamise koordineerimine, vastavate arengukavade väljatöötamine, nende elluviimise koordineerimine, ELi struktuurifondidega seotud tegevus infoühiskonna arendamise meetme valdkonnas ning infotehnoloogiaalaste õigusaktide eelnõude ettevalmistamine.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> *Ibid*, lk 2.

<sup>8</sup> *Ibid*, lk 6.

<sup>9</sup> Riigi infosüsteemide osakonna põhimäärus, kinnitatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 26.01.2005 käskkirjaga nr 32. Riigi infosüsteemide osakonna kodulehelt: <[www.riso.ee/et/node/21](http://www.riso.ee/et/node/21)> (02.03.2012).

SiMi haldusala eesmärgistas oma IKT arengu iga asutus iseseisvalt, koostades strateegilised dokumendid prioriteetsete tegevussuundade kohta teatud perioodiks. Kuid asutused koostasid oma arengukavasid ja tegevussuundi erinevatel ajahetkedel ja erinevate perioodide jaoks. Kõige rohkem mõjutas haldusala asutusi liitumine Euroopa Liiduga, mis tõi kaasa palju muudatusi ja uuendusi ning kohustusi, mis ka IKT korraldust väga palju mõjutasid. Ka Schengeni õigusruumiga liitumine tõi palju ümberkorraldusi SiMi haldusala asutustes.

IPPA-s olid välja toodud ka konkreetsed tegevussuunad, mis nägid SiMi jaoks ette eelkõige tegevusi, mis olid suunatud riigivalitsemise ja omavalitsuse korraldusele. Lähtuvalt sellest, et Eesti astus sellel ajaperioodil ELi ning liitus Schengeni viisaruumiga, vastutas SiM sellel ajaperioodil eelkõige politsei-, piirivalve- ja migratsiooniinfosüsteemide arenduse ja ettevalmistamise eest Schengeni infosüsteemiga liitumiseks.<sup>10</sup>

Juba 2001. aastal, mil kinnitati politsei valdkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006 (*edaspidi*: PVPA), nähti selget vajadust alustada politsei-, piirivalve- ja päästeteenistuste ühtse sidesüsteemi loomist ning luua üleriigiliselt koordineeritud info- ja sidetehniline infrastruktuur. Kuigi 2000. a VV korraldusega asutatud Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus (*edaspidi*: RIKS) tagab põhikirja alusel riigiasutuste ja teiste riigieelarveliste institutsioonide sidealase teenindamise ning eriotstarbelise ja operatiivside, mis hõlmab ka IK-teenuste kasutajate sõnumite saladuse tagamist, infotehnoloogial põhinevate riiklike sihtprogrammide väljatöötamist ja arendamist ning elutähtsate teenuste mereraadiosidevõrgu toimimist ja katkematu side toimimise osutamist ja nende toimepidevuse tagamist,<sup>11</sup> oli tegemist siiski üldise üleriigilise sideoperaatori rolliga. PVPA-s on aga välja toodud kitsalt sisejulgeoleku valdkonna operatiivside vajadused ja arengud. See tähendas eelkõige seda, et eesmärgiks oli minna üle digitaalse kõne- ja andmesidevõrgu kasutamisele ning veelgi enam, uus süsteem pidi võimaldama piire ületavat suhtlemist ühtsetel raadiosagedustel, silmas pidades politsei-, piirivalve- ja päästeteenistustevahelist ning võimalikku üle-Euroopalist koostööd. Olulise osisena tuli silmas pidada Europoli, Shengeni infosüsteemi ja NATOga ühinemisel tekkivaid andmevahetuse vajadusi.<sup>12</sup>

Ka 2004. aastal heakskiidetud dokumendi „Piirivalve arengusuunad aastani 2007” (2008) (*edaspidi*: PVAA) kohaselt peab piirivalve saama võrdväärseks partneriks teiste EL välispiiride valvet korraldavate organisatsioonidega, mis

<sup>10</sup> „Infopoliitika põhialused”, *supra nota* 1, lk 13.

<sup>11</sup> Registrate ja Infosüsteemide Keskuse põhimäärus, vastu võetud justiitsministri 18.04.2007 määrusega nr 20 – RTL 2007, 36, 627.

<sup>12</sup> Siseministeerium, „Politsei valdkonna prioriteetsed arengusuunad aastani 2006” (2001). Siseministeeriumi kodulehelt <[www.siseministeerium.ee/291/](http://www.siseministeerium.ee/291/)> (01.03.2012), lk 15.

tähendab piiride valvamist kõrgelt motiveeritud isikkoosseisuga ja teenistuse korraldust täielikus vastavuses EL nõuetega – Schengeni infosüsteemi valmiduse loomine ja rakendamine, ida- ja merepiiri tugevdamine tehniliste vahenditega ning optimaalse infrastruktuuri väljaehitamine. (PVAA 2004: 8) Ka see annab tunnistust, et SiMi valitsemisala asutused olid vajaduse selgelt, ühtselt ja üheselt korraldatud ja koordineerinud juba aastaid tagasi.

Ka migratsioonijärelevalve valdkonnas olid KMA põhilised tegevused olnud seotud valmisoleku tagamisega Schengeni ühtse viisaruumiga ühinemiseks. Üheks oluliseks eelduseks Schengeni viisaruumiga ühinemisel oli õiguslik ja tehniline valmisolek viisataotluste andmete vahetamiseks ja konsulteerimiseks teiste EL liikmesriikidega vastavalt ühtsetele EL põhimõtetele. Artikli autorid ei lasku tehnilistesse detailidesse, mis puutub infosüsteemide üleminekut, kuid peavad vajalikuks ära nimetada, milliseid muudatusi oli tarvis seoses sellega läbi viia ja kui suures ulatuses.

2006.a on alustatud SiMi juhtimisel kõiki illegaalse immigratsiooni aspekte käsitleva ühtse riskianalüüsi koostamist ning selle põhjal vastavate KMA, Piirivalveameti ja Politseiameti tegevuste planeerimist ning koordineerimist.<sup>13</sup> Sinna hulka kuulub ka IKT, mis toetab asutuste ühtset infovahetust ja hõlbustab omavahelist koostööd.

Eelviidatud valitsemisala arengukava lisas 1 on selgesõnaliselt välja toodud, et seoses Schengeni õigusruumiga liitumisega on vajalik Interpoli, Europoli ja Schengeni infosüsteemide integreerimine, mis tähendab politsei operatiivinfo IT lahenduse väljatöötamist riigis ja kogu süsteemi tehnilise toe tagamist ööpäevaringelt (24/7).<sup>14</sup> Seega on ministeerium selle strateegilisel tasandil välja öelnud ning prioriteediks võtnud.

Ka „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015” (*edaspidi*: TPPS), mis võeti vastu 10.06.2008, kinnitab prioriteetidena illegaalse immigratsiooni ennetamise tõhustamiseks, tõkestamiseks ja avastamiseks suunatud tegevusi ning kohustust tagada Eesti ühinemine Euroopa Liidu ühtse viisainfosüsteemi ja Schengeni II põlvkonna infosüsteemiga. Eesti turvalisuspoliitika üheks põhisuunaks on turvalisuspoliitika kujundamise ja rakendamise tõhusamaks muutmine. Ka selles osas mängib IKT väga olulist rolli, sest IKT areneb igapäevaselt, luues uusi, odavamaid ja targemaid lahendusi. Selles dokumendis on ära märgitud ka tegevused, mis SiMi haldusalas IKT valdkonna tõhustamiseks ette võetakse.

---

<sup>13</sup> Siseministeerium, „Siseministeeriumi valitsemisala arengukava 2008-2011” (2008). Siseministeeriumi kodulehelt <[www.siseministeerium.ee/public/III\\_organisatsiooni\\_areng\\_pub\\_\\_2\\_.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/III_organisatsiooni_areng_pub__2_.pdf)> (03.01.2012), lk 23-24.

<sup>14</sup> *Ibid*, lk 12.

Väga konkreetsete tegevustena on välja toodud siseturvalisuse ametkondade ühtsesse operatiivraadiosüsteemi ühendamine; kõikide menetlusliikide protsesside e-toimiku keskkonna ja teenustega integreerimine; sisejulgeoleku organisatsiooni arendamine, lähtudes tegevuskeskkonnas toimuvatest muudatustest ja uutest riskidest ning kuluefektiivsuse suurendamise vajadusest.<sup>15</sup> Seega on kajastatud kõik oluline, mis hõlmab nii rahvusvahelise vaate, siseriikliku vajaduse kui ka riigi valitsemise seisukohast olulised aspektid.

„Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukavas 2009-2012” (*edaspidi*: IKT arengukava) on välja toodud ka väga selged numbrilised näitajad, mis iseloomustavad hetkeseisu IKT varade, varude ja teenuse kasutajate osas. Sealt nähtub eelkõige see, et SiMi haldusalas on olemas IKT töötajaskond, kuid väga segased on nende rollid. Väga selge rollimääratlus on vaid kasutajatoe teenuse osutajatel. Ülejäänud töötajate osas ei ole spetsialiseerumist ega konkreetset rollijaotust, vaid tegemist on „itikatega” selle üldises tähenduses, mis eelkõige tähendab seda, et töötajad täidavad korraga enam kui kahte rolli ning on selgelt määratlemata tööülesannetega.<sup>16</sup>

2008. a SiMi eelarve oli jagunenud 24 asutuse vahel. Kõigile oli ette nähtud vahendeid IKT kulutuste jaoks, kuid vahendite jagunemine oli ebaühtlane, mis omakorda mõjutas IKT ebaühtlast arengut valitsemisalas. Vahendid jagunesid ebaühtlaselt juba seetõttu, et ka IKT personal ei olnud kõikides asutustes samasugune ega piisav. Arendustööde läbiviimiseks omasid asutused väga erinevat ressursi, nii rahalist kui ka pädevuse ja isikute võimekuses väljenduvat ressursi. See kõik tingiski ebaühtlast arengut ning eelkõige ebaühtlast taset sama haldusala erinevate asutuste seas.<sup>17</sup>

Üks kõnekas fakt, mis oli IKT arengukavas hetkeseisu kirjeldades välja toodud, on see, et IKT hanked valitsusala asutuses olid väga suuremahulised võrreldes kõikide teiste hangetega. Nimelt 37% kõikidest asutuste hangetest moodustasid IKTga seotud hanked. Kuna aga hangete läbiviijad olid asutuste lõikes erinevad inimesed ja hangete läbiviimise korrad olid ka siiski igas asutuses sätestatud või kujunenud isemoodi, siis oli olukord, kus sarnaseid hankeid viidi läbi mõnevõrra erinevalt ja iga asutus seadis eesmärgiks oma asutuse huvid hanke läbiviimisel, võtmata arvesse kogu valitsemisala ühist huvi IKT arendamisel ja soetamisel. Varem mainitud ebaühtlane tase oli suuresti tingitud ka sellest, et hangete maht oli suur, aga läbiviijad olid erineva taseme ja huviga.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015, vastu võetud Riigikogu otsusega 10.06.2008 – RT I 2008, 25, 165.

<sup>16</sup> Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2009–2012, kinnitatud siseministri 20.11.2008 käskkirjaga nr 414L, lk 8.

<sup>17</sup> *Ibid*, lk 15–16.

<sup>18</sup> *Ibid*, lk 15–16.

SMITi loomiseks oli pinnas igati soodne, oli olemas nõudlus – nii sise- kui välisriiklik, vajadus ja väga selge kasutegur riigile – ressursi kokkuhoid ning kvaliteedi kasv. Lisaks oli sarnane muudatus läbi viidud Justiitsministeeriumi haldusalas. Justiitsministeeriumi haldusalasse loodi Registrite ja Infosüsteemide Keskus (*edaspidi*: RIK). RIKi tegevusvaldkonnaks on Justiitsministeeriumi valitsemisala info- ja sidesüsteemide arendamine ja haldamine ning info- ja sidetehnoloogia-alaste teenuste pakkumine.<sup>19</sup>

Kogu IKT-alane ressurss ja kompetents on Justiitsministeeriumi haldusalas koondunud ühte asutusse, kus on väga selgelt määratletud ülesanded. Kui kogu infot ja tegevusi haldab üks asutus, siis on tunduvalt lihtsam saada ülevaadet haldusala IKT valdkonna kohta terviklikult. See hõlbustab ka IKT arendustegevust ning IKT kuluefektiivset kasutamist, sest kompetentsi ja teadmiste koondumine ühte kohta võimaldab läheneda kogu haldusalale terviklikumalt. SiMi haldusala puhul oligi tekkinud olukord, et asutused olid oma IKT arendustes loonud lahendused, mis olid suunatud liiga kitsalt asutuste endi eesmärkide täitmisele, mitte sisejulgeoleku valdkonnale tervikuna. Selle tõttu oli ka SiMis sarnaste IKT projektide paljusus ja poolikute lahendustega infosüsteeme, mida oli asutustel koostöö tarbeks raske ühildada.

Ekspertintervjuudes on välja toodud, et ajendeid, miks SMITi hakati looma, oli mitmeid. Suures osas need intervjuueeritavate puhul siiski kattusid. Kõik intervjuueeritavad töid välja valitsemisala asutuste väga erineva tasemega IKT teenuse ja korralduse. Asutuste lõikes on erinevused nii IKT riist- kui tarkvara osas, samuti turvatasemete ja teenuse kvaliteedi osas üldiselt. See on ilmselt üks peamisi põhjuseid ja allikaid, millest tulenevalt tekkisid probleemid IKT valdkonnas tervikuna.

Intervjuudes on mainitud ka väga suurt killustatust ning asutuste suutmatust liituda Euroopa Liidu erinevate infosüsteemidega. Nagu varasemalt mainitud, siis Euroopa Liiduga ja Schengeni viisaruumiga liitumisel võttis Eesti endale ka teatavad kohustused. Eesmärgid olid seatud ja asutused olid enda jaoks liitumiseks vajalikud tegevused planeerinud, kuid nende realiseerimisel tekkisid probleemid, mis olid tegelikult samuti tingitud IKT ebaühtlasest tasemest SiMi haldusalas. Infosüsteemide üleminekud takerdusid, sest juba asutuste vahel infosüsteemid ei ühildunud, ei riigisiselt ega rahvusvaheliselt. Tekkis olukord, kus valitsemisalas tekkisid probleemid just nende rahvusvaheliste projektidega IKT valdkonnas, kus ei olnud tegu ühe ametkonna põhise muudatusega. Tase-mete ebaühtlusest tulenevalt olid näiteks ka Euroopa initsiatiivide tulemused erinevad. Kui üks asutus viis muudatuse edukalt läbi, teine osaliselt viis, osa-

<sup>19</sup> Registrite ja Infosüsteemide Keskuse põhimäärus, vastu võetud justiitsministri 18.04.2007 määrusega nr 20 – RTL 2007, 36, 627.

liselt mitte ning kolmas üldse mitte, siis kokkuvõttes ministeeriumi tasemel ei olnud asi siiski korda läinud. Üks IKT koondasutus lahendaks selle probleemi kohe ning kui SMIT sai loodud, siis need projektid, mis puudutasid ELi, võeti ka kõige esimesena käsile ja tehti ära.<sup>20</sup>

Samasuguste probleemidega pörkus ka ühisele operatiivsidele üleminek – ebaühtlane tase asutustes, kus infosüsteemid ei ühildunud omavahel. Ka IKT korraldus oli haldusala asutustes väga erinev. Kui eesmärgiks oli kõikide menetlusliikide e-toimiku põhiseks muutmine, siis osutus see oodatust raskemaks, sest asutuste erineva IT arenduse, halduse ja toe tõttu ei olnud võimalik samamoodi seda protsessi läbi viia kõikides asutustes. Sellised näited kinnitavad kõik vajadust muudatuse järele ja selgemat koordineeritumat tegevust IKT valdkonnas.<sup>21</sup>

Kahest ekspertintervjuust selgub, et SMITi loomise näol oli tegemist ka selge poliitilise tahte ja otsusega. Sellel oli mitu põhjust. Esiteks kindlasti see, et tolleaegne siseminister Jüri Pihl oli olnud vahetult juures ja hästi kursis Justiitsministeeriumi haldusala asutuse RIK loomisega ning teiseks oli plaanis moodustada suur ühendasutus Politsei- ja Piirivalveamet, mis soodustas seda, et IKT võimekused kokku pannakse. Kuna Politsei- ja Piirivalveamet hõlmab kolme endist iseseisvat asutust, siis oleks IKT teatav konsolideerimine igal juhul toimunud. SMITi näol võeti see samm ette laiemalt ja ka varem, kui ühendasutus tegelikult loodi.<sup>22</sup>

Võttes aluseks olukorda siseriiklikul, rahvusvahelisel ja valitsemise tasandil, siis oli selge, et ühtset ja ühte IKT asutust SIMi haldusalasse oli vaja. Lisaks tuli ekspertintervjuudest välja, et oli olemas ka poliitiline tahe ja otsus see asutus luua. Seega oli ainuke ülesanne selleks hetkeks leida need inimesed, kes asutust realselt looma ning muudatust läbi viima hakkaksid.

## 2. SMITi loomise protsess

Siseministeerium tellis kaks analüüsi selle kohta, kuidas võiks IKT konsolideerimist läbi viia. Ühe analüüsi autorid olid väljastpoolt haldusala – RIKi loomisega seotud inimesed ning teise analüüsi tegid KMA tollase peadirektori eestvedamisel KMA IT-osakonna spetsialistid. Analüüsid olid oma olemuselt erinevad ja lähenesid muudatuse läbiviimisele erinevalt, ent KMA IT-osakonna tuumiku

<sup>20</sup> Pedak, Mari. 27.12.2011. Intervjuu SMITi direktoriga. Intervjueeris Raili Roosimaa. [Audiosalvestus]. Tallinn; Koort, Erkki. 24.01.2012. Intervjuu Siseministeeriumi sisejulgeoleku asekantriga. Intervjueeris Raili Roosimaa. [Audiosalvestus]. Tallinn; Leinfeld, Agu. 15.02.2012. Intervjuu SMITi strateegia divisjoni juhatajaga. Intervjueeris Raili Roosimaa. [Audiosalvestus]. Tallinn.

<sup>21</sup> Koort, *supra nota* 20; Helm, Marek. 07.02.2012. Intervjuu Maksu- ja Tolliameti peadirektori asetäitjaga. Intervjueeris Raili Roosimaa. [Audiosalvestus]. Tallinn.

<sup>22</sup> Leinfeld *supra nota* 20. Helm, *supra nota* 21.



koostatud analüüs, mis eeldas etapilist üleminekut pikema perioodi vältel, otsustati realiseerida ning KMA IT-osakonna baasil moodustati initsiatiivgrupp, kes hakkas konsolideerimise protsessi juhtima.<sup>23</sup>

Initsiatiivgrupp koostas 9.10.2007-5.12.2007 Siseministeeriumi infotehnoloogia ja arenduse ühendasutuse kontseptsiooni (*edaspidi*: kontseptsioon) SMITi loomiseks, mis 5.12.2012 esitati SiMile kooskõlastamiseks. Kontseptsioonis oli kajastatud IKT hetkeolukord sisejulgeoleku valdkonnas, kus tõdetakse kõiki neid probleeme, mida ka intervjueeritavad oma käsitlustes välja tõid. Kontseptsioonis sõnastati SMITi loomise eesmärgid, mille täitmiseks on eelkõige vajalik terviklik lähenemine IKT valdkonnale.<sup>24</sup> Kontseptsioon andis ülevaate ka sellest, milline peaks tulevane IKT ühendasutus olema, millistel alustel uus organisatsioon toimima hakkab ehk milline on asutuse struktuur, kuidas toimub juhtimine jne.

Ekspertintervjuude põhjal saab öelda, et kuigi Justiitsministeeriumi haldusalas oli mõnda aega tagasi sarnane konsolideerimise protsess läbi tehtud ning RIK oli loodud, siis peale konsolideerimise idee ei saanud seda kogemust ekspertide hinnangul SiMi haldusala IKT konsolideerimise puhul eeskujuks võtta. Põhilise erinevusena tõid intervjueeritavad välja seda, et konsolideerimise mudel ja meetod olid selleks liiga erinevad. Kui RIKi puhul oli tegemist esmalt üksuste liitmisega ning seejärel ühe koondasutuse moodustamisega töökorralduse ühtlustamise mõistes, siis SMITi puhul oli tegemist IKT sisulise muudatusega, eesmärgiga uus organisatsioon luua teenusepõhiseks, mis omakorda nõuab ka väga suuri sisulisi muudatusi IKT töökorralduses.<sup>25</sup> Lisaks oli üheks suureks erisuseks see, et SiMi haldusala IKT konsolideerimise kontseptsioon nägi ette etapilist üleminekut, kuid RIKi puhul toimus üleminek ühekorruga ning protsesside, dokumentatsiooni ja ressursi korrastamine toimus peale seda. Kuigi SiMi haldusalas otsustati etapilise konsolideerimise kasuks, tuleb ekspertintervjuudest välja, et seda ei pooldatud siiski üksmeelselt. Oli ka neid, kes pooldasid kohest üleminekut ja hilisemat korrastamise protsessi.<sup>26</sup>

Kuigi Justiitsministeeriumi IKT konsolideerimine oli varasemalt läbi viidud, siis osade ekspertide hinnangul ei ole RIKi loomine ja SMITi loomine võrreldavad ka seetõttu, et RIKil polnud ülesannet tagada operatiivraadiosidet. See tegi SMITi konsolideerimise protsessi mõnevõrra keerulisemaks ja teistsuguseks, rääkimata sellest, et mastaabid olid Justiitsministeeriumi haldusalaga võrreldes erinevad. Olulise erinevusena on intervjuudes välja toodud ka see, et RIKi loomisel vedas,

---

<sup>23</sup> Helm, *supra nota* 21. Leinfeld, *supra nota* 20.

<sup>24</sup> Pedak, M., Leinfeld, A., Pihl, H., Arus, E. ja Öpik, O., *Siseministeeriumi infotehnoloogia ja arenduse ühendasutuse kontseptsioon* (2007), lk 5–6.

<sup>25</sup> Helm, *supra nota* 21; Leinfeld *supra nota* 20.

<sup>26</sup> Koort, *supra nota* 20; Helm, *supra nota* 21.



sest koordineeris ja kureeris konsolideerimise protsessi Justiitsministeerium, kuid SMITi loomise mudelis SiMile sellist rolli ette ei nähtud. Siiski RIKi mudeliga tutvuti ja kohtuti RIKi inimestega, kes presenteerisid, milline nende mudel oli, millised olid nende kogemused ja milliseid vigu tehti. Samuti tutvuti Soome Siseministeeriumi haldusala IKT asutuse HALTIK loomise mudeliga.<sup>27</sup>

Kontseptsioon kiideti heaks ning esialgsed tegevused olid seotud uue arendusorganisatsiooni loomisega. See tähendas eelkõige seda, et loodi nii füüsiline kui juriidiline keskkond põhitegevust toetavate üksustega.<sup>28</sup> Siseministri otsusega 18.02.2008 loodi SMIT, mis alustas tööd 1.03.2008.

Siseministri käskkirjaga 11.06.2008 nr 229L „Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava koostamise töörühma moodustamine” (*edaspidi*: IKT arengukava töörühma moodustamine) moodustas siseminister IKT arengukava koostamise eesmärgil töörühma, kuhu kuulusid töörühma esimees (SMIT strateegia divisjoni juhataja), aseesimees (SiM IT, andmekogude ja sideosakonna juhataja) ja töörühma liikmed iga haldusala asutuse IT üksusest (KMA, Politseiamet, Piirivalveamet, Päästeamet, Kaitsepolitsei-amet ja Sisekaitseakadeemia).

Töörühma ülesanneteks oli kaardistada SiM ja valitsemisala asutuste IKT korralduse, eelarve ja kohustuste haldamise, vahendite üle arvestuse pidamise projektide, serverite, salvestusseadmete, varundusseadmete, võrguseadmete, serveriruumide, jne informatsioon ning töötada välja IKT projekt.<sup>29</sup>

Sama käskkirjaga kinnitati ka kaks alamtöörühma. Infrastruktuuri alamtöörühma ülesandeks oli töötada välja IKT arengukava infrastruktuuri käsitlev osa hiljemalt 15.09.2008 ning IKT infrastruktuuri alamvaldkondlik arengukava hiljemalt 31.12.2008. Töörühma liikmed olid valitsemisala asutustest. Tarkvara arenduse alamtöörühma ülesandeks oli IKT arengukava tarkvaraarenduse osa ja IKT tarkvaraarenduse alamvaldkondliku arengukava koostamine. Liikmed olid samuti haldusala asutustest.<sup>30</sup> Ekspertintervjuudest ja käskkirjast nähtub, et töögruppide kohtumised olid regulaarsed.

Ekspertintervjuudest selgub, et töörühmi moodustati teisigi. Näiteks on välja toodud personali üleminekuga tegelevatest inimestest koosnev töörühm, kelle ülesandeks oli kõik personaliga seonduv muudatuse käigus, sealhulgas nende

<sup>27</sup> Koort, *supra nota* 20; Leinfeld, *supra nota* 20.

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava koostamise töörühma moodustamine, kinnitatud siseministri 11.06.2008 käskkirjaga nr 229L.

<sup>30</sup> *Ibid.*

informeerimine, lepingute ettevalmistamine jm. (Sillaots 13.12.2011) Personaaliga seonduv omas väga olulist rolli, sest varem avaliku teenistuse seaduse alusel ametisse nimetatud IT-töötajad pidid uues asutuses tööle asuma töölepingu alusel. Seetõttu oli oluline ka uue töösuhtega seotud nüansside tutvustamine ja selgitamine ning ettevalmistused personali üleminekuks. Erilise tähelepanekuna tuleks ära märkida see, et kontseptsioonis on välja toodud strateegilise võtmetegurina personalipõhimõtted, mille kohaselt peaks asutuses töötama vaid head eksperdid, asutuses peaks olema minimaalselt hierarhilisi suhteid, kus vastutus on divisjonide tasemel ning liiga detailseid ametijuhendeid ei koostata. Eeldatakse, et reeglina on SMITi personal eelnevalt SiMis või SiMi allasutuses töötanud inimesed.<sup>31</sup>

Ekspertintervjuud tõid välja, et IT valdkonna personali avalikust teenistusest „üle tõsta” töölepingulisse suhtesse ei ole lihtne. Seda enam, et seadus seda niisama lihtsalt ka ei võimalda. SMITi loomisel arvestati sellega, et tuleb moodustada organisatsioon, kuhu IT töötajad sooviksid vabatahtlikult tööle tulla. Tegemist oli inimeste veenmisega esiteks organisatsiooni atraktiivsuses ning teiseks tööülesannete ja võimaluste atraktiivsuses. Üks eesmärkidest oli kaotada võimalikult vähe IT personali muudatuse käigus, et ei läheks kaduma teadmised, mis neil inimestel oma asutuste IT osas olid.<sup>32</sup>

Personali osas põrkuti ka teist laadi probleemidega. Kui kontseptsioonis oli välja toodud võtmetegurina väga selged põhimõtted, milliste kriteeriumide alusel personali sooviti värvata, siis kerkis esile probleem, et SMIT sai küll suure hulga IT-spetsialiste, ent puudu jäi ettevalmistusega ja vajaliku juhivaatega juhtidest.<sup>33</sup> Kuna asutustes IKT valdkonna juhtimisega tegelenud isikud olid olnud eriteenistuja staatuses, siis mitmed neist otsustasid eriteenistujana ning sellega kaasnenuid paremate sotsiaalsete garantiidega oma eelmises asutuses ka jätkata.

Samal ajal kinnitati siseministri 12.06.2008 käskkiri nr 72 „Siseministeeriumi arendusnõukogu moodustamine” (*edaspidi*: AN moodustamine). Alaliselt tegutsev arendusnõukogu moodustati IKT valdkonna koordineerimiseks, ühiste seisukohtade väljatöötamiseks ja vajalike otsuste tegemiseks. Esimees on SiMi kantsler, aseesimees on SiMi halduse asekancler ning liikmed on SiMi sisejulgeoleku asekancler, rahvastiku ja regionaalala asekancler, sisejulgeoleku ühendasutuse loomise juht (*autori selgitus*: Politsei- ja Piirivalveameti loomise juht), haldusala asutuste peadirektorid, Sisekaitseakadeemia rektor ning SMITi direktor.

---

<sup>31</sup> Pedak, *et al*, *Siseministeeriumi*, *supra nota* 24, lk 21–22.

<sup>32</sup> Leinfeld, *supra nota* 20.

<sup>33</sup> Pedak, *supra nota* 20.

Arendusnõukogu ülesanneteks oli käskkirja järgi SiMi ja tema valitsemisala asutuste IKT valdkonna arengukavade ja arendusprojektide läbivaatamine ja heakskiitmine; IKT valdkonna arengut mõjutavate sisuliste, rahaliste, strateegiliste või muude küsimuste suhtes seisukoha kujundamine; sisejulgeoleku ühendasutuse (*autorite märkus*: Politsei- ja Piirivalveamet) loomisega seotud IKT valdkonda kuuluvate küsimuste suhtes seisukoha kujundamine; SMITi strateegiliste ülesannete, aastaülesannete ja vastavate eelarvete läbivaatamine ja seisukoha kujundamine; SMITi struktuuriliste muudatuste läbivaatamine ja heakskiitmine. (AN moodustamine, 12.06.2008) Seega, arendusnõukogu oli kui strateegiline juhtkogu IKT valdkonna konsolideerimisele ning asutuse loomisele.

IKT arengukava kujunes paljuski sarnaseks juba initsiatiivgrupi poolt koostatud kontseptsiooniga. Arengukavas on välja toodud, milline on valitsemisala IKT, infovara turbe- ja arendusprotsessidealane hetkeseis, millised on järeldused hetkeolukorrast ja millised on võimalikud arengud parimaks edasiliikumiseks.

IKT arengukavas olid kajastatud ka teatud riskid, mis puudutasid SMITi loomist ja konsolideerimise protsessi. Seega teatud riskianalüüs kogu protsessi kohta tehti, kuid pigem oli tegemist riskide loeteluga kui metoodilise riskianalüüsiga, mis eeldanuks ka teoreetilist ja teaduslikku lähenemist. Kuigi analüüsis on loetletud mitmeid riske, realiseerusid ekspertintervjuude põhjal siiski vaid mõned. Kuna konsolideerimise protsess langes samale ajale maailma tabanud majanduslangusega, jäi oodatust väiksemaks IKT rahastus ning mõjutas sellega oluliselt kogu planeeritud konsolideerimise kulgu. See oli risk, mida ekspertide hinnangul ette ei nähtud.<sup>34</sup>

Teine oluline risk, mis realiseerus, oli vastuseisu tekkimine konsolideerimise protsessis. Vastuseisu olemasolu kinnitasid ka kõik eksperdid, kellega intervjuud läbi viidi. Oluline on märkida, et intervjuueeritavad on aeg-ajalt ajanud segamini selle, kas vastuseis oli muudatuse läbiviimise vastu või esineb vastuseisu praegu, kui konsolideerimine on juba lõpuni viidud ning tegemist on sisuliselt rahulolematusega ootuste mittetäitmise suhtes. Seega võib nende vastustest välja lugeda hinnanguid, mis tegelikult käesoleva artikli konteksti ei puuduta. Samas tuleb välja, et vastuseisu strateegilisele otsusele – luua SMIT ja IKT konsolideerida, ei olnud. Konsolideerimise vajadus oli selge kõigile asutuse juhtidele. Küll aga oli vastuseisu selles osas, mis puudutas täpsemalt konsolideerimise läbiviimist ning asutuste rolli protsessis.<sup>35</sup>

Ekspertide hinnangul oli vastuseisu põhjuseid mitmeid. Asutuste peamised vastuseisu põhjused olid ebakindlus ja hirm, et kui antakse IT valdkond oma

<sup>34</sup> Leinfeld, *supra nota* 20.

<sup>35</sup> Pedak, *supra nota* 20.

asutusest välja, kas siis saadakse edaspidi neid teenuseid, mida vaja ja nii kiiresti kui vaja.<sup>36</sup> Iga IKT-ga seonduvat tõrget seostati SMITiga, kuigi põhjuseks võisid olla ka muud asjaolud. Kui midagi ei töötanud, siis väljendati pahameelt selles osas, et SMIT ei ole teinud piisavalt head tööd.<sup>37</sup> Ekspertidid on intervjuudes maininud, et inimesed lootsid, et SMITi loomine läheb kuidagi mööda ning seda suhtumist oli kohati tunda ka asutuste juhtide seas. Puudus usk selle muudatuse edusse. Üksikisiku tasandil oli vastuseisu põhjuseks samuti hirm ja eba-kindlus. Kuid see oli pigem seotud sellega, mis saab tema arvutist ja mis saab tema printerist ehk hirm oli eelkõige seotud sellega, et temalt isiklikult võetakse midagi ära.<sup>38</sup> Ekspertintervjuudest selgub, et riskide kaardistamise protsessi või riskianalüüsi protsessi asutusi ei kaasatud ega riske konsolideerimise protsessi käigus neile ka ei tutvustatud.<sup>39</sup>

Sisueksperte väga palju konsolideerimise protsessi ei kaasatud. Siiski tuleb intervjuude põhjal välja, et IKT osas valdkondlikult seda vahel ette tuli. Näiteks kasutati välisekspertiise Soomest operatiivraadioside ESTER teenuse osutamiseks.<sup>40</sup> Samuti selgub ekspertintervjuudest, et konsolideerimise protsessis eeskujuks ühtegi teist praktikat ei võetud. Osa ekspertidest seda ka taunis ja arvas, et oleks pidanud rohkem võtma arvesse RIKi loomise kogemust. Seejuures mitte niivõrd RIKi loomise aspektist, vaid sellest aspektist, kuidas mõjutas ja milliseid kogemusi muudatuse protsessist saavad jagada need asutused, keda muudatus kõige lähemalt puudutas – vanglad, kohtud ja prokuratuur.<sup>41</sup>

Ekspertintervjuudest ei tule välja ühtegi IKT eripära, millele oleks konsolideerimise käigus erilist tähelepanu pööratud. IKT eripärade hulka käesoleva töö raames ei ole arvatud IKT tehnilisi eripärasid konsolideerimise protsessis. Autorid ei uurinud IKT tehnilisi ülemineku eripärasid ning käesoleva artikli eesmärk ei ole selgitada IKT tehnilisi aspekte muudatuse läbiviimisel. Küll aga on mainitud, et siiski oli teatud hirm seotud sisejulgeoleku IKT aspektist. Kardeti, et elutähtsate teenuste osutamine jääb seisma, et ei ole võimekust seda teenust 24/7 osutada, sest ei olnud täielikku kindlust selles osas, kas ja kui palju võtmeisikuid muudatuse käigus lahkub.<sup>42</sup>

Ekspertintervjuudest nähtub, et SMITi asutajaliikmed, kes töötasid välja ka kontseptsiooni SMITi loomiseks, teadvustasid endale, et asutused, mida IKT konsolideerimine puudutas, olid väga tugevalt hierarhiliselt juhitavad. SMIT,

<sup>36</sup> Koort, Helm, *supra nota* 20, 21.

<sup>37</sup> Pedak, Helm, *supra nota* 20, 21.

<sup>38</sup> Leinfeld, *supra nota* 20.

<sup>39</sup> Sillaots, Ly. 13.12.2011. Intervjuu Sisekaitseakadeemia rahandusosakonna juhiga. Intervjueeris Raili Roosimaa. [Audiosalvestus]. Tallinn.

<sup>40</sup> Pedak, *supra nota* 20.

<sup>41</sup> Koort, *supra nota* 20.

<sup>42</sup> Leinfeld, *supra nota* 20.

mille organisatsioonikultuur pidi olema arengule ja muudatuse juhtimisele orienteeritud, vastandus täielikult operatiivjuhtimise ja hierarhilise juhtimisega organisatsioonidele. Kui SMITi organisatsioonikultuuri iseloomustasid märksõnad nagu: lepitakse kokku, räägitakse läbi, toimub avatud diskussioon vajaduste ja võimaluste ümber, tasuvused jne, siis sisejulgeoleku asutuste süsteemile ei olnud need märksõnad omased.<sup>43</sup> Seega oli peamine avaliku sektori eripära SMITi loomise ja konsolideerimise protsessis pidev vastandamine ja vastuolude ületamine avaliku sektori organisatsioonide ja IKT organisatsioonide eripärades koostöö loomisel ja suhtlemisel.

IKT arengukavas oli selgelt välja toodud ka organisatoorse korraldusega tekkiva rollijaotuse põhimõtted SMITi, SIMi infotehnoloogia, andmekogude ja sideosakonna (*edaspidi*: ITO) ja allasutuste vahel. ITO roll oli osaleda IKT arengukavade ja rakenduskavade väljatöötamisel, planeerida ja taotleda finantsvahendeid IKT kavade realiseerimiseks, juhtida IKT alast koostööd teiste ministriumidega.<sup>44</sup>

SMITi roll oli seotud IKT teenuse pakkumise, haldamise ja arendamisega. Eelkõige tähendas see seda, et SMITi roll oli hallata ja arendada IKT infrastruktuuri vastavalt asutustega kokkulepitud teenustasemel ning asutuste tellimuste põhisel juhtida IKT alaseid arendusprojekte. Olulise rollina pidi täitma SMIT ka tellija nõustamise funktsiooni, mis tähendas, et SMIT annab valitsemisala arendusprojektide taotlustele IKT alaseid hinnanguid. Lisaks pidi SMIT sõlmima asutustega teenustaseme lepinguid ja koostama asutuste konsolideeritud IKT alastest vajadustest lähtuvalt IKT eelarvetaotlusi.<sup>45</sup> SMIT pidi vastutama selle eest, et infosüsteem töötaks ja oleks selline nagu ta telliti.<sup>46</sup> Seega eeldas see SMITilt ka asutuste ühiste vajaduste väljaselgitamist ning parimate lahenduste väljapakkumist. Eelkõige oodati seda, et kui SMIT koondab haldusala asutuste IKT vajadused, siis on võimalik arendada kõige paremini sobiv terviklahendus haldusala üleselt.

Ametite ja allasutuste rolliks jäi välja arendada võimekus algatada arendusprojekte, olla arenduse tellija ja mittetehniline haldaja (nn tootejuhi rolli loomine). Nende peamine ülesanne oli tagada SMITile ülevaade oma IKT alastest vajadustest ja tellimustest, sarnaselt väljaarendatava üldise arendusprotsessiga ning esitada omapoolsed nõuded andmeturbele.<sup>47</sup> Asutus pidi vastutama selle eest, et infosüsteem oleks tellitud selline, nagu töö jaoks vaja on – otstarbekas.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava, *supra nota* 16, lk 31.

<sup>45</sup> *Ibid.*, lk 31.

<sup>46</sup> Koort, *supra nota* 20.

<sup>47</sup> Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava, *supra nota* 16, lk 31.

<sup>48</sup> Koort, *supra nota* 20.

Ekspertintervjuudest nähtub, et SiMi roll protsessi eestvedajana ei ole välja kantud, küll aga tuleb välja üks teine roll, mida ministriumil protsessi vältel kanda tuli. IKT konsolideerimisel tekkisid teatavad vastuolud SMITi ja asutuste vahel, mis olid eelkõige tingitud segadusest rahaliste vahendite jagunemise põhimõtetes ning puudulikust kommunikatsioonikorraldusest. Seega sai SiMist koht, kus hakati erimeelsusi lahendama. Ministriumile sai omaks teataval viisil „vahekohtunikuks” olemine asutuste ja SMITi vahel.<sup>49</sup>

19.12.2008 kinnitati siseministri käskkiri nr 452L, millega nimetati Siseministeeriumi valitsemisala IKT konsolideerimise juhid ja juhi abid (*edaspidi*: Konsolideerimise juhid). Igas valitsemisala asutuses oli määratud IKT konsolideerimise eest vastutavad isikud. Konsolideerimise juhtide ülesanded olid ajakava ettevalmistamine, varade üleandmise tagamine SMITile, asutuse tööprotsesside ja organisatsioonilise korralduse muutmine vastavale muutuvale IKT teenuste osutamisele, arendustööde üleandmine, andmete majutamine, personali töösuhete korrektne ja viivitusteta ümbervormistamine, konsolideerimise käigus probleemide operatiivne lahendamine, asutuse juhtkonna informeerimine konsolideerimise käigust, konsolideerimisejärgsete operatiivsete küsimuste lahendamine.<sup>50</sup> Konsolideerimise juhtide ja juhi abide nimetamisega sai alguse kogu muudatuse teine etapp – tehnilise konsolideerimise etapp.

Kogu muudatuse protsessi võib jagada kaheks etapiks, mille teise etapi võib veel omakorda jagada kaheks etapiks (Joonis 1).

I etapp ehk Ettevalmistav etapp	II etapp ehk Tehniline konsolideerimine	
Kontseptsiooni koostamine, organisatsiooni loomine	I	<b>Planeeritud aeg 01.11.2008–01.11.2010</b>
		Korraldati ümber IKT organisatoorne korraldus
		Tsentraliseeriti IKT eelarve
		Võeti üle vastutus IKT tarkvara ja riistvara üle
	Valmistati SMIT organisatoorselt ette töösuhete alustamiseks uute töötajatega	
	II	<b>Planeeritud aeg 01.11.2010–31.12.2012</b>
		Korraldati konsolideeritud IKT tööprotsesside, infrastruktuuride ja lahenduste üleviimine kesksest arhitektuurist lähtuvale ideoloogiale
Eri lahenduste ja kasutajatoe konsolideerimist ning viidi nende toimimine vastavusse põhimõtetega.		

Joonis 1. Muudatuse etapid ja planeeritud aeg. Allikas: IKT arengukava rakendus- kava, 2008, autorite koostatud.

<sup>49</sup> Koort, Helm, *supra nota* 20, 21.

<sup>50</sup> Siseministeeriumi valitsemisala IKT konsolideerimise juhtide ja juhi abide nimetamine, kinnitatud siseministri 19.12.2008 käskkirjaga nr 452L.

SMIT kehtestas 23.12.2009 käskkirjaga nr 89 Siseministeeriumi valitsemisala IKT konsolideerimise läbiviimise korra (*edaspidi*: Konsolideerimise kord) ehk konsolideerimise II etapi, millega pandi paika vastutusvaldkonnad ja isikud nimeliselt, kes millise valdkonna eest vastutab. IKT konsolideerimise tehnilist poolt puudutav informatsioon liikus asutustesse konsolideerimise juhtide ja IKT juhtide kaudu.<sup>51</sup> Ekspertintervjuudest selgub, et rakenduskava alusel konsolideerimist läbiviiv SMIT tegeles konsolideerimisel vaid IKT poolega.<sup>52</sup>

Info liikumine oli korraldatud mitmeid kanaleid kasutades. Projekt ja tegevuskava oli mitmeid kordi asutustes läbi räägitud, kirjalikult fikseeritud, selgitatud. Läbi oli viidud koolitusi, õppepäevi, infopäevi. Info jagamine oli väga suur osa konsolideerimise protsessist. Siiski initsiatiivgrupil, kes konsolideerimist läbi viis, ei olnud võimekust kogu sisekommunikatsiooni haldusala asutustes vedada. Lisaks mainitud kommunikatsiooniplaanile tegi SMIT foorumi, kuhu sai postitada küsimusi ning käivitati ka selline rutiin, et SMIT hakkas käima regionaalsetes keskustes (*autorite märkus*: päästkeskused ja prefektuurid), kus korraldati samuti infopäevi, selgitamaks, mis tuleb ja mis hetkel toimub. Kuid ekspertide hinnangul ei olnud SMITil siiski võimalik luua asutustesse igapäevast infovälja muudatuse kulgemisest.<sup>53</sup> Igapäevane sisekommunikatsioon sõltus asutustest endist, sest põhiliselt jõudis SMIT infot edastada pidevalt siiski tippjuhtidele ja IT-juhtidele. Edasine sõltus juba asutustest, mis pidid saadud infot koordineerima ja korraldama oma sisekommunikatsioonide kaudu.<sup>54</sup>

Konsolideerimine viidi asutustes läbi erinevatel aegadel. Konsolideerimise protsess asutustega oli üles ehitatud projektide põhimõttel. Iga asutuse konsolideerimisprotsess oli eraldi projekt, mis allus traditsioonilistele projektijuhtimise reeglitele. SMITi poolt oli määratud igale asutusele konkreetne projektijuht, kes suhtles vastavalt iga asutuse konsolideerimise juhiga kogu konsolideerimise protsessi vältel.<sup>55</sup> Esialgsest oli planeeritud, et KMA vastutuste üleandmine peab olema lõppenud 1.04.2009, Politseiameti lõpptähtaeg oli 1.07.2009 ja Päästetameti, Piirivalveameti, SIMi ja Sisekaitseakadeemia lõpptähtajaks oli 1.10.2009.<sup>56</sup>

Kõik projektid on dokumenteeritud ja dokumentatsioon arhiveeritud. Igal nädalal koostati ülevaade, kus oli märgitud vastava projekti juht, projekti lõpptähtaeg ning tegevused, mis käesoleval nädalal tehakse ning mis tuleval nädalal ees on. Eelmise korra protokollid, otsused võeti alati ette, vaadati läbi ning arutati

<sup>51</sup> Sillaots, *supra nota* 39.

<sup>52</sup> Pedak, *supra nota* 20.

<sup>53</sup> Pedak, Leinfeld, *supra nota* 20.

<sup>54</sup> Leinfeld, *supra nota* 20.

<sup>55</sup> Pedak, Leinfeld, *supra nota* 20.

<sup>56</sup> Siseministeeriumi ja tema valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2009–2012 (2008), rakenduskava, lk 4.



läbi, kas mingid puudujäägid olid veel olemas või likvideeritud. Protokollid saadeti ka eelnevalt enne konsolideerimiskoosolekut asutustele tutvumiseks.<sup>57</sup> Igal asutusel oli oma projekti dokumentatsioon. Iga asutusega oli koostatud konsolideerimise protokoll, kus olid kirjeldatud suhtluskanalid (meiliaadressid, telefon), käivitavad kohtumised (konsolideerimise juhiga töökorralduse ja asutuste kohtumiste kokkuleppimine, eelarve seisu tutvustamine ja esmane läbirääkimine ülevõetavate tegevuste ulatuse üle, esmase konsolideerimisplaani tutvustamine). Selles protokollis olid kokkulepped, kuidas kaasatakse keskastme juhid ja võtmetegelased ning regulaarne konsolideerimise edendamise kontrollimine. Igal nädalal käis koos asutuste konsolideerimise töögrupp, kus arutati IKT poolseid olulisemaid lahendamata probleeme. Ka kõik nõupidamised protokolliti, kus oli kirjas päevakord, mida sellel nõupidamisel otsustati ning pandi paika ka järgmise kohtumise aeg ja päevakord.<sup>58</sup>

Iga asutuse konsolideerimisprotsessi lõpus koostati konsolideerimise lõpparuanne, mis kinnitati asutuse juhi ja SMITi juhi poolt. Selles oli kajastatud projekti tulemust kirjeldavad dokumendid (sh varade/varude üleandmise-vastuvõtmise aktid, erinevad põhimõtted, kavad, kohtumiste protokollid, projektiplaanid, nädalaaruanded); ülevaade projektist (eesmärk, tulemus, jätkutegevused, projekti tulemuste aruanne); andmed projekti läbiviimise kohta ja andmed aruande läbivaatuse kohta. Samuti olid selles välja toodud projekti planeeritud kestus ning tegelik kestus koos selgitustega, kui tähtajad olid mõnes asutuses üle läinud. Aruandes toodi välja ka projektijuhi hinnang projekti õnnestumise kohta, mis põhines kõigi projektimeeskonna liikmete arvamusel.

2009. aasta lõpus viis Siseministeriumi siseauditi osakond läbi auditi selgitamiseks välja senise IKT arengukava täitmise tulemuslikkust. Kuigi ekspertintervjuudest selgus, et tagasisidet ega järeelhindamist küll konsolideerimise protsessile kavandatud ei olnud, siis audit arengukava täitmise tulemuslikkuse kohta annab siiski teatava tagasiside või hinnangu ka muudatuse protsessile üldisemalt.

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang Siseministeriumi valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukavas 2009–2012 püstitatud eesmärkide täitmise protsessile ning nende saavutamise tulemuslikkusele, IKT alastele töökorralduslikele regulatsioonidele, info- ja kommunikatsiooni- ning järelevalvemeetmete korraldamisele ja nende toimimisele.<sup>59</sup>

Siseauditi osakonna hinnangul olid suuremad probleemid IKT valdkonna vastutuse üleandmisel, arendustööde läbiviimisel ning juhtimistegevuste teostamisel

<sup>57</sup> Sillaots, *supra nota* 39.

<sup>58</sup> Sillaots, *supra nota* 39.

<sup>59</sup> Siseministerium, „Siseministeriumi infokommunikatsioonitehnoloogia (IKT) valdkonna arengukava täitmise tulemuslikkus” (2010), auditi aruande kokkuvõte, lk 2.



seotud ebapiisavate või mittetoimivate info- ja kommunikatsioonimeetmetega, sh tellijate ebapiisava informeeritusega arendusprotsesside korraldusest ning üldkasutatava dokumendihaldusteenuse puudumine SMIT-is; ebaselge ja mitte alati toimiva tellija-täitja rollijaotusega; kohati liialt bürookraatliku suhtlemisega tellijatega SMIT-i töötajate poolt; ITO ebapiisava järelevalvega IKT valdkonna ja selle vastutuse üleandmise üle.<sup>60</sup> Lisaks on auditi aruandes ära märgitud probleemid varasemalt avalikus (eri)teenistuses töötanud teenistujate üleminekuga töölepingulisse suhtesse.

Konsolideerimise protsessis oli olemas dokumentatsioon ja kokkulepped ministeeriumiga, kuid keegi ei edastanud ekspertide hinnangul neid piisavalt haldusalale, mistõttu iga asutus lõi oma nägemuses eraldi SMITi, mille suhtes igal asutusel tekkisid omad ootused ning asutused ei olnud kursis konsolideerimise protsessi tarbeks tehtud kokkulepetega. Seetõttu põrkuti probleemidega asutuste IKT ülevõtmisel. Probleemid olid seotud enamasti kas vale informatsiooni omamisega või sellega, et informatsiooni üldsegi konsolideeritavatel asutustel ei olnud. Sellised probleemid kerkisid eriti teravalt esile regionaalsete päästeskuste ja prefektuuridega.<sup>61</sup> Selgub, et kommunikatsiooni puudus väljendus kohati ka selles, et muudatusest ja konsolideerimise protsessist oldi küll teadlikud, ent muudatuse vajadust ei oldud selgitatud.<sup>62</sup> Ministeerium eeldas, et kui arendusnõukogus on informatsioon asutuste peadirektoriteni jõudnud, siis järelikult jõuab kõik vajalik informatsioon allasutusteni välja.<sup>63</sup> Konsolideerimise käigus aga selgus, et tegelikult informatsioon kõikide tasanditeni siiski jõudnud ei olnud.<sup>64</sup>

Siseauditi osakonna koostatud auditis toodud hinnangu kohaselt mõjutab oluliselt protsessi läbiviimist veel asjaolu, et SMIT-il kui valitsemisala asutuste teenindajal ei ole piisavaid võimalusi asutustega konsolideerimislabirääkimiste pidamiseks ning kokkulepete sõlmimiseks võrdväärse partnerina. Näiteks ei olnud arengukavas kokku lepitud üleantavaid eelarveid ning SMIT-i ülesandeks oli pidada labirääkimisi asutustelt eelarveliste vahendite saamiseks, mis olid keerulised, arvestades üldist majanduslangust ja asutuste eelarvete vähendamist.<sup>65</sup> Seda kinnitavad ka ekspertintervjuud, et finantsküsimustes tekkis konsolideerimise protsessi vältel mitmeid probleeme.<sup>66</sup>

Ekspertintervjuust selgus, et SMITi esimese aasta käivitamise eelarvest anti asutuse kasutada esialgu pool ning teise poole pidid nad saama tingimusel, kui

<sup>60</sup> *Ibid*, lk 3.

<sup>61</sup> Leinfeld, Pedak, *supra nota* 20.

<sup>62</sup> Pedak, *supra nota* 20.

<sup>63</sup> Koort, *supra nota* 21.

<sup>64</sup> Pedak, Leinfeld, *supra nota* 20.

<sup>65</sup> Auditi aruande kokkuvõte, *supra nota* 59, lk 3.

<sup>66</sup> Sillaots, Pedak, Leinfeld, *supra nota* 39, 20.

poole aastaga on suudetud rakenduskavas paika pandud tegevused ära teha ja teenused ära tarnida. Tingimus küll täideti, ent teine pool eelarvest jäi SMITil siiski saamata, mistõttu läks kõige rohkem energiat konsolideerimise jooksul sellesse kohtadesse, mis puudutas eelarve ja rahastamisega seotud läbirääkimisi.<sup>67</sup>

Arengukava koostamisel ja konsolideerimise vastutuse üleandmisel SMITi lepidi kokku, et asutuste IKT teenused ja infrastruktuur võetakse üle olemasoleva seisukorra ja kvaliteediga ning need korrastatakse konsolideerimise järgselt. Teenuste kaardistamisel ja ülevõtmisel ilmnes, et IKT süsteemide toimimiseks vajaliku info dokumenteerimise tase oli asutustes madal või dokumentatsioon puudus üldse, mistõttu võivad esialgu SMIT-is puududa teadmised ja oskused teenuste toimimise tagamiseks.<sup>68</sup> Auditi aruandes on see küll välja toodud ning SMITi- poolne konsolideerimise juht on selle ka riskina intervjuus välja toonud, kuid tegelikult see risk ei realiseerunud ning teenuse osutamine selle probleemi tõttu ei seiskunud.<sup>69</sup>

Olulised tähelepanekud auditi aruandes olid, et SiM ITO ei täida vajalikku rolli ministeeriumi valitsemisala asutuste ja SMITi konsulteerimisel IKT valdkonna vastutuse üleandmise protsessis ning osakonna põhimäärusest tulenevaid ülesandeid järelevalve teostamisel.<sup>70</sup> Probleemidele rollijaotuses ja rollide täitmisel viidatakse ka ekspertintervjuudes, kus samuti on välja toodud ITO liiga tagasihoidlik roll kogu konsolideerimise protsessi vältel. Lisaks mööndakse, et SiMi roll oli samuti liiga väike kogu protsessis ning seetõttu jäi SMIT end justkui ise looma. IKT valdkonna koordineerimine oleks pidanud ekspertide hinnangul olema rohkem SiM ITO ülesanne ning sellega oleks pidanud ka rohkem süvitsi minema.<sup>71</sup> Konsolideerimise protsessi käigus viis SiM siseauditi osakond läbi veel ühe auditi, mille kokkuvõte kinnitas samuti seda, et täpsustamist vajavad ITO ülesanded asutusesiseselt ning valitsemisalaülese järelevalve teostamisel.<sup>72</sup>

## Kokkuvõte

Esialgu peaaegu nelja aasta peale planeeritud SMIT loomise protsess viidi tegelikult läbi tunduvalt kiiremini. Eelkõige oli see tingitud majandusliku olukorra muutumisest, mis omakorda mõjutas oluliselt, peamiselt rahalisi, ressursse. Konsolideerimise protsess lõppes iga asutuse jaoks erineval ajal vastavalt sellele,

<sup>67</sup> Leinfeld, *supra nota* 20.

<sup>68</sup> Auditi aruande kokkuvõte, *supra nota* 59, lk 3.

<sup>69</sup> Leinfeld, *supra nota* 20.

<sup>70</sup> Auditi aruande kokkuvõte, *supra nota* 59, lk 4.

<sup>71</sup> Koort, *supra nota* 20.

<sup>72</sup> Siseministeerium, „Infovarade haldamise ja arendamise tööjaotus valitsemisala asutustes” (2010), auditi aruanne, lk 4.

kuidas nende konsolideerimise ajakavas ette nähtud oli, kuid ekspertintervjuudest nähtub, et kui esialgu oli IKT tehnilise konsolideerimine planeeritud kahe-etapiliseks (vt joonis 1), siis juba nimetatud põhjusel viidi kõik tegevused läbi esimese etapi jaoks planeeritud ajavahemikul ehk konsolideerimine ülevõtmise mõttes lõpetati 2010.a lõpu seisuga.<sup>73</sup> Siiski tuleb ekspertintervjuudest välja, et osa ekspertidest oleks soovinud, et see protsess veel kiiremini oleks läbi viidud ning sarnaselt RIKi loomisele oleks kasutatud meetodit, et kõik tõstetakse korraga kokku ning korrastamine toimuks hiljem.<sup>74</sup>

Uurimuse läbiviimisel küsiti ekspertintervjuudes ka intervjuueeritavate hinnangut kogu protsessile, kuid vastustes peegeldus väga subjektiivne arvamus ja nägemus oma rollist lähtuvalt. Seega ei saa käesoleva artikli mõistes ekspertintervjuude põhjal üheselt öelda, milline on koondhinnang protsessi läbiviimise efektiivsuse kohta. Selge erisus on asutuse konsolideerimise juhi, muudatuse juhi (*autori selgitus*: SMIT) ja strateegilise juhi (*autori selgitus*: SIM tasand) vaadetes protsessile. Kui asutuse konsolideerimise juht hindas protsessi selle põhjal, kas etteantud plaan täideti õigeaegselt ja nii nagu plaan ette nägi, siis muudatuse juhid ja strateegilise tasandi esindajad hindavad protsessi rohkem selle põhjal, kas pikemaajalised eesmärgid saavad tänu muudatusele täidetud või mitte. Samas on kõik välja toonud järeelhindamise protsessi vajalikkuse. Siiski oli kõige raskemaks kogu protsessi juures ekspertide hinnangul just strateegiliste juhtide koostööle saamine ehk koostöö saavutamine asutuste tippjuhtidega.<sup>75</sup>

## Summary

### Establishing IT and Development Centre for Estonian Ministry of the Interior: Background and process through the eyes of experts involved

**Keywords:** *information technology, ICT, Ministry of the Interior, IT and Development Centre of the Ministry of the Interior, consolidation, change management*

Estonian Ministry of the Interior (MoI) employs the biggest amount of staff amongst ministries in Estonia. All together there are more than 10 000 of staff employed daily in its governing area. After joining the European Union and NATO in 2004, several structural reforms were initiated in the Ministry. One of them was the establishment on joint Police and Border Guard Board from previously separately functioning police and border guard services. During the

<sup>73</sup> Pedak, *supra nota* 20.

<sup>74</sup> Koort, Helm, *supra nota* 20, 21.

<sup>75</sup> Koort, Helm, Leinfeld, *supra nota* 20, 21, 20.

preparatory actions for establishment multiple risks were mapped, which might influence the everyday duties of both institutions. One of the most important amongst them was sustainable functioning of ICT systems. Before that several governmental strategies in 2004 and 2005 also pointed out the need for better organisation of ICT and related functions in Estonian public administration. Being runner of the biggest public administration structures in Estonia MoI started process to consolidate ICT functions from its governing area into one establishment in 2007.

The present article gives a short overview about the background and process of establishing the IT and Development Centre which consolidated all the ICT functions from Estonian Ministry of the Interior governing area. The process of creating the IT and Development Centre is described based on documentation and expert interviews. Experts are chosen according to their role in the process, including the view of a strategic manager, change manager and customer.

As the new structure to establish involved uniting the staff of three organisations with different cultures and working habits, the process might be seen as a case study or an example for future similar reforms. Interviewed ICT experts and top level managers give remarkable input into learning from the case to improve similar processes in the future.

*Raili Roosimaa*

Estonian Academy of Security Sciences, master of internal security  
E-mail: raili.roosimaa@emta.ee

*Lauri Tabur*

Estonian Academy of Security Sciences  
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia  
E-mail: lauri.tabur@sisekaitse.ee  
Tel: + 372 696 5645

# The impact of speed cameras on road safety on the Tallinn-Tartu highway

Mari Draba

*Internal Security Master's Program of the Academy of Security Sciences*

**Keywords:** *speeding, speed management, road safety, traffic accident, speed camera, automatic speed surveillance, average speed, automated speed enforcement*

## Introduction

This article is based on the master's thesis "The impact of speed cameras on road safety on the Tallinn-Tartu highway" which was defended in summer 2012 at the Academy of Security Sciences, supervisors Prof. Helmo Käerdi and Siim Vaikmaa.

The increase of traffic safety is an important issue in the European Union, where every year more and more ambitious targets are set to be achieved by the Member States. In the year 2003, quantitative objectives were set: to significantly improve road safety and to reduce the number of road fatalities by 50% by the year 2010 and by 2020 to reduce the total number of deaths caused by traffic accidents by 50%.<sup>1</sup> In 1991, the number of road deaths in Estonia had increased to 491 people and the number of injured people to 2175,<sup>2</sup> due to which contributions to increasing road safety were implemented.

Driven by the purpose of increasing road safety, state-level road safety is managed on the basis of the Estonian National Road Safety Program 2003–2015. Estonia has set a strategic goal to reduce by 2015 the number of road fatalities, compared to the average number of road fatalities in the years 2008–2010,

---

<sup>1</sup> The information note of the European Commission to the Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Europe as a road safety area: policy orientations on road safety 2011–2020, COM (2010) 389 final, (2010), p 4.

<sup>2</sup> The Government of the Republic, "The Estonian National Road Safety Program 2003–2015" (2003), <valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/majandus-ja-kommunikatsiooniministeerium/liiklusohutusprogramm\_2003\_2015.pdf> (12.12.2011).

down to 75 persons per year and the number of the injured to an annual average of 1500 people during the years 2013–2015.<sup>3</sup> Reaching these goals requires a change in people's attitudes, implementation of more efficient measures as well as financial resources.

In 2008–2010, the average number of people killed on the Estonian roads was 104 people and the number of those injured was 2016,<sup>4</sup> which means that in order to achieve the above-mentioned objectives by 2015, the number of people killed should be reduced by 28% and the number of the injuries by 26%.

In order to achieve the clear measurable goals set by the EU, the decision was taken to implement speed cameras on the Tallinn-Tartu highway, which were designed to help calm traffic there. Foreign countries' experiences show positive result with automatic speed monitoring, but it might not always be the case, therefore, each country has to analyze separately the impact of new systems on the existing road traffic environment and for the users participating therein.

At the national level, the objective is to expand the footprint of the speed cameras also on the other main roads in Estonia. Automatic speed control was implemented from 22.12.2010 on the Tallinn-Pärnu-Ikla highway<sup>5</sup> and from 22.08.2012 on Tallinn-Narva highway.<sup>6</sup> However, no in-depth analysis of the implementation of the first speed cameras has been performed yet, so there is a need to analyze the current practices with the objectives that were set. Due to the above, it is important to answer the question, how have the speed cameras had an impact on traffic safety on the Tallinn-Tartu highway? The objective of the study is to identify the impact of speed cameras on road safety on the Tallinn-Tartu highway and to make proposals to increase the traffic safety and the efficiency of the work of the speed cameras.

## 1. Ensuring road safety

### 1.1. Impact factors on traffic safety

In order to improve the traffic safety in Europe, in recent years, countries have taken significant steps to reduce the number of speeders and traffic accidents

---

<sup>3</sup> The Government of the Republic, "Supplemented full text of the Estonian national road safety program 2003–2015" (2012), <[valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/majandus-jakommunikatsiooniministeerium/RLOP%20t%C3%A4iendatud%20terviktekst.pdf](http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/majandus-jakommunikatsiooniministeerium/RLOP%20t%C3%A4iendatud%20terviktekst.pdf)> (09.02.2012).

<sup>4</sup> "The Estonian National Road Safety Program 2003–2015", *supra nota* 2.

<sup>5</sup> Viljar, T., "Tallinn-Pärnu-Ikla highway speed cameras start measuring on Wednesday" (2010), <[www.mnt.ee/kiiruskaamerad/?q=node/22](http://www.mnt.ee/kiiruskaamerad/?q=node/22)> (27.08.2012).

<sup>6</sup> Viljar, T., "As of tomorrow, speed cameras start work in Tallinn-Narva road in East-Viru County" (2012), <[www.mnt.ee/kiiruskaamerad/?q=node/27](http://www.mnt.ee/kiiruskaamerad/?q=node/27)> (27.08.2012).

which result in injuries and deaths. According to the reports of the World Health Organization, traffic accidents as the cause of death or injury in 1990 were in ninth place, but by the year 2020 they are projected the rise to sixth place.<sup>7</sup> Better planning of the physical environment of the traffic and transport area must create a suitable foundation for a more peaceful traffic flow, the impacts of which should appear in minimal numbers of road traffic accidents, injuries and fatalities.

Every road user has a personal and unique background system, on the basis of which decisions are made to select a suitable speed or maneuver. The public also has important influence on the behavior of road users, because a person is sensitive to their surroundings. Daily public condemnation or acceptance will eventually become part of the person's frame of reference; therefore the role of the media, which reflects all of this and thus influences behavior, is observed. It can be said that the media, through covering traffic violations and traffic campaigns, contributes to the changes in social norms in traffic behavior.

One of the driving forces and on the other hand, one of the focal points of the freedom of traffic is to ensure mobility. In the light of this it is appropriate to ask the question – how to balance the traffic environment so that it would at the same time be fast and secure? Here are helpful the high standards of quality, thoughtful trade-offs and analysis-based anticipation.

In order to increase road safety for targeted preventive work it is important to distinguish them, as heavy traffic can lead to human injury or death or the decline in performance. Serious injuries from road traffic accidents are distinguished from minor ones differently from country to country, but in most European countries, the distinctions focus on if they are a 24-hour hospitalization – below this limit they are labeled as a minor injury, over that border it is a serious injury. Few countries that do not distinguish between mild and severe injuries are Estonia, Finland, Italy and Lithuania.<sup>8</sup> For analysis-based traffic management, it is necessary and purposeful to have an organized and categorized database, the outcome of which is dispersed, minimized or eliminated traffic risks.

An important contribution of a road user to ensuring road safety is to act with prudence and consideration. The likelihood of road accidents leading to serious injury is to be minimized, starting from educating the road users and ending with the sighted design of the roadways correlated with the increase of number

<sup>7</sup> Jacobs, G., Aaron-Thomas, A. & Astrop, A., *Estimating global road fatalities* (Transport Research Laboratory, 2000), p 3.

<sup>8</sup> European Transport Safety Council (ETSC), „Road Safety Performance Index: Flash 15” (2009), <[www.etsc.eu/documents/copy\\_of\\_copy\\_of\\_copy\\_of\\_PIN%20Flash%2015.pdf](http://www.etsc.eu/documents/copy_of_copy_of_copy_of_PIN%20Flash%2015.pdf)> (07.02.2012).

of vehicles. On increasing road safety it is also very important to ensure a holistic approach to the area and to focus on minimizing the accidents ending with human casualties.

In North America and Europe, the population in relation to car ownership reflects that there are two to three people per one car and in China and India there are respectively 280 and 220 people per car.<sup>9</sup> In a country with a large population, limited traveling possibilities and a growing appreciation of mobility may lead to a situation where the price paid for it is a human life. According to the data of the year 2009 of EU Member States, the average number of people per vehicle is 2.1 and in Estonia the figure is 2.5,<sup>10</sup> which raises Estonia on the scale of reliance on private cars to a higher place. Over the years the number of vehicles in Estonia has increased consistently<sup>11</sup> and for the sake of road safety, it should be taken seriously.

For improving road safety, it is important to look at road users from the standpoint of who they are and how they use the roadways. Studies show that the higher the traffic volume, the greater the probability of traffic accidents.<sup>12</sup> Studies have noted the decrease in average speed by 2–4 km/h, when the roadway and light traffic road are separated.<sup>13</sup> Consequently, it is important to keep the different categories of road users as separate as possible to ensure their safety.

## 1.2. Impact of speed on road safety

In Europe, speeding is estimated to cause about 30% of road deaths, i.e., in total about 12400 people per year are killed as a result of it.<sup>14</sup> For speed control there is a need to improve traffic monitoring and in addition to police patrols, to implement technical tools. The need to determine the reasonable speed is not solely driven by the increase in traffic safety, but it is also related to the need to reduce environmental pollution and improve urban air quality. The need for speed control can be considered as an important prerequisite to improving traffic safety.

---

<sup>9</sup> Whitelegg, J. & Haq, G., "The Global Transport Problem: Same Issues but a Different Place" – Whitelegg, J. & Haq, G. (eds), *In The Earthscan Reader in World Transport Policy and Practice* (London, Earthscan Publications, 2003), 1-25, p 5.

<sup>10</sup> Eurostat, "Motorisation rate", <epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdpc340> (13.12.2011)

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Elvik, R., et al, *The handbook of road safety measures* (2nd edn, UK: Emerald Group Publishing, 2009), p 57.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p 162; ref Bolling, A., „Demonstrationsstråk för cykel – för- och eftermätningar avseende trafikantgrupper beteenden – Flöde – Hastighet – Körmonster – Samspel" (Linköping 2000).

<sup>14</sup> European Commission Directive to European Parliament and Council, *Facilitating cross-border enforcement in the field of road safety*, SEC (2008) 350/2 2008, (2008), p 3.



In Europe, 30–50% of all road users exceed the speed limit,<sup>15</sup> which highlights the problems of the consequences caused by speeding. The research of Bowie & Walz<sup>16</sup> shows that speeding was the cause of 12% of road traffic accidents recorded by the police, and of one third of all fatal road traffic accidents. Large and variable speeds increase the probability of accidents and serious human injury.<sup>17</sup> Thus, the determining of the speed is the main factor for ensuring one's own road safety as well as that of the fellow road users. Concessions in the mobility of the road user should therefore be made for the purposes of ensuring road traffic safety, because otherwise the likelihood of reaching the destination safely is reduced.

Quimby *et al*<sup>18</sup> point out the relationship between speed and traffic accidents: average speed reduction of the road segment by 1.6 km/h can reduce the number of accidents by 5%. The quantitative analysis results of Elvik *et al*<sup>19</sup> support the previous link: by increasing the speed of 1 km/h the number of road accidents ending with fatalities will increase by 4.2%. From the above analysis it can be concluded that the higher the speed, the greater the risk of being involved in a traffic accident. However, the above relationships were not linear, so they apply only at certain speeds, which the following Solomon's theory helps to open up to some extent.

Solomon<sup>20</sup> found a U-shaped relationship between speed and accidents in road traffic. The corresponding results of the survey<sup>21</sup> showed that drivers driving at a lower speed have significantly more accidents and at night-time the risk increases at higher speeds. In road traffic, the driver at 32 km/h travel speed is 100 times more likely to be involved in an accident than a driver who is driving at 104 km/h.<sup>22</sup> Consequently, it can be concluded that at the average speed of traffic the probability of a traffic accident is less than at a very low or at a significantly higher driving speed. Solomon's theory was confirmed by a some-

<sup>15</sup> Elvik, R., Christensen, P. & Amundsen, A., *Speed and road accidents: An evaluation of the Power Model* (Norway: Institute of Transport Economics, 2004), p 1.

<sup>16</sup> Bowie, N. N. & Waltz, M., "Data Analysis of the Speed-Related Crash Issue", *Auto and Traffic Safety* (1994), No 1 (2), 31–38, p 31.

<sup>17</sup> Elvik, *The handbook of road safety measures, supra nota* 12, p 445.

<sup>18</sup> Quimby, A., *et al*, "The factors that influence a driver's choice of speed: a questionnaire study" (1999), <[www.20splentyforus.org/UsefulReports/TRLREports/trl325DriverSpeed.pdf](http://www.20splentyforus.org/UsefulReports/TRLREports/trl325DriverSpeed.pdf)> (26.11.2012), p 3; ref Finch, J. D., *et al.*, „Speed, speed limits and accidents" (1994), project report, Transport Research Laboratory.

<sup>19</sup> Elvik, Christensen & Amundsen, *Speed and road accidents: supra nota* 15, p 78.

<sup>20</sup> Solomon, D., *Study Findings Related to Speed. In Crashes on main rural highways related to speed, driver and vehicle* (United States: Bureau of Public Roads, 1964), p 12.

<sup>21</sup> *Ibid*, p 10.

<sup>22</sup> *Ibid*, p 12–13.

what later study, organized by Cirillo.<sup>23</sup> Solomon's theory has also been tested and confirmed by Hauer with his research.<sup>24</sup> The studies of these authors have not changed in time and later in the respective studies,<sup>25</sup> the above mentioned studies are referred to.

Lave<sup>26</sup> points out a strong link between the variation of speed and the rate of deaths, i.e., when most of the cars are running at a steady speed the number of deaths remains low because the probability of a collision is small. In other words, the more overtaking and accelerations take place, the greater is the likelihood of collisions. It can therefore be concluded that, in terms of road safety, it is important that road users are riding with the flow of traffic, as the vehicles driving in the same direction, but those with a different speed are more likely to collide. On the other hand, this means that the drivers moving slower than the permitted speed are as much responsible for causing an accident as the speeders.

The impact of variations in instantaneous velocity on the number of deaths is greater than the impact of the speed limit – that means that the coordination of the flow of traffic is more important than its limitation. According to Lave's<sup>27</sup> view, the laws governing the speed should be speed coordination tools, not just a way to limit it. Lave's analysis suggests that the safest way to travel is at the average speed and the traffic danger is higher when one drives faster or slower than that. Despite the findings of the previous research, it cannot be maintained that the increase in speed, in spite of the permitted speed limit, is always safer, as accidents can also be caused by other factors (human factors, technical failures, animals moving in the road, etc.) Lave<sup>28</sup> explains that rather than simply fighting the speeding, vehicle drivers driving both slower and faster than the maximum allowed speed must be addressed. As criticism of the above studies it can be said that the traffic accidents that happened at a speed lower than the permitted speed can be linked to situations where it was necessary, for example, to carry out maneuvers at junctions, a poor technical condition of the vehicle or the like.

---

<sup>23</sup> Cirillo, J. A., „Interstate System Accidents Research: Study II, Interim Report II” (1968), 35 *Public Roads*, No 3, 71–76, p 72.

<sup>24</sup> Hauer, E., „Accidents, overtaking and speed control”, *Accident Analysis and Prevention* (1971), No 3, 1–13, p 12.

<sup>25</sup> West, B. L. & Dunn, W. J., „Accidents, Speed Deviation and Speed Limits”, 41 *Traffic Engineering* (1971), No 10, 52–55, p 52; Kloeden, C. N., et al, *Travelling Speed and the Risk of Crash Involvement* (NHMRC Road Accident Research Unit The University of Adelaide, 1997), p 7.

<sup>26</sup> Lave, A. C., „Speeding, Coordination, and the 55MPH Limit”, 75 *American Economic Review* (1985), No 5, 1159–1164, p 1163.

<sup>27</sup> *Ibid*, p 1163.

<sup>28</sup> *Ibid*, p 1163.

### 1.3. International experience of the implementation of speed cameras and development trends in Estonia

Road safety can be increased due to the combination of different measures and actions – from the systemic modernization of the road infrastructure all the way to influencing the behavior of drivers in traffic. The experience of many countries has shown that improving road safety is a complex set of activities, the implementation of individual actions is usually not enough.

Automatic speed surveillance is made an effective measure by the fact that the volume of offenders is large and detection of speeding is efficient. From the perspective of the road user, the key issue is the ability to plan travel time, i.e., the concessions must be made in the mobility to ensure the safety of traffic, the habit of which will be helped by knowing that their driving speed is monitored continuously.

An overview of the Finnish Ministry of the Interior shows that under the purview of the speed camera, speed limit is an average of 3 km/h lower than the maximum permitted speed.<sup>29</sup> In the impact area of the speed camera, drivers reduce the speed so that it is less than the permitted speed limit. In the purview of the speed camera and in the fear of getting penalized for a possible over speed, the speed is braked down under the maximum speed limit that makes the traffic rather more nervous. On the other hand, it also means that at the end of the speed control its impact disappears – outside of the impact area of the speed camera, the speed is increased. Thus, the effect of the countermeasure is the highest in the immediate vicinity and it decreases with distance.

In France, in the years 2001–2005 the number of fatalities in the impact area of speed cameras decreased by 31%, the percentage of speeders who exceeded the speed limit by more than 10 km/h, decreased by 16%, speeding over 30 km/h decreased by 80% and the average speed decreased by 5 km/h.<sup>30</sup>

A study of a before and after impact assessment of speed cameras organized in England in 2002-2004 by Gains *et al*<sup>31</sup> shows that the speed cameras that had been working for a longer period of time showed better results compared to

<sup>29</sup> Naulapää, R. ja Toivanen, J., „Poliisin liikenneturvallisuusstrategia 2002–2005” (2002), <[www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/A8611B1679337D8EC2256B66004FDD37/\\$file/liikennestrategia.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/A8611B1679337D8EC2256B66004FDD37/$file/liikennestrategia.pdf)> (13.12.2011).

<sup>30</sup> Simcic, G. & Townstead, E., „Managing Speed: Towards Safe and Sustainable Road Transport” (2008), <[www.etsc.eu/documents/Managing%20Speed%20Towards%20Safe%20and%20Sustainable%20Road%20Transport.pdf](http://www.etsc.eu/documents/Managing%20Speed%20Towards%20Safe%20and%20Sustainable%20Road%20Transport.pdf)> (13.12.2011).

<sup>31</sup> Gains, A., et al., “The National Safety Camera Programme: Four-year Evaluation Report” (2005), <[www2.dft.gov.uk/pgr/roadsafety/speedmanagement/nscp/nscp/coll\\_thenationalsafetycameraprogr/ationalsafetycameraprogr4598.pdf](http://www2.dft.gov.uk/pgr/roadsafety/speedmanagement/nscp/nscp/coll_thenationalsafetycameraprogr/ationalsafetycameraprogr4598.pdf)> (07.01.2012).

those having worked for a shorter time. This refers to the increasing influence of speed cameras over the years to the different traffic safety parameters. The study shows that the average speed on the roads covered with speed cameras fell by 3%, the number of speeders fell by 22%, out of which the number of those exceeding the speed by more than 24 km/h was reduced by 36%. On the roads, the number of traffic accidents with human injuries in the impact area of speed cameras decreased over 22%, the number of fatalities and injuries decreased by 44%.<sup>32</sup>

According to the before-after study conducted in Queensland, in up to 2 km radius of the impact area of speed cameras the number of people killed and injured decreased by an average of 16% and the average number of those killed decreased by an average of 16%,<sup>33</sup> which means that in the four-year period a significant reduction occurred in the number of fatalities and injuries in traffic accidents. At the same time, based on the survey data, one can see the decrease of the impact of speed cameras with distance, since in the 2–3.9 km radius in the area affected by speed cameras, the number of fatalities decreased an average of 4%, and in the 4–5.99 km radius, in the area under the impact of speed cameras, the number of fatalities increased significantly on average to 18%.<sup>34</sup>

In the before-after study comparing the data of the years 2003–2005 with the data of the year 2007 organized in Sweden, a decrease in average speed by 7% (6 km/h) was observed in road traffic in the impact area of speed cameras and in the stretches between speed cameras by 4% (3 km/h).<sup>35</sup> The analysis performed in the framework of the Swedish study showed that in the impact area of speed cameras, the number of fatalities and injuries decreased by 21%, and the number of fatalities by decreased 32%,<sup>36</sup> reflecting the positive impact of speed cameras in reducing accidents with human fatalities. According to the study, the number of highway speeders in the impact area of speed cameras fell on average by 72% and in the area between speed cameras approximately by 33% and the V85 was reduced an average by 10% and in the area between speed cameras on the average by 5%.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Newstead, S. V. & Cameron, M. H., “Evaluation of the Crash Effects of the Queensland Speed Camera Program” (2003), <[www.monash.edu.au/miri/research/reports/muarc204.pdf](http://www.monash.edu.au/miri/research/reports/muarc204.pdf)> (12.01.2012).

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Swedish Road Administration, “The Effects of Automated Road Safety Cameras on Speed and Road Safety” (2009), <[publikationswebbutik.vv.se/upload/5366/2009\\_162\\_effects\\_%20of\\_%20automated\\_%20road\\_safety\\_%20cameras\\_%20dec.pdf](http://publikationswebbutik.vv.se/upload/5366/2009_162_effects_%20of_%20automated_%20road_safety_%20cameras_%20dec.pdf)> (12.01.2012).

<sup>36</sup> *Ibid.*

<sup>37</sup> *Ibid.*

## 2. Analysis of speed cameras on the Tallinn-Tartu highway and the options of their efficient implementation

### 2.1. Experts' views on ensuring road safety and the impact of speed cameras

In the empirical part of the paper, semi-structured expert interviews were carried out during the period 30.11.2011–09.03.2012 with seven road safety experts in the field exploring their views on road safety situation and the impact of speed cameras. The interviewees were: the Western Prefect Priit Suve, the Head of the Traffic Bureau Alo Kirsimäe from the Police and Border Guard Board; Road Safety Adviser Villu Vane, from the Estonian Road Administration; the Injury Prevention Field Manager Erik Ernits, from Estonian Traffic Insurance Fund; a Member of the Investigation Committee of Severe Accidents, Peeter Proses, from Warren Safety OÜ; traffic rights attorney Indrek Sirk from the law firm Sirk and Saareväli; and Margus Nigol, a lecturer of road safety of Haapsalu College of Tallinn University and the Chairman of the Executive Board of the engineering bureau Stratum. The interviewees are of interest for the researcher as experts in this particular field.<sup>38</sup> An important objective of making the choice was to include a diverse circle of experts and authorities to ensure a wider spectrum of immediate opinions and reasoned positions. The expert interviews gave a good opportunity to learn about the views of the experts on how is it possible to increase road safety and how it should be done and in their opinions, how have the speed cameras on the Tallinn-Tartu highway had an impact on road safety?

The expert interview questionnaire consists of 13 questions, which have been designed to cover the problem and purpose stated in the introduction of the article, as well as the theoretical part and in particular the practice of implementation of speed cameras on the Tallinn-Tartu highway. In one case, the interview with the expert was carried out in writing, as a busy schedule did not allow finding a suitable meeting time. For recording the interviews, a voice recorder was used and important keywords with a brief explanation were written down additionally during each question. The interviews were later transcribed from the recordings into the form of a text. Six interviews lasted a total of 9 h 45 min, which makes an average time for one interview to be 100 min.

In order to reduce the ambiguous interpretation of the study issues, the clarity of the questions was checked during the previous pilot study, intending to verify whether the wording of the questions yielded answers to the topic under study. The results of the pilot study showed some need for adjustment of the questions

<sup>38</sup> Laherand, M.-L., „Kvalitatiivne uurimisviis” (Tallinn: OÜ Infotrukk, 2008), lk 199.

set. The interview data analysis was based on the text of six transcribed interviews and one interview submitted in writing (a total of 57 pages). The six taped interviews were transcribed and coded in the order they occurred. In addition to analyzing the data by codes and categories, texts of the interviews were synthesized as a whole, to identify recurring or distinctive positions.

In highlighting the aspects affecting road safety and addressing the measures increasing it, the interviewees were based in their responses mainly on the three main factors, in particular, humans, vehicles, and roads, which all influence road safety the most.<sup>39</sup> In addition, Kirsimäe<sup>40</sup> highlighted as a factor affecting the traffic safety the legislation, arguing that without a competent legal framework coordinated operation of other elements is not possible.

Vane, Nigol and Proses<sup>41</sup> emphasize the need for road planning and maintenance. Existing roads should be re-evaluated and the accident-prone black spots, such as low visibility intersections, should be eliminated. Nigol<sup>42</sup> indicated that road traffic means must be intelligible in itself to the road users (*self-explaining roads*). Clear traffic management reduces the possible misunderstandings from the perspective of the road user and makes the overall picture of traffic safer.

Ernits and Vane<sup>43</sup> revealed an important deficiency – in Estonia, heavy and light traffic injuries are not categorized which does not allow for adequate assessment and analysis of those who were injured severely from all those injured. Categorizing traffic injuries gives assumptions for analysis based traffic statistics of traffic injuries, planning of countermeasures for traffic injuries and comparing the situation with other countries. In recent years the relevant discussions have pointed out an alternative and somewhat more specific way – to approach by an injury based evaluation, for which are used competent people with medical training.

Proses<sup>44</sup> confirmed that in the long stretches of the Tallinn-Tartu highway, bypass visibility is limited, which results in overtakings often being dangerous and

---

<sup>39</sup> Kirsimäe, A., 01.02.2012. The impact of speed cameras on road safety on Tallinn-Tartu highway. Unpublished interview with an expert. In the author's possession; Nigol, M., 30.11.2011. The impact of speed cameras on road safety on Tallinn-Tartu highway. Unpublished interview with an expert. In the author's possession; Sirk, I., 17.02.2012. The impact of speed cameras on road safety on Tallinn-Tartu highway. Unpublished interview with an expert. In the author's possession.

<sup>40</sup> Kirsimäe, *ibid* 40.

<sup>41</sup> Vane, V., 10.01.2012. The impact of speed cameras on road safety on Tallinn-Tartu highway. Unpublished interview with an expert. In the author's possession; Nigol, *supra nota* 39, Proses, P., 15.01.2012. The impact of speed cameras on road safety on Tallinn-Tartu highway. Unpublished interview with an expert. In the author's possession.

<sup>42</sup> Nigol, *supra nota* 39.

<sup>43</sup> Ernits, E. 26.01.2012. The impact of speed cameras on road safety on Tallinn-Tartu highway Unpublished interview with an expert. In the author's possession, Vane, *supra nota* 41.

<sup>44</sup> Proses, *supra nota* 41.

that makes traffic more nervous. The expert notes that the traffic composition of the Tallinn-Tartu highway is so variegated that it favors the cars' need to overtake. Consequently, at least the main Estonian roads should be built so that there are two lanes in each direction of travel. Given the country's limited resources, Sirk<sup>45</sup> provides as an alternative option the possible direction in which Estonia could move – on existing main roads in some sections, to build additional lanes that allow road users to use them as bypass lanes. This ensures a safe way to pass a slower vehicle because the driver does not have to bypass through the reverse lane. In the opinion of the author of the article, based on the above analysis and taking into account the Estonian roads, for management of traffic compositions, imposing of driving restrictions should be considered for heavy trucks, (by dates, time etc.) which according to the Report of the European Committee<sup>46</sup> is used in a number of EU Member States (Germany, France, Switzerland, Spain, etc.)

Proses<sup>47</sup> calls into question the feasibility of raising the speed limit in summer on the basis now in force, where the speed limit is increased for short stretches. This results in a constant acceleration and deceleration to the maximum speed limit, which refers to a more nervous traffic picture. The experts maintain that due to the change of the composition and environment of traffic change, it is necessary to review the current speed limit policy. Nigol<sup>48</sup> complements that from the perspective of road users, the continuous changing of the speed limit creates confusion in the speed camera area because one never knows for sure what the maximum speed limit is. Nigol<sup>49</sup> feels that the maximum speeds should be lower, since it ensures the homogeneity of the traffic image – with a higher speed limit, road users will perform more overtakings.

Speed cameras, which are installed in the places, where in the summer the speed limit is raised, create confusion in people and cause unnecessary braking in the impact area of a speed camera. Kirsimäe<sup>50</sup> feels that there are conflicts in the principles of raising the speed limit and installation of speed cameras, because the speed limit is raised where there are few deaths over the years, so the traffic is safer and the speed cameras should be installed in sections, which are more dangerous than the others and therefore more in need of supervision.

---

<sup>45</sup> Sirk, *supra nota* 39.

<sup>46</sup> European Commission, "Driving Restrictions for Heavy Goods Vehicles in the European Union" (2010), <[ec.europa.eu/transport/road/studies/doc/2010\\_12\\_driving\\_restrictions\\_for\\_heavy\\_goods\\_vehicles\\_in\\_the\\_european\\_union.pdf](http://ec.europa.eu/transport/road/studies/doc/2010_12_driving_restrictions_for_heavy_goods_vehicles_in_the_european_union.pdf)> (21.08.2012).

<sup>47</sup> Proses, *supra nota* 41.

<sup>48</sup> Nigol, *supra nota* 39.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Kirsimäe, *supra nota* 39.



However, Vane and Sirk admit<sup>51</sup> that with the carriageway, the significant problem is due to the climate, as half of the year in Estonia, drivers can encounter unexpected slipperiness making driving more dangerous. Sirk<sup>52</sup> emphasizes the need to lay down the rule in Estonia that states the allowed rate of slipperiness in the carriageway to increase traffic safety. Guided by the opinions of experts and the taking as an example Finland's law, where in summer the maximum speed limit is 100 km/h and in winter 80 km/h, the author considers it reasonable to review the speed limit policy.

Sirk<sup>53</sup> brings out the fact that the average driving speed of the Tallinn-Tartu highway began to decline as early as 2007, after the traffic monitoring of the increased police patrols and in the period of implementation of speed cameras, the decline of the average speed has continued. The experts recognize that speed cameras are also accompanied by negative effects – at the end of their impact area, road users start to perform careless takeovers, which makes the traffic very nervous and dangerous.

The experts agree that the automatic speed surveillance should be further extended to the other roads of Estonia that will help reduce the number of road users who know the locations of speed cameras and who are able to drive in a more traffic abiding way in their impact area. However, Nigol, Ernits and Vane<sup>54</sup> consider it necessary to discuss and analyze with the experts in the field in which direction and in which principles to move in the implementation of the automatic speed monitoring as there are a number of options, which may inter alia, require legislative changes.

Proses, Sirk and Vane<sup>55</sup> believe that implementation of the speed cameras measuring the average travel speed is justified, in particular in multilane highways, where generally there is no need to exceed the maximum allowed speed. Sirk<sup>56</sup> finds that implementation of the relevant speed cameras in a single-lane carriageway makes the traffic even more nervous than before as the person performing the overtaking may not be confident in their average speed, which can result in significant speed reduction.

As regards to the driving speed, the experts consider it very important that road users should drive on the highway with as constant speed as possible, but for that to happen what must be liquidated are: the circumstances preventing the

---

<sup>51</sup> Vane, *supra nota* 41; Sirk, *supra nota* 39.

<sup>52</sup> Sirk, *supra nota* 39.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Nigol, *supra nota* 39; Ernits, *supra nota* 43; Vane, *supra nota* 41.

<sup>55</sup> Proses, *supra nota* 41; Sirk, *supra nota* 39; Vane, *supra nota* 41.

<sup>56</sup> Sirk, *supra nota* 39.



hectic non-motorized traffic on the same roadway with motor vehicles, unsafe performance of takeovers through the opposite lane, poor conditions of the carriageways and limited longitudinal visibility, including in intersections.

## 2.2. Speed cameras on ensuring traffic safety

Impact of speed cameras on road safety was analyzed on the basis of the available data: whether and to what extent speed cameras have had impacts on speed and on the number of speeders and traffic accidents with human casualties. In order to gain a comprehensive overview of the change in driving speeds on the Tallinn-Tartu highway, the analysis is based on the following metrics: average speed and V85. The data were analyzed using quantitative methods of analysis,<sup>57</sup> to explore the data in the area covered by speed cameras in Tallinn-Tartu highway as of 31.12.2011.

In 2011, the total number of speed cameras was 22, five of which are located in Jõgeva County and two in Harju County. The analysis has focused in particular on the data of Järva County, where in 2010 and 2011 there were 15 speed cameras. One speed camera of Harju County and five speed cameras of Jõgeva County began work in the year 2011. Consequently, detailed analysis of the data of the speed cameras of Harju County and Jõgeva County has been left out of the focus of the study, because there is no suitable hindsight between the years 2010 and 2011.

The analysis of the average speed was based on the data of the permanent counting points (PCP) mounted in Tallinn-Tartu road, the results of which are summarized in the travel statistics of both directions. The analysis is based on the data of the permanent counting points of the 34th kilometer (Kuivajõe), the 69th kilometer (Ussisoo), the 93rd kilometer (Mäeküla) and the 165th kilometer (Kärevere). Speed cameras are located on the Tallinn-Tartu highway (Harju, Järva and Jõgeva Counties) at kilometers 46.7 to 150.6, which is why the focus of the analysis of the average speed in particular is on closer analysis of the data of PCP's of Ussisoo and Mäeküla. The speed cameras nearest to the Ussisoo PCP are located within 1.2 km (67.8. km) and 3.5 km (72.5. km). The nearest speed camera to the Mäeküla PCP is located at 1.7 km away (94.7. km). In order to analyze the extent to which speed cameras produce effects outside their area of influence, the data of PCP of Kuivajõe and Kärevere were taken as the basis for comparison.

<sup>57</sup> Anderson, D., Sweeney, J. D. & Williams, A. T., "Statistics for Business and Economics (South Western Educational Publishing, 2007); Ayyub, B. & McCuen, R., *Probability, Statistics and Reliability for Engineers and Scientists* (Chapman & Hall, 2003); Montgomery, D. & Runger, G., *Applied Statistics and Probability for Engineers* (John Wiley & Sons Inc, 2010).

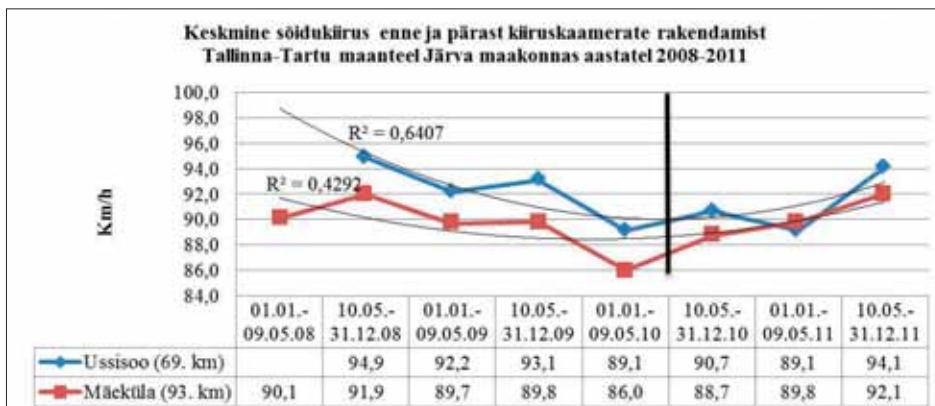


Figure 1. *The average speed before and after the implementation of speed cameras according to PCP's of Ussisoo and Mäeküla during the years 2008–2011*<sup>58</sup>

In investigating the effects of the speed cameras, the emotional state of the road users was not evaluated, neither was performed an in-depth analysis of others factors affecting road traffic safety (e.g., media, impact of campaigns, etc.) because they might not provide an adequate response to the impact of speed cameras on road safety. On providing thorough and objective explanations based on the official data source of the Estonian Road Administration and the Police and Border Guard Board, the systematization, processing, analysis and making general conclusions of which demanded a very large-scale work.

To obtain a more objective view, the data of the PCP's are compared before and after the installation of speed cameras on the Tallinn-Tartu road. The data showed that in 2008–2010 the average speed and V85 fell (see Figure 1 and 2). Figures 1 and 2 provide a suitable opportunity to analyze the dynamics of the average speed and V85 before and after implementation of speed cameras by comparable cycles. In the figures have been included the average speed and V85 trend lines in the form of square parabolas, which approximate the measurement results to the satisfactory extent (On Figure 1 determination coefficient 0.64 and 0.43 and on Figure 2 the determination coefficients are 0.57 and 0.36). A more detailed view of the statistical data shows that after the formal implementation of speed cameras on 10.05.2010 the average speed started moving upwards. Although the time series is not very long, it can be concluded on the basis of existing data, that as the downward trend of the average speed and V85 began in 2008, when there were not yet any speed cameras on the Tallinn-Tartu highway and from 2011, they have started to rise, the speed cameras have had no expected impact on the Tallinn-Tartu highway. To some extent the increase of the average speed and

<sup>58</sup> Permanent calculation points database of the Estonian Road Administration. 21.02.2012. Unpublished data. In the author's possession.

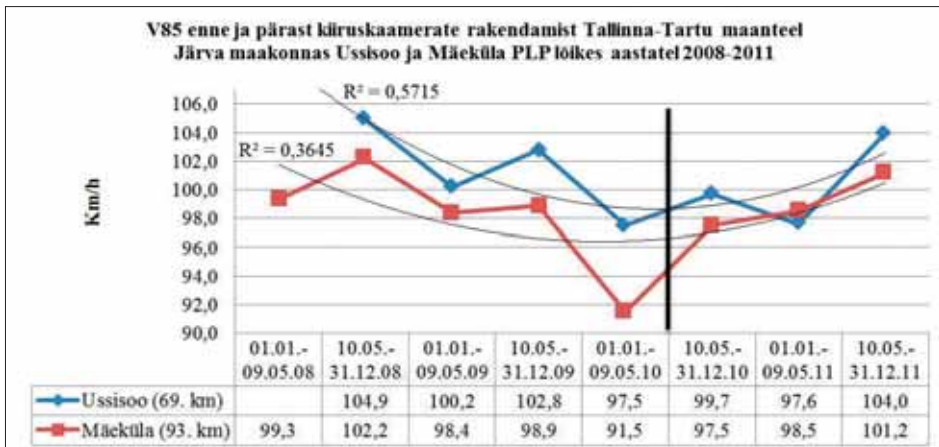


Figure 2. V85 before and after the implementation of speed cameras according to PCP's of Ussisoo and Mäeküla during the years 2008–2011

V85 may be due to other possible influencing factors, such as seasonally variable speed limits, road reconstruction and the like. The practice of other countries addressed in Chapter 2.2 shows the immediate and lasting effect regarding average speed and V85 after the installation of speed cameras, which provides a reasonable need to monitor the trends after the three- to five-year period of use, on the basis of which can be made more detailed conclusions.

The Ussisoo PCP data demonstrate variation in average driving speed and V85 across the years, which is affected by increasing the summer speed limit from 90 km/h to 100 km/h. The Mäeküla PCP is located immediately after the Mäo bypass, where in summer the maximum speed is 110 km/h. The Mäeküla PCP data indicate in the period 10.05.-31.12.2010 in comparison with the previous period a higher average speed and V85, which may be due to the fact that after the Mäo bypass the vehicle drivers do not reduce the speed enough. Between 2008 and 2011, the maximum speed near Mäeküla PCP in the summer was 100 km/h.

Speed cameras were formally implemented on 10.05.2010, but the drivers were able to see the speed cameras on the road already in July, 2009.<sup>59</sup> In the period 15.02.–05.09.2010 a notification letter was sent to speeders about the exceeded speed limit.<sup>60</sup> Consequently, it cannot be ruled out that in this period the speed

<sup>59</sup> Reismann, T., „Tänasest alustatakse katsemõetmistöid esimese statsionaarse kiiruskaamera- raga”, Estonian Road Administration website, 07.07.2009, <[www.mnt.ee/index.php?id=11114](http://www.mnt.ee/index.php?id=11114)> (12.12.2011)

<sup>60</sup> Loide, M., „Kiiruskaameratega fikseeritud kiiruseületamisele järgneb tänasest teavituskiri”, Police and Border Guard Board website, 15.02.2010, <[www.politsei.ee/et/pressile/uudiste-arhiiv/uudis.dot?id=34495](http://www.politsei.ee/et/pressile/uudiste-arhiiv/uudis.dot?id=34495)> (12.12.2011).

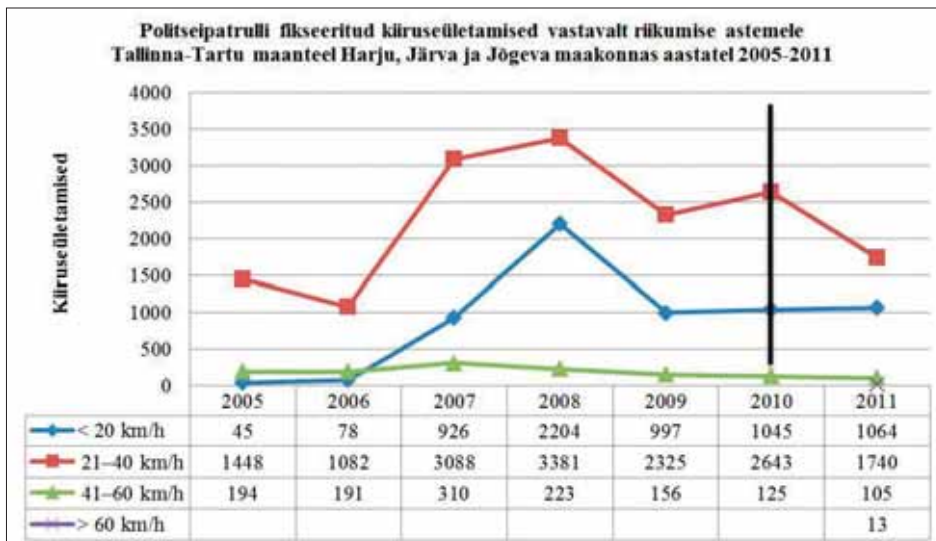


Figure 3. *The exceeding of the speed limit recorded by the Police Patrol according to the degree of violation in the Tallinn-Tartu highway in Harju, Järva and Jõgeva County in 2005–2011<sup>61</sup>*

cameras could have had an impact on reduction of the average speed and V85. The subsequent increase in the average speed and V85 may refer to the short-term impact of speed cameras.

To ensure traffic safety on the Tallinn-Tartu highway, it is necessary for police patrol to perform speed monitoring in the stretches between speed cameras. The Police and Border Guard Board does not collect the police patrol speed monitoring data in such detail that would allow for in-depth analysis, which is why the analysis is based only on the total number of speeders recorded by the police patrol. With the new traffic law, the ranges of the exceeded driving speeds changed in 2011, resulting in adding of those exceeding 60 km/h, which in earlier years was calculated among those exceeding the 41 km/h speed. The data of the speed recorded by the police patrol show that in 2009 the number of speeders decreased on the Tallinn-Tartu highway in all stages of the violation and remained relatively stable between 2010 and 2011. By way of exception, a significant decrease took place in the 2011 among those exceeding 21–40 km/h (see Figure 3).

Compared to the data of the year 2009, the volume of speed recorded by the police patrol in Järva County in 2010 increased by 202%, but in 2011 the volume

<sup>61</sup> Police and Border Guard Police Patrol speed monitoring database. 23.01.2012. Unpublished data. In the author's possession.

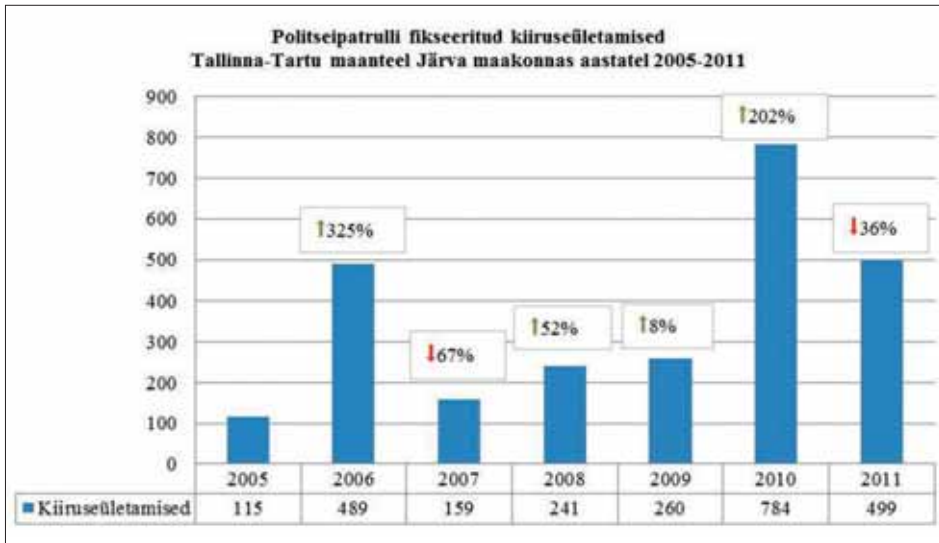


Figure 4. *The exceeding of the speed limit recorded by the Police Patrol on the Tallinn-Tartu highway in Järva County in 2005–2011*<sup>62</sup>

was decreased by 36% compared to 2010, surpassing still about twice the average of the years 2007–2009 (see Figure 4).

The data of speeding recorded by police patrols suggest that in Järva County in the area of speed cameras the police speed monitoring has significantly decreased (by 36%), but still exceeds the level that was there before the installation of the cameras. From the perspective of road safety, in addition to the technical elements, it is very important that the visibility of the police patrol is sufficient in the traffic scene. The principle of implementation of traffic surveillance combined with the police patrol and the speed camera was supported by the experts, on whose assessment, the police activity disciplines road users in the places where the effect of technical resources is limited.

Figure 5 shows that in 2011, the number of the road users exceeding the maximum speed by 21 to 40 km/h was reduced significantly, but at the same time, the number of the road users exceeding the maximum speed up to 20 km/h continued to increase. It is not clear what has caused the reduction of speeding between 21–40 km/h during the year 2011, but it can be assumed that this was caused by the significantly increased activity of police patrols at recording the exceeding of speed limit.

<sup>62</sup> *Ibid.*

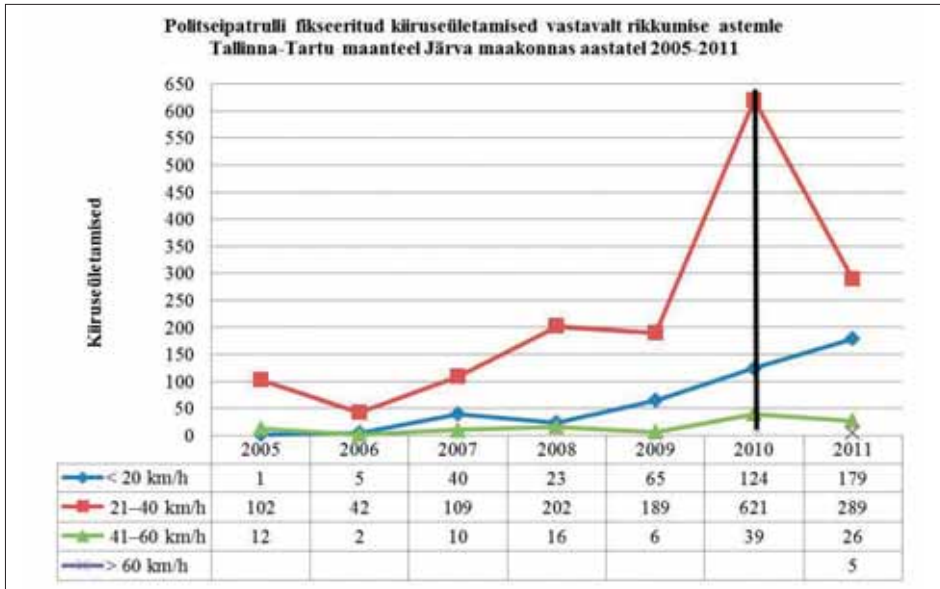


Figure 5. The speed recorded by the police patrol according to the degree of violation on the Tallinn-Tartu highway in J rva County in 2005-2011<sup>63</sup>

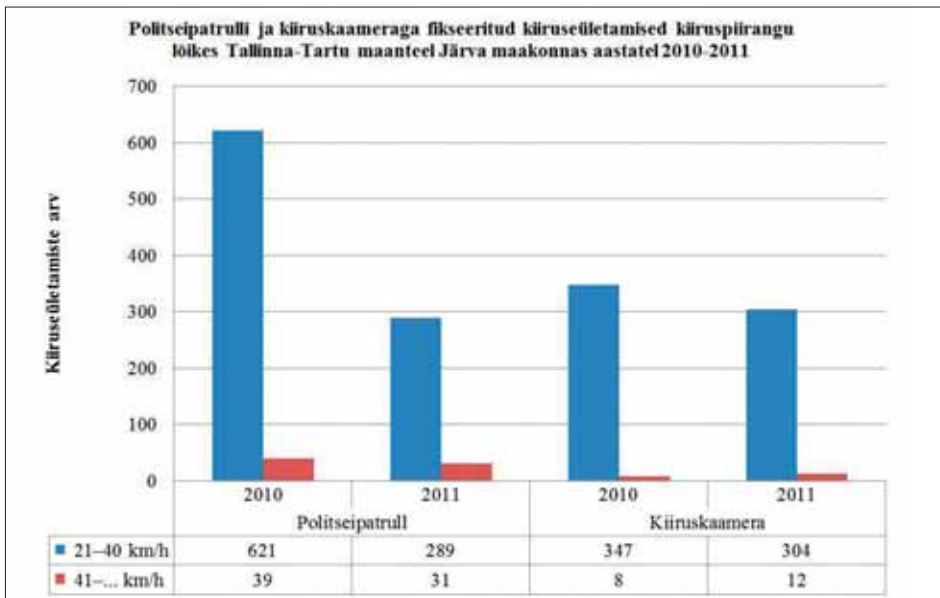


Figure 6. Speeding by up to 20 km/h above the maximum speed limit recorded with speed cameras on the Tallinn-Tartu highway in J rva County in 2010-2011<sup>64</sup>

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Ibid.

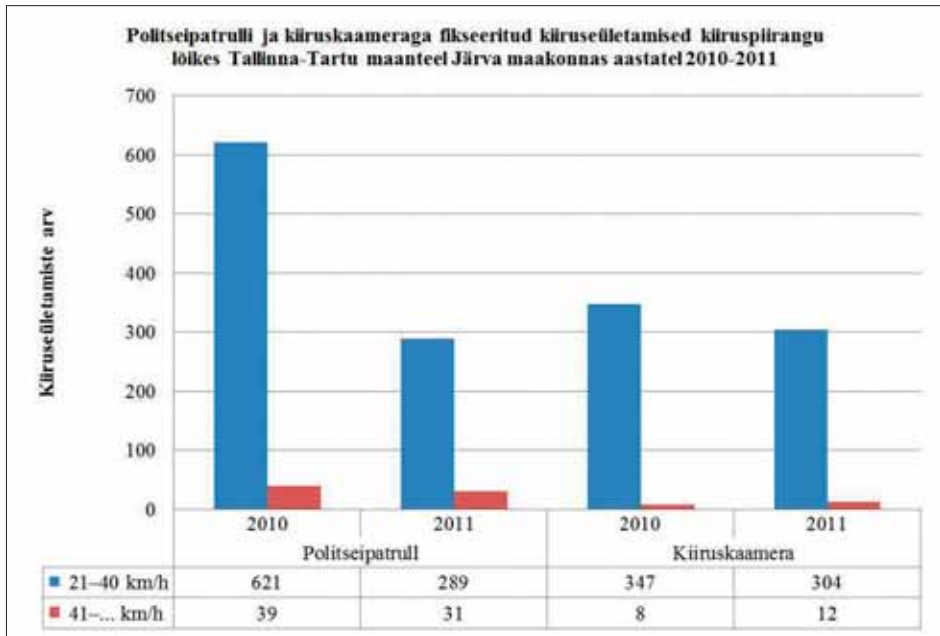


Figure 7. *The exceeding of the speed limit recorded by the police patrol and the speed cameras by speed limits on the Tallinn-Tartu highway in Järva County in 2010–2011*<sup>65</sup>

In order to get a more detailed overview of the major share of speeding, the numbers of those exceeding 3–6 km/h were taken out. The data of speed recorded by speed cameras in Järva County show that in 2010, the maximum driving speed was exceeded by 3–6 km/h by 57% of the road users and in 2011, the respective figure was 71%, which indicates that the drivers are driving above the speed limit by 5–10 km/h faster according to the speedometer (see Figure 6). It also indicates that the number of speeders badly violating the speed limit (over 21 km/h) has started to go down.

Figure 7 brings out the speed recorded by police patrols and speed cameras in the view of those exceeding the maximum speed by 21–40 km/h and more than 41 km/h. In Järva County, in 2010 were recorded 347 speeding violations by speed cameras among those exceeding the speed by 21–40 km/h (police patrol 621) and in 2011, respectively 304 speeding violations (police patrol 289). In 2010, the speed cameras recorded 8 speeding violations (police patrol 39) of those exceeding the speed limit over 41 km/h and in 2011 respectively 12 speeding violations (police patrol 31) (see Figure 7).

<sup>65</sup> *Ibid.*



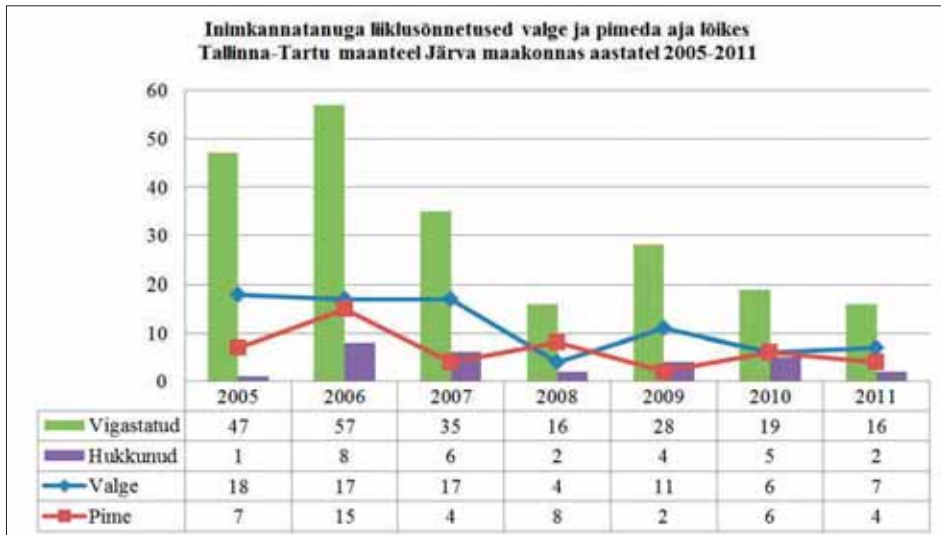


Figure 8. *The traffic accidents with human victims by daylight and night time on the Tallinn-Tartu highway in Järva County in 2005–2011*<sup>66</sup>

The speeding data recorded by speed cameras and police patrols suggest that drivers are exceeding the speed limits in the area between speed cameras in Järva County as much or even more, which indicates that the drivers are trying to bypass and gain back the so-called lost time.

In the years 2005–2011, in Järva County there was recorded a total of 126 traffic accidents with human victims which killed 28 and injured 218 people. The total number of injuries and deaths is higher than the number of the accidents with human victims; in a traffic accident generally more than one person is killed or injured. 63% of all the traffic accidents with human victims occurred during daylight and 37% of all traffic accidents with human victims occurred at night-time. In the years 2005–2011, the most accidents with human victims occurred in the summer and autumn months, 35 and 37, respectively and in the winter and spring months, 29 and 25, respectively. Figure 8 shows that since 2007, the number of traffic accidents with human victims has decreased significantly and over the years 2008–2011, it has remained at the same level with 11–13 victims.

Based on official statistics collected, it can be concluded that speed cameras have not had the expected impact on the traffic accidents with human victims in Järva County, as these figures have remained at the level of 2008, when there were no speed cameras. In dangerous stretches, the main causes of traffic accidents with

<sup>66</sup> The database of road accident with human victims of the Estonian Road Administration. 31.01.2012. Unpublished data. In the author’s possession.



human victims are collisions with oncoming motor vehicles or driving off the road.<sup>67</sup> These reasons lead to the conclusion that road accidents are related to overtaking, which on the Tallinn-Tartu road is dangerous as it has to be performed through the opposite direction lane. The expert assessment states that the traffic composition of the Tallinn-Tartu highway is so variegated that it favors the cars' need to overtake.

No categorized overview of the causes of traffic accidents, which would allow the filtering out of the traffic accidents caused by speeding, is kept in Estonia. At the same time, the long-term time series (2005–2011) shows that the percentage of traffic accidents was fairly stable during the selected period - so one can make conclusions of sufficient certainty on the basis of a shorter period of data. The same can be said regarding the speed cameras dataset, that although the 19 months of data do not allow for making conclusions of the accuracy comparable with the results of an extensive research, the volume of the dataset is sufficient to investigate the impact of speed cameras on traffic accidents with human victims.

### 2.3. Proposals for increasing road safety and implementing speed cameras more effectively

Expert interviews and quantitative analysis identified a number of opportunities to improve safety on the Tallinn-Tartu highway and to more efficiently manage speed cameras. Determining the leading proposals is based on the nature of the problem/shortfall and its inclusion in the administrative area of the relevant agency. Based on the results of analysis, six proposals are presented in tabular form:

Table 1. *Summary proposals, expected results and the leaders in increasing the traffic safety on the Tallinn-Tartu highway.*

PROPOSAL	EXPECTED RESULT	LEADERS
1. To further analyze and confirm the basic principles of implementation and installation of speed cameras.	Helps to ensure a prudent, transparent and coordinated decision-making process in using limited government resources.	Ministry of Economic Affairs and Communications Ministry of the Interior
2. To analyze and, if necessary, re-evaluate the conditions and procedure of increasing the maximum permitted speed.	Helps to ensure more peaceful traffic on the main roads.	Ministry of Economic Affairs and Communications

<sup>67</sup> *Ibid.*

<p>3. To analyze in terms of road safety the risk factors of slow vehicle drivers on the Estonian roads, where appropriate, to respectively amend the legislation governing traffic.</p>	<p>Helps to reduce the proportion of unduly slow vehicles in the traffic.</p>	<p>Ministry of the Interior Ministry of Economic Affairs and Communications</p>
<p>4. To develop a system for recording accidents, which records in detail the circumstances of the accident</p>	<p>Allows to find out in more detail the causes of traffic accidents with human victims and to plan for countermeasures to increase traffic safety.</p>	<p>Ministry of Economic Affairs and Communications Police and Border Guard Board Ministry of Social Affairs Statistical Office</p>
<p>5. To create and establish a mechanism for directing the collected speeding fines to a dedicated budget.</p>	<p>Helps to ensure stable funding and planning of investment in the field of road safety.</p>	<p>Ministry of Economic Affairs and Communications Ministry of the Interior Ministry of Finance Ministry of Justice</p>
<p>6. To create a think tank consisting of road safety experts.</p>	<p>Allows better connecting of the practical knowledge and theoretical understanding to alleviate the concerns present in the traffic environment through the provision of specific solutions.</p>	<p>Ministry of Economic Affairs and Communications</p>

## Summary

The speed not corresponding to the traffic conditions is one of the most important causes of traffic accidents which must be controlled. There are several ways to reduce driving speed; one of them is using technical means.

Automatic speed monitoring and implementation has been analyzed and used by various countries for decades. The results of the studies conclude for the most part, that it is an effective speed monitoring measure that would improve traffic safety. National surveys show that the decrease of the number of speeders results in a decrease of the average travel speed, which in turn will increase the safety of road traffic through decreased traffic accidents with human victims.

The interviews provide a good opportunity to get to know the assessments of experts on how it is possible to increase road safety on the Tallinn-Tartu highway, how it should be done and how to more efficiently implement speed cameras. The interviewees agree that the automatic speed surveillance should be further extended to the other roads of Estonia and that will help reduce the number of road users who know the locations of speed cameras and who are able to drive in a more traffic abiding way in their impact area. Aside from road user behavior, even more attention requires improvement of the infrastructure of the road starting from the risky places of the existing roads all the way up to the building of new roads. As regards the driving speed, the experts considered it very important that road users would drive on a highway with as constant of a speed as possible, but for that must be liquidated the circumstances preventing it: an alarming number of non-motorized traffic on the same roadway with motor vehicles, unsafe performance of takeovers through the opposite lane, poor condition of carriageways and overly limited longitudinal visibility, including in intersections.

The current Estonian practice of speed cameras has not had the expected impact on the average speed, V85 and traffic accidents with human victims. Consequently, the situation in road safety requires a serious analysis - modification of the existing policies and measures, which are more appropriate to the Estonian traffic environment.

The practice of the other countries has demonstrated the immediate impact of speed cameras lasting for years. A study conducted in England<sup>68</sup> revealed a positive impact of speed cameras – the speed cameras that had been operating

---

<sup>68</sup> Gains, A., *et al.*, „The National Safety Camera Programme: Four-year Evaluation Report” (2005), <[www2.dft.gov.uk/pgr/roadsafety/speedmanagement/nscp/nscp/coll\\_the Nationalsafetycamera-prog/ationalsafetycameraprogr4598.pdf](http://www2.dft.gov.uk/pgr/roadsafety/speedmanagement/nscp/nscp/coll_the Nationalsafetycamera-prog/ationalsafetycameraprogr4598.pdf)> (07.01.2012).

longer showed better results compared to the speed cameras having worked for a shorter time. The above gives a reasonable expectation to the growing impact on the road safety of the speed cameras installed on the Tallinn-Tartu highway.

It is also necessary to continue to perform the cost-benefit analysis of the introduction of speed cameras, which builds on recent data on the assessment of economic damage of traffic accidents. From the perspective of speed cameras, a more thorough analysis is required to evaluate the possibilities of implementation of speed cameras measuring the average travel speed on the roads of Estonia. Speed cameras are an important measure, through which on one hand, the traffic violator is made to bear responsibility for the infringement, but on the other hand it is a consistent reminder that by exceeding the speed limit they jeopardize other road users.

The statistics provided in the article allow to make a number of important conclusions about the impact of speed cameras on road safety, on the background of which, the fact has to be taken into account that the volume of data is quantitatively adequate to carry out an impact study but too modest to make far-reaching conclusions. However, from the point of view of road safety, it is important to analyze the traffic situation on a regular basis and on that basis, to provide suggestions and to improve the current practice. Consequently, it is necessary to continue to monitor the trends in the three to five year usage period, on the basis of which more detailed conclusions can be made on the impact of speed cameras on the Tallinn-Tartu highway.

## **Recommendations**

The main problem addressed is the influence that automated speed enforcement has on road safety. The objective of this article is to identify the impact of speed cameras on traffic safety on the Tallinn-Tartu highway and to present proposals on how to improve traffic safety and the efficiency of speed camera management.

The author used both qualitative and quantitative research methods. Case study strategy is used as a research strategy. As a result of expert interviews and quantitative analysis the following suggestions are presented to amend traffic safety and efficiency of speed camera implementation on the Tallinn-Tartu highway.

Further analyze and validate the basic principles of implementation and installation of speed cameras, which will help ensure prudent, transparent and coordinated decision-making in the use of limited resources.

Analyze and if necessary, re-evaluate principles of current speed limits and apply speed limits which help assure traffic safety.

Analyze the risk factor of slow drivers on the main roads of Estonia, to determine the necessity of renewing the legislation, which helps control their proportion in traffic.

Develop a traffic accident registration system where the details of collisions are being stored for in-depth analysis and statistics, which help identify the causes of conflicts resulting in human casualties and to plan countermeasures.

Create and enforce a system that directs fines collected by speed cameras to improve traffic safety, which ensures steady funding and therefore consistent development.

Create a think tank of traffic safety experts, which will enable better communication/co-operation of different institutions, therefore linking practical knowledge and theoretical understandings of traffic environment concerns, problems and solutions.

## Kokkuvõte

### Kiiruskaamerate mõju liiklusohutusele Tallinna–Tartu maanteel

*Märksõnad:* kiiruseületamine, sõidukiiruse ohjeldamine, liiklusohutus, liiklusõnnetus, kiiruskaamera, automaatne kiirusjärelvalve, keskmine sõidukiirus, automatiseeritud sõidukiiruse kontroll

Antud artikkel põhineb magistritööl „Kiiruskaamerate mõju liiklusohutusele Tallinna–Tartu maanteel”, mis on kaitstud 2012. aasta suvel Sisekaitseakadeemias, juhendajad prof Helmo Käerdi ja Siim Vaikmaa.

Liiklusturvalisuse suurendamine on oluline teema Euroopa Liidus, kus iga aasta seatakse üha ambitsioonikamaid sihte, mida tuleb riikidel saavutama hakata. Aastatel 2003 ja 2010 püstitati kvantitatiivsed eesmärgid: parandada oluliselt liiklusohutust ja vähendada liiklusõnnetustes hukkunute arvu 2010. aastaks 50% võrra ning aastaks 2020 vähendada liiklusõnnetustest tingitud surmajuhtumite koguarvu samuti 50% võrra. Aastal 1991 tõusis Eestis liikluses hukkunute arv 491 inimeseni ning vigastatute arv 2175 inimeseni, millest tulenevalt hakati senisest rohkem panustama liiklusturvalisuse suurendamisse.

Liiklusohutuse suurendamise eesmärgist ajendatuna juhitakse Eestis riiklikul tasemel liiklusohutusosalast tegevust Eesti rahvusliku liiklusohutusprogrammi 2003–2015 alusel. Eesti on seadnud strateegilise eesmärgi vähendada 2015. aastaks liiklussurmade arvu võrreldes 2008.–2010. aastate liiklussurmade keskmise arvuga kuni 75 inimeseni aastas ja vigastatute arvu 2013.–2015. aasta keskmise väärtusena kuni 1500 inimeseni. Nende eesmärkideni jõudmine nõuab nii inimeste suhtumise muutumist, mõjusamate meetmete rakendamist kui ka rahalisi vahendeid.

EL-s püstitatud selgete mõõdetavate eesmärkide saavutamiseks võeti vastu otsus rakendada esialgu Tallinna–Tartu maanteel kiiruskaamerad, mis pidid sealset liiklust aitama rahulikumaks muuta. Välisriikide kogemused näitavad automaatselt kiirusjärelvalvest saadud positiivseid tulemusi, kuid alati ei pruugi see nii olla, mistõttu on igal riigil vaja eraldi analüüsida uute süsteemide mõju olemasolevale liikluskeskkonnale ja selles osalevatele liiklejatele.

Riiklikul tasemel on eesmärgiks seatud laiendada kiiruskaamerate katteala ka teistele Eesti põhimaanteedele. Automaatne kiirusekontroll rakendati alates 22.12.2010 Tallinn–Pärnu–Ikla maanteel ja alates 22.08.2012 Tallinna–Narva maanteel. Samas ei ole põhjalikke analüüse esimeste kiiruskaamerate rakendamisest veel tehtud, mistõttu tuleb analüüsida nii senist praktikat kui ka seatavaid

eesmärke. Uurimuse eesmärk on välja selgitada kiiruskaamerate mõju liiklusohutusele Tallinna–Tartu maanteel ning esitada ettepanekud liiklusturvalisuse suurendamiseks ja kiiruskaamerate töö tõhusamaks korraldamiseks.

Intervjuud andsid hea võimaluse teada saada ekspertide hinnanguid, kuidas saaks ja tuleks liiklusohutust Tallinna–Tartu maanteel suurendada ning kuidas kiiruskaamerasid tõhusamalt rakendada. Intervjueeritavad on üksmeelel, et automaatset kiirusjärelvalvet tuleb Eesti maanteedele veelgi rohkem laiendada, mis aitab vähendada nende liiklejate arvu, kellel on kiiruskaamerate asukohad selged ning kes oskavad nende mõjualas sõita liikluskuulekamalt. Liikleja käitumise kõrval vajab veelgi enam tähelepanu maantee infrastruktuuri parandamine alates olemasolevate teede ohukohtade likvideerimisest kuni uute sõiduteede ehitamiseni välja. Ekspertid pidasid sõidukiiruse juures väga oluliseks, et liiklejad sõidaksid maanteel võimalikult ühtlase sõidukiirusega, kuid selleks tuleb likvideerida seda takistavad asjaolud: ärevaks tegev kergliiklejate liiklemine mootorsõidukitega samal sõiduteel, liiklusohulik vastassuunavööndi kaudu möödasõidu sooritamine, sõiduteede halb seisukord ja liialt piiratud pikinähtavus, sh ristmikel.

Samuti on vajalik edaspidi teha kiiruskaamerate kasutuselevõtmise tasuvusanalüüs, milles toetutakse uuematele andmetele liiklusõnnetuste majandusliku kahju hindamise kohta. Kiiruskaamerate poolelt vajab põhjalikumat analüüsimist keskmist sõidukiirust mõõtvate kiiruskaamerate rakendamise võimalused Eesti maanteedel. Kiiruskaamerad on oluline meede, mille kaudu ühelt poolt pannakse liiklusrikkuja kandma vastutust oma rikkumise eest, kuid teiselt poolt tuletatakse järjepidevalt meelde, et kiiruse ületamisega seatakse ohtu ka teised liiklejad.

*Mari Draba*

Estonian Academy of Security Sciences

Kase, 61, Tallinn, 12012, Estonia

E-mail: mari.draba@eesti.ee

## **Patrulltegevuse simulatsioon: patrullide arvu, tegevuskeskkonna ja patrulltegevuse teenustaseme seose modelleerimine**

Karel Aru

*Tartu Ülikool, matemaatika- informaatikateaduskond, matemaatilise statistika instituut, finants- ja kindlustusmatemaatika eriala, magistrant*

Marilis Sepp

*Tartu Ülikool, õigusteaduskond, avaliku õiguse instituut, doktorant*

**Märksõnad:** *patrulltegevus, modelleerimine, korrakaitse, avalik kord, simulatsioonid*

### **Sissejuhatus**

Definitsiooni kohaselt on patrulltegevus politsei korrakaitseline meede, mis on suunatud avaliku korra ja ühiskondliku turvalisuse kaitsmisele, süütegude tõkestamisele ja õnnetusjuhtumite ennetamisele ning väljakutsete teenindamisele.<sup>1</sup> Piiratud ressursside tingimustes on üha aktuaalsem küsimus, millises mahus patrulliressursiga on võimalik millisel tasemel patrulliteenust pakkuda ehk kuidas objektiivselt põhjendada korrakaitse patrullide ressurssivajadust ja mõista seoseid pakutava patrulliteenuse väljundiga.

Nagu ka definitsioonist ilmneb, on patrulltegevus oma olemuselt keeruline teenuste kompleks, kus alamteenused on omavahel tugevalt põimunud ning seetõttu on kompleksse ressurssivajaduse analüütiline ja teaduslik põhjendamine üsnagi keerukas. Kogumikus *Sisekaitseakadeemia Toimetised 2011* (10) avaldatud Raul Savimaa jt artiklis „Protsesside ja ilmneva käitumise modelleerimine siseturvalisuse valdkonnas” on vaadeldud põhjalikult erinevaid lähenemisi protsesside modelleerimiseks suurtes organisatsioonides. Üheks võimaluseks on patrulltegevuse pakutavad teenused tükeldada sõltumatuteks alamteenusteks ja seejärel

---

<sup>1</sup> Patrulltegevuse Kord, Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 01.01.2010 käskkiri nr 38.



hinnata iga alamteenuse jaoks vajaminevat ressursi eraldi. Taolise metoodika peamiseks miinuseks on aga asjaolu, et väljakutsete puhul on oluliseks teenuse kvaliteedi näitajaks ooteaeg, mis on otseselt sõltuvuses kogu olemasolevast ressursist ning seetõttu on seda eraldiseisvaks teenuseks keeruline tükeldada. Käesoleva artikli eesmärk on mastaapsem lähenemine, kus üritatakse mudeldada kogu patrulltegevust komplekselt. Eesmärgiks on mudelile luua rakendus, mis simuleeriks etteantud ressursile vastavalt tõenäolisi patrulltegevuse stsenaariume „tööpõllul” ning talletaks tulemused erinevate alamteenuste kvaliteedi- ning kvantiteedimõõdikute näol, luues sedaviisi otsese seose koguressursi ja teenustaseme vahel. Seeläbi saabki vajaminevat ressursivajadust põhjendada läbi soovitava teenustaseme ehk teenuse kvaliteedi- ja/või kvantiteedimõõdikute.

Ideaaljuhul tähendab see, et Siseministeeriumi valitsemisala arengukava ja ressursivajaduse kavandamisel modelleeritakse soovitud lahendused ja võimalikud alternatiivid mudeli kaudu, salvestatakse erinevate väljavõtetenähtude ning saadud tulemeid kasutatakse nii patrulltegevuse lühi- kui pikaajalisel planeerimisel, sh nii tegevuskavade kui eelarvetaotluste põhjendamisel ning illustreerimisel. Ministeeriumi tasemel strateegilisel planeerimisel tuleb mudeli kasutamise lisaväärtus esile siis, kui suudetakse põhjendada mudeli usaldusväärsust ja saab näidata, et mudel kirjeldab adekvaatselt eesmärke ja teenustega seotud protsesse ja ressursivajadusi. Sel juhul on võimalik ka demonstreerida, mis läheb täiendava ressursi saamisel organsitsiooni tegevuses paremaks ning milliste teenustaseme parameetritega tuleb arvestada ressursside ümberjaotamisel.<sup>2</sup>

Käesolev artikkel on oma olemuselt rakendust loov uurimus (*design research*), mille põhieesmärgiks on välja töötada mudel, mis kirjeldaks võimalikult täpselt protsesse ja toiminguid patrulltegevuses, nendeks kuluvat aega, nende omavahelisi seoseid, prioriteete ja muid olulisi karakteristikuid. Loodav mudel on aluseks simulatsioonile, mille abil on võimalik analüüsida patrulltegevuse toimimist ajas dünaamiliselt ning hinnata niiviisi teenustaset läbi erinevate mõõdikute. Artikkel on kirjutatud konkreetse probleemi – patrullide ressursivajaduse põhjendamine – keskselt ning selles keskendutakse eelkõige vastava mudeli välja töötamisel ilmnevatele sisulistele probleemidele lahenduste otsimisele. Artikkel põhjendab innovaatilise mudeli ning simulatsioonimeetodite kasu taolise, küllaltki kompleksse teenustekomplekti kirjeldamiseks ja analüüsimiseks ning annab hulgaliselt ideid ja julgust analoogiliste meetodite kasutamiseks sarnastes ülesannetes.

Esimeses peatükis on lühidalt kirjeldatud modelleerimise ja simuleerimise teoreetilisi aluseid, uuritud erinevate autorite seisukohti baasmudeli valimisel. Tei-

<sup>2</sup> Savimaa, R., Tenno, A. ja Moora, P., „Protsesside ja ilmneva käitumise modelleerimine siseturvalisuse valdkonnas”, 10 *Sisekaitseakadeemia Toimetised* (2011), 40–65.

ses peatükis on toodud uuritava probleemi püstitus, loodava mudeli eesmärgid ja selle kujundamine. Samuti on põhjendatud simulatsioonimeetodite kasutamist mudeli realiseerimisel. Alapeatükkides on välja toodud mudeli erinevad komponendid, nende omavahelised interaktsioonid, modelleerimisel fikseeritud eeldused ning võimalikud probleemkohad ja alternatiivid. Kolmandas peatükis on tutvustatud mudeli võimalikku rakendust. Kasutusvõimaluste illustreerimiseks on viimases osas läbi tehtud üks konkreetne näide ehk loodud mudeli üks rakendus antud eeldustel.

## 1. Patrulltegevuse modelleerimise teoreetilised alused

### 1.1. Matemaatilise modelleerimise ja simulatsiooni mõiste

Matemaatiline modelleerimine on tänapäeval väga levinud tehnika, kus matemaatiliste terminite ja seoste abil kirjeldatakse ära mõni protsess, nähtus, süsteem või nende kogum.<sup>3</sup> Matemaatilised mudelid on enamlevinud loodusteadustes (füüsika, keemia jne), aga ka sotsiaalteadustes (majandus, psühholoogia jne).

Käesolevas töös juhendatakse Robert Roseni modelleerimise käsitlusest (nn *Rosen's Modeling Relation*), mis pärineb juba 1960-ndaist ja on palju tsiteeritud.<sup>4</sup> Ta nimetab tegelikku, reaalselt eksisteerivat süsteemi *materiaalseks süsteemiks* (*material system*). *Loomulik süsteem* ehk *looduslik süsteem* (*natural system*) on materiaalse süsteemi subjektiivselt defineeritud alamhulk või abstraktsioon, mis põhineb meie sensorsetel tajudel ning mõtteprotsessidel – tajuühikute vahel moodustuvad automaatselt seosed, mistõttu tunnetame *põhjuslikkuse* (*causality*) olemasolu universumis. Seega juba loomulik süsteem on uurija poolt aktiivselt valitud. Seetõttu on modelleerimine alati ka kunst, mitte ainult puhas teadus: modelleerija valib ise, millised formaalse süsteemi ehk mudeli elemendid panna vastavusse loomuliku süsteemi elementidega. Ehk loomulik süsteem kodeeritakse formaalseks süsteemiks, proovides säilitada kooskõla kahe süsteemi vahel: formaalses süsteemis viiakse vastavalt tuletusreeglitele läbi teisendused, saades tulemuseks ennustused loomuliku süsteemi kohta; dekodeeritakse need ennustused ja võrreldakse loomulikus süsteemis toimuvaga. Üritades vähendada modelleerija rolli, proovib teaduslik meetod muuhulgas vähendada meelte subjektiivsust, kasutades mõõteriistu ning omistades tajutavale kvantitatiivseid väärtusi.

Terminid *mudel* tuleb üha enam mõista kui (*reaalse*) *süsteemi mudelit*, mille eesmärgiks on teooria poolt süsteemi kohta tehtud eelduste ja oletuste konkretiseerimine, spetsifitseerimine ja/või ligikaudne realiseerimine. Mudeli loomisel

<sup>3</sup> Gershenfeld, N., *The Nature of Mathematical Modeling* (Cambridge University Press, 1998).

<sup>4</sup> Rosen, R., "On Analogous Systems", 30 *Bulletin of Mathematical Biophysics* (1968), 481–492.

kaasatakse eelkõige huvipakkuva süsteemi need aspektid, mis tunduvad olevat olulised, jättes aja, raha ning teadmiste piiratud tõttu välja tõenäoliselt vähem tähtsad tegurid. Selles mõttes võib pidada heaks mudelit, mis esitab vaadeldava probleemi põhiolemuse, meid huvitava käitumise nii lihtsalt kui võimalik. Teisalt on siiski ka täpsus reaalsuse kirjeldamisel ning ennustamisel üks mudeli headuse mõõdupuudest.<sup>5</sup>

Simulatsioon on mingi protsessi või süsteemi toimimise imiteerimine ajas.<sup>6</sup> Selleks, et mingit reaalselt protsessi või süsteemi saaks simuleerida, peab eelnevalt olema loodud mudel, mis huvipakkuvat protsessi või süsteemi kirjeldaks. Siinjuures on oluline teha vahet, et vastav mudel esindab süsteemi või protsessi ennast, aga simulatsioon selle toimimist ajas.

Erinevad teadusharud (bioloogiast mehhaanilise füüsikani) kasutavad agendipõhiseid simulatsioone (*agent-based simulatsioon* – ABS), et püüda kinni eraldi seisvate osade käitumine ning nende vahelised interaktsioonid huvipakkuvas suuremas süsteemis. Agentide käitumine, nende omavaheline ning keskkonnaga suhtlemine modelleeritakse ja simuleeritakse ABS-s multiagentsüsteemina (*multi-agent system* – MAS).<sup>7</sup>

Seega matemaatiline mudel võib aidata patrulltegevust kui modelleeritavat süsteemi paremini mõista ja selle eri komponentide mõju uurida ning käitumist prognoosida. Seejuures peaks valitud mudel kirjeldama patrulltegevust piisavalt täpselt, kuid samas olema piisavalt hoomatav. Multiagentsimulatsioon võimaldab simuleeritava süsteemi igale osale (näiteks patrull) vastavusse panna agent, mille tulemusena saadav mudel vastab paremini tegelikkusele ja on samas ka kergemini mõistetav.

## 1.2. Varasemad patrulltegevuse uurimused

On ilmne, et patrullteenuse tase sõltub teenusesse suunatud ressursist – mida rohkem patrulle mingis piirkonnas korraga meedet rakendamas on, seda paremini on antud piirkonnas ühiskondlik turvalisus kaitstud. Patrulltegevuse kvantitatiivselt mõõdetavad mudelid on näidanud, et väljakutsete arvu kasvades suureneb vajadus patrullide järele, kuid mitte proportsionaalselt, st ei ole sobilik siduda väljakutsete arvu linearselt töökoormusega.

<sup>5</sup> Bailer-Jones, D. M., „Scientists’ Thoughts on Scientific Models”, 10 *Perspectives on Science* (2002), No 3, pp 275-301.

<sup>6</sup> Sokolowski, J. A. & Banks, C. M., *Principles of Modeling and Simulation* (Hoboken, NJ: Wiley, 2009), pp 6.

<sup>7</sup> Mostafa, H. & Bahgat, R., „The Agent Visualization System: A Graphical and Textual Representation for Multi-Agent Systems”, 4 *Information Visualization* (2005), No 2, p 83-94.

Patrulltegevuse matemaatiline modelleerimine tõusis päevakorda 1960–1970-ndatel, mil enamused neist toetusid St. Louis' politsei programmile<sup>8</sup> (sh IBM-i lahendus LEMRAS<sup>9</sup>) või Richard Larsoni poolt loodud programmile, mida kasutas New Yorgi, Los Angelese ja Rotterdami politsei, ning kõikide varasemate programmide võimalusi arvestavale Chaikeni ja Dormonti 1974. aasta patrullisõidukite paigutamise mudelile (PCAM).<sup>10</sup>

Chaiken ja Larson kirjutasid oma 1972. aasta artiklis matemaatilises modelleerimisest kui meetodist määramaks hädaabiteenistuste (*emergency service*) ressursipaigutus eesmärgiga tasakaalustada töökoormust. Patrullide paigutamise matemaatiline mudel pidi aitama otsustajatel: (1) määrata teenistuseks vajalike patrullide arvu, (2) paigutada patrulle, (3) kujundada patrullide tööpiirkondi nii väljakutsetele reageerimiseks kui patrullimiseks, (4) paigutada patrulle ümber ja (5) planeerida politseipatrullide ennetava tegevuse mustreid. Mudeli põhjal muudatusi tehes pidi olema võimalik vähendada väljakutsete teenindamise järjekordasid ja väljasõidu aega, tasakaalustada töökoormust patrullide vahel ning tõsta preventiivse patrullimise mahtu, kus vaja.<sup>11</sup>

Chaikeni ja Larsoni järgi iseloomustavad hädaabiteenistust juhuslikul ajal ja kohas üle linna toimuvad väljakutsed (mittehomogeenne Poissoni protsess), neile reageerivad üks või mitu mobiilset üksust (sõidukit) ja sündmuskohale jõudmise kiirus (negatiivne eksponentjaotus), mis on tegelik või tajutav teenuse kvaliteet. Kusjuures analüüsi mõttes on oluliselt erinev, kuidas kujundada patrulli piirkonna suurust või kuju, kui patrullisõidukil on fikseeritud asukoht (tuletõrje) või mobiilne asukoht (politsei). Viimase puhul tuleb lisaks kasutada tehnikaid asukoha ennustamiseks, milleks kasutatakse sõiduki asukoha määramise automaatsete süsteemide andmeid. Lisaks on oluline eristada väljakutse prioriteeti, st kas väljakutse on kiireloomuline, millele tuleb kohe reageerida või mida võib järjekorda panna. Näiteks võib mitte kiireloomuline väljakutse oodata isegi siis, kui mingi patrull on vaba, kuid mitte sündmuskoha lähedal. Kui väljakutsed „sekkuvad” pidevalt patrulli ennetavasse tegevusse, siis selline aja tükeldamine võib tähendada, et aega kvaliteetseks ehk kasutoovaks ennetustööks ei jää. Kui politseipatrullid kulutavad pea kogu oma aja väljakutsetele reageerimi-

<sup>8</sup> 1960-ndatest pärit mudeli kasutamisele kuni 2012 leiab kinnitust meediast. Allikas: Byers, C. & Hunn, D. „St. Louis police chief would cut districts, brass, to bolster street patrols”, *St. Louis Post-Dispatch*, 10.05.2012 <[www.stltoday.com/news/local/govt-and-politics/political-fix/st-louis-police-chief-would-cut-districts-brass-to-bolster/article\\_95a37bd2-99ec-11e1-8843-001a4bcf6878.html](http://www.stltoday.com/news/local/govt-and-politics/political-fix/st-louis-police-chief-would-cut-districts-brass-to-bolster/article_95a37bd2-99ec-11e1-8843-001a4bcf6878.html)> (05.11.2012).

<sup>9</sup> *Law Enforcement Manpower Resource Allocation System*.

<sup>10</sup> Chaiken, J. M. & Dormont, P. A., „Patrol Car Allocation Model: Background”, 24 *Management Science* (1978), No 12, pp 1280–1290.

<sup>11</sup> Chaiken, J. M. & Larson, R. C., „Methods for Allocating Urban Emergency Units: A Survey”, 19 *Management Science* (1972), No 4, part 2, pp 110–130.

sele, siis kannatab patrulli preventiivne funktsioon. Oluline on eristada nõ heidutavat patrullimist rutiinsetest sisemistest funktsioonidest nagu eriülesanded, puhkepauside pidamine, söömine, väljaõpe, varustuse hooldamine, kirjatöö. Viimased on seotud otseselt iga patrulliga, samal ajal, kui nõ väliskeskonnast tulevad väljakutsed või ärahoitavad rikkumised mitte. Chaiken ja Larson (1972) defineerisid patrulltegevuse süsteemi reeglite ja protseduuride kogumina, mis determineerivad:

- patrullide arvu mistahes erinevates ülesannetes ja ajal (võib sõltuda kellaaajast, nädalapäevast, aastaajast)
- patrullpolitseinike arv igas patrullis
- patrullimise piirkond või muster
- väljakutse prioriteedid ja neile reageerimise/ järjekorda seadmise reeglid
- igat juhtumit teenindanud patrullide arv ja liik<sup>12</sup>

Patrulltegevuse tulemusmõõdikute (ka patrulli teenustase või teenuse kvaliteedimõõdik) modifikatsioone on mitmeid. Enamasti käsitletakse peamise kvaliteedimõõdikuna ooteaega (hõlmab nii patrulli reageerimisaega kui väljakutsele sõidu aega), aga aega ka muudele tegevustele nagu preventiivne patrullimine<sup>13</sup> ja administratiivne tegevus. Praktiliseks on peetud kui mudel prognoosib väljakutsete arvu, teenindusaega, kui suur osakaal patrullidest on kinni (mõne väljakutsega võib olla hõivatud rohkem kui üks patrull) jm ootejärjekorra statistikat.<sup>14</sup> Näiteks mudel, mida kasutas St. Louis' politsei, võimaldas ennustada iga nelja tunni kohta, kui palju patrulle on vaja selleks, et ettenähtud ajaga ei jääks reageerimata üle 15% jaoskonna väljakutsetest ehk järjekorda ei panda ootele rohkem kui 15% väljakutsetest. Mudeleid on võimalik kasutada kahel viisil: (1) määrates patrullisõidukite arvu, arvutab mudel eelnevalt defineeritud teenustasememõõdikutele väärtused, (2) määrates maksimaalse või minimaalse oodatava teenustaseme, arvutab mudel selle teenustaseme pakkumiseks vajaliku patrulliressursi vastavas piirkonnas.<sup>15</sup>

Ilmselt seoses (geo)informaatika arenguga ja andmete elektroonsel kujul kättesaadavusega on patrulltegevuse modelleerimisel näha uut aktiveerumist selle sajandi esimesel kümnendil. Sacks (2000) täiustas klassikalisel järjekorratooriumi tuginevaid standardtulemusi lisades ruumilise komponendi ja lõi arvutirakenduse *The Decktop Hypercube*. See rakendus võimaldas joonistada patrullimispiirkondi kaardile ja hinnata tulemuslikkust. varieerides patrullisõidukite arvuga, patrullipiirkondade arvuga ja sellega, kuidas patrullimispiirkonnad on joonista-

<sup>12</sup> *Ibid*, pp 110–130.

<sup>13</sup> R. Larson kasutas näiteks preventsiionimõõdikuna patrullimise sagedust (kui sageli läbis patrull mingeid punkte preventiivse patrullimise käigus) ja patrullitunde suhtarvuna tänavakuritegevuse kohta. Analüüsimudeli ligikaudsed ennustused tuginesid geomeetrilise tõenäosuse leidmisele.

<sup>14</sup> Chaiken & Larson, "Methods", *supra nota* 11, p 115.

<sup>15</sup> Chaiken & Dormont, "Patrol car", *supra nota* 10, pp 1280–1290.

tud. Selles mudelis käsitleti patrullimise kvaliteedimõõdikutena (1) väljakutsele ooteaega (sh reageerimisaeg ja sõiduaeg), (2) ühtlast töökoormust kõigis vahetustes, mis tähendab lisaks ametnike võrdsemale kohtlemisele ka võrdset aega, mis jääb preventiivsele patrullimisele – agregeeritud patrullimise aeg võib sisaldada suuri erinevusi piirkondade vahel, (3) patrullimise sagedus, mis võib erinevates piirkondades olla erinev, (4) piirkonnaülesed väljakutsete teenindamised – tähelepanu oli sellel, et kogukonnakeskse politseitöö põhimõte, mis eeldab piirkonna head tundmist, ei toeta liiga sagedast oma piirkonnavälist teenindamist.<sup>16</sup>

Curtin, Hayslett-McCall ja Qiu (2010), integreerides geoinfosüsteemi (GIS) ja lineaarse programmeerimise, pakkusid patrullpiirkondade optimaalsemaks ruumiliseks jaotuseks uue meetodi (*Police Patrol Area Covering* – PPAC), mis hõlmas traditsioonilise maksimaalse katvuse ja innovaatilise nn varukatvuse mudelit. See pidi aitama tõhusamalt jaotada politsei piiratud ressursi, vähendama reageerimisaega ja hoidma aega kokku. Kuigi patrullpiirkondade piirid on ajalooliselt paigas, soovivad juhid käsitleda patrullpiirkondi üha paindlikumalt seoses ametnike hõivatusega, haigestumistega, suurüritustega või kogukonnakeskse politseitegevuse integreerimisega patrulltegevusse. Viimane nõuab hoopis sidusate kogukondade piire, millele kehtivad patrullpiirkonnad ei vasta.<sup>17</sup>

Place (2007) töötas välja simulatsiooni, mida sai kasutada strateegilisel tasemel patrulltegevuse organiseerimiseks ja töögraafikute tegemiseks. Oluliseks mõõdikuks seati, et väljakutsete teenindamisele ei tohi minna üle 35% tööajast (hinnati piirkonna patrullide summeeritud tööaega ühes tunnis). Seda selleks, et vahetuses oleks tagatud töökoormuse tasakaal väljakutsete ja kogukonnakeskse politseitegevuse (*community-oriented policing* – COP) vahel. Samuti, et oleks tagatud ühtlane ressurside jaotus ja sellele vastav võrdne teenustase erinevates politseijaoskondades. Place'i mudel (*Police Deployment Model* – PDM) võimaldas hinnata otsuste mõju kvantitatiivselt ehk seada tulemuseesmärke, teades eelarvekulusid.<sup>18</sup> Ka Pal ja Sinha (2002) tõestasid oma simulatsiooniga, et kujundades efektiivsemalt töögraafikut on võimalik säästa ja parendada tegevust.<sup>19</sup> Üldisel modelleerimisel toetuvad ka need hiljutised mudelid paljuski Chaikeni ja Larsoni patrulltegevuse kirjeldusele.

<sup>16</sup> Sacks, S. R., "Optimal Spatial Deployment of Police Patrol Cars", 18 *Social Science Computer Review* (2000), No 1, pp 40–55.

<sup>17</sup> Curtin, K.M., Hayslett-McCall, K. & Qiu, F., "Determining Optimal Police Patrol Areas with Maximal Covering and Backup Covering Location Models", 10 *Networks and Spatial Economics* (2010), 125–145.

<sup>18</sup> Place, J., "Evaluating police department policy decisions using a simulation model of sworn Office deployment", 9 *International Journal of Police Science & Management* (2007), No 4, pp 341–356.

<sup>19</sup> Pal, R. & Sinha, K., "Simulation Model for Evaluating and Improving Effectiveness of Freeway Service Patrol Programs", *Journal of Transportation Engineering* (2002), pp 355–365.

Eelpool on juba korduvalt rõhutatud patrulli ennetavat rolli, mis kerkis esile ratsionaalsele käitumisele tugineva kuritegevuse teooriaga, mille esimese tervikliku käsitluse töötas välja Gary Becker. Üks põhilisi Beckeri (1968) teooria järeldusi on, et kuritegevus väheneb, kui politsei kohalolek suureneb.<sup>20</sup> Tema uurimus tõstis äkiliselt huvi kriminaalse käitumise ökonoomika vastu, mida on käsitletud paljud uurijad nii ratsionaalse valiku teooria, rutiinse tegevuse teooria kui situatsioonilise kriminaalpreventsiooni teooria raames (nt Ehrlich, 1973; Cornish ja Clarke, 1986; Levitt, 1997; Felson ja Clarke, 1998; Short, Brantingham, Bertozzi ja Tita, 2010).<sup>21</sup> Braga ja Weisburd (2010) demonstreerisid, et probleemsete piirkondade patrullimine, mis on teada praktikas kui „kuumade kohtade” politseitegevus (*hot spot policing*), on tugev ja säästlik kriminaalpreventsiooni viis.<sup>22</sup> Et „kuumade kohtade” politseitegevus annab paremaid tulemusi kui juhuslik patrullimine, millel on vähe mõõdetavat mõju kuritegevusele, ei tekita vaidlust ja on teada 1970ndatest Kellingi preventiivse patrulli eksperimendist.<sup>23</sup> Samale järeldusele, et politseiametnike arvu suurenedes on „kuumade kohtade” politseitegevusel lineaarne efekt toimepandud kuritegudele ja juhusliku patrulli efekt on rohkem muutuv, jõudis Johnson (2009) politseipatrullitegevuse simulatsiooniga.<sup>24</sup> Kuigi see on vana idee, on seda praktikas sageli välditud või ei ole korralikult rakendatud. Käesoleva artikli seisukohast on eeltoodu oluline, sest kinnitab fakti, et patrullitegevuse arvukusel ja ennetusele pühendataval ajal on mõju õigusrikkumistele ja seeläbi turvalisusele. Antud artikli kontekstis jäetakse vaatluse alt välja, kuidas politseipatrulli mõju otseselt õigusrikkumiste ärahoidmisele hinnata ehk kui efektiivselt sisustatakse patrullitegevuses ennetusele pühendatavat aega. Küll aga põhjendab eeltoodu, miks patrullitegevuse modelleerimisel tuleb lisaks väljakutsete vahetule teenindamisele arvestada patrulli ajaga ennetustegevusele ja miks üldse selle küsimusega, kui palju on politseipatrulle vaja, on äärmiselt oluline tegeleda. See, kus ja mil viisil ennetava patrullimise mõjus on suurim, vajab eraldi süvitsi käsitlemist.

<sup>20</sup> Becker, G. S., „Crime and Punishment: An Economic Approach”, 76 *Journal of Political Economy* (1968), No 2, <[www.wv.uni-magdeburg.de/bizecon/material/becker.1968.pdf](http://www.wv.uni-magdeburg.de/bizecon/material/becker.1968.pdf)> (01.09.2012), p 169–217.

<sup>21</sup> Ehrlich, I., „Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation”, 81 *Journal of Political Economy* (1973), pp 521–565; Cornish, D. & Clarke, R. V., „Introduction” – Cornish, D. & Ronald C. (eds), *The Reasoning Criminal* (New York: Springer-Verlag 1986), pp 1–16; Levitt, S., „Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime”, 87 *American Economic Review* (1997), 270–290; Felson, M. & Clarke, R., „Opportunity Makes the Thief”, *Police Research Series* (1998), Paper 98, London: Home Office, <[www.popcenter.org/library/reading/PDFs/Thief.pdf](http://www.popcenter.org/library/reading/PDFs/Thief.pdf)> (01.09.2012); Short, M. B., Brantingham, P. J., Bertozzi, A. L. & Tita, G. E., „Dissipation and displacement of hotspots in reaction-diffusion models of crime”, 107 *Proceedings of the National Academy of Sciences* (2010), 3961–3965.

<sup>22</sup> Braga, A. A. & Weisburd, D., *Policing Problem Places: Crime Hot Spots and Effective Prevention*. Studies in Crime and Public Policy (Oxford University Press, 2010).

<sup>23</sup> Kelling, G. L., *The Kansas City Preventative Patrol Experiment: A Technical Report* (Police Foundation, Kansas City, MO, 1974).

<sup>24</sup> Johnson, D. S., „Potential Uses of Computational Methods in the Evaluation of Crime Reduction Activity” – Knutsson, J. & Tilley, N. (eds), 24 *Evaluating Crime Reduction Initiatives*. *Crime Prevention Studies* (2009).



Varasemaid uurimusi, kus patrulltegevuse modelleerimisel oleks kasutatud agendipõhist simulatsiooni multiagentsüsteemina, millist meetodit rakendatakse käesolevas artiklis, töö autoritel teadusallikatest leida ei õnnestunud.

## 2. Patrulltegevuse mudeli kujundamine

Täna on Eestis üsna keeruline objektiivselt hinnata, milline patrulliressurss mingis piirkonnas oleks piisav minimaalse nõutava patrulli teenustaseme saavutamiseks või milline kõige optimaalsem. Samuti puudub ühtne põhistatud arusaam sellest, kui suurel määral muutub teenuse tase ressursside ümberpaigutamisel. Kuidas soovitud objektiivseid hinnanguid saada? Esimese sammuna tuleks defineerida sobiv hulk reaalselt mõõdetavaid ja kergesti hoomatavaid mõõdikuid, mis üheskoos reflekteerivad patrulltegevuse teenustaset (ooteaeg väljakutse teenindamisel, liiklusjärelvalve teostamiseks pühendatav aeg jne). Kui mõõdikud on fikseeritud, saab nende väärtusi reaalelus igapäevaselt mõõta ja seeläbi hinnata teenustaset olemasoleva ressursi korral. Kuidas aga hinnata teenuse kvaliteedi muutumist olemasolevast väiksema või suurema ressursi korral? Üheks võimaluseks oleks viia läbi eksperiment ehk siis muuta mingiks pikemaks perioodiks patrullressursi ja mõõta eeldefineeritud mõõdikute väärtusi sellises olukorras. Samas taoline eksperiment oleks tugevasti vastuolus eetika reeglitega ja teisalt oleks see ka liiga ajamahukas ettevõtmine. Mida siis teha?

Käesoleva artikli ideeks on välja töötada selline matemaatiline mudel, mis võimalikult tõepäraselt peegeldaks patrulltegevuse olemust, selle erinevaid alamtegevusi, alamtegevuste võimalikku ajakulu, ajakriitilisust, omavahelisi prioriteete ning seoseid. Tuginedes eelpool toodud modelleerimise teooriale kodeeritakse loomulik süsteem (kuidas me reaalselt süsteemi tajume) formaalseks süsteemiks, proovides säilitada kooskõla kahe süsteemi vahel. Formaalses süsteemis viiakse vastavalt tuletusreeglitele läbi teisendused, saades tulemuseks ennustused loomuliku süsteemi kohta, dekodeeritakse need ennustused ja võrreldakse loomulikus süsteemis toimuvaga. Kokkuvõttes on eesmärgiks saavutada tulemus, kus mudelile saab ette anda soovitud sisendparameetrid (patrullide arv vahetuses, fikseeritud tööülesanded jne) ning see suudab võimalikult tõepäraselt simuleerida reaalselt töövoogu ettemääratud tingimustes, arvestades seejuures ka kehtivaid patrulltegevuse eeskirju, prioriteete, senist praktikat ja väljakutsete juhuslikkuse aspekti. Taolise mudeli tehniline rakendus koos simulatsiooniga on realiseeritav IT vahenditega ja niiviisi on võimalik mudeli abil leida hinnangud defineeritud mõõdikutele. Vastavat rakendust peaks olema mugavalt võimalik erinevate sisendparameetritega käivitada ja seeläbi saakski mõõdikute näol objektiivse seose ressursi ja teenustaseme vahel.



Kirjeldatud mudelil koos rakendusega on mitmeid praktilisi kasutusvõimalusi:

- Võimaldab hinnata, kui palju üksikute nüansside muutmine töökorrallduses parandaks patrullteenuse kvaliteeti – fikseeritakse enamuse mudeli parameetritest ja korratakse simulatsiooni huvipakkuva parameetri erinevate väärtustega. Niiviisi saab analüüsida, kuidas tehtud muudatused patrullteenuse kvaliteeti mõjuvad. Näiteks saab hinnata, kuidas patrullteenuse kvaliteet muutuks, kui minna 12-tunnistelt vahetustelt üle 6-tunnistele või kui fikseerida iga vahetuse jaoks teatud hulk patrulltoimkondi, kes tegelevad ainult ettemääratud ülesannetega ning väljakutseid kunagi ei teeninda.
- Võimaldab leida optimaalse ressursi mingi soovitud teenustaseme ehk teenuse kvaliteedi saavutamiseks. Eelnevalt fikseeritakse soovitud minimaalne kvaliteeditase ja suurendatakse ressursisendit kuni saavutatakse soovitud kvaliteet.
- „Mis siis, kui?” („*What if?*”) olukordade läbimängimine. Fikseeritakse ressursi ning töökorrallduslikud põhimõtted ja analüüsitakse, millised tuleksid sellistes tingimustes teenusekvaliteedi näitajad.

Kuna eesmärgiks on valmiv teoreetiline mudel ka praktilise rakendusena realiseerida, siis tuleb mudeli koostamisel silmas pidada, et kõik teoreetilised nüansid oleksid mõistlikul kujul olemasolevate vahenditega ka tehniliselt realiseeritavad. Hea patrulltegevuse mudeli saamiseks on vajalik:

- Detailne arusaam patrulltegevuse kui korraldusliku meetme olemusest, täpne ülevaade selle kõikidest eeskirjadest, kordadest ja töökorrallduslikest põhimõtetest.
- Ülevaade praktikast nii korraldusvaldkonna juhtkonna, jaoskonna juhtide kui ka patrullpolitseinike tasandil. Selle eesmärgi saavutamiseks on vajalik viia läbi intervjuusid ning koguda kõikidelt eelmainitud tasanditelt ekspert hinnanguid.
- Reaalseid minevikuandmeid patrullide väljapanekute, väljakutsete toimumisaegade, toimumiskohtade ning nende kestvuse kohta. Andmed on kättesaadavad PPA andmelao- ja analüüsiinfosüsteemis ALIS. Lisaks on vajalik nende andmete töötlemine ning analüüsimine.
- Reaalsete minevikus täidetud patrulllehtede analüüs, et kaardistada neid patrulltegevuse alamtoiminguid, mida infosüsteemidesse ei talletata ning hinnata ajakulu neile.

Hea mudel kirjeldab reaalselt protsessi võimalikult täpselt, kuid on seejuures piisavalt arusaadav ning hoomatav. Järgnevalt on käesolevas töös läbi empiirilise materjali sünteesi kirjeldatud patrulltegevust kui loomulikku süsteemi ning samas on jõutud formaalse süsteemi reegliteni ehk esitatud ühtlasi mudeli ülesehitus. See võimaldab nii mudeli ülesehitusest kui selle tunnetuslikest tagamaadest saada terviklikuma pildi.

## 2.1. Mudeli üldine ülesehitus

Patrulltegevuse mudeli abil peaks saama põhjendada ressursivajadust kogu Eestis, seega peab see olema piisavalt paindlik ja sobituma kõikidele prefektuuridele ja politseijaoskondadele. Mudeli keskmes on korrakaitsetelised patrullid – need täidavad ettemääratud tööaja vältel kõikvõimalikke patrulltegevuse ülesandeid. Lisaks patrullidele on mudelis oluline osa ka juhtimiskeskusel, mis annab patrullidele infot väljakutsete ja muude erakorraliste ülesannete kohta. Kuigi reaalses elus saavad patrullid vahetuse käigus teatavaid tööülesandeid ka välijuhtidelt või jaoskonna juhtidelt, siis mudeli kontekstis eeldatakse, et kõik planeeritud tööülesanded on patrullidel enne vahetuse algust teada ning kõik planeerimatud ülesanded tulevad ühelt kindlalt mudeli objektilt ehk juhtimiskeskuselt. Samuti eeldatakse, et infovahetuseks kuluv aeg on tühine ning patrullid omavahel otse ei suhtle, vaid kõik toimib läbi juhtimiskeskuse.

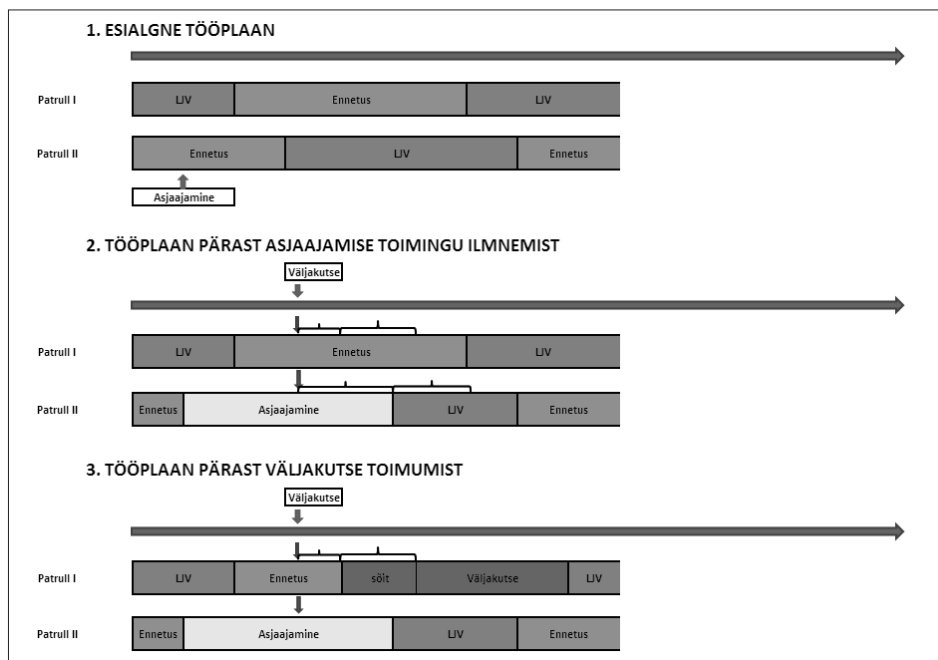
Modelleerimisterminoloogias nimetatakse taolise struktuuriga mudelit multi-agentsüsteemiks (*multi-agent system* – MAS), kus patrullid on agentide rollis ja juhtimiskeskus on vahendaja rollis. Oluline on siin märkida, et MAS-le omaselt ei täida juhtimiskeskus antud mudelis kontrolliva agendi rolli, vaid just nimelt vahendaja ja info edastaja rolli. Teisisõnu – juhtimiskeskus ei oma vahetult väljakutse toimumisel teadmist, millise patrulli ta seda teenindama saadab, vaid pöördub enne kõikide agentide poole ja neilt saadava tagasiside põhjal määrab konkreetse patrulli ülesannet täitma. Sellest, millist infot täpselt patrull ja juhtimiskeskus vahetavad, tuleb juttu hiljem.

Mudeli mõistes on võimalik kõik patrullide poolt vahetuse käigus tehtavad toimingud/ülesanded jaotada vastavalt iseloomule viide suurde rühma:

- Väljakutsete teenindamine
- Liiklusjärelvalve (LJV) teostamine
- Avaliku korra kaitsmine/ preventatsioon ehk ennetustegevus
- Asjaajamised
- Lõunapausid

Loetelus toodud teine ja kolmas tegevusrühm on ette planeeritavad, st patrullidel on juba vahetuse alguses teada, millistel perioodidel kavatakse teostada liiklusjärelvalvet ja millistel perioodidel avaliku korra kaitsmist. Osaliselt planeeritavad või ette kavandatavad on ka asjaajamised ja lõunapausid – täpselt tuleb nendest juttu järgnevatel alapeatükkides. Väljakutsed aga toimuvad juhuslikult ning nende täpset toimumisaega ei ole võimalik ette ennustada. Kuna väljakutsete teenindamine on patrulltegevuse esmane prioriteet ning on seejuures ka ajakriitiline, siis nende teenindamine ajab enamasti kavandatud tööplani segamini.

Mudeli mõistes on liiklusjärelvalve teostamine ning preventsiioon kõige madalama prioriteediga tegevused, st need planeeritakse ette iga patrulli jaoks kogu vahetusperioodi ulatuses ning tehakse seni, kuni patrull saab täitmiseks mõne suurema prioriteediga ülesande. Kõik teised tegevusrühmad on mudeli mõistes võrdse prioriteediga, st ühtegi neist ei katkestata mõne muu ülesande tõttu, vaid tehakse alati lõpuni. Oluline on siin mõista ka seda, et lisaks prioriteetidele erinevad tegevusgrupid ka universaalsuse mõttes – osad toimingud on universaalsed ja osad patrullipõhised – st näiteks info väljakutset võib üldiselt idee poolest teenindama minna suvaline töötav patrull, aga üks patrull teise eest lõunale minna ei saa. Väljakutsed erinevad teistest toimingutest veel omakorda selle poolest, et need on ajakriitilised ja neid määratakse alati täitma selline agent, kes olemasolevatest kõige lühema ajaga sündmuskohale jõuab. Detailsed selgitused iga tegevusrühma omaduste ja alaliikide kohta mudelis on toodud järgnevas alapunktides. Visuaalselt ja lihtsustatud kujul on tööplaanide muutumine vahetuse käigus esitatud joonisel 1.



Joonis 1. Kahe patrulli tööplaan kolmel erineval ajahetkel, illustreerides tööplaani muutusi etteplaneerimata toimingute (asjaajamine, väljakutse) ilmnemisel.

Kui väljakutsed on oma iseloomult juhuslikud ja nende täpset toimumisaega ei ole võimalik ennustada, siis kuidas ikkagi need mudelisse sisse tuua? Politsei- ja Piirivalveameti juhtimisinfosüsteemis ALIS on olemas andmed minevikus toimunud väljakutsete kohta koos täpse toimumisajaga. Minevikuandmete põhjal

on võimalik hinnata erinevate piirkondade jaoks väljakutsete toimumise sagedust tulevikus. Praktikas kasutatakse taoliste juhuslike sündmuste modelleerimiseks Poissoni jaotust. Analoogiliselt on toimitud ka antud mudeli puhul – täpselt eeldatakse, et väljakutsed toimuvad mittehomogeense Poissoni protsessina.<sup>25</sup> Mittehomogeenne tähendab siin, et sündmuste toimumise sagedus ei ole kogu aeg ühesugune, vaid muutub ajas.<sup>26</sup> Konkreetsem mudelis sõltub sündmuste teoreetiline sagedus kuust, nädalapäevast ja kellaajast. Kokkuvõttes, minevikuandmete põhjal sobitatakse huvipakkuva piirkonna jaoks kindlate parameetritega Poissoni jaotus ja saadud jaotuse abil genereeritakse juhuslikult väljakutseid. Niiviisi saab korduvalt ja suvalise perioodi jaoks simuleerida mudeli toimimist ajas.

## 2.2. Simulatsioonimudeli elementide kirjeldamine

Alljärgnevalt on detailsemalt kirjeldatud patrulltegevuse simulatsioonimudeli elemendid – tööülesanded, nende omadused ja reeglid mudeli ning simulatsiooni kontekstis.

### 2.2.1. Väljakutsed

Väljakutsete ning nende teenindamise simuleerimist võib pidada mudeli kõige olulisemaks, aga samas ka kõige keerulisemaks osaks. Väljakutsete teenindamine on ajakriitiline, st mida kiiremini väljakutsetele reageeritakse, seda kvaliteetsem on teenustase. Väljakutsed on oma olemuselt juhuslikud ja nende täpseid toimumisaegu ei ole kuidagi võimalik ette prognoosida. Samas küll on aga minevikuandmete põhjal võimalik prognoosida nende toimumissagedust tulevikus. Antud mudelis on eeldatud, et need käituvad nagu mittehomogeenne Poissoni protsess, mis tähendab, et väljakutse toimumissagedus eri ajahetkedel muutub. Konkreetsem mudelis on sõltuvateks teguriteks loetud kuu, nädalapäev ja kella-aeg. Niiviisi on iga politseijaoskonna jaoks hinnatud konkreetsete parameetritega Poissoni mudel, mille alusel väljakutseid simuleerima hakatakse.

Mudeli reeglid:

- Patrull loetakse mudeli mõistes mingil ajahetkel vabaks, kui sellel hetkel ei teeninda too parasjagu väljakutset, ei tegele ühegi asjaajamisega ega ole lõunapausil (sisuliselt tähendab, et patrull tegeleb parajasti mõne etteplaneeritud tööülesandega – LJV või avalik kord).

<sup>25</sup> Leemis, L. *Estimating and Simulating Nonhomogeneous Poisson Processes* (William and Mary Mathematics Department, 2003) . <[www.math.wm.edu/~leemis/icrsa03.pdf](http://www.math.wm.edu/~leemis/icrsa03.pdf)> (01.09.2012)

<sup>26</sup> Lee, S., Wilson, J. R. & Crawford, M. M., „Modeling and simulation of a nonhomogeneous poisson process having cyclic behavior”, *20 Communications in Statistics – Simulation and Computation* (1991), No 2-3, 777–809.

- Eeldatakse, et patrull on iga väljakutse alguses teadlik, kui palju selle teenindamiseks aega kulub.
- Ühtegi väljakutset (sõltumata prioriteedist) ei jäeta kunagi mõne teise tööülesande tõttu pooleli ega lõpetata varem, vaid tehakse alati lõpuni.
- Simulatsiooni käigus genereerib mudel väljakutseid kogu valitud perioodi kohta. Iga genereeritud väljakutse kohta genereeritakse järgmised andmed:
  - Väljakutse toimumise aeg – genereeritakse vastavalt valitud jaoskonna Poissoni mudelile.
  - Väljakutse teenindamiseks kuluv aeg – genereeritakse samuti vastavas jaoskonnas toimunud väljakutsete minevikuandmete põhjal juhuslikult. Iga jaoskonna jaoks on hinnatud sobiv jaotus, mis väljakutsete teenindusaega kõige paremini kirjeldaks ja ühe väljakutse jaoks konkreetne teenindusaeg genereeritakse siis juhuslikult vastavast jaotusest.
  - Väljakutsele sõitvate patrullide arv (võimalikud väärtused mudelis on 1, 2 või 3) – genereeritakse samuti minevikuandmete pealt hinnatud osakaalude põhjal juhuslikult.
  - Väljakutse prioriteet (*Alfa, Braavo, Charlie*) – genereeritakse samuti juhuslikult minevikuandmete pealt hinnatud osakaalude põhjal.
- Mudeli eeldusel saab väljakutse toimumisel sellest alati esimesena teada juhtimiskeskus, misjärel too pöördub ükshaaval kõigi hetkel väljasolevate patrullide poole, teatades neile toimunud väljakutsest. Märkusena olgu lisatud, et antud mudeli kontekstis loetakse väljasolevateks patrullideks ka need, kelle vahetus algab vähem kui 15 minutit väljakutse toimumise hetkest. Selle modifikatsiooniga püütakse vähendada omakorda vahetust lõpetavate patrullide töökoormust.
- Saades teada väljakutse toimumisest, annavad kõik patrullid tagasisidena juhtimiskeskusele teada, kui kaua neil potentsiaalselt kulub aega sündmuskohhta jõudmiseks. Nii saab juhtimiskeskus info teada kõigilt väljasolevatelt patrullidelt ning määrab väljakutse teenindamise sellele patrullile, kes jõuab sündmuskohhta kõige kiiremini.
- Sündmuskohale jõudmise ajahinnang, mille patrullid juhtimiskeskusele tagasisidena annavad, koosneb omakorda kahest sõltumatust ajahinnangust:
  - Reageerimisaeg – aeg, mis patrullil kulub olemasoleva töö lõpetamiseks.
  - Sõiduaeg – aeg, mis patrullil kulub oma praegusest asukohast sündmuskohale sõitmiseks.

Järgmistes alapeatükkides kirjeldatakse, kuidas viimatimainitud kahte ajahinnangut mudelis leitakse.

### 2.2.1.1. Patrulli potentsiaalne reageerimisaeg väljakutsel

Iga konkreetse patrulli reageerimisaeg sõltub eelkõige väljakutse hetkel pooleliolevast toimingust.

Juhul kui väljakutse toimumise hetkel patrull ei ole vaba, st tegeleb mõne muu väljakutsega, asjaajamisega või on lõunapausil, on vastava patrulli potentsiaalseks reageerimisajaks aeg poolelioleva toimingu lõpuni.

Juhul kui väljakutse toimumise hetkel on patrull vaba, st tegeleb liiklusjärelvalve või avaliku korra kaitsmisega, leiab mudel vastava patrulli potentsiaalse reageerimisaja juhuslikult, vastavalt ekspertide määratud jaotusele, kusjuures jaotus sõltub ka väljakutse prioriteedist ja pooleliolevast plaanitud ülesandest (LJV või avalik kord). Põhjus, miks taolises olukorras reageerimisajaga nulliks või mõneks muuks konstandiks ei määrata, on selles, et nii liiklusjärelvalvet teostades kui ka avalikku korda kaitses tegeleb patrull pidevalt erinevate toimingutega, mida momentaalselt alati lõpetada ei ole võimalik. Näiteks kui patrull on liiklusjärelvalve käigus tabanud mõne rikkuja, siis kõigepealt tuleb lõpetada antud rikkujaga tegelemine ning alles seejärel saab startida väljakutsele.

Viimases punktis kirjeldatud juhuslikud reageerimisajad leitakse iga patrulli kohta eraldi (eeldades, et iga patrull tegeleb parajasti erineva LJV või ennetustoimingu). Samas, mida rohkem patrulle vabad on, seda väiksemaks tõenäoliselt see minimaalne reageerimisajag keskmiselt läheb.

### 2.2.1.2. Patrulli potentsiaalne sõiduaeg väljakutsel

Iga konkreetse patrulli potentsiaalne sõiduaeg väljakutse sündmuskohta leitakse kahe sammuna.

Esmalt leiab mudel patrulli kauguse sündmuskohast. See genereeritakse juhuslikult vastavalt politseijaoskonnale. Siin eeldab mudel, et tõenäosus politseipatrulli paiknemiseks politseijaoskonna vastutusala mingis piirkonnas on vastavuses tõenäosusega väljakutse toimumisega samas piirkonnas. Lihtsamalt väljendades, politseipatrullid ei patrulli mitte kogu jaoskonna piires ühtlaselt, vaid rohkem seal, kus toimub rohkem väljakutseid ja vähem seal, kus toimub vähem väljakutseid. Vastaval eeldusel on iga politseijaoskonna kohta mineviku väljakutsete sündmuskohtade abil hinnatud jaotus, mis väljendab patrulli kaugust väljakutse toimumiskohast. Iga patrulli jaoks genereeritaksegi kaugus sündmuskohast vastava jaotuse abil. Märkus: Kirjeldatud jaotused on leitud nii, et igast politseijaoskonnast on valitud juhuslikult 200 väljakutset, mille toimumiskoht on teada ning nende põhjal moodustatud 100 sündmuskohtade paari. Iga paari kohta on leitud nendevaheline minimaalne kaugus (mööda olemasolevaid teid) ja nii on saadud valim 100 teepikkuse jaoks. Olemasoleva valimi abil on hinnatud parim sobilik jaotus.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Väljakutsete paaridevaheliste kauguste leidmiseks kasutati käesolevas analüüsis nõueringu funktsionaalsust kaardirakenduses <<http://openrouteservice.org>>. 20 jaoskonna peale oli asukohade paare kokku 2000, mis tähendab, et ükshaaval nende vahemaa leidmine oleks olnud väga ajamahukas. Antud veebirakendus võimaldas *routimist* osaliselt automatiseerida.

Teiseks, kui patrulli kaugus sündmuskohast on genereeritud, siis jagatakse see keskmise sõidukiirusega ja saadaksegi potentsiaalne sõiduaeg sündmuskohale. Keskmised sõidukiirused väljakutsele sõltuvad politseijaoskonnast ja väljakutse prioriteedist ning on määratud eksperthinnangute põhjal.

Sarnaselt reageerimisaja leidmise algoritmile olgu rõhutatud ka siin, et juhuslikud sõidukaugused leitakse iga patrulli kohta eraldi (eeldades, et iga patrull võib paikneda väljakutse toimumise hetkel erinevas kohas). Mida rohkem patrulle väljas on, seda suuremaks muutub tõenäosus, et mõni neist paikneb väljakutse toimumiskohale lähedal.

### 2.2.2. Asjaajamised

Koondnimetuse „Asjaajamised” all on mudelis silmas peetud kõikvõimalikke muid (lisaks väljakutsetele) tööülesandeid/ pause/ tegemisi, mis patrullidel vahetuse jooksul ette tuleb. Nende puhul on keeruline mõõta teenuse kvaliteeti – kokkuvõtvalt on tegemist selliste toimingutega, mis kaasnevad patrullitegevusega ning on kohustuslikud/möödapääsmatud ja mille arvelt jääb muudele tööülesannetele (LJV, ennetus, väljakutsed) pühendatav aeg väiksemaks. Näiteks:

- Vahetuse algusega seotud ettevalmistustööd
- Vahetuse lõpetamisega seotud asjaajamised
- Patrullauto tankimine/ hooldusesse viimine/ pesemine
- Kohvipausid
- Jaoskonnas paberite korrastamine
- Kõikvõimalikud eriülesanded
- Infoteadete teenindamine
- Jne

Märkusena olgu lisatud, et asjaajamiste alla ei arvestata mudelis ennetustöö käigus tabatud/ avastatud juhtumeid/ rikkumisi ega liiklusjärelvalve käigus läbi viidud vääртеomenetlusi (need loetakse vastavalt avaliku korra ja LJV aja alla).

Mudeli kontekstis on peamiseks probleemiks asjaolu, et paljude loetletud toimingute sageduse ning ajakulu kohta puuduvad adekvaatsed andmed. Osad mudelis kasutatavad ajaparametrid on hinnatud patrullehtede analüüsi<sup>28</sup> ja väljakutseid teenindavate patrullisõidukite vajadus-jaotusmudeli analüüsi<sup>29</sup> põhjal, kuid lisaks on arvesse võetud ka mitmeid eksperthinnanguid, mis käesoleva uuringu andmekogumise faasis läbi viidi.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Klein, M., „Ülevaade patrullehtede täitmisest ja patrullide tööst prefektuurides 2010–2011. aastal”, analüüs asutusesiseseks kasutamiseks (Politsei- ja Piirivalveameti analüüsitaitlus 2011).

<sup>29</sup> Vassiljev, M. „Väljakutseid teenindavate patrullisõidukite vajadus-jaotusmudel”, analüüs asutusesiseseks kasutamiseks (Politsei- ja Piirivalveameti analüüsitaitlus 2010).

<sup>30</sup> Eksperthinnanguid andsid: Jane Varipuu, Põhja Prefektuur korrakaitsebüroo juhtimiskeskus, vanemkorrakaitseametnik; Margus Kotter, Politsei- ja Piirivalveamet korrakaitsepolitseiosakond

Universaalsuse alusel on võimalik asjaajamised jaotada kahte suuremasse gruppi: Esiteks, patrullipõhised asjaajamised – need on sellised, mida iga patrulltoimikond on kohustatud ise tegema, st teised patrullid ei saa neid toimingud selle eest ära teha. Siia alla kuuluvad vahetuse algusega seotud ettevalmistustööd, vahetuse lõpetamisega seotud asjaajamised, patrullauto tankimine, hooldusesse viimine, pesemine, kohvipausid jms.

- Vastavalt patrulltegevuse korrale on igale 12-tunnises vahetuses töötavale patrullile ette nähtud kokku kuni 30 minutit kohvi- ja puhkepausideks.
- Korrakaitsepolitseiosakonna ekspertide hinnangul kulub ühel patrullil keskmiselt vahetuse alustamise ja lõpetamise toiminguteks kokku 75 minutit.
- Patrullehtede analüüsi põhjal (mida kinnitavad ka eksperthinnangud) kulu- tab üks patrull ühe vahetuse kohta kokku keskmiselt 15 minutit patrullauto toimingutele ning muudele ettetulevatele nn patrullipõhistele asjaajamistele.

Teiseks, universaalsed asjaajamised – need on sellised, mille puhul mudeli mõis- tes ei ole vahet, milline patrull toimingud ära teeb. Siia gruppi kuuluvad jaos- konnas paberite korrastamine, kõikvõimalikud eriülesanded, infoteadete teenin- damine jms.

- Patrulli poolt teenindatavate infoteadete kohta on minevikuandmed olemas ALISes. Sealt on saadud hinnangud nii nende sagedusele kui ka kestvusele.
- Eriülesannete ja jaoskonnas tehtavate asjaajamiste ajahinnangud on osaliselt leitavad eelnimetatud patrullehtede analüüsist, kuid osaliselt on kasutatud ka eksperthinnanguid.

Mudeli reeglid:

- Patrull loetakse mudeli mõistes mingil ajahetkel vabaks, kui sellel hetkel ei teeninda too parasjagu väljakutset, ei tegele ühegi asjaajamisega ega ole lõunapausil (sisuliselt tähendab, et patrull tegeleb parajasti mõne etteplaneeritud tööülesandega – LJV või avalik kord).
- Eeldatakse, et patrull on iga asjaajamise alguses teadlik, kui palju tal selleks aega kulub.
- Asjaajamisi ei jäeta kunagi mõne teise tööülesande tõttu pooleli ega lõpetata varem, vaid tehakse alati lõpuni.
- Patrullipõhiseid asjaajamisi kokku on ühel patrullil vahetuse jooksul kesk- miselt 2 tunni jagu.
  - Igale patrullile määratakse vahetuse algusesse täpselt 15-minutiline asja- ajamine, mis vastab osaliselt vahetuse alguse ettevalmistustöödele.

---

arendusbüroo, büroo juht; Tiit Teng, Politsei- ja Piirivalveamet korrakaitsepolitseiosakond arendusbüroo, juhtivkorrakaitseametnik; Einar Arro, Politsei- ja Piirivalveamet korrakaitsepolitsei- osakond arendusbüroo, infovarade juhtivkorrakaitseametnik; Annely Pajumäe, Põhja Prefektuur korrakaitsebüroo piirkondliku politseitöö talitus, vanemkorrakaitseametnik; Priit Ränk, Põhja Prefektuur korrakaitsebüroo Kesklinna politseijaoskond, teenistuse vanem; Sergei Jakovlev, Põhja Prefektuur korrakaitsebüroo Kesklinna politseijaoskond, patrullpolitseinik; Gert Nõgu, Põhja Prefektuur korrakaitsebüroo Kesklinna politseijaoskond, patrullpolitseinik.



- Igale patrullile määratakse vahetuse lõppu täpselt 15-minutiline asjaajamise toiming, mis vastab osaliselt vahetuse lõpetamise toimingutele.
  - Kuigi eksperthinnangute järgi kestab vahetuse alustamine keskmiselt 30 minutit ja lõpetamistoimingud keskmiselt 45 minutit, on mudelis teadlikult määratud nii alustamistoiming kui ka lõpetamistoiming 15 minuti pikkuseks ja puudujääv aeg lisatud vahetuse keskele. Seda põhjusel, et kõik patrullid ei oleks vahetuse alguses ja lõpus korraga liiga pikalt kinni. Valitud modifikatsioon teeb mudeli paindlikumaks, olles niiviisi ligilähedasem reaalsele töökorraldusele.
  - Igale patrullile genereeritakse juhuslikult (ühtlasest jaotusest) vahetuse keskele 2 asjaajamist keskmise pikkusega 45 minutit (juhuslikult vahemikus 30–60 minutit), mis vastavad kohvipausidele, patrullauto toimingutele ning vahetuse algusest ning lõpust äravõetud ajale. Need genereeritakse juhuslikult eesmärgiga hajutada kellaegu, mil patrullid oma asjaajamisi teevad, püüdes seeläbi sarnaneda reaalsele töökorraldusele, kus püütakse toimida nii, et liiga palju patrulle ei oleks korraga kinni.
  - Juhul kui vahetuse keskele või lõppu genereeritud asjaajamise algushetkel ei ole patrull vaba, lastakse patrullil pooleliolev toiming lõpetada ja vastav asjaajamine määratakse vahetult selle järel.
- Universaalsete asjaajamiste sagedus ja toimingute ajakulu sõltub politseiyaoskonnast, mille kohta parasjagu simulatsiooni läbi viiakse. Kasutatavad parameetrid on määratud nii eksperthinnangute kui ka patrulllehtede analüüsi põhjal.
- Universaalsed asjaajamise toimingute ligikaudsed algusajad ja kestused simuleerib mudel vastavalt politseiyaoskonnale kogu valitud perioodiks.
  - Universaalseid asjaajamise toiminguid saab määrata igale parasjagu väljasolevale patrullile.
  - Sobiva patrulli määrab mudelis juhtimiskeskus. Algoritm on selline, et juhtimiskeskus hakkab järjest pöörduma hetkel väljasolevate patrullide poole ning esimene patrull, kes on vaba, saab asjaajamise ülesande endale. Juhul kui ükski väljasolevatest patrullidest pole vaba, valib juhtimiskeskus selle, kes vabaneb kõige varem. Viimasel juhul nihkub ka asjaajamise algusaeg edasi.

### 2.2.3. Lõunapausid

Vastavalt patrullitegevuse korrale on igale 12-tunnises vahetuses töötavale patrulltoimkonnale ette nähtud üks 60-minutiline lõunapaus. Nagu eelnevalt välja toodud, genereeritakse enne simulatsiooni realiseerimist igale patrullile selle vahetuse keskele soovituslik lõunalemineku aeg. Niiviisi püütakse mudelis kunstlikult hajutada lõunapause ja seeläbi vältida olukorda, kus liiga suur osakaal väljasolevatest patrullidest läheb korraga lõunapausile.

Mudeli reeglid:

- Juhul kui simulatsiooni käigus soovitusliku lõunapausi saabumise hetkel tegeleb patrull LJV või avaliku korra tagamisega, määratakse see patrull automaatselt lõunale.
- Juhul kui simulatsiooni käigus soovitusliku lõunapausi saabumise hetkel on patrullil pooleli väljakutse teenindamine või mõni asjaajamise toiming, lubatakse patrullil teha pooleliolev tööülesanne lõpuni ja lõunapausile määratakse too momentaalselt pärast ülesande lõppemist.
- Lõunapaus on alati täpselt 60 minutit pikk.

### 2.3. Mudeli sisendparameetrid

Kui mudeli struktuur, simulatsioonikriteeriumid, kõikvõimalikud interaktsioonid mudeli komponentide vahel, erinevad ajaparameetrid ja muud konstant- sed ning juhusliku loomuga parameetrid on fikseeritud ja ära kirjeldatud, tuleb lisaks mudeli rakendusele ette anda sisendparameetrid piirkonna, ressursi, osade töökorralduslike aspektide ning simuleeritava perioodi kohta. Parema käideldavuse ja mudeli kasutamise mugavuse huvides on oluline, et sisendparameetreid ei oleks liiga palju ning need oleksid üheselt mõistetavad. Siinjuures on oluline vahet teha sisendparameetrite ja mudeli fikseeritud parameetrite vahel, mida loetakse oma olemuselt juba mudeli osaks. Arusaadavuse huvides olgu mainitud, et vajadusel on võimalik modifitseerida ka fikseeritud parameetreid, aga see peab olema põhjendatud ning eesmärgiga parandada mudeli kvaliteeti.

Järgnevalt on selgitatud mudeli sisendeid, nendega seotud probleeme ning alternatiivseid lahendusi.

#### 2.3.1. Periood

Mudel ootab sisendiks perioodi (kuupäevavahemikku), mille kohta simulatsiooni läbi viia soovitakse. Perioodiks võib valida suvalise kuupäevavahemiku (ühest päevast terve aastani). Lähtuda tuleb sellest, et mida pikem on periood, seda paremini koondub simulatsiooni väljund tegelike oodatavate tulemusteni (juhuslikkuse mõju on pikema perioodi korral väiksem). Väiksemate perioodide korral („Mis siis, kui”, „*What if?*”, olukordade läbimängimisel) võib kõikumine olla suurem, aga siis aitab täpsemate tulemusteni see, kui viia simulatsioon läbi mitu korda.

Kuigi perioodi saab valida kuupäeva täpsusega, siis mudel arvestab perioodi alguseks alguskuupäeva hommiku kell 8:00 (päevase vahetuse algusaeg) ja perioodi lõpuks lõppkuupäevale järgneva päeva hommiku kell 7:00 (öise vahetuse lõppaeg). Seda seetõttu, et simuleeritav periood ühtiks patrullvahetuste aegadega.

### 2.3.2. Piirkond

Mudel ootab sisendiks ühte konkreetset politseijaoskonda, mille kohta simulatsiooni läbi viia soovitakse. See tähendab, et iga politseijaoskonna ressursivajadust tuleb eraldi leida. Põhjus on selles, et enamik patrulle töötab oma vastutusalas, milleks on politseijaoskond ning enamjaolt sealt ära ei liigu. Seega kui on vaja hinnata ressursivajadust näiteks kogu prefektuuri peale, siis tuleks leida ressursivajadus kõikide jaoskondade kohta eraldi ja hiljem kokku liita.

Praktikas võivad mõnikord patrullid vajadusel abistada ka lähedusesolevaid muid politseijaoskondi, kuid tehniliselt on sellise olukorra tekkimist väga keeruline mudelisse siduda ning reaalsuses on selle mõju väljundile ebaoluline, mistõttu sellega mudelis ei arvestata. Teiseks probleemiks on kesksed liiklusepatrullid, kes ühegi kindla jaoskonnaga seotud ei ole, vaid teevad oma tööd üle Eesti.

### 2.3.3. Ressurss

Kuna rakenduse mugavama kasutamise huvides on oluline, et sisendparameetreid ei oleks liiga palju, siis poleks pikema ajaperioodi puhul mõeldav ükshaaval kõikide patrullide info (vahetuse periood ja planeeritavate tööülesannete plaan) sisendina määratleda. Seepärast on ressursisendite määramine osaliselt automatiseeritud, püüdes niiviisi oodatavate sisendite arvu minimeerida. Mudel ootab sisendiks keskmist patrullide arvu ühes vahetuses. Võimalik täpsus on kuni 0,5 ühikut st võimalikud määratavad väärtused on 2; 2,5; 3 jne. Hetkel on mudel koostatud selliselt, et kõik vahetused on standardsed 12-tunnised – päevased vahetused 7.00–19.00 ja 8.00–20.00 ning öised vahetused 19.00–7.00 ja 20.00–8.00. Lisaks on võimalik sisendis määratleda ka seda, kas soovitakse, et kõikides vahetustes oleks patrullide arv ühtlane või lainetav (arvestaks senise praktika põhjal ka öise ja päevase vahetuse ja nädalapäevade erinevusi).

Praeguse eelduse kohaselt on kõik patrullid võrdväärsed st kõigil on keskel läbi ühesugused ülesanded ja toimivad nende täitmisel sarnaste eeskirjade alusel. Põhjendatud soovi korral on võimalik patrulle ka liigitada, aga siin tuleks enne läbi mõelda, kas see kuidagimoodi mudeli kvaliteeti parandaks ning kuidas sellisel juhul automatiseerida mõne üksiku ressursiparameetri näol (selliselt, et ei peaks iga patrulli kohta eraldi „patrulli liiki” määrama).

### 2.3.4. Etteplaneeritud tööülesanded

Patrullidele määratakse ette kahte eri tüüpi üldiseid tööülesandeid (mida tehakse etteplaneerimata tööülesannete puudumisel):

1. Liiklusjärelvalve (LJV)
2. Avaliku korra kaitsmine/ preventatsioon ehk ennetustegevus

Üks kahest tööülesandest on määratud iga vahetuse tunni jaoks (kui vahetus on 12 tundi, siis iga tunni kohta on ette määratud, kas sellel tunnil peaks patrull tegelema liiklusjärelvalve või avaliku korraga). Mudel ootab sisendiks liiklusjärelvalve osakaalu protsentides ja selle põhjal määrab mudel ise iga patrulli kogu vahetuse jaoks etteplaneeritud tööplaani (juhuslikkuse alusel). Taoline ühe parameetriga lähenemine on vajalik jällegi seetõttu, et sisendparameetrite arvu mitte liiga suureks muuta. Liiklusjärelvalve osakaalu määramine on vajalik ainuüksi etteplaneeritud tööülesannete tegemiseks (liiklusjärelvalve ning preventsoon) jääva aja jaotamiseks. Teisisõnu näitab see sisendparameeter ligikaudset osakaalu sellest ajast, mis jääb patrullil üle väljakutsete teenindamistest, asjaajamistest ning lõunapausidest – see ei peegelda osakaalu kogu tööajast.

Pärast sisendparameetrite määramist on mudel järgmises seisundis:

- On olemas fikseeritud keskkond, millele vastab üks konkreetne politseijaoskond.
- On olemas fikseeritud periood, mille jooksul patrulltegevuse toimimist vastavas keskkonnas hakatakse imiteerima.
- Kogu fikseeritud perioodi jaoks (igaks 12-tunniseks vahetuseks) on fikseeritud patrulltoimkondade (mudeli kontekstis agentide) arv.
- Iga patrulltoimkonna jaoks on fikseeritud (mudel genereeris juhuslikult iga patrulli jaoks eraldi tööplaani vastavalt määratud osakaaluparameetritele) nende plaanipõhiste tööülesannete kava, st kõikide patrullide 12-tunniste vahetuste iga täistunni jaoks on fikseeritud, kas vastav patrull on kohustatud vastaval perioodil teostama liiklusjärelvalvet või tagama avalikku korda/teostama preventsiioni.
- Iga patrulli jaoks on selle vahetuse keskele (4.–9. tund) juhuslikult genereeritud soovituslik lõunalemineku aeg. Olgu siinjuures märgitud, et tegemist on soovitusliku ajaga, mitte kindlalt fikseeritud ajaga. See, kunas iga patrull tegelikult lõunapausile saab, sõltub teistest tööülesannetest ning selgub konkreetse simulatsiooni käigus.
- Iga patrulli vahetuse algusesse on määratud täpselt 15-minutiline asjaajamise toiming, mis vastab vahetuse alustamise toimingutele.
- Kõik mudeli interaktsioonid ja üldised parameetrid ning valitud politseijaoskonnale iseloomulikud parameetrid on fikseeritud.

Järgmiseks sammuks on simulatsiooni käivitamine, kus olemasoleva taustmudeli ja etteantud sisendparameetrite põhjal imiteeritakse patrulltegevust valitud politseijaoskonnas kogu määratud perioodi vältel. Lihtsustatult öelduna nõ käiakse ajalises mõttes algusest lõpuni läbi kogu määratud periood ja genereeritakse juhuslikult tööülesandeid (väljakutseid ja asjaajamisi), mida patrullid on kohustatud täitma.

## 2.4. Mudeli väljund

Eelnevalt kirjeldatud moel simuleeritakse patrulltegevust mingis piirkonnas. Selleks, et hinnata objektiivselt ressursi seost patrulltegevuse teenustasemega, tuleb fikseerida hulk teenustaseme mõõdikuid ja nende väärtused iga simulatsiooni korral välja arvutada, et neid seejärel erinevate sisendparameetrite korral saaks omavahel võrrelda. Järgnevalt on toodud autori poolt pakutav loetelu mõõdikutest, mida mudel võiks väljundina anda. Mõned nimekirjas olevatest on üldised, simulatsiooni kirjeldavad väljundid (mida ressursivajaduse põhjendamisel otseselt kasutada ei ole otstarbekas), kuid enamus on kasutatavad ka teenustaset väljendavate kvaliteedi- või kvantiteedimõõdikutena.

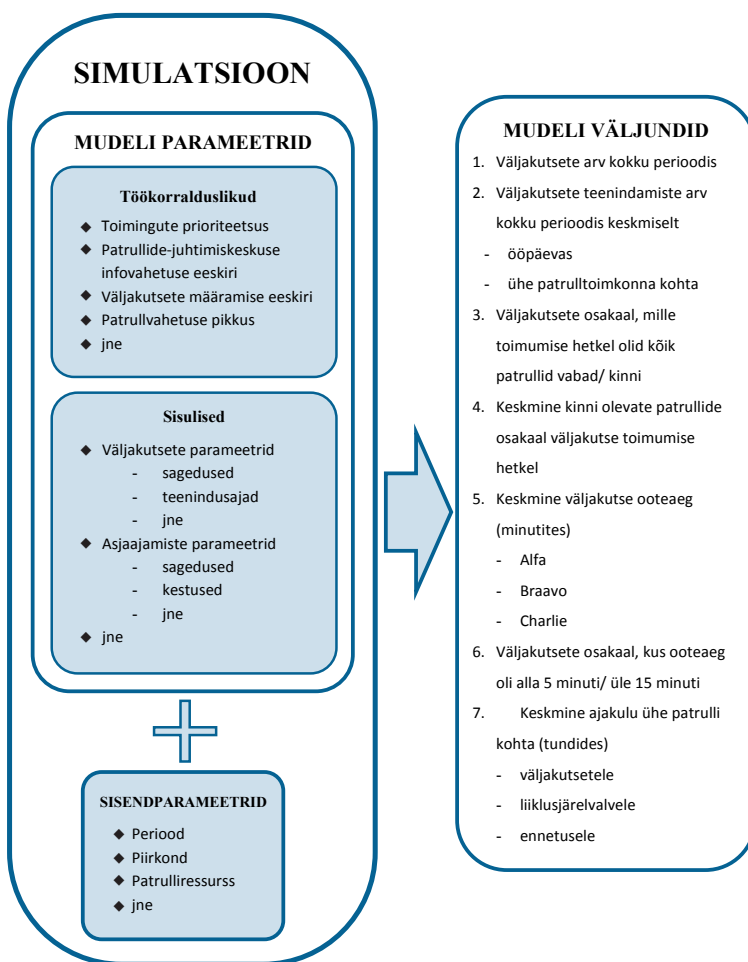
- Väljakutsete arv kokku perioodis
- Väljakutsete teenindamiste arv kokku perioodis (see võib erineda väljakutsete arvust, kuna mõnele väljakutsele võib vajadusel välja sõita rohkem kui üks patrulltoimkond)
  - Keskmiselt ööpäevas
  - Keskmiselt ühe patrulltoimkonna kohta
- Väljakutsete osakaal, mille toimumise hetkel olid kõik patrullid vabad
- Väljakutsete osakaal, mille toimumise hetkel olid kõik patrullid kinni
- Keskmine kinniolevate patrullide osakaal väljakutse toimumise hetkel
- Keskmine väljakutse ooteaeg (minutites)
  - Keskmine Alfa väljakutsete ooteaeg (minutites)
  - Keskmine Braavo väljakutsete ooteaeg (minutites)
  - Keskmine Charlie väljakutsete ooteaeg (minutites)
- Väljakutsete osakaal, kus ooteaeg oli alla 5 minuti
- Väljakutsete osakaal, kus ooteaeg oli üle 15 minuti
- Keskmine ajakulu liiklusjärelvalvele ühe patrulli kohta (tundides)
- Keskmine ajakulu ennetusele ühe patrulli kohta (tundides)
- Keskmine ajakulu väljakutsetele ühe patrulli kohta (tundides)
- Keskmine ajakulu asjaajamistele ühe patrulli kohta (tundides)
- Kokku keskmiselt ühes päevas liiklusjärelvalvele pühendatud aeg (tundides)
- Kokku keskmiselt ühes päevas ennetusele pühendatud aeg (tundides)

Nimekirjas toodutest esimene ja teine mõõdik (koos esimese alapunktiga) iseloomustavad patrulltegevuse tegevuskeskkonda, kujutades väljakutsete, nende teenindamise mahu prognoosi ning on välja toodud simulatsiooni juhuslikkuse ilmestamiseks – need ei ole otseselt seotud ressursiga. Kõik ülejäänud esitatud mõõdikud on otseselt sõltuvad määratavast ressursist ning on seeläbi kasutatavad ressursi ja teenuse taseme vahelise seose kirjeldamiseks.

## 2.5. Mudeli probleemkohad

Nagu kõikide mudelite puhul, on ka vastava simulatsioonimudeli peamiseks puudujäägiks see, et reaalne elu on palju keerulisem kui mudeliga on võimalik ära kirjeldada. Reaalses patrulltegevuses mängib lisaks paikapandud reeglitele ja eeskirjadele suurt rolli ka inimlik tegur, mis tähendab, et olukorra hindamise tulemusena kogu keskkonnast saadava informatsiooni põhjal võib vastuvõetud otsus erineda ettekirjutatavast. Teisisõnu, reaalses patrulltegevuses on olukordade lahendamine ja otsuste vastuvõtmine palju paindlikum kui mudelis, mis töötab kindla algoritmi alusel.

Mudeli üldine ülesehitus on esitatud kokkuvõtlikult joonisel 2.



Joonis 2. Mudeli üldine ülesehitus.

### 3. Mudeli rakendus

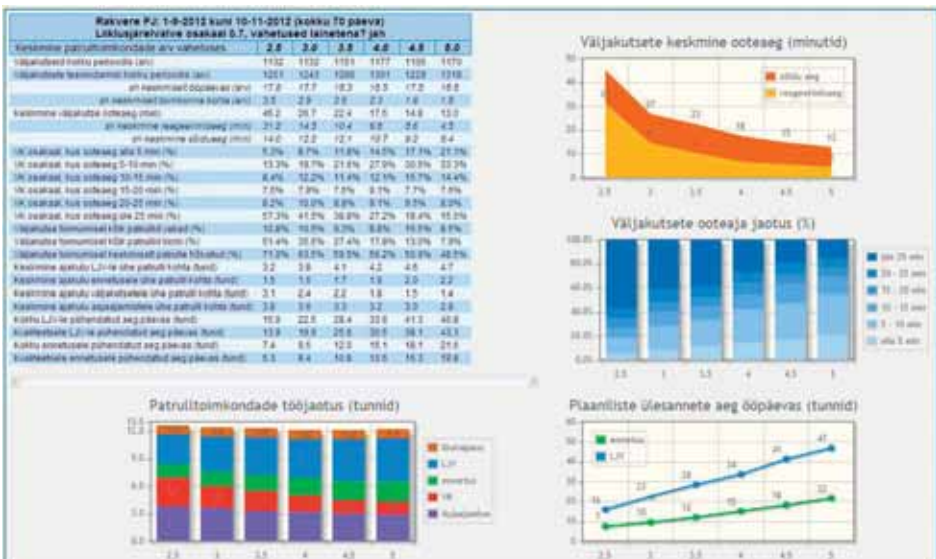
Eelpool kirjeldatud mudel koos simulatsioonialgoritmiga on autoril realiseeritud ka rakendusena. Rakenduse koostamisel on kasutatud *Java*, *JavaScripti* ja *HTML* programmeerimiskeelte vahendeid. Rakendus toimib täpselt vastavalt esitatud kirjeldustele ja loogikale. See ootab kasutajalt sisestuseks järgmiseid parameetreid:

- Politseijaoskond
- Liiklusjärelvalve osakaal protsentides
- Keskmine patrullitoimkondade arv ühes vahetuses (täpsusega 0,5 ühikut) – võib valida korraga mitu väärtust
- Simuleeritava perioodi alguskuupäev
- Simuleeritava perioodi pikkus nädalates
- Indikaator, mis määrab, kas patrullitoimkondade arvud vahetuses on kogu valitud perioodi kestel ühtlased või lainetavad (jah/ei)

Pilt rakenduse sisendparameetrite paneelist on toodud joonisel 3.

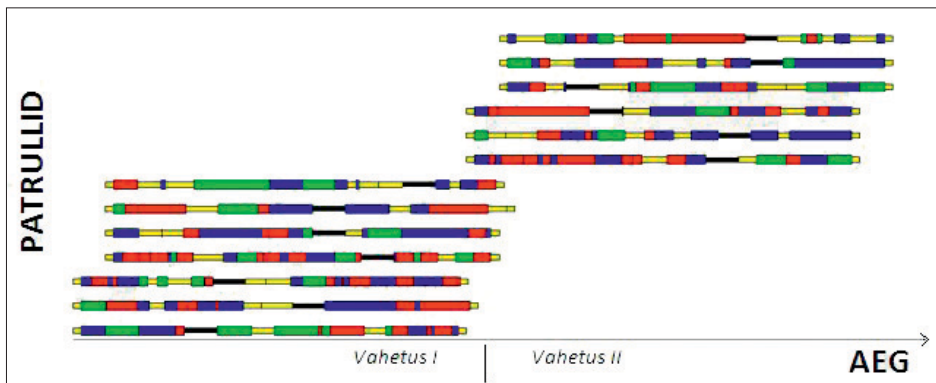


Joonis 3. Pilt mudeli rakenduse sisendparameetrite paneelist.



Joonis 4. Pilt mudeli rakenduse väljundparameetrite paneelist.





Joonis 5. Rakenduse abil simuleeritud kahe järjestikkuse vahetuse patrullide tööd ajas vasakult paremale. Värvidega on kujutatud erinevaid patrulltegevuse toiminguid (sinine – liiklusjärelvalve, roheline – avalik kord, punane – väljakutse, kollane – asjaajamine, must – lõunapaus).

Pärast sisendite saamist käivitab rakendus simulatsiooni, mis imiteerib patrulltegevust vastavalt eelmises peatükis esitatud algoritmile. Simulatsiooni käigus salvestab rakendus kõik simulatsiooni kulgu iseloomustavad mõõdikute arutamiseks vajaminevad andmed. Pärast simulatsiooni lõppu arvutab rakendus huvipakkuvatele mõõdikutele väärtused ning väljastab need kasutajale tabelina. Olulisemate näitajate väljatoomiseks esitab rakendus ka illustreerivad graafikud. Näide rakenduse väljundist on toodud joonisel 4.

Lisaks mõõdikute väärtuste leidmisele suudab rakendus kasutaja soovi korral väljastada ka kogu simulatsiooni käigu kõikide toimingute ning sündmuste kaupa. Niiviisi on kasutajal võimalik näha detailselt simuleeritud töövoogu ja analüüsida põhjuseid, miks mõõdikute väärtused vastavad tulid. Samuti suudab rakendus visualiseerida mingi osa perioodist ajagraafikuna (*timeline plot*). Näide ajagraafikust, mis kujutab kahe patrullvahetuse tööd, on toodud joonisel 5.

### 3.1. Kokkuvõtteks näide rakenduse kasutamisest

Järgnevalt on toodud üks konkreetne näide mudeli rakenduse kasutamisest. Olgu siinjuures rõhutatud, et selle eesmärgiks on tutvustada ning illustreerida antud mudeli ühte praktilist kasutusvõimalust. Siinkohal tuleb rõhutada, et normeeritud keskkonna puudumise tõttu on protsesside täpne modelleerimine tugevalt sõltuvuses modelleerija valikutest mudeli sisendparameetrite määramisel, mistõttu ei tohiks konkreetseid tulemusi veel ühegi otsuse tegemisel kasutada. Mudeli reaalsel kasutamisel on mudeli sisendparameetrid üheks juhtkonna otsustuskohaks.



Tabel 1

KESKMINNE PATRULLIDE (EKIPAAZIDE/AUTODE) ARV VAHETUSES	5	5,5	6	6,5	7	7,5	8	8,5	9	9,5	10	10,5	11
VK arv kokku perioodis	2098	2076	2102	2072	2108	2110	2055	2001	2144	2021	2059	1996	2102
VK teenindamisi kokku perioodis	2316	2296	2312	2316	2333	2342	2266	2199	2373	2229	2281	2199	2319
keskmiselt ööpäevas	82,7	82	82,5	82,7	83,3	83,6	80,9	78,5	84,7	79,6	81,4	78,5	82,8
keskmiselt toimikonna kohta	8,2	7,4	6,8	6,3	5,9	5,5	5	4,6	4,7	4,1	4	3,7	3,7
VK toimimisel kõik patrullid vabad (%)	2,5%	2,5%	1,9%	1,6%	2,1%	1,8%	1,8%	1,6%	1,5%	1,6%	1,2%	1,2%	1,2%
VK toimimisel kõik patrullid kinni (%)	44,7%	31,1%	27,4%	21,7%	17,2%	14,9%	10,2%	6,6%	4,0%	2,5%	2,5%	1,5%	1,9%
VK toimimisel keskmiselt patrulle hõivatud (%)	75,0%	69,3%	67,0%	63,0%	60,3%	59,0%	56,8%	51,9%	51,4%	48,8%	48,6%	47,6%	46,3%
keskmine VK ooteaeg (min)	20,2	13	12	10,2	9,1	8,6	7,5	7	6,7	6,4	6,2	6,2	5,9
Keskmine ooteaeg ALFA	19,7	13,6	12,2	10,6	9,3	8,8	7,8	7,3	7,1	6,7	6,6	6,5	6,3
Keskmine ooteaeg BRAAVO	21,9	11,4	11,4	9,1	8,6	8,2	6,6	6,1	5,6	5,5	5,1	5,3	5
Keskmine ooteaeg CHARLIE	10,3	6,4	11,6	6,7	5,4	3,6	4,4	4,8	5,2	2,7	4	3,5	3,4
VK osakaal, kus ooteaeg alla 5 min (%)	13,1%	17,9%	19,6%	22,8%	25,1%	26,5%	30,2%	32,6%	33,1%	36,2%	35,7%	37,2%	39,1%
VK osakaal, kus ooteaeg üle 15 min (%)	37,0%	23,3%	20,8%	16,0%	13,1%	9,4%	5,6%	3,8%	2,6%	1,8%	0,8%	1,2%	0,8%
Keskmine ajakulu LJV-le ühe patrulli kohta (tund)	2	3,2	3,4	3,7	4,1	4,1	4,3	4,4	4,6	4,8	4,7	4,9	5
Kokku LJV-le pühendatud aeg ühes päevas (tund)	30,1	35,5	40,8	48,6	57	59,5	68,8	75,5	83,6	91,2	93,6	102,6	110,6
Keskmine ajakulu ennetusele ühe patrulli kohta (tund)	1,2	1,4	1,5	1,6	1,7	1,9	1,9	2,2	2	2,1	2,2	2,2	2,2
Kokku ennetusele pühendatud aeg ühes päevas (tund)	12,3	15,1	17,9	20,3	23,2	28,4	30,2	36,8	36,2	40,2	44,4	46,1	49,3
Keskmine ajakulu VK-dele ühe patrulli kohta (tund)	5	4,5	4,2	3,9	3,5	3,3	3	2,6	2,7	2,4	2,4	2,2	2,1
Keskmine ajakulu asjaajamistele ühe patrulli kohta (tund)	2,2	2,2	2,2	2	2	2	2	1,9	1,8	1,8	1,9	1,9	1,7

VK – väljakutsed, LJV – liiklusjärelvalve

Vaadeldavas näites on perioodiks valitud 1. september 2012 kuni 28. september 2012, piirkonnaks Kesklinna Politseijaoskond ja liiklusjärelvalve osakaaluks 70%. Vastavatel tingimustel on simulatsiooni korratud erinevate patrullide arvuga – kokku 13 korda (5; 5,5; 6; ... ;10,5 ;11), kusjuures patrullide arv vahetuste lõikes on kõikide simulatsioonide korral ühtlane. Tulemused on toodud tabelis 1.

Toodud tabeli põhjal saab analüüsida trende, kuidas kvaliteedi- ja kvantiteedi-mõõdikute väärtused patrullide arvu kasvamisel muutuvad. Samuti saab leitud tulemuse abil kvantitatiivselt mõõta iga lisanduva patrulli kohta saadavat kasu.

Näiteks on väljundist näha, et kui ühes vahetuses väljapandavate patrullide arv Kesklinna politseijaoskonnas tõsta uuritava perioodil 5-lt 6-ni, siis keskmine väljakutse ooteaeg langeks 20-lt minutilt 12-le minutile, mis tähendab, et igasse vahetusse ühe patrulli lisamine parandaks väljakutsete teenindamise kvaliteeti päris olulisel määral. Lisaks on näha, et 5 patrulli korral on selliste väljakutsete osakaal, mille toimumise hetkel pole ühtegi vaba patrulli, ca 45%. Sama näitaja 6 patrulli korral oleks aga ca 27%. Seega ühe patrulli lisamine vähendaks olulisel määral patrullide töökoormust väljakutsete teenindamise osas ja neil jääks rohkem aega tegeleda plaanipõhise liiklusjärelvalve või ennetusega. Konkreetsemalt, 5 patrulliga vahetuste korral jõutaks Kesklinna piirkonnas teha päevas keskmiselt 30 tundi liiklusjärelvalvet, aga 6 patrulliga vahetuste korral juba üle 40 tunni.

Juhul kui juhtimistasemel on määratud jaoskondadele teenusekvaliteedi mõistes mingid kindlad kriteeriumid, mida jaoskonnad peavad tagama, siis antud mudeli väljundi abil saab siduda need kriteeriumid ressursiga, mida soovitud taseme saavutamiseks on vaja. Näiteks kui on määratud kriteerium, et Kesklinna jaoskonnas peab vähemalt 95% väljakutsetest olema teenindatud väiksema ooteajaga kui 15 minutit, siis tabelist näeme, et selle nõude täitmiseks peab keskkonnas ühes vahetuses keskmiselt väljas olema vähemalt 8,5 patrulli. Või kui on soov, et kõikide patrullide peale kokku tehtaks preventsiiooni vähemalt 30 tundi päevas, siis väljundist on näha, et selleks on vaja vähemalt 8 patrulli (Olgu siin märkusena lisatud, et vastav seos kehtib tingimusel, kus 70% patrullide ajast planeeritakse liiklusjärelvalve jaoks ja 30% ennetuse jaoks – nagu konkreetse näite puhul on mudeli sisendiks antud).

Oluline on siinjuures ka mõista, et antud tabelis esitatud mõõdikud on autorite pakutud kogum patrulltegevuse teenustaseme mõõtmiseks ja see nimekiri ei ole lõplik. Mudeli väljundisse on võimalik lisada ka uusi asjakohaseid mõõdikuid, mille abil patrulltegevuse teenustaset objektiivselt hinnata.

## Summary

### **Police patrol simulation model: Modelling the relations between patrols' resource, working environment and the level of patrol-service**

*Keywords: patrol-service, modelling, law enforcement, public order, simulations*

By definition, patrol-service is a law enforcement measure for protecting social security, preventing crimes, misdemeanours and traffic accidents and serving call-outs. In a case of limited resource available the question of needed resource for providing certain level patrol-service comes relevant. In other words, how to justify objectively the amount of patrols' resource needed and to understand its relation with the level of service?

Current article is a design research which purpose is to develop a comprehensive model which captures the whole nature of police patrolling, and thereby reveals the relations between used patrols' resource and level of patrol-service in given environment. For developing such a complicated model, it is important to understand the essence of the patrol-service. To achieve that, the knowledge of police experts must be gathered and a lot of data-analysing must be done. The idea is to use multiple number of quantity measures (average response time of a call-out, time devoted for prevention etc.) for evaluating the level of service. For estimating those measures in cases of different amounts of resources, simulation methods (multi-agent simulation – MAS) are used. Besides developing a model, an example of application for introduced model is presented.

In the first section of the article some theoretical basis of mathematical modelling and simulation methods are presented. Also some ideas of choosing a base-model from other articles are given. In the second section the essence of the problem, the objective and the design of the model are described. In subsections the components of the model and their interactions are given. In the third section the application of the model is introduced. The incomes and possible outcomes of the application are presented. In addition, a real example is undergone for illustrating the opportunities of using the developed model.

*Karel Aru*

Police and Border Guard Board  
Pärnu mnt 139, 15060, Tallinn, Estonia  
E-mail: karel.aru@politsei.ee  
Tel: +372 6123392

*Marilis Sepp*

Police and Border Guard Board  
Pärnu mnt 139, 15060, Tallinn, Estonia  
E-mail: Marilis.sepp@politsei.ee  
Tel: +372 6123312

## Relvajõudude kasutamine riigi julgeoleku tagamisel

Silva Kirsimägi

*Sisekaitseakadeemia õigus- ja sotsiaalteaduste keskuse lektor*

***Märksõnad:** relvajõud, julgeolek, tsiviil-militaarkoostöö, kriisireguleerimine, kaitsevägi, Kaitseliit*

### Sissejuhatus

Kaasaegses julgeolekuga maailmas on muutunud relvajõudude roll. Viimasel aastakümnel aset leidnud sündmused on sundinud muutma traditsioonilist relvajõudude kasutamist. Nii ei ole relvajõudude ülesanded seotud kaugeltki üksnes riigi territoriaalse kaitsega. Traditsioonilise sõjapidamise kõrval kasutatakse relvajõude üha rohkem ka riigisiseste julgeolekualaste kriiside lahendamises.

Relvajõudude kasutamisel riigi julgeoleku tagamisel on vajalik eristada ülesandeid, milleks tsiviilvõim relvajõudude abi vajab. Esimesel juhul võib selleks olla näiteks päästetöödel abi osutamine, teisel juhul turvalisuse tagamine. Eestis on tsiviilvõimud vajanud relvajõudude abi nii päästeoperatsioonidel kui ka kasutanud kaitseväge vahendeid. Vastav praktika tsiviilvõimude abistamise osas on seega tänaseks olemas nii Kaitseliidul kui ka kaitseväel.

Kehtiv õigus lubab küll relvajõude kasutada tsiviilvõimude abistamisel ja näeb ette vastavad alused, kuid kahjuks on õiguslik regulatsioon liiga üldsõnaline ja mitmetähenduslik. Näiteks ei ole üheselt selge kaitseväelastele lubatud meetmete kasutamise õigus. Olukordades, kus on vajalik tagada turvalisus, on kaitseväge ja Kaitseliidu tegevliikmel õigus kasutada jõudu, kuid pole üheselt selge, kas turvalisuse tagamisel on tal ka õigus pidada inimesi kinni või rakendada muid nimeetatud eesmärgi täitmise tagamiseks vajalikke meetmeid. Samuti ei ole kehtivas õiguses üheselt selge, kuidas paigutuvad relvajõudude liikmed väljakuulutatud eriolukorra käsuliini, kui kaitseväge või Kaitseliit on vastavate ülesannete täitmise osas üksuse ülema kaudu allutatud Vabariigi Valitsuse määratud ametisikule.

Käesolevas artiklis puudutatakse teemasid, mis seonduvad relvajõudude kasutamise ja tsiviilvõimude abistamisega. Artiklis keskendutakse kaitsevæe ja Kaitseliidu kasutamisele päästetööl ja hädaolukorra lahendamisel ning turvalisuse tagamisel, tuues välja õiguslikke probleeme ja püüdes pakkuda võimalikke lahendusi.

## 1. Relvajõudude kasutamisest kriisireguleerimisel üldisemalt

Kaasajal on üha rohkem päevakorda tõusnud kahe väga erineva põhimõttega struktuuri – tsiviilvõimu ja militaarvõimu koostöö vajadus. Tsiviilvõimud kaasavad relvajõude eelkõige tema kasutuses oleva logistika tõttu, mis võimaldab erinevaid kriisiolukordi efektiivselt lahendada. Lisaks toimivale logistikale ei ole vähem oluline pakutav inimressurs. Parim näide tsiviilvõimude ja militaarvõimude omavahelisest koostööst on maailmas asetleidnud looduskatastroofide (näiteks orkaan Katrina USA-s 2005. a, maavärinad ja tsunami Taiwanil, Filipiinidel ja Jaapanis 2011. a) poolt põhjustatud kahjustuste likvideerimine.

Levinumateks koostöövormide väljendusteks tsiviil-militaarsuhetes on CIMIC (*CivilMilitaryCooperation*) ja CMCoord (*CivilMilitaryCoordination*). NATO definitsiooni kohaselt on CIMIC koordineerimine ja koostöö NATO komandöri ning tsiviilelanikkonna vahel, kaasa arvatud riiklike ja kohalike võimuorganitega ning rahvusvaheliste, riiklike ja valitsusväliste organisatsioonide ning agentuuride vahel missiooni toetamise eesmärgil. Kokkuvõtvalt on CIMIC puhul eesmärgiks toetada NATO missioonile püstitatud eesmärgid.<sup>1</sup> Kuna katastroofipiirkonnad vajavad teistel alustel koostööd, siis on ÜRO algatusel viimastel aastatel kujunenud välja mudel UN-CMCoord ehk tsiviil-militaarkoostöö koordineerimine. Tegemist on tsiviil- ja militaarjõudude omavahelise koostööga hädaolukordade ja kriisisituatsioonide lahendamisel, mis on vajalik eelkõige humanitaarprintsipiide kaitsmiseks ja edendamiseks ning vähendamaks miinimumini konfliktivõimalust kriisipiirkonnas. Võtmeelementideks on siin infovahetus, ülesannete täpne jagunemine tsiviil- ja militaarjõudude vahel.<sup>2</sup>

Mitte ainult päästeoperatsioonid nagu looduskatastroofide poolt tekitatud purustuste likvideerimine ja kannatanute abistamine ei ole tsiviil- ja militaarvõimu omavahelise koostöö väljenduseks. Relvajõud ja tsiviilvõimud teevad omavahelist koostööd ka julgeoleku ja korra tagamisel. Kuigi õiguskorra tagamine ei ole relvajõudude jaoks traditsiooniline ülesanne, kuulub kaheldamatult korra taastamine ja selle säilitamine relvajõudude ülesannete hulka.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> NATO CIVIL-MILITARY CO-OPERATION (CIMIC) DOCTRINE, <[www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf](http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf)> (29.05.2012).

<sup>2</sup> United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, <[www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/overview](http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/overview)> (29.05.2012).

<sup>3</sup> Stephens, D., „Military involvement in law enforcement”, 92 *International Review of the Red Cross* (2010), No 878, 453–468, p 468.

## 2. Kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamine tsiviilvõimude abistamisel kehtivas Eesti õiguses

### 2.1. Kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamine päästetööl ja hädaolukorra lahendamisel

Eesti riigisiseses õiguses leiame aluse kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamiseks hädaolukorra lahendamisel ja päästetööl hädaolukorra seaduse (edaspidi *HOS*)<sup>4</sup> §-s 31. Hädaolukorrana käsitleb *HOS* sündmust või sündmuste ahelat, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist või põhjustab suure varalise kahju või suure keskkonnakahju või tõsiseid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidavuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire kooskõlastatud tegevus.<sup>5</sup> Hädaolukorra puhul ei saa me rääkida niinimetatud tavasündmusest, mille lahendamisega tegelevad seadustega määratud asutused oma igapäevaste ülesannete täitmisel, näiteks eluhoones tulekahju kustutamine päästekomando poolt. Nimetatud juhtumi puhul on tegemist päästesündmuse lahendamisega.

Hädaolukorra lahendamine eeldab mitmete asutuste omavahelist laiapõhjalist koostööd. Õiguslikult on abi osutamine reguleeritud halduskoostöö seaduse (edaspidi *HKTS*) 3. peatükis, mis reguleerib ametiabi.<sup>6</sup> *HKTS*-s reguleeritud ametiabi erineb tavalisest asutustevahelisest koostööst. Ametiabi puhul kulutab abi vajav asutus oma eesmärkide täitmisel teise asutuste ressursse. Näiteks kasutas Päästeamet ametiabi korras kaitseväe rasketehnikat 2010. aasta märtsikuus, et Ülemiste järvest välja tuua Poola kaubalennuk. *HKTS* eelnõu seletuskirjast<sup>7</sup> võime lugeda, et üldjuhul ei olegi teise asutuse eesmärkide saavutamiseks oma ressursside arvel tegutsemine soovitatav (raskendab planeerimist ja kontrolli, ilmelt viib ressursside raiskamisele), siiski halduse otstarbekuse huvides on vajalik tagada, et erandjuhtudel tegutseb üks asutus teise eest.<sup>8</sup>

*HOS* § 31 räägib kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamisest päästetööl, kuid „päästetöö” juriidiline mõiste kehtivas õiguses puudub. Päästeseaduse<sup>9</sup> (edaspidi *PäästeS*) § 3 lõikes 1 on avatud mõiste „päästesündmus“, mille kohaselt on päästesündmuseks ootamatu olukord, mis vahetult ohustab füüsiliste või keemiliste protsesside kaudu inimese elu, tervist, vara või keskkonda tulekahju, loodus-

<sup>4</sup> Hädaolukorra seadus (edaspidi *HOS*), 15.06.2009, jõustunud 24.07.2009 – RT I 2009, 39, 262 ... RT I, 29.12.2011, 1.

<sup>5</sup> *Ibid*, § 2 lg 1.

<sup>6</sup> Halduskoostöö seadus, 29.01.2003, jõustunud 01.07.2003 – RT I 2003, 20, 117 ... RT I, 17.11.2011, 1.

<sup>7</sup> Riigikogu, „Halduskorralduse seaduse eelnõu seletuskiri” (2003), <[www.riigikogu.ee/?op=emspain&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672895](http://www.riigikogu.ee/?op=emspain&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=003672895)> (18.05.2012).

<sup>8</sup> *Ibid*.

<sup>9</sup> Päästeseadus, 05.05.2010, jõustunud 01.09.2010 – RT I 2010, 24, 115 ... RT I, 29.12.2011, 1.

õnnetuse, plahvatuse, liiklusõnnetuse, keskkonna reostuse või muu sarnase olukorra korral. Mõiste „päästetöö” sisulise tähenduse võime leida PäästeS §-s 5, mis reguleerib Päästeameti ülesandeid. Täpsemalt sätestab PäästeS § 5 lõike 1 punkt 1 Päästeameti ülesandena: „Päästesündmuse toimumisel, ohu tõrjumisel ja kõrvaldamisel ning päästesündmuse tagajärgede leevendamisel viivitamata rakendatavaid, vältimatuid ja edasilükkamatuid tegevusi maismaal ja siseveekogudel (edaspidi *päästetöö*), kui teistes seadustes ei ole sätestatud teisiti, ning rannikuvees päästesündmuse lahendamine koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga.” Autori hinnangul on õiguselguse põhimõttest tulenevalt „päästetöö” kui päästeseaduse keskne mõiste vajalik PäästeS-s mõisteid reguleerivas paragrahvis eraldi määratleda, et tagada õiguse ühene arusaadavus ja rakendatavus.

Alates HOS jõustumisest 24. juulist 2009 on päästeasutused kaasanud Kaitseliitu mitmete päästesündmuste lahendamisse, lähtudes HOS vastavatest regulatsioonidest. Kaitseliit on päästeasutusi abistanud näiteks teadmata kadunud isikute otsingutel maastikel või metsades või siis kadunud seeneliste-marjuliste leidmisega. HOS § 31 lg 1 võimaldab kaitseväge või Kaitseliitu kasutada ka riigipiiri ületamise ajutise piiramise või peatamise juhul vastavalt „Riigipiiri seaduse”<sup>10</sup> §-le 17 nimetatule. Näiteks on Kaitseliitu kaasatud riigipiiri kontrolli taastamisele sisepiiril 2010. a Tallinnas toimunud NATO välisministrite kohtumise ajal.

Kaitseväge või Kaitseliidu kasutamine päästetöödel ja hädaolukorras toimub vastavalt Vabariigi Valitsuse 26.11.2009. a määrusega nr 177 „Päästetööde ja eriolukorra tööde tegemisel kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamise kord” kinnitatud korrale ning Vabariigi Valitsuse 17. juuni 2003. a määrusega nr 176 „Ametiabi taotluse vorm” kinnitatud vormi kasutades. Kaitseväge ja Kaitseliitu on praktikas rakendatud ka lumetorm Monika ajal (detsember 2010), mil kaitseväge ja Kaitseliit osutasid Lääne-Virumaal, Ida-Virumaal ja Harjumaal oma tehnilise- ja inimressursiga abi operatiivteenistustele päästetööde tegemisel ja kadunud inimeste otsingul. Samuti osutati operatiivteenistustele tehnilist abi (puksiir, läbipääsude tegemine) ning koostöös kohalike omavalitsustega korraldati kohalike elanike tootlustamist. Kaitseväge kaasati päästetööde tegemisse ka märtsis 2010.a, mil kaitseväge rasketehnika tõmbas kaldale Ülemiste järve jäässe vajunud Poola transpordilennuki AN-26. Autori hinnangul on HOS regulatsioon, mis seondub päästetööde tegemisega, reguleeritud selgelt ja arusaadavalt, võimaldades õiguse rakendajatel seaduses toodud ülesandeid efektiivselt täita.

Nii kaitseväge kui Kaitseliidu tegevliikmed, kes osalevad päästetöödel või eriolukorra tööde tegemisel kooskõlas HOS § 31 lõike 1 punktiga 1, ei saa kehtiva õiguse järgi nimetatud ülesannete täitmisel kasutada jõudu. See on ka põhjen-

<sup>10</sup> Riigipiiri seadus, 30.06.1994, jõustunud 31.07.1994 – RT I 1994, 54, 902 ... RT I, 30.12.2011, 27.

datud, kuna päästetööde läbiviimisel peab turvalisuse tagamine sündmuse asukohas jääma *a priori* politsei ülesandeks. Isegi juhul, kui päästetööde teostamise käigus on vajalik tagada kord näiteks tormi poolt kahjustatud alal, mil ümbuskond on ilma elektrita ja tegemist tuleb teha vandaalitsejatega, on politseil pädevus võtta piirkond kõrgendatud tähelepanu alla koos õigusega kasutada korrarikkujate suhtes vajadusel jõudu. Sätestab ka kehtiv "Politsei ja piirivalve seaduse" (edaspidi PPVS)<sup>11</sup> § 1 lg 2 ühena paljudest politseile antud ülesannetest avaliku korra kaitsmise, mis on politsei olemuslik ülesanne.

## 2.2. Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamine turvalisuse tagamisel

Relvajõudude poolt jõu kasutamine mittesõjalisel kaitse eesmärgil on demokraatliku õiguskorraldusega riikides lubatud *ultima ratio* põhimõttel, kuna relvajõudude tegevus võib kujutada endas suuremat ohtu üksikisiku põhiõigustele. Samas muutunud kaasaegses maailmas võivad tsiviilvõimud vajada julgeoleku tagamisel relvajõudude abi jõu rakendamise õigusega. Ka kehtiv õigus lubab kaitseväelasel ja Kaitseliidu tegevliikmel kasutada jõudu näiteks suure rünnakuriskiga objekti kahjustamise ärahoidmiseks või tõkestamiseks.<sup>12</sup>

Rääkides jõu kasutamise õigusest relvajõudude poolt riigisiseseelt, siis kaitseväge ja Kaitseliitu võib kehtiva õiguse kohaselt kasutada sisejulgeoleku ja turvalisuse tagamisel nii vahetu sunni õiguseta kui õigusega kasutada jõudu. Kehtiv HOS § 33 lg 4 sätestab, et: „*Kaitseväelane või Kaitseliidu tegevliige võib (.....)* ülesannete täitmisel kasutada jõudu politsei ja piirivalve seaduse 4. peatükis politseiametnikule sunni rakendamiseks ettenähtud alustel ja korras.“ Õiguslikult ja keeleliselt saab sõna „võib“ kasutada tähenduses, mis annab relvajõudude tegevliikmetele õiguse otsustada, kas kasutada HOS § 31 lõike 1 punktides 2 kuni 5 nimetatud ülesannete täitmiseks jõudu või mitte. Vastava õiguse sätestamine, milleks on antud juhul alus jõu kasutamiseks HOS § 33 lõike 4 järgi, ei saa tähendada kohustust kasutada jõudu igal juhul. Seetõttu on raske nõustuda Siseministeeriumi koostatud hädaolukorra seaduse analüüsi punktis 4.3 väitega, milles märgitakse, et: *„.../täna puudub seaduslik alus kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamiseks sisejulgeoleku ja turvalisuse tagamisel vahetu sunni õiguseta.“*<sup>13</sup> Autor on seisukohal, et kehtiv õigus võimaldab kaitseväelasi ja Kaitseliidu tegevliikmeid kasutada HOS § 31 lõikes 1 punktides 2 kuni 5 nimetatud ülesannete täitmisel ilma kohustuseta kasutada jõudu, kuna tegemist on otsustusdiskretsiooniga.<sup>14</sup> Otsus-

<sup>11</sup> Politsei ja piirivalve seadus, 06.05.2009, jõustunud 01.01.2010, osaliselt 01.01.2012 – RT I 2009, 26, 159.

<sup>12</sup> HOS, *supra nota* 4, § 31 lg 1 punkt 5.

<sup>13</sup> Siseministeerium, „Hädaolukorra seaduse analüüs“ (2011), punkt 4.3, <[www.siseministeerium.ee/public/HOS\\_analyys.pdf](http://www.siseministeerium.ee/public/HOS_analyys.pdf)> (23.05.2012).

<sup>14</sup> Merusk, K., *Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 1997), lk 27.



tusdiskretsioon tähendab eelkõige seda, et vastaval ametnikul või ametiasutusel on õigus otsustada, kas rakendada õiguslikku tagajärge või mitte. Ta võib seda teha, kuid ta võib seda ka mitte teha.<sup>15</sup>

Kõige tundlikum teema, mis seondub kehtivas õiguses relvajõudude kasutamisega, on seotud turvalisuse tagamisega. Turvalisus on heaoluühiskonna põhiväärtus ja heaolu mõõt, akadeemik Ülo Jaaksoo järgi ka õnne ja vabaduse tarvilik tingimus.<sup>16</sup> Riigi garanteeritu peab (riigikaitse, piiride puutumatus, politsei õiguspärasesse tegevusse, vägivalda tõrjumisse jpm) saama „omandatuks ja heaks kiidetud“ ühiskonna liikmete poolt, nii et inimesed usuksid turvalisse ühiskonda (turvalisusse ühiskonnas) ja oma elu turvalisuse tagamise ning olema valmis ka seda võimaluste piirides toetama. Turvalisus kujutab kõige üldisemalt garanteeritud ja tunnetatud heaolu.<sup>17</sup> Kehtiv õiguskord peab toetama turvalisust elanikkonnas. Kuigi turvalisuse tagamine ühiskonnas on *a priori* politsei ülesanne, tegelevad rahvusliku julgeoleku kaitsega lisaks politseile ka kaitseväge ja Kaitseliit. Riigikaitseorganisatsioonide põhiseaduslikud ülesanded on reguleeritud PS §-s 127, mis näeb ette kaitseväge kasutamise rahvusvaheliste kohustuste täitmisel ja riigi vastu suunatud agressiooni korral, ning §-s 129, mis annab kaudselt aimu põhiseaduslikku korda ähvardava ohu korral riigikaitseorganisatsioonide rollist selle tõrjumisel. Rahvusvahelises praktikas ei ole ühtseid piire relvajõudude kasutamisele riigisiselt, sealhulgas enda julgeoleku kaitsmisel. Valdavalt on relvajõudude kasutamine riigisiselt lubatud ulatuslikumalt juhul, kui politsei või muude mittesõjaliste organite ülesanded avaliku korra ja turvalisuse tagamisel on piiratud. Relvastatud jõu kasutamisele üldist keeldu rahvusvahelisest praktikast ei tulene.<sup>18</sup> Nii ka Eesti õigus sätestab võimaluse kasutada relvajõude turvalisuse tagamisel relvastatud jõu kasutamise õigusega järgmiste ülesannete täitmisel:

- 1) liikluse korraldamine eriolukorra ajal ja turvalisuse tagamine eriolukorra piirkonnas;
- 2) karistusseadustiku §-des 237 (terrorikuritegu), 240 (riigi- või kohaliku omavalitsuse ametiruumi tungimine), 246 (rahvusvaheliselt kaitstud isiku elule ja tervisele suunatud rünne) ja 248 (diplomaatiliselt puutumatust omavale maaalale, hoonesse ja ruumi tungimine) nimetatud kuritegude ennetamine või tõkestamine;
- 3) suure rünnakuriskiga objekti kahjustamise ärahoidmine või tõkestamine;
- 4) riigipiiri ületamise ajutine piiramine või peatamine riigipiiri seaduse §-s 17 nimetatud juhul.<sup>19</sup>

<sup>15</sup> *Ibid.*

<sup>16</sup> Jaaksoo, Ü., „Sisejulgeoleku teadusuuringutest“ (2006), ettekande teesid, Vabariigi Presidendi akadeemiline nõukogu, koosolek 17. mail 2006 Kadriorus.

<sup>17</sup> Aimre, I., *Politsei tegevus ja elanikkonna hinnangud* (Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 1998), lk 40.

<sup>18</sup> Truuväli, E.-J., et al, *EV Põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne* (2. trükk, Tallinn: Juura, 2008), lk 616.

<sup>19</sup> HOS, *supra nota* 4, § 31 lg 1 punktid 2 kuni 5.

Nimetatud ülesannete täitmisel võib kaitseväelane või Kaitseliidu tegevliige kasutada jõudu „Politsei ja piirivalve seaduse“ 4. peatükis politseiametnikule sunni rakendamiseks ettenähtud alustel ja korras.<sup>20</sup> Praktikas on kokku 120 kaitseväelast ja kaitseliitlast rakendatud 22. ja 23. aprillil 2010. aastal toimunud NATO välisministrite mitteametliku kohtumise turvamisele.<sup>21</sup>

Kaitseväe ja Kaitseliidu kasutamise otsustab Vabariigi Valitsus Vabariigi Presidendi nõusolekul korraldusega.<sup>22</sup> Ettepaneku kasutada kaitseväge või Kaitseliitu teeb kehtiva õiguse kohaselt Vabariigi Valitsusele siseminister, eelnevalt kooskõlastades vastava ettepaneku kaitseministriga vastavalt HOS § 31 lõikele 3. Kehtiv õigus ei reguleeri, milline ametiisik või ametiasutus on kohustatud Vabariigi Presidendilt nõusolekut küsima, kui kiiresti tuleb vastav nõusolek anda ning millistel juhtudel on Vabariigi Presidendil õigus keelduda nõusoleku andmisest. HOS § 31 lõike 7 kohaselt on kaitseväge või Kaitseliitu lubatud kasutada üksnes juhul, kui pädev asutus ei saa või ei saa õigeaegselt seda ülesannet täita ning puuduvad muud vahendid ülesande täitmiseks. Seega juhul, kui pöörduakse Vabariigi Presidendi poole nõusoleku saamise küsimuses, peavad olema vastavas pöördumises ära toodud ka põhjendused, miks kaitseväge või Kaitseliitu on vaja rakendada HOS § 31 lõike 1 punktides 2 kuni 5 nimetatud ülesannete täitmiseks. Õiguslik regulatsioon on üksnes siis efektiivne, kui on täpselt määratletud ka õigustatud ja kohustatud subjektide ring ning nende õigused ja kohustused.<sup>23</sup> Selleks, et oleks tagatud õigusselguse põhimõte, on HOS-s vajalik vastav kord reguleerida, sätestades vastava ametiisikuna kaitseministri, reguleerides, et nõusolek tuleb anda viivitamatult, kui see on põhjendatud HOS § 31 lõikes 7 toodud alustel ning ei esine nõusoleku andmist välistavaid asjaolusid. Praktikas küsis 2010. aastal kaitseväge kasutamiseks Vabariigi Presidendilt nõusolekut siseminister. Autor on seisukohal, et kujunenud praktika ei olnud kooskõlas kehtiva õigusega. Vabariigi Valitsuse seaduse § 60 lõike 2 kohaselt kuuluvad kaitseväge ja Kaitseliit Kaitseministeeriumi valitsemisalasse.<sup>24</sup> Nõusolekut kaitseväge või Kaitseliidu kasutamiseks Vabariigi Presidendilt võib küsida asutus, kelle valitsemisalasse relvajõud kuuluvad. Riigiõiguslikult on igal asutusel oma kindel pädevus ja koht valitsemissüsteemis. Kaitseväge on sõjaväeliselt korraldatud valitsusasutus Kaitseministeeriumi valitsemisalal vastavalt „Kaitseväge korralduse seaduse“ (edaspidi KVKS)<sup>25</sup> § 2 lõikele 1. Kaitseväge juhib ainujuhtimise

<sup>20</sup> *Ibid*, § 33 lg 4.

<sup>21</sup> Kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamine turvalisuse tagamiseks, 01.04.2010 nr 110, jõustunud 01.04.2010 – RTL 2010, 18, 323.

<sup>22</sup> HOS, *supra nota* 4, § 31 lg 3.

<sup>23</sup> Merusk, K., *et al*, *Õigusriigi printsiip ja normitehnika* (Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, 1999), lk 13.

<sup>24</sup> Vabariigi Valitsuse seadus, 13.12.1995, jõustunud 01.01.1996 – RT I, 29.12.2011, 149.

<sup>25</sup> Kaitseväge korralduse seadus. 19.06.2008, jõustunud 01.01.2009 – RT I 2009, 39, 262 ... RT I, 29.12.2011, 1.

põhimõttel kaitseväge juhataja, kes allub kaitseministrile. Autor on seisukohal, et kuna kaitsevägi ja Kaitseliit kuuluvad Kaitseministeeriumi valitsemisalasse, siis puudub siseministril pädevus küsida Vabariigi Presidendilt nõusolekut relvajõudude kasutamise osas.

Kui Vabariigi Valitsus on otsustanud julgeoleku tagamisel kaitseväge või Kaitseliitu kasutada, siis tuleb vastav korraldus kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamise kohta edastada viivitamatult kaitseväge juhatajale või Kaitseliidu ülemale, kes allutab kaitseväge või Kaitseliidu üksuse vastava üksuse ülema kaudu Vabariigi Valitsuse määratud ametiisikule kooskõlas HOS § 33 lõikega 1. Samuti näeb kehtiv õigus ette, et nimetatud korraldusest tuleb viivitamata teavitada Riigikogu juhatust ja Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimeest.<sup>26</sup>

Alljärgnevalt peatume täpsemalt probleemidel, mis võivad tõusetuda, kui Vabariigi Valitsus on otsustanud kasutada kaitseväge või Kaitseliitu turvalisuse tagamisel eriolukorra piirkonnas.

Esimesena võivad tõstatuda küsimused, mis seonduvad käsuliiniga. Kui Vabariigi Valitsus otsustab kaitseväge või Kaitseliitu kaasata politseioperatsioonidele, määrab ta ametiisiku, kellele kaitseväelased ja kaitseliitlased oma ülesannete täitmiseks allutatakse.<sup>27</sup> Paraku ei reguleeri HOS, kuidas paigutub Vabariigi Valitsuse määratud ametiisik eriolukorra käsuliini, kui kaitseväge või Kaitseliit on vastavate ülesannete täitmise osas üksuse ülema kaudu allutatud Vabariigi Valitsuse määratud ametiisikule. Eriolukorda juhib Vabariigi Valitsuse määratud minister,<sup>28</sup> kel on õigus määrata üks või mitu eriolukorra tööde juhti, kes juhivad eriolukorra tööde tegemist eriolukorra piirkonnas, koordineerivad avaliku korra ja liiklusohutuse tagamist ning täidavad muid eriolukorra juhi antud ülesandeid.<sup>29</sup> Lisaks sätestab kehtiv HOS § 18 lg 2 eriolukorra juhile õiguse anda korraldusi eriolukorra väljakuulutamise tinginud sündmusest tuleneva hädaolukorra lahendamiseks eriolukorra tööde juhile ja Vabariigi Valitsuse määratud riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning muudele avaliku halduse ülesandeid täitvatele isikutele, arvestades nende asutuste ja isikute pädevust ning volitusi. Tulenevalt eeltoodust näeme, et eriolukorra lahendamisel annab Vabariigi Valitsus eriolukorra juhile laialdased volitused. Mis puudutab aga Vabariigi Valitsuse poolt määratud ametiisikut, kellele allutatakse kaitseväge või Kaitseliidu üksused HOS § 33 lg 1 järgi, siis seadus ei sätesta, kes võib olla vastavaks Vabariigi Valitsuse määratud isikuks. Kas määratud ametiisikuks saab olla näiteks kaasatud relvajõudude üksuse ülem, kuivõrd kehtiv õigus sellist välistust ette ei

<sup>26</sup> HOS, *supra nota* 4, § 33 lg 2.

<sup>27</sup> *Ibid.*, § 33 lg 1.

<sup>28</sup> *Ibid.*, § 18 lg 1.

<sup>29</sup> *Ibid.*, § 19 lg 2.

näe? Kuna vastavat välistust ei ole, siis võib kehtiva õiguse järgi juhtida eriolukorda tinginud hädaolukorra lahendamist mitte tsiviilvõim, vaid militaarvõim. Kui puudub vastav välistus Vabariigi Valitsuse määratud ametiisiku osas, siis võib tekkida oht, et kaitseväe või Kaitseliidu üksusel võib tekkida topeltjuhtimine. Autor on seisukohal, et HOS-t on vajalik täiendada osas, mis seondub Vabariigi Valitsuse määratud ametiisikuga, sätestades, et vastavaks ametiisikuks ei või olla kaitseväe või Kaitseliidu tegevliige. Samuti on vajalik HOS-s reguleerida, millisel ametiisikul on ainupädevus anda eriolukorra lahendamisele kaasatud kaitseväe või Kaitseliidu üksusele korraldusi ehk reguleerida on vajalik toimiv käsuliin. Toimiva käsuliini all peab autor silmas seda, et HOS-s on vajalik sätestada, millisel ametiisikul on õigus anda korraldusi eriolukorras turvalisuse tagamisel ja liikluse korraldamisele kaasatud kaitseväe või Kaitseliidu üksuse ülemale ning kuidas hierarhiliselt toimub korralduste andmise protseduur ehk on reguleeritud, millisel ametiisikul on õigus anda korraldusi. Kehtivas HOS-s on reguleeritud eriolukorra juhi pädevus korralduste andmise osas.<sup>30</sup> Teiste isikute nagu eriolukorra tööde juhi määratud isiku või muu eriolukorra juhi määratud ametiisiku pädevusi korralduste andmisel HOS-s sätestatud ei ole.

HOS § 33 lg 1 näeb ette, et kaitseväe juhataja või Kaitseliidu ülem allutab kaitseväe või Kaitseliidu üksuse turvalisuse tagamist puudutavates küsimustes üksuse ülema kaudu Vabariigi Valitsuse määratud ametiisikule, kuid seadusest ei tulene, millised õigused tal on. Kas Vabariigi Valitsuse määratud ametiisikul on ainupädevus anda korraldusi temale allutatud kaitseväe või Kaitseliidu üksusele? Esmapilgul võib HOS-st nii järeldada, kuna HOS § 33 lg 1 räägib ju kaitseväe või Kaitseliidu üksuse allutamisest Vabariigi Valitsuse määratud ametiisikule. Vastava tõlgenduse kahjuks räägib aga asjaolu, et HOS ei sätesta Vabariigi Valitsuse määratud ametiisikule *expressis verbis* õigust anda eriolukorras korraldusi nagu on vastavalt reguleeritud eriolukorra juhi<sup>31</sup> ja eriolukorra tööde<sup>32</sup> juhi õigused korralduste andmisel. Selleks, et oleks üheselt arusaadav, kuidas toimib eriolukorras käsuliin, on autor seisukohal, et HOS-s on vajalik sätestada, et eriolukorras turvalisuse tagamisel kuulub ainupädevus anda kaitseväele või Kaitseliidule korraldusi Vabariigi Valitsuse määratud ametiisikul. Vabariigi Valitsuse määratud ametiisik peab aga oma korralduste andmisel kaitseväelastele või kaitseliitlastele lähtuma eriolukorra juhi, kes juhhib ja koordineerib eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks oleva hädaolukorra lahendamist, vastavatest korraldustest. Samuti on vajalik HOS-s selgemalt lahti kirjutada Vabariigi Valitsuse määratud ametiisiku õigused ja kohustused ning sätestada isikute ring, kelle alluvusse Vabariigi Valitsus ei saa kaitseväe või Kaitseliidu üksusi oma ülema kaudu allutada. Eriolukorra lahendamine vajab kiiret reageerimist ja hästi toimivat käsu-

<sup>30</sup> *Ibid.*, § 18 lg 2.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*, § 19 lg 2.

liini. HOS-s selgelt reguleeritud käsuliin võimaldab nii relvajõudude liikmetel kui ka tsiviilvõimudel lahendada eriolukord operatiivselt.

Teiseks oluliseks küsimuseks on eriolukorras meetmete rakendamise küsimus. Eriolukorras ametiisikute poolt inimestele kohustuslike korralduste andmine, millega keelatakse neil teatud alasse sisenemine, kohustatakse neil turvalisuse kaalutlustel avama või ette näitama endale kuuluvaid isiklikke esemeid, kujutavad endast põhiõiguste riivet ning vajavad õiguslikku alust.

Kehtiva õiguse järgi võib eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või muu eriolukorra juhi määratud ametisik rakendada eriolukorras teatud meetmeid - näiteks panna füüsilistele isikutele töökohustusi, kehtestada viibimiskeelde ja muid liikumisvabaduse piiranguid vastavalt HOS §-le 21 ja §-le 26 ning eriolukorra tööde juht võib määrata isiku, kel on õigus rakendada valdusesse sisenemise meetet vastavalt HOS §-le 2. Kui Vabariigi Valitsus otsustab oma korraldusega kaasata eriolukorra lahendamisele kaitseväelasi või kaitseliitlasi, siis HOS § 33 lg 4 lubab kaasatud kaitseväelasel ja Kaitseliidu tegevliikmel oma ülesannete täitmisel kasutada eriolukorras rakendatava meetmena jõudu PPVS 4. peatükis politseiametnikule sunni rakendamiseks ettenähtud alustel ja korras. Muude meetmete rakendamise õigust kaasatud kaitseväelastele või kaitseliitlastele eriolukorra lahendamisel ette nähtud ei ole. Eeltoodust tulenevalt tõusetuvad järgmised probleemid, mis vajavad HOS-s lahendamist. Nimelt, kui näiteks suure rünnakuriskiga objekti kahjustamise ärahoidmisel või tõkestamisel kaasatakse kaitseväge või Kaitseliidu tegevliikmeid, siis ei ole selge, kes otsustab viibimiskeelu kehtestamise. Samuti ei tulene HOS-st, kas kaitseväelasel või kaitseliitlasel on õigus näiteks juhul, kui on alust arvata, et mõni isik võib asuda koheselt toime panema HOS § 31 lg 1 punktis 3 nimetatud kuritegu, teostada turvakontrolli. Esmapilgul võib olla selge, millistel ametiisikutel on HOS §-des 21 kuni 26 toodud eriolukorra ajal rakendatavate meetmete kasutamise õigus. Näiteks HOS § 26 sätestab, et: „Vabariigi Valitsus, eriolukorra juht, eriolukorra tööde juht või eriolukorra juhi määratud ametiisik võib kohustada isikut eriolukorra piirkonnast või selle osast lahkuma ning keelata tal eriolukorra piirkonnas või selle osas viibimise, kui see on vajalik eriolukorra väljakuulutamise põhjuseks olnud hädaolukorra lahendamiseks (viibimiskeeld).“ Küsimused meetmete rakendamise õiguse kohta tekivad eelkõige siis, kui eriolukorra juht määrab kaasatud kaitseväge või Kaitseliidu üksuse ülema määratud ametiisikuks, kellel on HOS §-des 21 kuni 26 toodud erinevate meetmete rakendamise õigus. HOS ei välista, et eriolukorra juht ei saa määrata eriolukorda lahendama ametiisikuid, kes kuuluvad relvajõudude koosseisu. See võib tähendada, et militaarvõimu esindajale on võimalik anda otsustusõigus eriolukorra meetmete rakendamise üle. Sätestab ju HOS § 26 lõige 1 sõnaselgelt, et /.../ eriolukorra juhi määratud ametiisik võib kohustada isikut eriolukorra piirkonnast või selle osast lahkuma või loeme

HOS § 25 lõikes 1, et /.../eriolukorra juhi määratud isik võib siseneda eriolukorra piirkonnas valdaja nõusolekuta tema valduses olevale kinnisasjale /.../. Kui eriolukorra juhi või eriolukorra tööde juhi määratud isikuks saab kaitseväge või Kaitseliidu üksuse ülem, siis on tal ka õigus anda alluvatele kaitseväelastele või kaitseliitlastele korraldusi meetmete rakendamiseks.

Demokraatliku riigikorraldusega maades alluvad relvajõud tsiviilvõimule ja eriolukorras meetmete rakendamise otsustamise õigus kuulub tsiviilvõimule. Kaasatud relvajõudude liikmed peavad olema teadlikud oma pädevusest ehk volitustest eriolukorra lahendamisel. Kooskõlastamatu tegevus kaasatud relvajõudude, Vabariigi Valitsuse määratud ametiisiku, eriolukorra juhi, ja määratud ametiisikute ja politsei vahel võib kaasa tuua riigis lahendamist vajavate sündmuste eskaleerumise ja kontrolli alt väljumise. Õigusselguse põhimõtte nõuab, et seadus peab ühtmoodi selge olema nii seadust rakendavate ametnike kui ka inimeste jaoks, sest riigi käitumine peab olema inimeste jaoks prognoositav.<sup>33</sup> Tulenevalt eeltoodust peab autor vajalikuks, et HOS välistaks sõnaselgelt, et eriolukorra juht ei saa määrata eriolukorda lahendama ametiisikuna relvajõudude koosseisu kuuluvat isikut ning sätestaks, et meetmete rakendamise otsustamise õigus kuulub eriolukorra lahendamist juhtivale tsiviilvõimu esindajale.

Kolmas probleem, mis vajab HOS-s lahendamist, on seotud vastava koostöölase väljaõppega tsiviilvõimu ja relvajõudude vahel. Kehtiv HOS § 33 lg 5 sätestab, et seaduses toodud ülesandeid täidavad kaitseväge ja Kaitseliidu tegevliikmed, kes on läbinud sellekohase väljaõppe. Samas puudub HOS-s regulatsioon, mis reguleeriks koostöölase väljaõpet politsei ja relvajõudude vahel väljakuulutatud eriolukorra ajal. HOS § 31 lõikes 1 on sätestatud volitus Vabariigi Valitsusele kehtestada määrusega kaitseväge ja Kaitseliidu kasutamine päästetöödel ja eriolukorra töödel. Autor on seisukohal, et HOS peab volitama Vabariigi Valitsust reguleerima määrusega ka nõudeid politsei ja kaitseväge omavahelise koostöö ning ka kaitseväelaste ja kaitseliitlaste sellekohase väljaõppe osas. Politsei ja relvajõudude omavahelise koostöö reguleerimisel on märksõnadeks eriolukorras rakendatavate meetmete proportsionaalsus, käsuliin ja eriolukorras kasutatavad erivahendid.

Turvalisuse tagamisel eriolukorra piirkonnas võib tekkida vajadus piirata füüsiliste isikute põhiõigusi - piirata isikute liikumisvabadust või siseneda valdaja nõusolekuta tema valdusesse. Seetõttu peavad eriolukorra lahendamise eest vastutavad ametiisikul olema vastavad oskused kasutada meetmeid proportsionaalselt, et meetmete rakendamine oleks kooskõlas kehtiva õigusega. Vastava väljaõppeta on praktiliselt võimatu lahendada eriolukord efektiivselt ja eesmärgipära-

<sup>33</sup> 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 21.

selt, kuna politseiametnike ja kaitseväelaste väljaõpe on erinev nii kasutatavate terminite kui sisu poolest. Näiteks kui politseis tähendab sõna „katmine“ relva suunamist ohu suunas, siis sõjaväes tähendab see tulistamist ohu suunas.

Politseiametnikke õpetatakse kehtestama ja tagama korda, kasutades jõudu korra taastamiseks. Relvajõudude puhul järgitakse väljaõppe osas teistsugust loogikat, jõudu kasutatakse eesmärgiga vastane hävitada nii kiiresti kui võimalik ja võimalikult minimaalse kahjuga.<sup>34</sup> Vastav väljaõpe rahutustega tegemisel võib olla puudulik ka politseil. Näiteks võib tuua 1992. a Los Angeleses toimunud rassirahutustega tegelemise juhtumi, kus politsei kaasas rahutuste ohjamiseks ja märatsemise likvideerimiseks appi Rahvuskaardi. Politsei tegutses otsustusvõimetuselt, samuti ei toiminud käsuliin. Sündmused eskaleerusid nii politsei kui Rahvuskaardi silme all.<sup>35</sup>

Eesti kaitseväl on tänu rahvusvahelistele julgeoleku tagamise operatsioonidele (Iraagis ja Afganistanis) olemas kogemus relva kasutamise kohta patrulli aladel, kus elavad tsiviilisikud või kui peab puhastama hooneid terroristidest, tehes nad kahjutuks ning vältima tsiviilelanike hukkumist. Selleks, et politseijõudude ja relvajõudude vahel toimiks koostöö võimalikult efektiivselt, vajab kehtiv õigus täiendamist osas, mis on seotud nõuetega ka relvajõudude väljaõppe sisule. Korra väljatöötamisel on vajalik arvestada asjaoluga, et enamik kaitsevälasi ei ole treenitud niinimetatud rahuaja seaduste jaoks. Relvakonflikti õiguse eesmärgiks on tagada, et sõjategevuses oleks rünnakud suunatud vastase vägedele, ning ründe ajal kasutatav jõud peab olema eesmärgipärane, ei tohi põhjustada liigseid inimkannatusi ega -kaotusi.<sup>36</sup> Autor peab vajalikuks, et HOS-s oleks toodud volitus väljaõppe toimumise regulaarsuse, ajalise kestuse ning vastava ametiasutuse määramiseks, kes on kohustatud väljaõpet läbi viima. Politsei partnerina turvalisuse tagamisel saavad edukalt tegutseda üksnes need kaitsevälased ja kaitseliitlased, kes on saanud vastava väljaõppe.

## Kokkuvõte

Sisejulgeoleku tagamine on üks olulisemaid riigi põhifunktsioone, mis eeldab toimivat asutuste omavahelist koostööd ja selle aluseks olevat õiguslikku regulatsiooni. Kui kehtiv õiguslik regulatsioon on mitmeti tõlgendatav või puudulik, on riigis asetleidvaid kriisilukordi keeruline efektiivselt lahendada. Võimalike toi-

<sup>34</sup> Weiss, T., “The burring border between the police and the military: A debate without foundations” – *Cooperation and Conflicts* (SAGE, 2011) 396-405, p 401.

<sup>35</sup> Milles, A.H., “The Los Angeles Riots: A Study in Crisis Paralysis” – *Journal of Contingencies and Crisis Management* (2001) 189–199, p 194.

<sup>36</sup> Morrison, A., *Strengthening the United Nations and Enhancing War Prevention* (Carolina Academic Press: 2000), p 224.



muvate erineva iseloomu ja ulatusega kriisiolukordade lahendamise tegelevate asutuste jaoks ei tohiks tekkida küsimusi ei temale antud õiguste ega pädevuse osas. On selge, et kehtiv õigus peab olema rakendatav. Seaduste keel peab olema selge ja arusaadav nii rakendajatele endile, kui inimestele ühiskonnas tervikuna. Võib ju väita, et niinimetatud normide keel peab olema mõistetav eelkõige õiguse kasutajale, kuid normid peavad olema selged ka nendele, kelle õigusi ja kohustusi normid võivad puudutada.

Militaarjõude on tsiviilvõim praktikas kaasanud nii päästesündmuste lahendamisel kui ka turvalisuse tagamisel. Relvajõudude kaasamisel julgeoleku tagamiseks on vajalik arvestada mitmete oluliste teguritega. Sellisteks teguriteks on kaitseväge ja Kaitseliidu õigused, käsuliin ja vastav väljaõpe. Relvajõudude tegevuse reguleerimisel, nii nagu iga teisegi täitevvõimu tegevuse puhul, on vajalik lähtuda nõudest, et põhiõigustesse sekkumiseks peab seadusandja looma haldusvõimule piisavalt määratletud ja selged õiguslikud alused. Relvajõudude kasutamisel ohtlikes olukordades, milles võib kaitseväel või Kaitseliidul tekkida õigus kasutada vahetut sündi, peab käsuliin olema üheselt mõistetav, et oleks selge, kuidas see riigis julgeoleku tagamisel toimib. Riigi julgeoleku seisukohalt ohtlikes olukordades võib kooskõlastamatu tegutsemine tsiviil- ja militaarvõimude vahel tuua endaga kaasa ränkasiid tagajärgi. Hädalukorra seaduse rakendajatel võivad seaduse ebaselguse tõttu olla erinevad arusaamad, millised volitused neil konkreetsete ülesannete täitmisel on. Õigusselguse põhimõte nõuab, et seadus peab olema ühtmoodi selge nii seadust rakendavate ametnike kui ka inimeste jaoks, sest riigi käitumine peab olema ettearvatav.

## Summary

### Using armed forces in ensuring state security

*Keywords:* armed forces, security, civil-military partnership, crisis management, Defence Forces, Defence League

The present article deals with the issue of using armed forces in ensuring state security (internally). In the contemporary world, where the security has changed, the role of the armed forces has changed as well. Next to traditional war settings, the armed forces are used more and more also in solving internal security related crises. The article touches upon topics that are related to the use of Estonian Defence Forces and the Estonian Defence League in the assistance of civilian authorities.

More specifically, the author focuses on use of the defence forces and the defence league in rescue work, in cases of emergency and ensuring safety. The au-



thor brings out the possible problematic issues in the present legal order and gives solution options.

Many important factors need to be considered when involving the armed forces in securing peace. Among such factors are the rights of Estonian Defence Forces and Estonian Defence League, the chain of command and the requisite training. In regulating the actions of the armed forces, as in every action of the executive power, it is necessary to follow the principle, that the legislator must give the administrative power clearly defined legal bases for getting involved in the fundamental rights.

When using the armed forces in dangerous situations, such where the defence forces and the defence league may need to use direct coercion, the chain of command needs to be uniformly understood, so that it would be clear how it works when ensuring the security of the state. From the state security standpoint, uncoordinated behaviour between the civil-military powers may cause severe consequences.

Due to inconsistencies in the Emergency Act the people applying it, may have different views on what their powers are in executing assignments. The principle of legal clarity demands that the law must be equally clear to the officials enforcing the law as well as to the people, because the use of the state shall be predictable.

*Silva Kirsimägi*

Estonian Academy of Security Sciences

Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia

E-mail: [silva.kirsimagi@sisekaitse.ee](mailto:silva.kirsimagi@sisekaitse.ee)

Tel: +372 696 5447

## Sotsialiseerimise rollist vägivalda vähendamisel ja sotsiaalse turvalisuse tõstmisel

Silvia Kaugia

Tartu Ülikooli võrdleva õigusteaduse lektor

*Märksõnad:* vägivald, perevägivald, sotsialiseerimine, turvalisus, kriminaalpoliitika

### Sissejuhatus

Vägivald on muutunud meie igapäevaelu lahutamatuks kaaslaseks, esinedes väga erinevates vormides (kooli- ja perevägivald, laste ja loomade väärkohtlemine jne). Vägivalda määratletakse reeglina ühe inimese teise inimese vastu suunatud käitumisena, mis tekitab või võib tekitada kehalisi vigastusi. Kuid vägivalda on võimalik määratleda ka laiemalt, kaasates sel juhul antud mõistesse kehalised ja psüühilised kahjustused ning vajadustest mittehoolimise või nende ignoreerimise.

Eestis on levinud vägivalda käsitlemine soospetsiifilise sotsiaalse probleemina, taandades selle mõiste peaaesjalikult perevägivaldale. Kuni lähiajani on perevägivaldale lähenetud peamiselt sellest vaatenurgast, et naised on ohvrid ja mehed vägivallatsejad. Kuigi suur enamus ohvritest on naised, näitavad statistilised andmed, et ka mehed ja lapsed võivad olla ohvriks ja naised vägivallatsejaks. 2009. aasta ohvriuuringu andmeil koges meestest aasta jooksul paarisuhtes vägivalda 50 700 ehk 11%, naistest 44 200 ehk 8%.<sup>1</sup> Samas tuleb nentida, et naistevastane füüsiline paarisuhtevägivald esineb reeglina raskemates vormides. „Enam kui poolte naiste puhul oli tegemist raskema füüsilise vägivallaga: partner oli neid rusikaga löönud, peksnud, kägistanud, lämmatanud, põletanud, rünnanud relvaga või sundinud seksuaalvahekorda. Meeste hulgas oli raske vägivallaga paarisuhtes kokkupuutunuid vähem, mis näitab, et meestele langeb paarisuhtes osaks pigem kergem ja naistele raskem vägivald. Näiteks peksmise ja kägistamise ohvriks langes naistest ligi kolmandik, meestest 6%.“<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Justiitsministeerium, „Vägivalda vastu võitlemise arengukava aastateks 2010–2014“ (2012), <[www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56652/V%E4givalla+V%Ehend](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56652/V%E4givalla+V%Ehend)> (20.10.2012).

<sup>2</sup> *Ibid.*

Politsei ameti andmetel registreeriti Eestis 2008. aastal peretüli teateid 2553 (sh 265 lapse osaluseta, 1111 peretüli lapsega, 328 probleemse pere tüli), see on 440 võrra vähem kui 2007. aastal.<sup>3</sup> 2011. aastal registreeriti 1939 vägivallakuritegu, mida võib seostada perevägivallaga. Neist suurema osa (1508) moodustasid kehalise väärkohtlemise juhtumid, mida on enam kui 200 juhtumit rohkem kui eelneval aastal. Registreeritud perevägivalda juhtumite arv on küll suurenenud, ent sellele on kaasa aidanud suurem tähelepanu perevägivaldale nii politsei kui ka prokuratuuri poolt.<sup>4</sup>

Seksuaalkuritegusid registreeriti 2008. aastal kokku 368. Viimastel aastatel on saagenud küberruumi vahendusel toime pandud lapsohvritega seksuaalkuriteod.<sup>5</sup> 2011. aastal registreeriti 233 laste vastu toime pandud seksuaalkuritegu, mis on võrreldes 2010. aastaga 14% rohkem. Ohvriuuringu hinnangul ei tohiks aga seksuaalkuritegude arvu kasvu tõlgendada üksnes kui selliste tegude sagemist, vaid see võib viidata ka ohvrite suuremale julgusele toimunust kõneleda ja teadlikkusele abisaamise võimalustest. Lastevastastest seksuaalkuritegudest moodustasid neljandiku lastepornoga ja samuti neljandiku lapsealise seksuaalse ahvatlemisega seotud juhtumid; ligi pooled kuriteod pandi toime nooremate kui 14aastaste suhtes. Seksuaalkuritegude struktuur on viimastel aastatel mõnevõrra muutunud. Võrreldes arengukavaeelse perioodiga on vähenenud peaaegu kõigi enamlevinud seksuaalse enesemääramise vastaste seksuaalkuritegude arv, sealjuures alaealise vägistamisi oli 2011. aastal võrreldes 2009. aastaga 37% (-18) ja sugulise kire rahuldamist lapsealisesega 53% (-26) vähem. Samas on võrreldes 2009. aastaga kasvanud sugulise kire rahuldamine lapsealisesega kümne juhtumi võrra, lastepornoga seotud süütegude arv enam kui kaks korda ja lapsealise seksuaalse ahvatlemise süütegude arv ligi kolm korda. Saagenud on seega ennekõike interneti ja e-vahendite abil toime pandud seksuaalkuriteod. 2011. aastal mõisteti süüdi 63 seksuaalkurjategijat, neist enamik laste vastu toime pandud seksuaalkuritegude eest.<sup>6</sup>

Esitatud andmed näitavad, et lisaks täiskasvanutele puutuvad vägivallaga igapäevaselt kokku ka alaealised ja noored. 2009. aastal oli 15-19aastaste seas vägivalda ohvriks langemise üldtase 33%; peaaegu poole madalam oli ohvriks langemise üldtase 60aastaste ja vanemate seas (18%). Koolivägivalda on pidanud kannu-

<sup>3</sup> Justiitsministeerium, „Perevägivallast arvudes“ (2011), <ajaveeb.just.ee/vagivallavastu/?p=22> (01.10.2011).

<sup>4</sup> Justiitsministeerium, „Vägivalda vastu võitlemise arengukava aastateks 2010–2014“, 2011. a täitmise aruanne“ (2012), <www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56652/V%E4givalda+V%Ehend> (20.10.2012).

<sup>5</sup> Justiitsministeerium, „Laste seksuaalsest väärkohtlemisest“ (2011), <ajaveeb.just.ee/vagivallavastu/?p=27> (01.10.2011).

<sup>6</sup> „Vägivalda vastu võitlemise arengukava aastateks 2010–2014. 2011. a täitmise aruanne“, *supra* nota 4.

tama 24% koolilastest, sealjuures 40% 12-13aastastest poistest ja 30% 14aastastest tüdrukutest. Noorte sagedasem vägivalda ohvriks langemine võib vähemalt osaliselt tuleneda noorte eluviisist ja avalikes kohtades viibimise sagedusest.<sup>7</sup>

Vägivald ei ole turvalise ühiskonna tunnuseks, ühiskonnaliikmete suhtumine vägivalda iseloomustab aga olulisel määral nende õigusteadvuse taset. Õigusteadvus kujuneb sotsialiseerimise käigus. Suurema panuse ühiskonna turvalisuse tõstmiseks annab vägivallaprobleemi teadvustamine (seda eriti noorte osas) ning meetmete otsimine ja leidmine selle vähendamiseks.

1990-ndate aastate algusest hoogustus Euroopa riikides ja ka USA-s vägivalda-probleemide kajastamine meedias kaasamaks elanikkonda ja vastavaid ametiasutusi vägivalda vähendamisse oma panust andma.<sup>8</sup> Reaalseks võimaluseks ühiskonnal osaleda vägivallavastases ja vägivalda ennetavas tegevuses on teha seda sotsialiseerimise<sup>9</sup> kaudu – nii meedia, elanikkond kui ka sotsiaalsed institutsioonid on olulised sotsialiseerimisagendid.<sup>10</sup>

Käesoleva kirjutise eesmärgiks on välja tuua peamised ülesanded, mis ühiskonna olulisematel sotsialiseerimisagentidel on nimetatud ülesande täitmisel ning osundada suurematele probleemidele, mis siinjuures võivad esineda. Kirjutises keskendutakse alaealistega seonduvale vägivallale ja selle piiramise võimalustele sotsialiseerimise abil.

<sup>7</sup> „Vägivalda vastu võitlemise arengukava aastateks 2010–2014“, *supra nota* 1.

<sup>8</sup> Vt lähemalt Dünkel, F., Gebauer, D., Geng, B. & Kestermann, C., *Mare-Balticum-Youth-Survey-Gewalterfahrungen von Jugendlichen im Ostseeraum* (Mönchengladbach: Forum-Verlag Godesberg, 2007).

<sup>9</sup> „Sotsialiseerumise all mõistetakse inimeste eksisteerimiseks vajalikku liitumist mitmesugustesse sotsiaalsetesse gruppidesse“. (Würtenberger, T., *Das Menschenbild unserer Zeit und die Kriminalität als sozial-kulturelles Phänomen* (Wiesbaden, 1964), S 20.) Nii kuuluvad väikesed sotsiaalsed grupid (perekond, vanemad, eakaaslaste grupid, klassikaaslased jne) inimese mikrokeskkonna tähtsamate komponentide hulka. Inimesed kuuluvad reeglina mitmesugustesse väikestesse gruppidesse, mis omakorda on teatud elulaadi kandjateks. Sellest tulenevalt on just väikesed sotsiaalsed grupid indiviidi sotsialiseerimisel otsustava tähtsusega.

<sup>10</sup> Sotsialiseerimisagentideks nimetatakse isikuid, sotsiaalseid grupe ja institutsioone, kes isiksuse arengut mõjutavad, teda kasvatavad ja suunavad. Sotsialiseerimisagendid on kultuuri ammutamise kanaliteks, millel igaühel on oma mehhanism, kuidas ta vastava ühiskonna kultuuri vahendab ja kuidas õigusega seonduvat selgitab. Need mehhanismid avalduvad funktsioonide kaudu, mida üks või teine sotsialiseerimisagent ühiskonnas täidab. Olulist tähtsust omab seejuures sotsialiseerimisagentide kvaliteet, st kui hästi nad igal konkreetsel juhul oma ülesannete täitmiseiga hakkama saavad. Just sellest olenebki isiku (õigusliku) sotsialiseerumise tase.

## 1. Sotsiaalse turvalisuse kindlustamise olulisus

Vägivald ja sotsiaalne turvalisus on teineteisest lahutamatud mõisted. Vägivald on vaieldamatult hälbekäitumise erinevate vormide (s.h kuritegevuse) kasvulavaks. Mistahes hälbekäitumise vormid nõrgendavad ühiskonna struktuuri ning vähendavad sotsiaalset turvalisust.

Ühiskonna turvalisus on üheks heaoluväärtuseks, mis kujutab endast inimeste poolt tunnetatud ja ühiskonna poolt tagatud heaolu. Heaolu kriis väljendub inimeste hirmus vägivalda, kuritegude, majandusliku mittetoimetuleku jms ees, mis on ja jääb probleemiks sõltumata sellest, kui tõenäoline on kellegi jaoks nende hirmude realiseerumise võimalus ning selle esinemissagedus.

Reeglina mõistavad nii poliitikud kui ka tavakodanikud turvalisust eelkõige kui kuritegevusest tuleneva ohu vastandit. Samas käsitletakse turvalisust tihti aga ka kõikvõimalike riskide, millega ühiskond kokku puutub, likvideerimist ja vältimist. Sel juhul ei ole turvalisuse vastandiks mitte kuritegevus, vaid ebakindlus, mis on enamasti küll tingitud kuritegevusest, kuid samas ka hirmust vaesuse või töötuse, sõja või reostuse ees.<sup>11</sup>

Turvalisuse elementideks on turvatunne ja kindlustatus. Turvatunne oleneb erinevatest sotsiaalsetest faktoritest, millest olulisimad on: 1) usk majanduslikku ja sotsiaalsesse toimetulekusse; 2) usk kodu, iseene ja teiste kaitstusse vägivalda ja kuritegevuse eest; 3) usk rahvusliku ja riikliku julgeoleku tagamise; 4) usk ühiskondliku õigluse ja vabaduse tagamise. Kindlustatuse all peetakse silmas majanduslikku, sotsiaalset, tervishoiualast, hariduslikku, vägivalda- ja kuritegevusvastast ning inimõigustega kindlustatust.<sup>12</sup>

Sotsiaalne turvalisus ja kindlustatus realiseeruvad ühelt poolt ühiskondlike institutsioonide ja riigiorganite loodud majanduslike, sotsiaalsete, õiguslike garantiide, teiselt poolt läbi konkreetse indiviidi elutegevuse, selle võimaluste ja resultaatide kaudu. Nii on turvatunne küll ajendatud üldriiklikest deklaratsioonidest, poliitilistest lubadustest, ideoloogiatest, kuid see kujuneb inimesel suures osas läbi tema enese elulaadi ning selle kaudu omandatud usu ja veendumuste.

<sup>11</sup> Vt lähemalt: Weissel, E., „Sicherheit um jeden Preis?“, *Zeitschrift für Rechtsvergleichung* (1998), Heft 3, S 109–123.

<sup>12</sup> Aimre, I., *Kuritegevus ja elanikkonna turvatunne. Õigussotsioloogia ja juriidiline infrastruktuur* (Sisekaitseakadeemia kirjastus, 1996), lk 15.

## 2. Olulisemad formaalsed ja mitteformaalsed sotsialiseerimisagendid ning nende võimalused vägivalda ohjamiseks

### 2.1 Riik ja tema kriminaalpoliitika

Sõltumata sellest, kuidas ühiskond ja riik on end määratlenud, on nad alati rõhutanud ja rõhutavad jätkuvalt kodanike ja ühiskondlike gruppide turvalisuse ja tegevusvabaduse kindlustamise vajadust.

Kõige olulisemaks formaalseks institutsiooniks (ja ühtlasi sotsialiseerimisagendiks) on riik, kes läbi seadusandliku ja poliitilise tegevuse saab välja pakkuda ning vastavate (vajadusel ka sunni-) meetmete abil ka kindlustada turvalisuse tõusu ühiskonnas. Üheks hoovaks on siin kriminaalpoliitika, mille väljatöötamisel tuleks riigil arvestada just nende probleemidega, mis ühiskonna ees antud ajahetkel eksisteerivad.

Püüdes kriminaalpoliitikat määratleda, näeme, et seda nähtust võib defineerida mitmeti. Esitagem siinkohal kaks kriminaalpoliitika olemust avavat määratlust: 1) „Kriminaalpoliitika on ühiskondlike tegevuskavade väljatöötamine, täiustamine ja elluviimine eesmärgil takistada süütegude levikut, vähendada nende raskust ja toimepanemise võimalusi ning nendega tekitatavat kahju, samuti mõjutada inimesi süütegudest hoiduma, kaitsta õiguskorda ning suurendada ühiskonna turvalisust“;<sup>13</sup> 2) „Kriminaalpoliitika määrab, milliseid kuritegevuse vastase võitluse eesmärgid millise kriminaalseadusega mil viisil saavutada“.<sup>14</sup>

Esitatud kriminaalpoliitika määratlused toovad esile kaks erinevat lähtekohta selle nähtuse seletamisel: esimesel juhul on tegemist kriminaalpoliitika preventioonikeskse, teisel juhul klassikalise määratlusega; esimesel juhul pannakse rõhk ühiskonnale, teisel juhul kirjutatud (kriminaal)õigusele. Preventiivse lähenemise korral räägitakse süütegude (mistahes õigusharude normide rikkumise) vähendamisest, *mis eeldaks kogu ühiskonna kaasamist* sellesse üritusse (eelkõige küll vastavate (ka riiklike) institutsioonide loomise näol). Kriminaalpoliitika klassikalise määratluse puhul on keskmis kuritegevuse vastane võitlus, kus põhiroll on täita kriminaalseadusel koos selles sisalduvate sanktsioonidega. Sellest võiks järeldada, et peamiseks ja kõige edukamaks vahendiks kuritegevusvastases võitluses on (kriminaal)õiguse normide rakendamine ja süüdlaste karistamine.

Lahtiseks jääb siin aga küsimus, millised oleksid efektiivsed sanktsioonid, mis suudaksid tagada ühiskonna turvalisuse kasvu ja kuritegevuse taseme languse.

<sup>13</sup> Kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2010 heakskiitmine, 21.10.2003, jõustunud 23.10.2003 – RT I 2003, 67, 457.

<sup>14</sup> Sootak, J., *Kriminaalpoliitika* (Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997), lk 28.

On küll välja öeldud seisukoht, et oluliselt tuleks vähendada vabadusekaotusliku karistuse osatähtsust kriminaalkaristuse liikide seas. Vabadusekaotusliku karistuse võimaliku vähendamise teemadel arutati Eestis juba aastaid tagasi: „On ilmselt otstarbekas analüüsida edaspidi karistuspoliitikat ühe konkreetse karistusliigi seisukohalt. See karistusliik peaks olema vabadusekaotus, sest just vabadusekaotus tähendab riigi kõige sügavamaleulatuvat sekkumist inimõigustesse. Vanglakaristuse osatähtsus karistuspraktikas ning ühiskonna prisonisatsioon (vangide arv 100 000 elaniku kohta) on üks neid indikaatoreid, mis näitab ka ühiskonna seisundit tervikuna.“<sup>15</sup>

Üleastumised mis tahes sotsiaalse (sh õigusliku) käitumise normidest ei piirdu aga kriminaalõigusnormide rikkumisega. Üha kaugemale jääb meist ka nõukogulik loosung kuritegevuse lõplikust likvideerimisest. Aina ilmsemaks saab, et ei kuritegevust ega õigusrikkumist laiemas tähenduses ei ole võimalik likvideerida, küll on neid aga võimalik ohjeldada ja teatud raamides hoida. Õigusrikkumiste tase sõltub sellest, milliseid kulutusi teeb ühiskond selle ohjeldamiseks. Piltlikult öeldes maksavad kurjategijad ja nende ohvrid oma saatusega kinni ühiskonna saamatuse, oskamatus ja võimetuse kuritegevuse juhtimisel. Iga seadus elab ja on mõjuv vaid siis, kui see langeb kokku inimeste ettekujutustega õigusest, kui inimesed mõistavad seda, tahavad seda täita ja on selleks võimelised. Kuid muidugi (ja paraku) võivad seadused toimida ka sel viisil, et riik on omandanud oma kodanike silmis eksimatuse oreooli või kehtestanud hirmurežiimi.

Viimase näiteks on totalitaarsed ühiskonnad (ajaloos nt Stalini-aegne Nõukogude Liit ja Hitleri-Saksamaa), kus režiimi efektiivsus ei tulene tõhusast ja õiglasest õiguskaitsest, vaid sellest, et see on alati inimeste kasutuses. Samuti on loodud võimalus kasutada riigiaparaati oma huvides, valekaebusega on lihtne vabaneda antipaatsetest kaaskodanikest. Sisuliselt on see kõigi sõda kõigi vastu, relvaks selles sõjas on õiguskaitsest ise.<sup>16</sup>

Kui me näeme õiguse ülesannet selles, et ta on kõikide vaidlusküsimuste lahendamise programmiks, tekib vajadus vaidluste lahendamise alternatiivide järele siis, kui õigus ei täida enam seda ülesannet täiel määral. Õiguse raskusele tulla toime kõigi vaidluste (konfliktide) lahendamisega viitab see, kui 1) õigus ei suuda arvestada (ja ühendada) üldisi sotsiaalseid huve, vaid eelistab mõnede ühiskonnakihtide või klasside huve, olles ainult nende teenistuses; 2) õigus ei suuda tagada kõigi faktiliste asjaoludega piisavat arvestamist vaidluse menetlemisel, vaid võimaldab asjaolude valikulist hindamist. Esimesel juhul puudub õigusel sotsiaalne kompetentsus, tema realiseerimine toimub mõjuvõimsamate

<sup>15</sup> Ginter, J., Laos, S. ja Sootak, J., *Eesti karistuspoliitika: üleminek totalitaarriiklikust õigusriiklikku kriminaalõigusesse* (Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 2002), lk 36.

<sup>16</sup> Black, D., *Sociological Justice* (New York, Oxford: Oxford University Press, 1989), p 78.

gruppide käsu täitmise teel. Teisel juhul puudub tal kognitiivne kompetentsus, tema realiseerumise resultaadiks on vale otsus. Mõlemal juhul on tulemuseks mitte vaidluse lahendus, vaid vaidluse (tüli, konflikti) teravnemine ja seda ka siis, kui see esialgu varjatuks jääb.<sup>17</sup>

Siinkirjutaja hinnangul ei saa võitluses mis tahes õiguserikkumise liikidega siiski pelgalt seadustele lootma jääda. Ühiskonna suurema turvalisuse tagamine on terve ühiskonna ülesanne, mistõttu tuleks tegevuskavad süütegude leviku piiramiseks ja sotsiaalsete turvameetmete kindlustamiseks välja töötada just ühiskondlikul tasandil. Seetõttu tundub olevat kandvam kriminaalpoliitika preventiivne tahk.

Kaasaegne kriminaalpoliitika koosneb mitmest erinevast tasemest (sotsiaalsed ennetusmeetmed, olustikulised ennetusmeetmed, kogukonnakeskne ennetustöö, süütegude tagajärgedega tegelemine), mis kõik omaette kujutavad endast iseseisvat tegevusprogrammi, mille ühiseks eesmärgiks on kuritegude ja teiste õiguserikkumiste arvu vähendamine ning ühiskonna turvalisuse suurendamine.

Kriminaalpoliitika elluviimisel on oluline teada, kui turvaline tundub meid ümbritsev keskkond elanikkonnale ja milliseid meetmeid peab elanikkond kohaseks ning tõhusaks ühiskonna turvalisuse tõstmiseks. Nii rõhutati juba Riigikogu 21. oktoobri 2003. aasta otsuses, et kriminaalpoliitika „heakskiidetud arengusuundi tuleb järgida ka kuritegevusega võitlemiseks vahendite kavandamisel ning /.../ süütegude ennetamise tuleb senisest suuremas ulatuses kaasata kohalikud omavalitsused, kodanikeühendused ja üksikisikud“.<sup>18</sup> Eesti kriminaalpoliitika arengusuundades aastani 2018 on märgitud, et alaealiste kuritegevuse ennetamiseks „tuleb kohalikel omavalitsustel välja töötada kasvukeskkonnas esinevate probleemide varajase tuvastamise süsteem, Sotsiaalministeeriumil koos kohalike omavalitsustega tuleb arendada lapsevanemate vanemlikke oskusi ning parandada valdkonna spetsialistide koostööd.“<sup>19</sup> Selle ülesande täitmine saab võimalikuks aga vaid siis, kui ühiskonnaliikmed tunnetavad probleemi olemasolu ja tõsidust. Siin ei saa alahinnata ka meie ühiskonna noorimaid liikmeid – lapsi, kelle suhtumistest, arusaamadest ja hinnangutest peegeldub täisealiste mõttemaailm ning sõltub see, kui vägivaldne, kuritegelik, või vastupidi – õiguskuulekas on meie tulevikuühiskond.

---

<sup>17</sup> Strate, G., „Das Konkursverfahren – Eine gescheiterte „Alternative zum Recht“. Alternative Rechtsformen und Alternativen zum Recht“, 6 *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie* (1980), S 349, 350.

<sup>18</sup> Kriminaalpoliitika arengusuundade aastani 2010, *supra nota* 13.

<sup>19</sup> Kriminaalpoliitika arengusuunad aastani 2018, 09.06.2010, jõustunud 16.06.2010 – RT III 2010, 26, 51.



2005. aastal allkirjastasid Eesti Justiits- ja Siseministeeriumi ning politsei ja prokuratuuri juhid deklaratsiooni, milles fikseeriti ühised tegevusprioriteedid ja eesmärgid. Ühiste põhieesmärkidena määratleti muuhulgas võitlus alaealiste poolt ja nende suhtes toimepandud kuritegevusega.

Analüüsidest Eesti territooriumil ajavahemikus 2001–2008 alaealiste poolt toimepandud kuritegusid, (mis on politseis registreeritud), näeme, et eriliseks optimismiks siin põhjust ei ole: 2001. aastal oli see arv 2199, 2002. aastal 2400, 2003. aastal 2358, 2004. – 3201, 2005. – 3768, 2006. – 3313.<sup>20</sup> Aastal 2007 registreeriti 2867 ja 2008.aastal 3208 alaealiste poolt toimepandud kuritegu.<sup>21</sup>

2011. aastal tehti kindlaks 1610 isikut, kes kuriteo ajal olid 14–17 aastat vanad. Võrreldes 2010. aastaga on alaealisi kurjategijaid 43 võrra ehk 2,6% vähem. 2011. aastal registreeriti politsei andmetel 1854 alaealiste kuritegu, mis on 4% rohkem kui 2010. aastal. Alaealiste kurjategijate suhtarv 10 000 14–17aastase alaealise kohta on aastaga veidi kasvanud. See näitab, et kuigi alaealiste kurjategijate arv pisut väheneb, siis alaealiste kuritegelik aktiivsus on aastaga veidi kasvanud. Pooled alaealiste kuritegudest olid vargused ja muud varavastased kuriteod ning kolmandik vägivallakuriteod. Alaealiste vägivallatagudest moodustasid enamiku (73%) kehalise väärkohtlemise kuriteod. Raskeid vägivallakuritegusid nagu tapmine, mõrv, raske tervisekahjustuse tekitamine, ähvardamine, piinamine, seksuaalkuriteod, röövimine ja väljapressimine, panid alaealised toime harvem – 2011. aastal kokku veidi enam kui 130 korral. Registreeritud alaealiste kuritegudest vähenesid aastaga kõige rohkem tähtsa isikliku dokumendi kuritarvitamine (-89) ja kelmused (-35) ning kasvasid kehaline väärkohtlemine (+81) ja vargused (+55). Alaealiste väärtegedest ligi 40% moodustasid alkoholiseaduse ja ligi 30% tubakaseaduse ning veidi enam kui viiendiku liiklusseaduse rikkumised.<sup>22</sup>

Antud kirjutise kontekstis mõjub murettekitavalt asjaolu, et just alaealiste poolt toimepandud kehalise väärkohtlemise juhud on saagenud. Arvatavasti seonduv nimetatud tõik koolivägivalla suure esinemissagedusega viimastel aastatel: „Võrreldes teiste uute Euroopa Liidu liikmesriikidega on koolivägivall Eestis oluliselt rohkem levinud. Samuti on Eesti laste seas rohkem neid, keda eakaaslased on kiusanud või ähvardanud interneti teel.“<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Politseiamet, „Kuritegevuse koondandmed“ (2007), <sisveeb.polsise/cms/kuva.php?id=1651> (15.06.2007).

<sup>21</sup> Justiitsministeerium, „Alaealiste kuritegevuse hetkeseisust“ (2011), <ajaveeb.just.ee/vagivallavastu/?p=17> (01.10.2011).

<sup>22</sup> „Vägivalla vastu võitlemise arengukava aastateks 2010–2014. 2011. a täitmise aruanne“, *supra nota 4*.

<sup>23</sup> „Vägivalla vastu võitlemise arengukava aastateks 2010–2014“, *supra nota 1*.

2011. aastal avalikustati 2009. a kodanikuhariduse uuringu ICCS tulemused, kus ühe küsimusena vaadati muuhulgas ka õpilaste käitumist ja sotsiaalseid probleeme koolis. Uurimistulemused näitasid, et Eesti õpetajad hindavad õpilaste käitumist rahvusvahelisest keskmisest pisut madalamaks, kuid kooli sotsiaalne keskkond on üldjoontes nii õpetajate kui õpilaste silmis usaldusväärne. Siiski kümnendik õpilastest tundis ennast koolis tõrjutuna. Sotsiaalsete probleemidena määratleti uuringus alkoholi ja narkootikumide tarvitamist, kiusamist ja vägivalda, põhjuseta puudumist, vandalismi, usulist ja rassilist sallimatust ning seksuaalset ahistamist. Eesti õpetajad peavad kõige suuremateks probleemideks põhjuseta puudumist (51%) ja kiusamist (33%) ja vähem olulisemana vägivalda (10%) ja alkoholi tarvitamist (7%). Koolikiusamine on õpetajate arvates suurem probleem (34%) kui õpilaste arvates (14%); eestikeelsete koolide õpetajate hulgas on see omakorda probleemina üle kahe korra enam mainitud kui venekeelsetes koolides; kiusamist mainiti probleemina sagedamini maakoolides (40% õpetajate arvates), võrreldes linnakoolidega (31%).<sup>24</sup>

Esitatu lubab kindlalt asuda seisukohale, et võitluses vägivallaga jääb üksnes riiklikest direktiividest väheseks ja on vaja ühiskonna julgemat sekkumist probleemiga tegelemisse.

## 2.2 Olulisemate mitteformaalsete sotsialiseerimisagentide roll vägivalla vähendamisel

Ühiskonna roll sotsiaalse turvalisuse tagamisel ei olegi nii tagasihoidlik kui esmapilgul võib tunduda.

Üheks arvestatavaks meetodiks, mis ühiskonna käsutuses on, on parandada sotsialiseerimise taset ja seeläbi tagada erinevate sotsiaalsete gruppide sotsiaalne integratsioon.

Sotsialiseerumisprotsessis<sup>25</sup> tuleb eriti rõhutada laste ja noorte kujunemise olulisust – isiksuse kujunemine saab alguse inimese sünnist ning see pagas, mille laps saab eluteele kaasa oma perekonnast, loob aluse kogu tema edasisele sotsiaalsele käitumisele. „Lapse sotsiaalse käitumise suunamine, kiiduväärsete käitumismallide kinnistamine ja laiduväärsete juurimine käib selle põhireegli järgi, et lubatud käitumist tuleks juurde ja lubamatut jääks vähemaks./.../ Võib öelda, et lapse sotsiaalse käitumise eeldused kujunevad varajaste inimsuhete mõjul, kuid

<sup>24</sup> „Vägivalla vastu võitlemise arengukava aastateks 2010–2014. 2011. a täitmise aruanne“, *supra nota 4*.

<sup>25</sup> Sotsialiseerumise all mõistetakse sotsiaalse keskkonna ja indiviidi vahelist protsessi, mille käigus individid omandab teadmiste, normide ja väärtuste süsteemi, mis võimaldab tal olla ühiskonna täisõiguslik liige.

käitumisviisid vormuvad tal järgmise vanuseastme inimsuhetes. Igasuguse sotsiaalse käitumise õppimisel tekkinud agressiivne vahejuhtum ei ole sugugi veel iseloomuhälbe ilming, pigem näitab see, kui kergesti otsitakse pettumuse korral abi agressiivsusest. Seepärast on tähtis, missuguse tagasiside saab laps oma agressiivsest käitumisest<sup>26</sup>.

Tagasisidest, mille inimene oma käitumisele saab (seda eriti lapsepõlves), sõltub otseselt ka tema õigusteadvuse tase. Nii ei saa õigeks pidada laste „vabakasvatust“ ja nende ilmajätmist hinnangulistest ja emotsionaalsetest seostest oma vanematega ning teiste lähikondsetega. Lapsepõlves saamata jäänud (emotsionaalne ja hinnangutel põhinev ning neid väljendav) häälestus võib inimesele tema eluajal kalliks maksma minna, ja seda mitte ainult talle endale.

Tähtis aspekt lapse sotsialiseerumisel on tema sotsiokultuuriline „ajaplaan“, milles väljenduvad tema eluplaanid ja identiteet, mida ta püüab saavutada, realiseerida. Käitumishälbeid, mis on tihedalt seotud identiteediprobleemiga, on eriti raske korrigeerida. Osaline või täielik identiteedikaaotus põhjustab hirmu- ja ohutunnet.

Sotsiaalpsühhiaatrias kasutatakse rolliteoorias psühhoanalüüsi, kusjuures tähelepanu keskmes asub lapse ja nooruki individuaalne käitumine, mis on juhitud tema isikliku arengu tingimustest ja võib olla häiritud vanemate psühhopatoloogiliste konfliktide tõttu. Sellised konfliktid omavad aga sageli sotsiaalset tausta ning kandudes sotsiaalsesse keskkonda, teravnevad veelgi.

Psühhodünaamilised jõud, mis toimivad konfliktrollide taga, väljenduvad tihti selles, et 1) laps omandab vanemate konfliktse partnerluse rolli (see kandub talle üle) ja 2) laps peab esindama mingit vanemlikku aspekti (nt kui laps püüab realiseerida tema vanemate poolt teostamata jäänud idealistlikke püüdlusi). Nii-sugused konfliktrollid on lapsele koormavaks, kuna nad takistavad tal oma identiteedi saavutamist.

Konfliktroll ise või identiteediopositsioon võib põhjustada ka negatiivse identiteedi valikut. Tõsiselt ohtlik on negatiivne identiteet siis, kui ta tugevalt kujundab isiksuse arengut. See juhtub sageli siis, kui teised isikud (nt vanemad, hooldajad, õpetajad jne) kas sihilikult või mittesihilikult identifitseerivad noore inimese negatiivse identiteediga (nt „kurjategija“, „päevavaras“ jne). Lõpuks võib konfliktrolli efekt väljenduda depressioonides ja isegi enesetapuni viivas enesevihakamises. Nii-sugune roll võib esile kutsuda normivastase käitumise sündroomi, kusjuures välistel samalaadsed käitumisaktid võivad omada erinevaid konfliktipõhjusti.

<sup>26</sup> Keltikangas-Järvinen, L., *Agressiivne laps. Kuidas suunata lapse isiksuse arengut* (Tallinn: Koolibri, 1992), lk 49.

Oma koha otsimine ei kulge alati otseteed ja ühiskonna poolt tunnustatud suunas. Enesemääratlemise kriis võib leida väljundeid õiguserikkumistes. Nimetatud kriisist väljumise edukus sõltub sotsialiseerimise teostajatest ja nende tegevuse edukusest.

Oleme rõhutanud perekonna vaieldamatut osatähtsust inimese ettevalmistamisel sotsiaalseks eluks. Samas, mis puutub perekonna rolli õigusteadmiste kui individuaalse õigusteadvuse struktuuri ühe elemendi, vahendajana, tuleb sellesse suhtuda ettevaatlikult – juriidiliste teadmiste näol on tegemist väga spetsiifilise informatsiooniga, mille adekvaatne vahendamine nõuab erialast ettevalmistust. Nii võib jääda õigustemaatikaga mitte kursis olevate vanemate roll õigete ja adekvaatsete õigusteadmiste andmisel tagasihoidlikuks, moonutatuks või suisa puudulikuks.

Vaatamata nimetatud asjaolule on raske perekonna tähtsust inimese kujunemises üle hinnata: vundament sotsialiseerumise hilisematele etappidele rajatakse just perekonnas ja eelkõige sotsialiseerumise esimesel etapil. Sotsialiseerumisel on oluline rõhutada iga inimese (ka lapse) enda aktiivsust keskkonnaga kohanemisel. Verbaalse suhtlemise kõrval on hindamatu tähtsusega kirjanduse lugemine. Rohkem kui nende raamatute hulk, kus juttu noorte sotsialiseerimisest, aitavad noori need raamatud, mida nad ise läbi loevad. Mittelugemine on sotsiaalse vaesuse tunnusmärk.

Kaasajal ei saa perekond enam täita kõiki traditsioonilisi noorte kasvatamise ülesandeid. Nii tulevad teised sotsialiseerimisagendid siin oluliselt perekonna kõrvale, et anda edasi ühiskonnas kehtivaid käitumisreegleid ja kultuurilisi väärtusi. Üheks määravaks institutsiooniks selle ülesande täitmisel on **kool**, mille ülesandeks on aidata kaasa noorte kasvatamisele vastavalt ühiskonnas eksisteerivatele käitumisootustele. Kooli funktsioonid muutuvad koos ühiskonna arengu ja muutumisega, ka muutub tema prestiiž noorte silmis. Viimasest sõltub see, kuivõrd mõjukas sotsialiseerimisagent kool ühel või teisel ühiskonna arengu etapil on.

Kool ja kodu on sotsialiseerimisagentidena tihedalt seotud. Lapse suhtumine õppimisse sõltub sellest, kuivõrd tema kodus haridust ja haritust väärtustatakse. Peetakse küll reeglits, et „töölisklassi laste ootused on madalad” ja seetõttu nad rikuvad koolis distsipliini ning suhtuvad õppimisse pealiskaudselt.<sup>27</sup> Ometi ei saa seda pidada mingiks reeglits – nii nagu esineb nõ rikkusekuritegusid, (kus (reeglina) nooruk paneb kuriteo toime igavusest, „nalja pärast”, vahelduse mõttes, teravate elamuste saamise (mitte materiaalsel) eesmärgil), esineb ka kõrg-

---

<sup>27</sup> Vt nt Bruce, S., *Sotsioloogia. Põgus sissejuhatus* (AS Kupar ja Maria Drevs, 2002), lk 52.

kihist pärit loodreid (või ka vaimselt küündimatuid), kes vaatamata kooli- ja õpetajapoolsele upitamisele ei suuda jääda samale stratifikatsiooniastmele, kus paiknesid nende vanemad.

Praeguse kooli funktsiooniks võiks olla alam- ja keskklassi kuuluvate õpilaste igakülgne abistamine nende liikumisel stratifikatsiooniastmestikul ülespoole. Paraku ei ole harvad juhtumid, kus seetõttu, et „õpetajatel kujuneb kiiresti oma arvamus selle kohta, kui häid tulemusi iga laps on võimeline saavutama /.../, annavad nad – sageli alateadlikult – oma ootustest lastele mitmel viisil teada, mistõttu need peavad end „läbikukkunuteks” veel enne, kui neil avaneb võimalus oma teadmisi demonstreerida. Taolisi ootusi võimendab iseäranis laste „jagamine” võimete järgi“.<sup>28</sup>

Noorte haridus ja tulevik on sõltuvuses ka regioonist, kus ta elab ja õpib. Mida kaugemale suurlinnadest, seda enam on lastel probleeme ka õppimisega ja nende tulevikuplaanid kujunevad teistsugusteks kui (suur)linnalastel. Lisaks erinevustele linnade ja maakondade vahel mängivad tähtsat rolli ka regioonisiseseid probleemid – elukorraldus, enda võimete realiseerimise võimalused jne.

„Noorte elukoht ja selle kooli, kus noored saavad oma põhihariduse, paikne mine regiooni sotsiaalses ruumis, paneb edasise hariduse taotlusi rohkem paika, kui regioonide omavahelised erinevused. Asi on enamasti kui kauguses keskusest või ainelise olukorra näitajates eraldi võetuna. Jutt on sotsiaalsest elukvaliteedist kui teatud tervikust. Haridus, antud juhul noorte hariduskavad, on konkreetse paiga elukvaliteedi näitajaks, vahed haridusplaanides annavad tunnistust vahedest elukvaliteedis tervikuna. Samas kujundab haridus suures osas ise vastava paikkonna elukvaliteeti – koht, kus aabitsakukk on aastakümneid (Eestis mõnes kohas juba sajandeid) kohalikule noorsoole tiibu lehvitanud, on oluliselt teine kui asula, kus kool puudub. Kohaliku kooli kinnipanek viib reeglina elukvaliteedi pöördumatult alla”.<sup>29</sup>

Paikkonnad, kus koolide puudumisel jääb vaimsus lünklikuks, on seotud riskiga muutuda järjest kriminogeensemaks. Ajal, mil (eriti väikelinnades, asulates, maakondades) napib tööd, lokkab kuritegevus, on sunnitud vaimselt ärksamad noored oma kodukohast lahkuma, et oma haridusteed jätkata. Selline tendents toob endaga kaasa olukorra, kus kõnealustesse piirkondadesse koondub kontingent, kes kas ei valuta eriti südant selle koha tuleviku pärast (kuna on mujalt sinna elama asunud või vajunud juba ühiskonna põhjakihti) või ei suuda nad oma madala haridustaseme tõttu selle paikkonna heaks midagi ära teha.

<sup>28</sup> *Ibid*, lk 52.

<sup>29</sup> Dsiss, H. ja Kenkmann, P., „Haridus on osa ühiskonna elust ja samas selle seisundi indikaator“, *Forseliuse Sõnumid* (2000), nr 7, lk 56.

„Rahulolu omandatud haridusega diferentseerub oluliselt tulenevalt kooli asukohast, sõltumata sellest, kas tegemist on põhi- või keskkooliga. Hariduse kvaliteedi suhtes on märgatavalt vähem pretensioone neil, kes on oma teadmised saanud maakonnakeskuste koolides, võrreldes nendega, kelle kooliaeg on möödunud väljaspool keskust. Hea haridus annab kindluse langetada ka julgemaid otsuseid oma haridusliku tuleviku suhtes”.<sup>30</sup>

Õeldut kinnitavad Eestis 1990-ndate aastate lõpus läbiviidud uuringu tulemused, mis näitavad, et mida kõrgem on noorte haridustaotlus, seda tõenäolisemalt valmistatakse ka senisest elu- ja koolipaigast lahkuma.<sup>31</sup>

Paraku ei ole õige noortele ette heita, et nad parema hariduse saamise nimel on valmis elukohta (ka jäädavalt) vahetama. Noori ümber veenda oleks võimalik vaid antud paikkondade sotsiaalset elukvaliteeti parandades. Seda probleemi ei saa aga lahendada haridusuurijad ega ka pedagoogilise ala inimesed oma jõududega. Siin on üks regionaal- ja sotsiaalpoliitika võtmeküsimusi, mis nõuab lahendamiseks nii ressursse kui ka ühiskondlikku kokkulepet.<sup>32</sup>

Kooli funktsioonide täitmise kõrval on isiksuse kujunemisel koolimiljões oluline tähtsus ka õpilastevahelistel isiklikel suhtel: sõbralikud ja heasoovlikud suhted avaldavad kahtlemata positiivset mõju – nii tunneb iga noor inimene end täisväärtuslikuna, soovituna, populaarsena. Seevastu alandav ja mõnitav suhtumine tekitab noores inimeses alaväärsuskomplekse, sünnitades ka agressiivsust ja soovi „kogu maailmale” kätte maksta. Viimatinimetatu võib noort oluliselt kallutada ka õiguserikkumiste teele.

Suhteid koolikaaslastega komplitseerivad erinevad faktorid, millest vast olulisemad on sagedane kooli ja klassi vahetamine, võimalikud vanusevahed, keskpärasest õppeedukusest ja käitumisprobleemidest tingitud madal staatus teiste õpilaste silmis, võimetus kohaneda grupis kehtivate standarditega. Probleemaatilised suhted koolikaaslastega kujundavad ajapikku noores negatiivse suhtumise kooli.

Noore toimetulek ühiskonnas sõltub suuresti tema enesehinnangust, mis kas tiivustab või pärsib tema ettevõtmisi ja annab tema käitumisele suuna. Enesehinnang on sotsialiseerimise viil, olles kujunenud pere, kooli, sõprade, sotsiaalse keskkonna mõjude baasil.

Enesehinnangut käsitletakse eneseteadvuse raames. Väiksem tähelepanu pööramine oma mõtetele, tunnetele ja motiividele (nn privaatne eneseteadvus) seostub positiivsema enesekohase suhtumisega. Endast kui sotsiaalsest objektist teadlik

<sup>30</sup> Dsiss, H., „Eesti koolinoor 1996–1998“, *Forseliuse* Sõnumid (1999), nr 6, lk 41.

<sup>31</sup> Dsiss ja Kenkmann, „Haridus“, *supra nota* 29, lk 57.

<sup>32</sup> *Ibid*, lk 58.

olemine (nn avalik eneseteadvus) on seevastu seotud madalama enesehinnanguga, viidates tendentsile, et eneses ebakindlamad inimesed on tundlikumad teiste poolt antavate hinnangute suhtes ning pööravad enam tähelepanu sellele, kuidas nad teistele paistavad. Avalikust eneseteadvusest tuleks eristada sotsiaalset ärevust, mis iseloomustab kõrgeenenud tundlikkust antavate hinnangute suhtes. Sotsiaalne ärevus on seotud madala enesehinnanguga, mis põhjustab madalamat rahulolu oma välimusega ning ebamugavustunnet teiste juuresolekul.<sup>33</sup>

Oma koha otsimine ei kulge aga alati otseteed ja ühiskonna poolt tunnustatud suunas. Enesemääratlemise kriis võib leida väljundeid õiguserikkumistes. Seaduseandja on kehtestanud erinevate õiguserikkumiste puhul kindla vanusemäära (lähtudes isiku kronoloogilisest vanusest), alates millest saab isikut ühe või teise ühiskonnavastase teo eest vastutusele võtta. Samuti on seaduses sätestatud, millised õigused ja kohustused on isikul, kui ta on jõudnud mingisse kronoloogilise vanuse etappi.

Järgmiseks oluliseks isiksuse kujundajaks, mille tähtsust ei ole võimalik alahinnata, on massiteabevahendid (televisioon, raadio ja trükiajakirjandus (kui massikommunikatsiooni peamised liigid), samuti internet). Informatsioon, mida me nendest kanalitest saame, peab olema tõene ja peegeldama ühiskonna seisukohta asetleidnud sündmuste suhtes.

Et massikommunikatsioon kui mõjukas institutsioon täidaks edukalt (õigusliku) sotsialiseerimisagendi rolli, tuleb eriti keskenduda selle institutsiooni kvaliteedi küsimusele. Teatavasti „ei ole kõik kuld, mis hiilgab“ ja kõik, mis massimeedia-kanalitest adressaatideni, so ühiskonnaliikmeteni jõuab, ei ole paraku õpetlik, hariv, esteetiline ega eetiline. Enamgi veel -- pidevalt propageeritav vägivald (eriti televisioonis näidatavate filmide vahendusel) ahvatleb järeletegemist, telekraanilt või kinolinalt nähtud surm ei tekita õudu ega hirmu selle nähtuse ees, pigem tundub ta naljana, mida tasuks ka ise teiste peal proovida. Õeldu kehtib eriti noorte kohta, kes eakaaslasi lüües, pekstes või ka piinates (koolivägivalla avalikuks tulnud juhtumid!) ei tunne ohvrile kaasa ega kujuta ennast ette tema rollis, vaid naudivad enda üleolekut tema suhtes. Kõik kulgeb ju nii kergelt, märkamatu „nagu filmis“.

Samas ei saa selle teema käsitlemisel mööda vaadata kahest antud probleemi puutuvast aspektist.

Esiteks tuleb nentida, et tänapäeval on meedia muutunud äriks, millelt omanik tahab kasu lõigata. Järelikult on ta, piltlikult öeldes, sunnitud müüma kaupa,

<sup>33</sup> Pullmann, H., „Enesehinnang“ – Allik, J., Realo, A. ja Konstabel, K. (toim), *Isiksusepsühholoogia* (Tartu Ülikooli Kirjastus, 2003), lk 211.

mida ostetakse. Info peab müüma, st ta peab inimeste meeli köitma, ta peab kutsuma vaatama, lugema, kuulama. Inimese alateadvuses peitub palju loomariigist pärinevat, sh tapahimu ja verejanu. Avaldub see üsna ehedalt ka siis, kui linnatänaval juhtub inimohvritega liiklusõnnetus – suur rahvamass tõttab sündmuskohale, piirab kannatanu sisse, laskmata halvimal juhul läbi kiirabigi, sest kuidagi ei raatsi verist või isegi surevat inimest silmist lasta. Veri ja surm on jubedad, aga tundub, et samas ka köitvad ja ligitõmbavad. Nii müüvad hästi just need ajalehed, ajakirjad, kus esikaanel info mõnest õnnetusest (nt 30.01.2004 Õhtuleht „Üliõpilasneiu hukkus bussi ja veoauto kokkupõrkes“). Ka televisioonis on köitvad multifilmid ja filmid, kus vägivallaelement sees ja mida rohkem, seda parem (nt multifilm „Tom ja Jerry“).

Teine aspekt meedia ja vägivalla problemaatikas seondub ajastuga ja konkreetse ühiskonnaga. Igal ajastul on omad kangelased, see, kes on halb, kes hea mingis konkreetsetes loos või seoses, sõltub üsna suurel määral sellest, keda meedia kangelasena kujutab. Paarkümmend aastat tagasi propageeriti lastesaadetes hea võitu kurja üle (nt multifilmid loomadest, mille eesmärgiks oli näidata, kuidas ausus, abivalmidus, headus ja sõbralikkus aitavad leida ja hoida sõpru ning elus edasi jõuda), praeguste multifilmide tegelasteks on reeglina mingid kübertegelased, kes hävitavad planeete ja üksteist, hinnatavad omadused on kavalus, alatus, jõud ja leidlikkus „vaenlase“ hävitamisel.

Mõnikord loob meedia ise meelevõlki kangelasi: nt lähiminevikust – vennad Voitkad kui „režiimi“ ohvrid; narkodiiler Victoria de Luna kui avalikkuse tähelepanu all kannatav „korraliku“ elu järele janunev ema jne.

TTÜ professor Leo Mõtus on kirjutanud: „Eestis on kõige halvemate avalik valimine muutunud populaarseks. Eks ole kurjategijatest meediakangelaste tekkimise sisuliselt kõige halvema valimine. Meedias ülistatud kurjategijad muutuvad hämmastavalt sageli noorukite iidoliteks.“<sup>34</sup>

Eri massimeediavahendite (televisioon, raadio, ajakirjandus, filmid jne) eesmärgiks on inimeste väärtushinnangute kujundamine ning kuigi nende mõju on tugevam, määravam ja märgatavam noorsoole, on massimeedia kahtlemata selleks vahendiks, mis aitab ka täisealistel omandada rollimudeleid, mida on võimalik rakendada pidevalt muutuv ja alatasa uut sisseelamist nõudvas sotsiaalses keskkonnas.

See, millist infot meist keegi meediakanalitest teadlikult ammutab, sõltub meie huvidest, hobidest, tegevusvaldkonnast jne, meie alateadvus on aga enamal või vähemal määral mõjutatav saadava informatsiooni sisust ja kvaliteedist ka siis,

<sup>34</sup> Mõtus, L., „Mis on halb ja mis hea“, *Õpetajate Leht*, 10.03.2000, lk 14.



kui meid massiteabevahendite vahendusel nõ pealesurutav teema nii väga ei paelugi. Kahtlemata on selles osas enam mõjutatavad noored, kelle väärtussüsteemid ja -orientatsioonid on alles kujunemisejärgus ning kelle teadvus on seetõttu enam vastuvõtlik mis tahes informatsioonile. Öeldust tuleneb, et massimeedia näol on tegemist tugeva võimuga (nn „neljanda võimuga“ seadusandliku, täitevvõimu ja kohtuvõimu kõrval), mis omab olulist rolli inimese õigusteadvuse kujundajana läbi selle struktuurikomponentide mõjutamise.

Rait Maruste on kirjutanud: „Vabal ajakirjandusel on täita samasugune demokraatia ja vabaduse kaitse funktsioon kui sõltumatul kohtulgi, ainult teisi meetodeid kasutades. Vaba ajakirjandus on riigivõimu teine avalik järelevalvaja. Kui kohus täidab oma funktsiooni eelkõige seaduslikkuse vaatevinklist, siis ajakirjandus veel ühiskondliku teadvuse, avaliku arvamuse, grupihuvide, moraali jmt tegurite lähtekohast. /.../. Vaba ajakirjandus täidab oma funktsiooni siis, kui ta on lahutatud riigivõimust ning kellelgi ühiskonnas ei ole informatsiooni ja töö monopoli. Ka ajakirjandusel endal mitte“.<sup>35</sup>

Sotsiaal- ja turu-uuringute firma Saar Poll poolt 2007. aastal gümnaasiumiõpilaste seas läbiviidud küsitluse tulemustest ilmneb, et meedial on väga oluline roll noorte õigusliku sotsialiseerimisagendina. Nimetatud uuringu andmeil kujundab noorte suhtumist Eesti kohtusse kõige enam ajakirjandus (75%), siis seadused (63%) ja televisiooni sarifilmid (60%) ning vähem sõbrad (53%), kool (52%) ja pere (45%). Kui suhtumise muutumist positiivsema suunas suudab tekitada kool (63%) ja seadused (59%) ning pereliikmed (45%), siis negatiivsema suunas suudab seda ajakirjandus (56%) ning televisiooni sarifilmid (44%), mängufilmid (42%) ja sõbrad (41%).<sup>36</sup> Samal aastal Eesti elanikkonna seas (vanuses 15-74 aastat) Faktum ja Ariko OÜ poolt läbi viidud omnibuss-uuringu tulemustest nähtub, et kõige suuremat mõju kohtusse suhtumise kujundamisel omab ajakirjandus ja seejärel seadused. Ajakirjandus on avaldanud nii positiivset (37%) kui negatiivset (32%) mõju. Seadustega kokkupuutumine on hinnangut kohtust positiivsemaks muutnud 38%.<sup>37</sup> Esitatud uuringud peaksid andma mõtlemisainet meediakanalitele selles osas, kas on õigustatud kommertslikkuse ülekaal sotsialiseerimisagendina läbikukkumise hinnaga. Teadvuse risustamine teabega, mis ei soodusta adekvaatse õigustunnetuse ja õigusteadvuse kujunemist ega toeta teiste sotsialiseerimisagentide „tööd“ selles valdkonnas, toob pikemas perspektiivis, täna etteennustamatus ulatuses kaasa deformeerunud õigusteadvusele rajanevat ühiskonda ruineerivalt käitumist.

<sup>35</sup> Maruste, R., *Põhiseadus ja selle järelevalve* (Tallinn: Juura, Õigusteabe AS, 1997), lk 73, 74.

<sup>36</sup> Riigikohus, „Gümnaasiumiõpilaste õigusteadvuse uuringu tulemused. November–detsember 2007“ (2010), [www.saarpoll.ee](http://www.saarpoll.ee); <[www.riigikohus.ee/vfs/683Noorte\\_%F5igusteadvuse\\_uuringu\\_aruanne.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/683Noorte_%F5igusteadvuse_uuringu_aruanne.pdf)>, lk 3–4 (25.08.2010).

<sup>37</sup> Riigikohus, „Õigusteadvus. Uuring Eesti elanikkonna õigusteadvusest. Tallinn, juuni/juuli 2007“ (2010), <[www.riigikohus.ee/vfs/600/uuring\\_2007\\_õigusteadvus.pdf](http://www.riigikohus.ee/vfs/600/uuring_2007_õigusteadvus.pdf)>, lk 8 (25.08.2010).

Õigusliku sotsialiseerimise agentide hulgas on tähtis ja spetsiifiline koht õigusinstitutsioonidel. Need institutsioonid ei ole loodud spetsiaalselt sotsialiseerimise eesmärgil, vaid nad teenivad seda eesmärki oma teiste (nõu legaalsete) funktsioonide kõrvalt. Institutsioonide roll kodanike õiguskasvatuses on seda olulisem ja tegevus seda efektiivsem, mida prestiižikamad on elanikkonna silmis antud institutsioonid ja neis töötavate inimeste amet.

Ühe või teise elukutse prestiižist võib rääkida kahel tasandil: 1) selle ühiskondlik prestiiž, mis sõltub sotsiaalsest vajadusest ja ühiskondlikust nõudlusest konkreetse töö ja vastavate töötajate järele; 2) isiku või grupi tasandil ehk ameti individuaalne prestiiž, mille puhul on oluline hinnang, mille indiviid või sotsiaalne grupp ühele või teisele ametile annab.

Mis puutub õigusinstitutsioonide ja juriidiliste elukutsete prestiiži, siis see sõltub suurel määral institutsiooni töö efektiivsusest, isiku enda kokkupuutest vastavate instantsidega ja muljest, mis see „kokkupuude“ jättis, aga ka antud ametnike töötasu suurusest võrreldes teiste elukutsete esindajatele makstavate palkadega.

Õigusinstitutsioonide prestiiž on otseselt seotud õiguskasvatusega: kui noored ei hinda õigusinstitutsioonide tegevust ega oma autoriteeditunnet antud organite töötajate suhtes, ei ole erilist mõtet loota ei õiguspropagandale ega kohtuotsuste üldpreveniivsele mõjule.

Ka on loogiline, et mida rohkem on inimene õiguslikult haritud, seda paremad teadmised on tal õiguskaitseorganite tööst. Õiguskaitseorganite tööst informeeritus näitab omakorda, kuivõrd suurt osa nad etendavad rahva õiguskultuuri tõstmisel.

Sotsialiseerimisagendid moodustavad omavahel teatud seesmiselt seotud grupid. Nende gruppide raames võivad üksikud agendid üksteist asendada ilma, et see oluliselt mõjutaks sotsialiseerimisprotsessi. Kui aga teatud agentide rühm osutub defektseks, siis on defektne ka nende mõju resultaat.

## **Kokkuvõte**

Nagu iga teist protsessi, nii tuleb ka sotsialiseerumist vaadelda kogu tema seoste keerukuses. Nimelt ei ole siingi võimalik keskenduda probleemile ainult üksikisiku või sotsialiseerimisagentide positsioonilt. Nii näiteks ei ole normikuulekalt teelt kõrvalekaldunud koolinoor oma probleemides üksi süüdi: jäänud ilma kooli- (kooli juhtkond, õpetajad ja teised õpilased) ja kodupoolsest toetusest ning mõistvast suhtumisest ja abist või on isegi saanud põlguse osaliseks, on see paljudel juhtudel tõukejõuks lapse libastumisele normikuulekal teel. Sattu-

nud vastuollu ühiskonnaga laiemas mõttes, samuti aga ka kodu ja kooliga, tekib tal trots, võib-olla ka kahetsus, kahjutunne ja häbi, mistõttu tal tekib negatiivne suhtumine kooli (tihti ka oma kodusse), mis omakorda põhjustab tema eemalejäämist hariduse omandamisest ning soodustab noore hulkurlikku eluviisi ja paratamatult ka (uute) õiguserikkumiste toimepanemist.

Nagu nähtub statistilistest andmetest, ilmestab viimaste aastate (sh alaealiste) kuritegevust vägivallakuritegude arvukuse kasv. See lubab nentida, et sotsialiseerimisagendid ei ole oma ülesannetega piisavalt hästi toime tulnud.

Vundament sotsialiseerumise hilisematele etappidele rajatakse perekonnas ja eelkõige sotsialiseerumise esimesel etapil. Tahes-tahmata omandab laps perekonna suunduse ja seal valitsevad tõekspidamised.

Kaasaegses suure sotsiaalse mobiilsusega pluralistlikus ühiskonnas on mõistetav, et perekonnas mõjutavad nii vanemaid kui ka lapsi erinevad kultuurinormid ja -standardid. Kultuuri- ja väärtuskonfliktid ühiskonnas soodustavad perekonnas desorganisatsiooni, mis omakorda mõjutab noorte käitumist.

Need desorganiseerivad mõjurid võivad peale kultuuri- ja väärtuskonfliktide väljenduda ka perekonna struktuuri välistes ja seesmistes pingetes. Välised pinged esinevad näiteks ühe või mõlema abikaasa elukutse pinnal. Üksikute pere liikmete mitmekesised, tihti raskenevad elukutse- ja tööprobleemid tekitavad võõrandumist üksteisest. Väliste pingete kõrval ohustavad perekonna ühtsust pereliikmetevaheliste suhete emotsionaalsed tegurid.

Eriti oluliseks perekonda desorganiseerivaks faktoriks on pereema koduväline kutsetöö. Oletatakse, et naine tunneb tihti oma kutsetegevuses vastuolu oma „kutsumusele“, ja et naise koduvälised tööd tekitavad lahkarvamusi mehe ja lastega, kes tema kutsetöösse pigem negatiivselt kui positiivselt suhtuvad. Ema koduvälise tegevuse tõttu tekib lastel üksinduse- ja ebakindlusetunne, samuti frustratsioon, mis oluliselt häirib nende arengut sotsialiseerumisprotsessis. Siinkohal tuleb aga eriti rõhutada probleemi tõsidust praegusel ajal, mil on palju üksikemasid ning aktiivse tööhõivega emal on üha vähem aega oma lapsele pühenduda. Laste omapäi jätmine ja nn vabakasvatus on alaealiste õiguserikkumiste riskifaktoriks. „Uuringu andmeil mängib alaealiste õiguserikkumiste puhul rolli eeskätt vanemate otsene kontroll. Vanemate teadlikkus sellest, kellega nende laps õhtuti väljas käib, vähendab õiguserikkumiste toimepanemise tõenäosust ja probleemse käitumise esinemise riski“.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Markina, A. ja Saar, J., „Alaealiste hälbekäitumine Eestis, Tšehhis ja Ungaris: rahvusvaheline self-report-meetodil tehtud delinkventsuse uuring (ISR-2)“, 17 *Juridica* (2009), Nr 7, 465–475, lk 475.

Probleemideta ei ole ka olukord, kus vallasema pühendab end täielikult oma lapsele. Sel juhul (eriti tugeva hellitamise korral) varitseb oht ema ja lapse vaheliseks „üleorganiseeritud“ suheteks, mis toob kaasa vastavad tagajärjed (nt tugev sõltuvustunne, agressiivsus, afektiivne tundlikkus).

Mittetäielikul desorganiseerunud perekonnal eristatakse kahte peamist vormi – struktuurselt ebatäielik ja funktsionaalselt ebatäielik. Struktuurselt mittetäielik on nõ ühe vanemaga perekond ehk osaperekond. Funktsionaalselt mittetäielikku perekonda iseloomustab perekonna struktuuri laostumine ilma, et kumbki vanematest puuduks. Niisugusele perekonnale on iseloomulikud pinged abikaasade ning laste ja vanemate vahel. Igasugune pingeseisund perekonnas mõjub aga pere mikrokliimale laostavalt ning võõrandab pereliikmeid üksteisest.

Erinevatel põhjustel tekkinud kodused pinged võivad avalduda perevägivalda erinevate vormidena. Laste seisukohalt vaadatuna on perevägivald isiksuse arengule lausa hukatusliku mõjuga, rikkudes alaliselt lapse psüühika ja juhatades lapsele teed teiste vägivaldavormide (nt koolivägivalda ja üldise julmuse arengu) juurde. Seisukoht, et vägivald sünnitab vägivalda, peab siin täielikult paika: laps, kes näeb kodus pealt vanematevahelist vaenutsemist või füüsilist väärkohtlemist, kasvab ühelt poolt teadmisega, et niisugune käitumine on normaalne (selle igapäevasuse mõttes suisa traditsiooniline) ja praktiseerib seda meelsasti ka ise oma eakaaslaste või loomade-lindude suhtes, teiselt poolt aga võib see lapses esile kutsuda hirmu ja frustratsiooni, mis loob reaalse võimaluse saada tal endal mis tahes vägivalda „märklauaks“.

Siit tulenevalt on enam vaja perevägivaldaga tegeleda, eelkõige muidugi perekonnal endal. Probleem on aga sedavõrd tõsine, et Justiitsministeerium on 2012.a arengukava olulisemate tegevuste seas välja toonud ka järgmise plaani: „Perevägivalda vahendamiseks on plaanis tegevused peamiselt kahes valdkonnas: õigusteadlikkuse suurendamine ja perevägivaldalaane teavitamine ning perevägivalda juhtumite menetluspraktika ühtlustamine. 2012. aastaks on seatud eesmärk täiendada ühiskonnaõpetuse aaineraamatuid ja koolitada ühiskonnaõpetuse õpetajad, et tundides saaks käsitleda teemasid, mis puudutavad perevägivalda, peresuhetest väljaspool toimuvat (sh soopõhist) vägivalda ning vägivalda ohvrite abistamisvõimalusi. Regulaarseid menetluspraktika õlevaateid tehakse nii Justiitsministeeriumi analüüsitalituses kui ka PPA-s. See aitab välja tuua võimalikke piirkondlikke erinevusi ja menetluspraktika kitsaskohti. Lisaks analüüsile toimuvad politseiametnike ja prokuröride vahel kohtumised, mis võimaldavad praktikat parandada ja ühtlustada. Vajadusel saab neil ümarlaudadel kokku leppida ühistes tööpõhimõtetes või koostada täiendavaid juhendmaterjale praktika ühtlustamiseks. Samuti viiakse läbi olmetapmist analüüs (kriminaalstatistikale

tuginedes analüüsitakse, kui palju tapmistest ja mõrvadest on olnud seotud eelneva peresisese vägivallaga)<sup>39</sup>.

Siinkirjutaja hinnangul on kindlasti oluline, et probleemiga riiklikul tasandil tegeletakse, kuid see ei anna reaalselt kiiret panust situatsiooni parandamisse. Pervägivald lähtub reeglina täiskasvanutest (so lapsevanematest), järelkult peaks probleemi lahendus saama ka alguse lapsevanematest mitte lastest (nagu see võiks olla siis, kui lastele ühiskonnaõpetuse tunnis vägivallast rääkida). Probleemi reaalsemaks lahenduseks on elanikkonna teadlikkuse tõstmine vägivalla kui raske probleemi kohta. Teadlikkuse tõus võiks hüpoteetiliselt tõsta inimeste soovi enam kontrollida enda käitumist ja (ka) peresiseste konfliktide korral otsida ise kiiresti lahendusi ja võimalusi eelkõige lapsi säästa. Tuleks pingutada selle nimel, et järgmised põlvkonnad oleksid enam võimelised lahendama probleeme tsiviliseeritud inimeste kombel, mitte rusikatega ja psühhoterroriga. Võimaluse selleks loob (õigus)teadvuse teadlik väljakujundamine nimetatud suunas.

Oma roll on selles protsessis kindlasti ka koolil, seda enam, et tänapäeval kulgeb noorte elu sagedamini väljaspool kitsast pereringi. Koolis tulevad lisaks perekogemusele koolikogemuste mõjud, kusjuures eriline tähtsus on siin õpilase suhtel teiste õpilaste ja õpetajatega. Mängureeglid õigusteadvuses on samad, mis spordis: elementaarsed õigusprintsipiidid süüist, südametunnistusest, kahju- tasust, kui õpilaste vahel tekivad õnnetus- või vägivaldajuhtumid. Kodu ja kool peaksid senisest enam tegema koostööd vägivaldsuse vähendamiseks. Silmade sulgemine probleemi ees probleemi ei lahenda. Hetkel on meedias suure tähelepanu all koolivägivalla teema. Koolivägivald hõlmab kahte tahku – vägivald õpilaste ja õpetajate vahel ning õpilaste endi vahel. Konflikt mõlemal tasandil näib olevat peaaegu lahendamatu nende võimaluste (õiguste) juures, mis on hetkel nt õpetajatel koolis. Siinkirjutaja hinnangul oleks otstarbekas koolidesse palgata korda loovad inimesed (nimetagem neid kordnikeks), kes sekkuksid vajadusel vähemalt lastevahelistesse arveteklaarimistesse. Teine koolikonflikti liin – õpilane-õpetaja, on aga mõnevõrra komplitseeritum ning juhul, kui konflikti lähteks on õpetaja mõnitav suhtumine õpilasse, tuleks kooli juhtkonnal peale asjaolude selgitamist kaaluda niisuguse õpetaja vallandamist. Pea liiva alla peitmine koolijuhtide poolt põhjustab vägivalla ohvritest õpilaste reaalselt võimatust omandada haridust ja hiljem edasi õppida ning leida meelepärane töökoht.

Justiitsministeerium on käesolevaks aastaks võtnud plaani mõned meetmed koolivägivallaga võitlemiseks: „Kooliturvalisuse parandamiseks hakkab Haridus- ja Teadusministeerium koostöös Politsei- ja Piirivalveametiga 2012/2013 õa riikliku järelevalve raames kontrollima, kuidas „Põhikooli- ja gümnaasiumiseadu-

<sup>39</sup> „Vägivalla vastu võitlemise arengukava aastateks 2010–2014. 2011. a täitmise aruanne“, *supra* nota 4.

ses“ (PGS-is) sätestatud turvalise õppekeskkonna norme ka realselt täidetakse. Kavas on ette valmistada internetiturvalisuse jätkuprogramm ning infomaterjalid vägivallakuritegude lapsohvritele. Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismi esitatud riskilaste ja -noorte programmitaotluse heakskiitmisel alustatakse 2012. aasta sügisel nelja-aastase programmi rakendamisega. Samuti on plaanis analüüsida alaealiste süüdimõistetute kohtlemispraktikat, jätkata uue alaealiste mõjutusvahendite seaduse ja lastekaitseaduse koostamisega.<sup>40</sup>

Nagu eespool märgitud, on massimeedia käsutuses samuti suured võimalused inimese mõttemaailma ja väärtushinnangute kujundamisel. Kuigi nende mõju on tugevam, määravam ja märgatavam noorsoole, on massimeedia kahtlemata selleks vahendiks, mis aitab ka täisealistel omandada rollimudeleid, mida on võimalik rakendada pidevalt muutuv ja alatasa uut sisseelamist nõudvas sotsiaalses keskkonnas. Sotsialiseerimisagentina saaks meedia teha tõhusamat tööd, piirates vägivalda propageerivate materjalide edastamist. Ühiskonnas on vägivalda niigi piisavalt, ehk tasuks meedial tema käsutuses olevate vahenditega üritada täita inimeste teadvust positiivsemate emotsioonidega.

Mis puutub õiguskaitseorganitesse kui sotsialiseerimisagenti, siis tema roll on otsene ja tuntav vägivallavastases võitluses. Paraku on kõnealune institutsioon tegev eelkõige toimepandud vägivaldaktide uurimise ja lahendamiseks. Preventiivne töö on määravam teistel antud kirjutises käsitletud sotsialiseerimisagentidel.

Sotsialiseerimine elukestva protsessina on raske töö, mis nagu iga teinegi töö, võib kaasa tuua tagasilööke ja ülesannetega mittetoimetulemist. Lisaks mõjutab sotsialiseerimise kvaliteeti sotsialiseerimisagentide enda kvaliteet ning võime käia kaasas (st kohaneda) pidevalt muutuvate sotsiaalsete oludega. See, kas ja mil määral suudetakse ohjata vägivalda mistahes vormide vohamist, sõltub meist kõigist – tulemus saab olla positiivne ühiskonna kui terviku ühiste jõupingutuste tulemusena.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*

## Summary

### Role of socialising in reducing violence and increasing social security

**Keywords:** *violence, domestic violence, socialization, safety, criminal policy*

Violence in its various forms (school and domestic violence, child and animal abuse, etc.) has become an integral part of our daily lives. As a rule, violence is defined as the behaviour of one person towards another that causes or may cause bodily injury. But violence can also be defined more broadly, including physical and psychological injuries and failure to meet or ignorance of needs in definition.

Violence is not characteristic of a secure society. The attitude of members of society towards violence demonstrates the level of their legal consciousness to a great extent. Legal consciousness develops in the course of socialising. Acknowledgement of the problem of violence (especially among young people) and searching for measures to reduce it contributes immensely to increasing safety in society.

The concepts of violence and social security are inseparably linked. Violence is undeniably a breeding ground for various forms of deviant behaviour (incl. crime). Any forms of deviant behaviour weaken the structure of society and reduce social security.

Social security and protection are manifested in two dimensions: the economic, social and legal guarantees created by social institutions and state authorities on the one hand; and through the activities, potential and results of a particular individual on the other. This means that while security is driven by national declarations, political promises and ideologies, it still develops in each individual largely via their lifestyle and the beliefs and attitudes acquired in life.

The most important formal institution (and also a socialising agent) is the state which, in its legislative and political activities, is able to propose measures (including coercive) to increase security in society and to implement them. One such lever is criminal policy. In developing such policy, the state should proceed from the problems that society currently faces. In implementing criminal policy, it is important to know how safe the population perceives its environment to be and which measures for increasing the security of the population are considered to be appropriate and effective.

In addition to the state as a formal institution, this article analyses the role of four informal (legal) socialising agents (family, school, mass media and legal institutes) in increasing individual legal consciousness and developing subjective behavioural models.

The legal consciousness of an adult is based on the activities of socialising agents that the adult experienced as a child. From school age onwards (and especially from puberty), home and school play an important role in shaping the value orientation of young people.

Mass media influences the legal consciousness of people throughout their lives. Legal institutions play a special role in legal socialising. These institutions were not created for the purpose of socialising, but they serve this function in addition to their other legal functions. The role and effectiveness of institutions in the legal education of people is in a positive correlation with the reputation of the institutions and their employees in the eyes of the public.

Socialising agents form internally related groups. Within such groups, single agents may replace one another without influencing the socialising process significantly. If, on the other hand, a whole group of agents turns out to be defective, the result of their influence is also defective.

Socialising as a lifelong process is hard work which, like any other, may include setbacks and failure to fulfil tasks. The quality of socialising is also influenced by the quality of the socialising agents themselves and their ability to adjust to constantly changing social circumstances. Whether and to what extent we are able to control violence in any of its forms depends on all of us; the result can only be positive if society as a whole exerts an effort.

*Silvia Kaugia*  
University of Tartu  
Näituse 20, Tartu, 50409, Estonia  
E-mail: [silvia.kaugia@ut.ee](mailto:silvia.kaugia@ut.ee)  
Tel: +372 737 5386



## Isikukirjelduse meetodi kasutamisest kadunud inimeste otsimisel

Annika Lall

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

*Märksõnad: kriminalistika, isikukirjeldus, kadunud isikud, habitoskoopia*

### Sissejuhatus

Isikukirjelduse meetodi teaduslikud alused rajas tuntud prantsuse kriminalist Alphonse Bertillon<sup>1</sup> 19. sajandi kaheksakümnendatel aastatel. Bertillon süstematiseeris isikukirjel-duslikud tunnused ja esitas nende kirjeldamise nõuded. Ta nimetas isikukirjeldust sõnaliseks portreeks ja rakendas seda antropomeetrilises kriminaalregistratsioonis. Kuigi antropomeetriline kriminaalregistratsioon kaotas daktüloskoopia rakendamise tõttu kriminalistikas oma tähenduse, on Bertilloni isikukirjelduse meetod säilinud põhilises osas tänapäevani.

Isikukirjelduse meetodi rakendamisel kriminalistikas on uuritud selle meetodi teoreetilisi aluseid ning täiendatud ja korrastatud isikukirjelduslikke tunnuste süsteemi, toetudes seejuures antropoloogia ja anatoomia andmetele.<sup>2</sup>

Kirjutise eesmärgiks on erialakirjandusele tuginedes avada süsteemse inimvälimuse kirjeldamise meetodi olemus ja selgitada selle meetodi kajastumist teadmata kadunud isikute tagaotsimise teatistes. Antud artikli eesmärgiks ei ole analüüsida politseitöös kasutatavaid tagaotsimise toimekuid ega isikuandmete kaartidel talletatud informatsiooni, vaid elanikkonnale kättesaadavast allikast, milleks on Politsei- ja Piirivalveameti kodulehel kajastuvat informatsiooni tagaotsimise teatiste näol.

<sup>1</sup> Alphonse Bertillon (23. aprill 1853–13. veebruar 1914) oli prantsuse kriminalist ja antropoloog. Ta arendas välja antropomeetrilise süsteemi inimeste identifitseerimiseks (bertiljonaazi).

<sup>2</sup> Филиппов, А. Г. и Волынский А. Ф., *Криминалистика* (Москва: Издательство Спарк, 1998), с 156.

Eesmärgi saavutamiseks analüüsis artikli autor teaduslikku kirjandust ja viis läbi empiirilise uurimuse, analüüsisid Politsei- ja Piirivalveameti kodulehel olevaid 2012. aasta tagaotsimise teatise selgitamaks, kas praktikas rakendatakse igakülgset isikukirjelduse meetodeid.

Artikli aktuaalsus seisneb selles, et igapäevaselt jääb kadunuks teatud hulk inimesi, toimuvad kuriteod, kus toimepanija on tundmatu isik ja politseil tuleb nende olukordade lahendamisel rakendada eriteadmisi kriminalistika valdkonnast.

Artiklis käsitleb autor habitoskoopia mõistet, kirjeldab inimese välimuse elemente ja nende tunnuseid ning annab ülevaate meetoditest, mida kasutatakse inimese identifitseerimiseks kuritegude uurimisel ja tagaotsimise teatiste koostamisel.

## 1. Habitoskoopia olemus ja kasutamine praktikas

Alphonse Bertillon esitas kurjategijate kirjelduse süsteemi, kus iga välimuse element omas kindla määrangu. Teiste teadusharude nagu anatoomia, antropoloogia, psühholoogia, füsioloogia, morfoloogia arenemisega ja kohtumediitsiini, uurimise ja jälituse praktika täiustumisega tekkis kriminalistika valdkonnas õpetus inimese välimusest e. habitoskoopia.

Habitoskoopia mõiste tuleneb ladina keelsest sõnast *habitus*, mis tähendab inimese välimust ja kehaehitust. Teine osa tuleneb kreeka keelest – *skopio*, mida defineeritakse kui vaatan, uurin. Sellest tulenevalt tähendab habitoskoopia kriminalistikalise õpetuse haru, mis uurib inimese välimuse välistunnuste täpset, täielikku ja süsteemikindlat kirjeldamist ning on kasutatav isiku identifitseerimiseks nende tunnuste järgi kuritegude uurimise, ennetamise ja avastamise eesmärgil.<sup>3</sup>

Olles lugenud ajakirjandusest ja kuulnud meedias avaldatavate kadunud inimeste tagaotsimise teatise, siis nende sisuline pool tekitab küsimuse, kas selles kajastuv info on piisav leidmaks kadunud inimest? Siinkohal esitan näite Politsei- ja Piirivalveameti kodulehelt: *16.11.2011 päeval lahkus oma elukohast Viljandimaalt Halliste vallast Kaarli külast 20-aastane Kätlin TAMMAI ning tema asukoht on tänaseni teadmata. Neiu on 170 cm pikk, kõhna kehaehitusega, blonde lühikeste juustega. Seljas võib kanda erinevaid kapuutsiga pusasid, jalas tumedad dressipükse ja musta-roosa kirjuid spordijalatsid. Kätlin Tammai kohta ootab politsei teavet telefonil 110 või 433 8910.*<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Пахмов, А. В., Криминалистика (Москва-Воронеж: Российская Академия Образования Московский, Психолого-Социальный Институт, 2001), с 202

<sup>4</sup> Politsei- ja Piirivalveamet, „Politsei palub abi teadmata kadunud isikute leidmisel“, <[www.politsei.ee/et/politsei-palub-abi/teadmata-kadunud-isikud/](http://www.politsei.ee/et/politsei-palub-abi/teadmata-kadunud-isikud/)> (09.10.2012).

Autori arvates on esitatud andmete põhjal otsitavat isikut raske kui mitte võimatu leida. Tulenevalt eelnevast, on kadunud isikute otsimisel rakendatava kirjelduse ja andmete kogumisel oluline teada veel ühte terminit, milleks on isikukirjeldus.

Isikukirjeldus on kriminalistika tehnika meetod, mida kasutatakse isiku välistunnuste täpseks, täielikuks ja süsteemikindlaks kirjeldamiseks ning isiku identifitseerimiseks nende tunnuste järgi.<sup>5</sup>

Eestis jääb kadunuks igal aastal ligikaudu 144 inimest, kellest keskmiselt 29 isikut jääb leidmata. Lisaks on alates aastast 2000 Tallinna Liiva kalmistule maetud üle 800 tuvastamata mehe ja naise surnukeha.

Keskkriminaalpolitsei arendusbüroo koordinaatsioonitalituse juhtivkriminaalametnik Sergo Eelmäe nõustub T. Tederi 05.09.2010.a. Naistemaailma kodulehel avaldatud artiklis avaldatud statistikaga, millest nähtub, et Eestis kaob aastas ca 140 inimest, kellest peaaegu 30 jäävad teadmata kadunuks. Artiklist ilmneb, et 2009. aastal jäi kadunuks 139 inimest, kellest siiani on kadunud 27; 2008. aastal jäi kadunuks 133 inimest, kellest siiani on kadunud 30; 2007. aastal kadus 145 inimest, kellest siiani on kadunud 36.<sup>6</sup>

Kuna antud arvud pärinevad aastast 2010, siis kindlasti on osa inimesi tänaseks leitud või on selgunud nende kadumise põhjus.

Vaadates Politsei- ja Piirivalveameti kodulehte „Teadmata kadunud isikud” hakkas silma, et 09.10. 2012. seisuga oli Eestis teadmata kadunud 53 inimest. Kõigi nende fotod ja isikukirjeldused on edastatud meediakanalitele ja on üleval ka Politsei- ja Piirivalveameti kodulehel.<sup>7</sup>

PPA kodulehel olevate kadunud isikute tagaotsimise 53-l teatisel on kadunud isiku nimi ja see on illustreeritud fotoga. PPA kodulehel oli PPA poolt ülesse pandud 1; Põhja prefektuuri poolt 7; Ida prefektuuri poolt 12, Narva kriminaalpolitseilt 3 (kokku 15); Lõuna prefektuurilt 16, Viljandi politseijaoskond 1, Tartu politsei 1, Jõgeva politseijaoskond 2 (kokku 20); Lääne prefektuurist 9 ja üks teatis oli ilma prefektuurita, aga kadumiskohast Tartumaal võib järeldada, et tegemist on Lõuna prefektuuri teeninduspiirkonnaga. Analüüsides teatise selgus, et 10-l teatisel 53-st oli välja toodud konkreetselt isiku vanus ja 41-l sünniaasta. Isiku lahkumise kohta tema elukohast oli andmeid 33 juhul. Kus isikut vii-

<sup>5</sup> Lindmäe, H., *Kriminalistika tehnika* (Tallinn: Kirjastus Eesti Raamat, 1976), lk 262.

<sup>6</sup> Teder, T., „Politsei: 48h ooteaeg enne inimese kadunuks teatamist on müüt“, (05.09.2010), <naistemaailm.ee/elustiil/ajaviide/28D0/> (26.3.2011).

<sup>7</sup> Politsei- ja Piirivalveamet, „Politsei palub abi kadunud isikute leidmisel“, <www.politsei.ee/et/politsei-palub-abi/teadmata-kadunud-isikud/> (09.10.2012).

mati nähti, oli välja toodud 7-l korral. Isikukirjelduslikust osast oli pikkus välja toodud 33-l korral, kusjuures ühel teatisel oli pikkuseks märgitud „väga pikka kasvu“. Kehaehitust oli kirjeldatud 30-l juhul ja ühel neist oli konkreetsetelt välja toodud kehakaal. Kolmel teatisel oli märgitud nii juuste kui ka silmade värvus, kahel oli üksnes silmade värv märgitud. Juuste värvust oli 19-l korral mainitud, kusjuures 3-l korral oli eraldi välja toodud ka juuste pikkus (lühikesed). Riietust oli kirjeldatud 34-l juhul, kus hakkas ka 3-l juhul silma eritunnusena väljatooduna jalatsi suurus ja jalatsil olev firmamärk. Eritunnustena oli 3-l korral välja toodud prillide kandmist 2-l korral, piibu ja sigareti suitsetamine 1-l korral, erinevate keelte valdamine oli märgitud 3-l juhul (välja toodud ka keeled, mida isik valdab), kiilaspäisust oli märgitud 1-l korral, kerge habe 3-l korral, vuntsid 2-l, käekott (suur) ja seljakott 1-l korral, taskulambi olemasolu 1-l korral; nahavärvus 1-l juhul, tätoveeringu olemasolu 3-l korral, operatsiooniarmi olemasolu ja tervislik seisund 1-l korral, puuduv sõrmeots 1-l korral, kuldkest 1-l korral, needi olemasolu kulmus 1-l juhul.

Kõige lakoonilisemas teatistes oli välja toodud isiku nimi, vanus või sünniaasta ja kust lahkus. Sellised teatised olid Ida prefektuuri ja Narva kriminaaltalituse poolt 3-l korral. PPA-lt 1 teatis ja Lääne prefektuuril oli teatise 4, kus oli toodud nimi, sünniaeg ja kus teda viimati nähti. Lõuna prefektuurist ja Lõuna prefektuuri Jõgeva jaoskonnast oli kummastki 1 sellesisuline teatis.

Samas tuleb märkida, et Lõuna prefektuuril oli ka 3 hästivormistatud teatist, mis sisaldasid ka olulist informatsiooni eritunnuste kohta koos üldtunnustega. Analüüsitud teatistes ei märgitud isiku sugu (piirduti nimega), rassi- ja rahvustunnuseid ega talituslikke ehk funktsionaalseid tunnuseid.

Nende teatiste põhjal võib öelda, et informatsioon, mida neist saab, jääb lakooniliseks ja üldsõnaliseks. Sellest tulenevalt peatuksin järgnevalt inimese väliste tunnuste ja elementide klassifikatsioonil.

## **2. Inimese väliste tunnuste ja elementide klassifikatsioon**

On üsna tavapärase, et kuriteo sündmuskohal olev inimene ei näe kurjategija nägu, aga märkab mingisuguseid eritunnuseid (nt eriline kõnnak, kehaehitus). Rakendades habitoskoopia võtteid, võime hiljem teatud informatsiooni järgi kindlaks teha, kas see inimene pani toime antud kuriteo.

Seega on väga oluline, et inimene, kes märkab tänaval toimuvat, oskaks pöörata tähelepanu mõningatele väga olulistele momentidele tulenevalt isiku välimusest ja tunnustest. Kindlasti ei ole see lihtne, sest tavainimesel puudub see harjumus

ja oskus, liikudes „linnapildis“ fikseerida temast mööduvate inimeste tunnuseid. Erandjuhtudel, mis võib olla tingitud „linnapildis“ liikuva inimese ekstravagantsusest tema välimuses, mis on seotud riietusega või ilmse puudega, defektiga katmata kehaosadel.

Seega saab isiku välistunnuste laadist lähtuvalt eristada isikukirjelduses:

- a) isiku soo-, vanuse-, rassi- ja rahvustunnuseid;
- b) kehaehituslikke ehk anatoomilisi tunnuseid;
- c) talituslikke ehk funktsionaalseid tunnuseid;
- d) riietuse ja muude esemete tunnuseid.

Esinemissageduse järgi jaotatakse isikukirjelduslikud tunnused üldtunnusteks ja eritunnusteks. Üldtunnused on ühised inimeste suurtele gruppidele, eritunnused aga ilmnevad harvem. Sellest tingituna saab isikukirjelduslike üldtunnuste abil tuvastada ainult kirjeldatud isiku gruppikuuluvust, üld- ja eritunnuste kogumi järgi aga ahendada sarnaste isikute grappe ja tuvastada konkreetse isiku samasust. Sõltuvalt asjaoludest võib tavaliselt üldtunnustena esinev iseärasus muudes tingimustes osutada eritunnuseks. Näiteks on hallide juuste esinemine vanematel inimestel üldtunnuseks, noore puhul eritunnuseks; ühele rassile või rahvusele omased iseärasused on samast rassist või rahvusest inimeste hulgas üldtunnusteks, teise rahvuse või rassi puhul eritunnusteks. Eriline tähtsus isiku identifitseerimisel on nendel eritunnustel, mis esinevad harva ja jäävad hõlpsasti meelde ning mida on raske varjata. Selliseid eritunnuseid täheldatakse tihti inimese katmata kehaosadelt nagu nägu, kael, käelabad või neid ei suudeta riietega varjata nagu küür. Need silmatorkavad iseärasused hõlbustavad oluliselt isiku identifitseerimist.<sup>8</sup>

Eritunnusteks on tänapäeval ka järjest levinumad keha modifikatsioonid või nende poolt jäetud jäljed: ajutised ja püsivad tätoveeringud; pigmentiga ja pigmentita tätoveeringud; kehamaalingud; erinevate kehaosade *piercingud*; kehas leiduvad implantaadid, lõikumiste haavad, konksuhaavad *suspensionid* kogenutel jne. Kriminallistikas isikutuvastamiseks on väga kasulik olla teadlik keha modifikatsiooni vahenditest kui vajalikest eritunnustest, osata iseloomustada neid ning leida kohti kehal, kus neid on kasutatud.<sup>9</sup>

Tätoveering võib viidata isiku elukutsele, kalduvustele ja töökspidamistele, tihti ka tema kuritegelikule minevikule.

<sup>8</sup> Снетков, В.А., *Криминалистическое Описание Внешности Человека* (Московский Юридический Институт МВД России Издательство Щит-М, 1998), с 3.

<sup>9</sup> Thompson, T. & Black, S. *Forensic Human Identification* (London, New York: CRC Press, 2007), pp 397–398.

### 3. Inimeste kadumise arvatavad sagedasemad põhjused

Siinkirjutaja hinnangul on põhjused, miks inimesed kaovad, väga erinevad:

- 1) probleem, mis on tingitud inimese east, tema tervislikust seisundist. Vanurid-lapsed, kes on eksinud, kaotanud orientatsiooni (linnas, metsas) ja ei suuda teatada enda asukohta või edastada enda isikuandmeid. Samas võib olla inimese naasmine koju või raviasutusse raskendatud tulenevalt tema tervislikust seisundist;
- 2) võib olla tegemist olukorraga, kus isik on registreeritud teadmata kadununa, aga samas on ta langenud kas õnnetuse ohvriks või tapetud ja tema surnukeha on leidmata (nt isik on uppunud);
- 3) isik võib olla langenud nt. liiklusõnnetuse ohvriks ja tulenevalt vigastustest ei ole võimeline edastama enda isikuandmeid (nt. isik on intensiivraviosakonnas koomas);
- 4) kuna täna on riikidevaheline liikumine muutunud vabaks ja puudub regulaarne piirikontroll, siis võib olla inimene läinud välismaale ja ei ole sellest lähedastele teada andnud. Põhjusi selliseks äraminekuks on erinevaid, noorukitel – tüli, arusaamatused vanematega, probleemid koolis, samas pole ka välistatud põgenemine rahaliste probleemide eest – võlad;
- 5) eelnevast tulenevalt on võimalik ka variant, et inimene varjab end ja ei soovi, et teda leitaks. Põhjuseks on jälle kas arusaamatused peres, tööandjaga, koolis või maksujõuetus.

Sellest tulenevalt on oluline, et informatsioon, mis laekub politseiametnikule kellegi kadunuks jäämise kohta, oleks adekvaatne ja talletatud süsteemselt.

### 4. Isikukirjelduse andmete kasutamise võimalused politseitöös

Inimese välimus on informatsiooni kogum tema nähtavate tunnuste kohta, mida kasutatakse rakendades isikukirjelduse meetodit kuritegude uurimisel ja avastamisel, aga ka tundmatu surnukeha isiku identifitseerimisel, seda järgmiste tüüpiliste situatsioonide esinemisel: sugulased ja lähedased ei tea tema asukohta; lähikondlased ei soovi tema tuvastamist; isik on teadmata kadununa tagaotsitav; isik on teadmata kadunud, kuid ta ei ole tagaotsimises; tegemist on tagaotsitava kurjategijaga; sündmuskohalt põgenenud tundmatu tagaotsitav; isik, kes on kaotanud kontakti lähedastega, võib olla ka asotsiaal; isik, kes on põgenenud kinnipidamis- või raviasutusest.<sup>10</sup>

Ka järgnevatel juhtudel on isikukirjelduse meetodite kasutamine vajalik, näiteks: tundmatute isikute tagaotsimisel, kelleks võivad olla sündmuskohalt lahkunud

<sup>10</sup> Дубягин, Ю. П. и Дубягина, О. П., *Проблемы розыска без вести пропавших* (Москва: Юрлитинформ, 2003), с 178.

kannatanu, sündmuskohalt lahkunud tunnistaja, sündmuskohalt lahkunud tundmatu kurjategija. Tegemist on keerukama ja enim esineva situatsiooniga. Antud juhul on isikute kindlakstegemist võimalik teostada nii avalikult kui ka varjatult, kasutades selleks jälitamis-, uurimis- ja ekspertiisimeetodeid ning vahendeid. Sellisel juhul peaks politseiametnik arvestama järgmiste variantidega: tegemist võis olla kurjategijaga, kes varjab end kohtu eest; tegemist on isikuga, kes varjab end sugulaste ja lähedaste eest seoses majanduslike probleemidega; tegemist võis olla isikuga, kes on psüühiliselt haige või lahkunud loata raviasutusest; tegemist võib olla teise riigi kodanikuga, kes viibib illegaalina riigis; tegemist võib olla varem kohtulikult karistatuga, kes jätkab õigusrikkumist; tegemist võib olla asotsiaalsete eluviisidega isikuga; tegemist võib olla isikuga, kes on nüüd ise sattunud õnnetuse või kuriteo ohvriks; tegemist võib olla isikuga, kes on nüüd juba kinni peetud mõne teise kuriteo või õigusrikkumise eest.

Kui meil on teada isikud, kes võivad varjata end eeluurimise, kohtu ja karistuse kandmise eest või on põgenenud kinnipidamisasutusest, siis nende tagaotsimisel tuleks arvestada järgmiste momentidega. Isikud võivad olla sattunud tundmatute surnukehade hulka seoses langemisega kuriteo ohvriks. Samas võib olla ta kuriteoohver, kelle surnukeha on veel avastamata. Ta võib olla paigutatud psühhoneuroloogiahaiglasse või mõnda teise raviasutusse, kus ta on registreeritud kellegi teise nime all või ta on sellises seisundis, et ei suuda esitada isikuandmeid. Ei ole ka välistatud situatsioon, kus isik on kinni peetud mõne teise kergema kuriteo eest. Kui isik, kes on toimetatud politseiasutusse ja tekib vajadus kindlaks teha isiku samasust, aga isikul ei ole kaasas isikuttõendavat dokumenti ning ta varjab oma tegelikku nime. Antud juhtudel võib ette tulla, et politseiasutusse toimetatud isik võib esitleda end kellegi teise nime all, kelle isikuandmeid ta teab (nt. vend/õde; sõber, töökaaslane jne). Arvestada tuleb ka sellega, et isik võib olla riigist lahkunud ja on muutnud oma biograafiat.<sup>11</sup>

Teadmata kadunud isikute tagaotsimisel, kelleks võivad olla ka näiteks haiged, vanurid või väikelapsed, kes ei suuda anda teada oma isikuandmeid tingituna ealistest iseärasustest või traumast; otsitav isik võib varjata end või hoitakse teda tema tahtevastast kinni, otsitav isik varjab end seoses toimepandud kuriteoga õiguskaitseorganite ja lähedaste eest; otsitav isik on tapetud, surnud õnnetuse tagajärjel, aga hukkunu isik on surnukeha järgi seni tuvastama; isik võib varjata end lähedaste eest, samas on ta politseile teada teise nime all; isik keda otsitakse, võib olla hukkunud, tapetud, surnud, aga tema surnukeha pole veel leitud.<sup>12</sup>

Kõige ekstreemsem olukord on suurõnnetuste ja massirahutustes hukkunute, kannatanute või kadunuksjäänud isikute tuvastamine. Näiteks ka liiklusõnne-

<sup>11</sup> *Ibid*, c 179.

<sup>12</sup> *Ibid*, c 176.

tused, tulekahjud, kus ohvrid on raskesti tuvastatavad või on keegi õnnetusse sattunutest tingitud šokist lahkunud õnnetuspaigalt. Neil juhtudel on mõttekas kasutada Interpoli poolt loodud AM- ja PM-datasid.

Liit ütleb oma õpikus „Kuritegude jälgimine”, et peetaks meeles, inimeste keha küljes on vähe seesugust, mida ei saa muuta ning reeglisk on muutunud kaks tõsiasi: *algaja* või oskamatu kelm saadab kuriteo toime muutmata välimusega, aga põgeneb kuriteopaigast muudetud välimusega; *oskaja* kurjategija muudab oma välimust enne kuritegu ja jätkab pärast seda oma loomuliku välimusega. Viimane teeb targemini, kuna ta peab olema maskeeritud lühemat aega.<sup>13</sup>

Inimese välimuse kohta info kasutamine kuritegude uurimisel eeldab eelkõige kogutud informatsiooni analüüsi ning hindamist. Uuritakse ja hinnatakse andmete laekumise tingimusi, mis võivad mõjutada informatsiooni sisu, arvestades meetodeid ja vahendeid, mis on kasutatud andmete kogumiseks ja fikseerimiseks, samuti asjaolud, milliste mõjurite kaasabil toimus väliste tunnuste kajastamine informatsioonikandmise allikas.

Meetodid, mida kasutatakse inimese välimuse kirjeldamisel, sõltuvad kirjeldamise eesmärgist. Nii näiteks ilukirjanduses inimese välimuse kirjeldamine toob esile isiku iseloomu eripärasusi ning muid psühholoogilisi eripärasid. Haige inimese kirjeldamine arsti poolt peab sisaldama andmeid, mis aitavad määrata õiget diagnoosi. Täpselt samamoodi peab sisaldama identifitseeritava isiku välimuse tunnuste kirjeldamine andmeid, mis aitavad isiku samasust tuvastada.

Informatsioon inimese väliste tunnuste kohta võib olla kättesaadav erinevatest allikatest: uurimise protokollidest, ülekuulamise protokollidest (tunnistaja, kannatanu, kahtlustava ülekuulamise protokollid), mis sisaldavad informatsiooni otsitava isiku välimusest; fotoalbumitest, foto- ja videokogudest, kus on kogutud isikute kujutised, kes on võimelised kuritegu toime panema; subjektiivsetest portreedest, mis on koostatud isikute sõnade järgi, kes teavad või on näinud otsitavat isikut; süüdistatud, arreteeritud või vahi all olnud isikute kriminaalajade arhiivide uurimine, kus peab olema informatsioon isiku väliste tunnuste kohta ning fotod isikust endast ning temale kuuluvate eritunnuste kohta (tätoveeringud, armid jne.)

Inimese välimuse kujutised, mida kasutatakse kriminaalajade lahendamisel, jagunevad objektiivseteks ja subjektiivseteks kujutisteks.

---

<sup>13</sup> Liit, A., *Kuritegude jälgimine* (Tallinn: Siseministeeriumi Administratiiv-ala kirjastuse väljanne, 1927), lk 158.



Objektiivsed kujutised – infoallikad inimese välimuse kohta, mis on salvestatud tehniliste abivahendite abil. Objektiivseteks kujutisteks on fotod, videosalvestused, röntgenipildid. Need allikad on rohkem usaldusväärsemad.

Kõige täiuslikuma, detailsema ja objektiivsema informatsiooni inimese väliste tunnuste kohta võib saada fotodelt, mida kasutatakse kuritegude avastamisel ja vajadusel avaldatakse meedias eesmärgiga saada informatsiooni otsitava isiku kohta. Inimese funktsionaalsete tunnuste fikseerimiseks on otstarbekam kasutada videosalvestust.

Röntgenipildid kannavad samuti informatsiooni inimese välimuse kohta. Nende abil saab fikseerida kolju ning luude ehitust, inimkeha välise ülesehituse kontuuri.

Surnute, hukkunud inimeste välimuse ja tunnuste fikseerimiseks kasutatakse välimuse kirjeldamist, tehakse jäljendeid ja maske, fotografeeritakse, rekonstrueeritakse isiku nägu kolju järgi. Teadmata kadunud isiku sugulastelt kogutud andmete põhjal ja andmebaasis olevate tundmatute surnukehade fotode ning isikukirjeldusandmete järgi on võimalik tuvastada otsitav isik.

Jäljendeid ja maske kasutatakse sel juhul, kui surmaga tekkinud välimuse muudatused ei ole olulised. Sellega tegelevad spetsialistid kohtumeditsiini alal.

Näo rekonstruktsioon kolju järgi – inimese näo välimuse ja tunnuste rekonstrueerimine leitud kolju järgi. Kasutatakse kolju leidmisel, eesmärgiga identifitseerida isikut. Antud meetodika rajaja on teadlane-antropoloog Mihhail Gerasimov (1907–1970).<sup>14</sup>

Subjektiivsed kujutised – tekivad inimese vaatlemisel või jälgimisel reaalses ja visuaalses kontakti puhul (võib olla ka surnukeha või säilmete vaatlemine). Subjektiivsed kujutised fikseeritakse isiku sõnade järgi. Informatsioon inimese välimuse kohta kujuneb erinevate faktorite mõju all: sugu, vanus, intellektuaalsed omadused, elukutse, silmamälu, emotsionaalsus, inimese seisund jälgimise ajal, vahemaa jälgitava ja vaatleja vahel, valgustus, jälgimise kestvus jne.

Kasutatakse ründaja äratundmisel. Välimuse kirjeldus isiku sõnade järgi on iseenesest subjektiivne. Antud kirjeldus tavaliselt esineb erinevates dokumentides: avaldused, kirjad, ettekanded, protokollid ning teised dokumendid. Praktikas kasutatakse nii suvalist kui ka süstematiseeritud e korrapärast kirjeldamist, mida nimetatakse sõnaliseks portreeks.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Седовой, Т.А. и Эксархопуло, А.А., *Криминалистика: учебник* (Издательство „Лань“, 2001), с 327.

<sup>15</sup> *Ibid*, с 328.

Vabakirjeldamine – info isiku välimuse kohta, mida saadakse pealtnägijalt, kasutades üldkasutatavaid sõnu ja väljendeid. Saadud informatsiooni on vaja kindlasti kontrollida.

Süsteemiseeritud kirjeldamine e sõnaline portree on kriminalistikaline isiku välimuse kirjeldamine kindlate reeglite järgi, kasutades ühtset terminoloogiat, mille eesmärgiks on elavate ning surnud inimeste identifitseerimine ning leidmine.

Selline kirjeldamine on usaldusväärne, täiuslik ja omab piisavalt informatsiooni välistunnustest isiku identifitseerimiseks, ühetaoline e kasutatakse ühtset terminoloogiat.<sup>16</sup>

Süsteemsel isikukirjeldamisel jälgitakse teatud reegleid:

- Kõigepealt fikseeritakse üldfüüsilised välimuse tunnused, järgmisena anatoomilised tunnused ning seejärel funktsionaalsed ja kaasnevad elemendid ning tunnused.
- Kirjeldamisel kasutatakse ainult ühtset terminoloogiat.
- Välimuse elemendid määratakse nii otsevaates kui ka profiilis, vajadusel kasutatakse teisi rakurse.
- Kirjeldamisel liigutakse üldistelt tunnustelt eritunnuste suunas, ülevalt alla.
- Kirjeldamisel eristatakse eritunnuseid.

Eritunnused on harvaesinevad ja püsivad tunnused, mille hulka kuuluvad silmatorkavad funktsionaalsed ja anatoomilised tunnused. Eritunnuste kirjeldamisel on vaja määrata suurus, vorm, asukoht, suund, mõnikord värvus ja pinna liik (sile, kühmuline jne).

Mõnikord on raske taasluua otsitava isiku välimust, kasutades isiku kirjeldamist. Sel juhul on mõttekas teha subjektiivne portree.

Subjektiivne portree võib olla valmis tehtud pealtnägija poolt või tuginedes tema ütlustele teiste isikute poolt (uurija, spetsialist, kriminaaljälituse ametnik). Subjektiivsed portreed omavad suurt tähtsust kriminaalasjade uurimisel, sest nende abil on võimalik luua kujutis identifitseeritava isiku välimusest. Vajalik on meeles pidada, et see on subjektiivne välimuse kujutis, järelikult annab see meile ainult ligikaudse pildi inimese välimusest.

Tänapäeval on teada subjektiivse portree neli põhiliiki:

- 1) Joonistatud portree;
- 2) Kompositsioon-joonistatud – koostatud tüpiseeritud joonistuste komplektidest (fotorobot);

---

<sup>16</sup> *Ibid*, c 328.

- 3) Kompositsioon-fotograafiline – koostatud erinevate inimeste fotode fragmentidest;
- 4) Kompleksne e „elav“ – pealtnägija ütlustele tuginedes grimeeritakse inimest, kes on identifitseeritava isikuga sarnase välimusega ja keda hiljem fotografeeritakse või filmitakse.

Antud meetodika valdamine annab võimaluse kasutada andmeid inimese välimuse kohta kriminaalasjade uurimisel eesmärgiga õigeaegselt identifitseerida ja leida otsitav inimene. Selleks on vaja:

- 1) Koguda ning hinnata informatsiooni otsitava isiku välimuse kohta;
- 2) Koostada sõnaline portree;
- 3) Teostada isiku otsimist, kasutades eelnevalt tehtud sõnalist portreed;
- 4) Valida isikuid äratundmiseks, kelle hulgas hakkab asuma kindlakstehtud isik;
- 5) Fikseerida saadud tulemused protokollis ning hinnata neid, kontrollides nende usaldusväärsust ja põhjendatust.

Andmed tundmatu kurjategija välimuse kohta, mis on saadud tunnistajatelt või kannatanutelt ütluste võtmisel, on aluseks isiku otsimisel. Ütlusi võib täiendada lisainformatsiooniga teistest allikatest: asitõendite uurimine, ametlikud dokumendid, fotod ja videosalvestused, röntgenipildid jne. Nii näiteks jälgede uurimine sündmuskohal aitab saada vajalikku informatsiooni isiku kohta, kes need sinna jättis. Jalajälgede analüüsi põhjal võib kindlaks teha isiku kasvu, määratleda sugu, füüsilisi kõrvalekaldeid jne. Sissemurdmise riistade järgi on võimalik teha järeldusi isiku füüsilisest jõust, tema kehaehitusest, elukutsest.

Oluliseks probleemiks, mis on seotud sõnalise portree meetodi kasutamisega, on saadud informatsiooni täiuslikkuse ja usaldatavuse hindamine, mille aluseks on subjektiivsete ja objektiivsete faktorite analüüs. Andmed, millele tuginedes teostatakse nende faktorite analüüs, selgitatakse kriminaalasja asjaolude tutvumisega ja isiku ülekuulamisega, kes omab informatsiooni identifitseeritavast isikust. Ülekuulamisel selgitatakse välja sündmuse asjaolud, jälgimise tingimused, subjekti välimuse tunnused, mis on talletunud tunnistaja või kannatanu mälus.

Subjektiivsete faktorite analüüsil pööratakse tähelepanu ülekuulitava sotsiaalsele staatusele, füüsilisele ja vaimsele tervisele, käitumisele ja muudele individuaalsetele eripäradele. Informatsiooni saamine isiku sotsiaalse staatuse kohta tänapäeval ei peaks olema probleem, need andmed võivad olla väga kasulikud informatsiooni analüüsil. Nii näiteks isiku elukutse võib mõjutada informatsiooni vastuvõtmist välimuse kohta: sportlane pöörab rohkem tähelepanu inimese füüsilistele andmetele; rätsep jätab meelde isiku keha proportsioone ja riided.

Pealtnägija või kannatanu isiksuse omaduste hindamisel tuginetakse uurija küsimustele ja antud vastustele ning tuttavate ütlustele. Väga palju informatsiooni võib saada, kui ülekuulamise ajal on võimalik jälgida ülekuulatava käitumist.

On märgitud, et tunnistaja ütlused on täpsemad võrreldes kannatanu ütlustega. Seda põhjendatakse sellega, et sündmuse toimumise momendil nende psüühiline seisund on väga erinev. Sellepärast on alati tähtis isiku psüühiliste omadustega arvestamine, kellelt me saame informatsiooni. Siin mõeldakse ka isiku temperamenti, iseloomu, tähelepanu, vaatlemisoskust, mälu, kujutusvõimet jne. Iga inimene võtab toimuvat sündmust vastu omamoodi, nii nagu tema seda näeb.

Ülekuulatava isiku intellektuaalne tase on väga oluline, sest vastuvõetava informatsiooni omandamine subjekti poolt sõltub otseselt tema intellektuaalsetest omadustest. Intellekt kas aitab või hoopis segab isikut väljendama andmeid. Esineb juhte, et pealtnägija jättis meelde kahtlustatava välimuse, kuid ei ole võimaline kirjeldama teda oma sõnavara vaesuse pärast. Näidates talle näitlikku materjali, osutab isik kohe meeldejäänud tunnuste peale.

Objektiivsed faktorid on seotud olustiku tingimustega (vaatlemise koht, aasta-aeg, kellaeg, ilmastik, vaatlemise kestvus, kaugus). Need faktorid, samuti nagu subjektiivsed faktoridki, mõjutavad informatsiooni vastuvõtmist ja usaldusvärsust. Uurija peab neid analüüsima, sest see annab temale võimaluse välja selgitada – kas oleks saanud pealtnägija näha mingisugust välimuse tunnuse elementi antud tingimustes või mitte ning tuginedes sellele teha järelduse – kas informatsioon on piisavalt usaldusväärne või mitte.

Pealtnägijad tavaliselt kirjeldavad kurjategija välimust, kasutades üldkasutatavaid termineid, mis ei ole mõnikord väga selged. Tavaline inimene võib vaikida tahtmatult ja jätta edastamata informatsiooni, mis tema arust ei ole oluline, kuid tegelikult antud andmed omavad väga suurt tähtsust isiku identifitseerimisel. Uurija peab aitama ülekuulatavatel inimestel kirjeldada kahtlustavat täpsemani, kasutades õiget terminoloogiat. Sellega tuleb olla väga ettevatlik, sest sel juhul uurija võib moonutada pealtnägija ütlusi. Mõnedel juhtudel esialgne sõnaline portree, mis oli koostatud pealtnägija ütluste põhjal, võib muutuda, arvestades subjektiivsete ja objektiivsete faktorite analüüsi. Sel juhul oleks otstarbekam, kui jääks kaks portreevarianti.

Tunnistaja ütlused tundmatu kurjategija välimuse kohta fikseeritakse protokolli. Kirjeldamise täielikkus, igakülsus ja täpsus tekitavad usaldatava baasi isiku identifitseerimiseks. Kui on saadud ainult üldised andmed välimusest, siis iden-

tifitseerimine on võimatu. Sõnalise portree meetodi kasutamise efektiivsus saavutatakse sellega, et aeg-ajalt pöördutakse varemkoostatud portreede juurde, kus tehakse täiendusi ja parandusi.<sup>17</sup>

Kriminalistikaline fotoportree ekspertiis – isiku samasuse tuvastamine tema välimiste tunnuste järgi, mis on kajastatud fotodel. Identifitseeritavaks objektiks on konkreetne isik, kes on kujutud pildil. Identifitseerimise eesmärk on teha kindlaks või välistada isikute samasus erinevatel fotodel, mis on ette antud eksperdile.

Kõige sagedamini rakendatakse fotoportree ekspertiisi tagaotsitava kurjategija, tundmatu surnukeha identifitseerimisel ja teadmata kadunud isikute otsimiselt.

Antud ekspertiisi on võimalik teha nii spetsiaalsete (tunnusfoto) kui ka tavalistele (kunstfoto ja amatöörfoto) fotode järgi. Materjalid e fotod, mis on esitatud ekspertiisiks, peavad olema tõepärased (nende päritolu peab olema tuvastatud); lubatud (saadud seadusega ettenähtud korras); võrreldavad rakursi järgi; nende valmistamise aeg peab olema sarnane; fotografeerimise tingimused peavad olema sarnased (valgustus, taust jne); esitatud fotod peavad olema kvaliteetsed e teravad, keskmiselt kontrastsed, retušeerimata, ilma vigastusteta.

Ekspertiisi võib jagada viieks etapiks: ettevalmistav, analüütiline, võrdlev, sünteesi ja üldistav etapp, millele järgneb tulemuste fikseerimine.

1. Ettevalmistavas etapis uuritakse objektide omadusi ning nende mõjutamist välimuse tunnuste üleandmisele.
2. Analüütilises etapis uuritakse iga fotot eraldi. Esitatud fotode järgi teostatakse välimuse elementide mõõtmisi, tehakse märgistusi, koostatakse tabeleid.
3. Võrreldavas etapis võrreldakse väljaselgitatud välimuse tunnuseid, määra-tes kokkulangevusi ning erinevusi, mida kontrollitakse fotode järgi e. nende vastastamisega, ühendamisega ja pealepanekuga. Vastastamine on peamine võrdlemise viis; selleks kasutatakse märgistusi, pannakse peale koordinaatvõrgustik, kasutatakse kvantaktiivset meetodit.

Fotode ühendamist rakendatakse sel juhul, kui võrreldavad objektid asuvad pildil samasuguses asendis. Fotod viimistletakse ühtse mõõtkavani, pannakse kokku ja lõigatakse mitmeks osaks ning seejärel pannakse üks pildi fragment teise pildi fragmendiga kokku.

Pealepanemist kasutatakse näokujutiste olemasolul, mis on fotografeeritud ühes rakursis. Üks pilt pannakse teise peale, jälgitakse kokkulangevusi ja erinevusi.

<sup>17</sup> Дубягин, Ю. П., *Руководство по розыску и расследованию неочевидных убийств* (Москва: Буквица, 1998), с 255–269.

4. Tulemuste sünteesi ja üldistamise etapis teostatakse kokkulangenud ja eristatud tunnuste hindamist, formuleeritakse järeldusi.
5. Viimasel etapil toimub saadud tulemuste fikseerimine – ekspert koostab kokkuvõtte – eksperdiarvamuse.

Tänapäeval, kasutatakse selleks väga edukalt arvuteid fotol oleva isiku identifitseerimiseks. Fotode töötlemiseks on olemas programmide kompleks. Töötlemist on võimalik teostada nii automaat- kui ka manuaalrežiimis.<sup>18</sup>

## Kokkuvõtteks

Iga inimese välimus on individuaalne, maailmas ei ole ühtegi inimest, kellel on identne välimus teise inimesega. Vaatamata sellele, et inimese välimus tema elu jooksul muutub (nt inimene vananeb), säilivad tema välimuse põhitunnused.

Kirjutise eesmärgiks oli erialakirjandusele tuginedes avada süsteemse inimese välimuse kirjeldamise meetodi olemus ja selgitada selle meetodi kajastumist teadmata kadunud isikute tagaotsimise teatistes. Antud artikli eesmärgiks ei ole analüüsida politseitöös kasutatavaid tagaotsimise toimikuid ega isikuandmete kaartidel talletatud informatsiooni vaid elanikkonnale kättesaadavast allikast, milleks on Politsei- ja Piirivalveameti kodulehel kajastuvat informatsiooni tagaotsimise teatiste näol.

Olles tutvunud Politsei- ja Piirivalveameti kodulehel „Teadmata kadunud isikute” rubriigiga selgus kahjuks tõsiasi, et erinevates prefektuurides ei kasuta politsei-ametnikud ühtset terminoloogiat isiku kirjeldamisel, ei rakenda õigesti meetodeid, mis aitavad efektiivselt inimest kirjeldada ja jätavad märkimata olulisi välimuse tunnuseid ning teatised on väga lakoonilised.

Artikli autor leiab, et politsei poolt avaldatud tagaotsimise teatised on küllaltki pinnapealsed ja neis ei rakendata kõiki isikukirjelduslikke andmeid, milleks on isiku soo-, vanuse-, rassi- ja rahvustunnused; kehaehituslikud ehk anatoomilised tunnused; talituslikud ehk funktsionaalsed tunnused ja riietuse ja muude esemete tunnused.

Sellest tulenevalt oleks vajalik tõsta ametnike teadlikkust vastavasisulise info edastamisel ja seda kindlasti mitte ainult politseiametnike hulgas, vaid ka nende ametnike seas, kes puutuvad kokku meediasse edastatavate teatistega (nt politseis töötavad pressiesindajad). Teadlikkuse tõstmise ühe vormina näeb autor koolituste läbiviimist kõigi ametnike hulgas.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, c 270–284.

Kui täna kasutavad politseiametnikud igapäevatoos prefektuurides olevaid „Teadmata kadunud isiku avalduse” vorme, mis lisatakse tagaotsimise toimetusesse koos isikuandmete kaartitega, mis peaksid sisaldama täieliku informatsiooni otsitava isiku kohta, siis kahjuks teatiseid, mis jõuavad avalikkuse ette, ei sisalda sellist informatsiooni, mis aitaks otsitavat üheselt tuvastada. Ametnikud, kes on seotud antud tööloiguga peaksid mõtlema INTERPOL-i poolt loodud AM ja PM vormide kasutuselevõtmisele, mis aitaks politseil kiiresti kogutavat infot dokumenteerida ja efektiivselt otsitavat või leitud isikut identifitseerida.

Kasutamata on ka Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi potentsiaal, kus töötavaid eksperte võiks rakendada, nt kriminalistikalise fotoportree ekspertiisi teostamisel.

## Summary

### Using the method of habitoscopy in finding missing people

**Keywords:** *forensics, describing the appearance of people, missing people, habitoscopy*

The appearance of each person is individual. There is no human being in the world that looks absolutely identical to someone else. Despite the fact that the appearance of a person alters during one's life (e.g. a person becomes older), the basic lineaments of one's appearance remain unchanged.

The aim of the article was to explore the essence of the method of describing the appearance of a person systematically based on writings on the same topic and to explain the usage of this method in the search notices of people who are missing. The aim of this article is not to analyse the information given in the files and personal cards used in police work but the one given in the source available to the whole community, that is in the missing person notices on the homepage of the Police and Border Guard Board.

After familiarising with the section of the Missing Persons on the homepage of the Police and Border Guard Board, it became obvious that unfortunately in different police stations police officers use a different set of terminology in describing a person, they do not apply the methods that help to describe a person in an effective way in the correct way and they neglect important facts about the appearance of a person and the notices are extremely laconic.

The author of the article finds that the missing person notices published by the police are rather superficial and they do not contain all the necessary data, that

is the information about the person's gender, age, race, nationality, body type, functional features, clothing and other possessions.

For that reason, it is necessary to enhance the awareness of the officers in publishing that sort of information and that not only among the police officers but also among those officers who are involved in publishing the missing person notices in the media (e.g. spokesmen working for the police forces). The author of the article thinks that one of the ways to enhance the awareness of all the officers is to educate the whole staff.

Although nowadays, in their daily work, police officers use the application forms of Missing Persons that are added to the files of lost people which already contain the personal cards with all the necessary information about the missing person, the notices that are presented to the public do not contain the information that would allow the missing person to be identified unanimously. The officers who are involved in the process of finding missing persons should consider using the forms of ante mortem and post mortem created by Interpol. By doing that, the documentation of the necessary information would be much faster and the missing person would also be identified more efficiently.

Also, the services of the Estonian Forensic Science Institute should be implemented more, as the experts working there could be a great help in the expertise of the portraits of the offenders.

*Annika Lall*

Estonian Academy of Security Sciences  
Tilgu tee 55c, 76905, Muraste village, Harku, Harju county  
Estonia

E-mail: [annika.lall@sisekaitse.ee](mailto:annika.lall@sisekaitse.ee)

Tel: + 372 670 7419



## Sisejulgeoleku valdkonna kulud Euroopa riikides: tase, dünaamika ja erisused

Indrek Saar

*Sisekaitseakadeemia finantskolledži dotsent*

Kerly Randlane

*Sisekaitseakadeemia finantskolledži lektor*

Uno Silberg

*Sisekaitseakadeemia finantskolledži direktor*

Olev Raju

*Tartu Ülikooli majandusteaduskonna professor*

Maret Kirsipuu

*Sisekaitseakadeemia finantskolledži lektor*

Tõnis Elling

*Sisekaitseakadeemia finantskolledži õppetooli juhataja, lektor*

Paul Tammert

*Sisekaitseakadeemia finantskolledži lektor*

**Märksõnad:** julgeolekupoliitika, sisejulgeolek, turvalisus, sisejulgeoleku kulud

### Sissejuhatus

Turvalisuse vajadus on üks olulisemaid inimvajadusi. Seetõttu on mõistetav, et turvalisuse pakkumine kuulub riigi põhifunktsioonide hulka, mille täitmisega seotud küsimused on ühiskonnas alati aktuaalsed. Erinevate riikide kodanikud tajuvad kriiside, looduskatastroofide või mitmete ootamatute õnnetuste korral vahetult, kas ja kuidas ning millise kvaliteediga suudavad sisejulgeoleku struktuurid pakuda operatiivset sekkumist. Sisejulgeoleku teenuste kvaliteet ja ulatus on otseselt sõltuv selle rahastamise tasemest. Kuna ressursid on alati piiratud, siis on eelkõige poliitiliste valikute küsimus, kuidas ja millisel määral ühte või teist riigi avaliku sektori valdkonda teiste arvelt kas rohkem või vähem rahastada.

Samas võimaldavad mitmed teoreetilised käsitlused tuua mõningast selgust avaliku sektori eelarvepoliitika-alasesse tegevusse. Näiteks võib nimetada klassikuid nagu John M. Keynes, Adolph Wagner või Frank P. Ramsey, kelle ligikaudu

sadakond aastat tagasi loodud teooriad on olnud aktuaalsed kaasajani. Kuigi paljud klassikalised käsitlused on suunatud eelkõige eelarvepoliitikale tervikuna, st agregeeritud kulude ja tulude dünaamikale ja tasemele, saab nende baasil analüüsida ka üksikuid kuluvaldkondi. Näiteks baseerub üks tuntumaid sellealaseid hüpoteese – Wagneri seadus – osaliselt ideel, et konkreetsed valitsussektori kuluvaldkonnad nagu haridus, kultuur, avalik kord või sotsiaalne kaitse reageerivad majanduse arengutaseme muutustele tundlikumalt kui teised.<sup>1</sup> Sotsiaalkaitse kulude allumist Wagneri seadusele on näidatud hiljuti ka empiiriliselts.<sup>2</sup> Samas sisejulgeoleku rahastamisele ja seda mõjutavatele teguritele on kaasaja kirjanduses autoritele teadaolevalt siiski vähe tähelepanu pööratud. Varasemad analüüsid on suunatud eelkõige SJ valdkonna kulude mõju<sup>3</sup> või ökonoomiliselt optimaalse kulude taseme ja seaduste jõustamise hindamisele.<sup>4</sup> Konkreetset Eesti kontekstis puudub hetkel isegi argumenteeritud ülevaade sellest, milline on Eestis sisejulgeoleku valdkonna kulude tase võrdluses teiste riikidega.

Käesoleva artikli eesmärgiks on välja selgitada erisusi sisejulgeoleku (edaspidi SJ) valdkonna kulude dünaamikas ja tasemes Euroopa riikides aastatel 1995–2010. Selleks viiakse Eurostati andmete baasil läbi analüüs riikide vahel, pöörates erilist tähelepanu SJ kuludele Eestis ja nende võrdlusele teiste Euroopa riikidega. Euroopa mõiste on käesolevas artiklis kasutusel seetõttu, et lisaks Euroopa Liidu (edaspidi EL) liikmesriikidele on analüüsitud andmeid ka Norra, Islandi ja Šveitsi kohta. Artikli peamine panus seisneb erisuste välja toomises ja nende seostamises üldtunnustatud teoreetiliste ja empiiriliste käsitlustega. Olulisematest teoreetilistest käsitlustest kasutatakse nii Wagneri seadust, Keynesi agregeeritud kulutuste mudelit kui ka Baumoli ja Leviathani hüpoteese.

Kuna erinevad autorid<sup>5</sup> on julgeoleku mõiste sisustamise ja ulatuse määramisel pakkunud välja erinevaid lähenemisviise ajaloolisest julgeolekukontsept-

<sup>1</sup> Wagneri seaduse kohaselt suureneb valitsussektori osakaal majanduses sisetulekutaseme kasvades. Vaata näiteks Henrekson, M., „Wagner’s Law – A Spurious Relationship?“, 48 *Public Finance* (1993), No 2, 406–415.

<sup>2</sup> Shelton, C., „The size and composition of government expenditure“, 91 *The Journal of Public Economics* (2007), No 11–12, 2230–2260.

<sup>3</sup> Glass, A., „Government expenditure on public order and safety, economic growth and private investment: Empirical evidence from the United States“, 29 *International Review of Law and Economics* (2009), No 1, 29–37.

<sup>4</sup> Yunker, J. A., „Estimated optimal drug law enforcement expenditures based on U.S. annual data“, 34 *Journal of Policy Modeling* (2012), No 3, 356–371; Polinsky, A. M. & Shavell, S., „The Economic Theory of Public Enforcement of Law“, 38 *Journal of Economic Literature* (2000), No 1, 45–76.

<sup>5</sup> Tabur, L., „Väikeriigi julgeolekusektor kui innovatsioonivedur“, 19 *Riigikogu Toimetised* (2009); Jaaksoo, Ü., „Teadusuuringud sisejulgeoleku teenistusse“, 13 *Riigikogu Toimetised* (2006); Pohl, T., „Julgeoleku konseptuaalsed probleemid“, 6 *Sisekaitseakadeemia Toimetised* (2007); Eenma, R., „Sisejulgeoleku tähtsus uues julgeoleku keskkonnas“, 6 *Sisekaitseakadeemia Toimetised* (2007); Aimre, I., „Eesti poliitiseotsioloogilised uuringud siirdeperioodi sotsiaalses ruumis“, 8 *Sisekaitseakadeemia Toimetised* (2009).

sioonist kuni kaasaegse julgeoleku mõiste avara käsitluseni välja, on siinkohal oluline piiritleda SJ mõiste antud artikli kontekstis. Viimastes valdkonda puudutavates publikatsioonides tunnistatakse, et sisejulgeoleku ühtne mõiste julgeolekupoliitikas puudub<sup>6</sup> ning terminoloogilised segadused mõiste sisustamisel ei ole kaugeltki veel lõppenud.<sup>7</sup> Eelkõige just sisejulgeoleku mõiste selge määratluse puudumine ja varieeruvus ning riigi, erasektori ja kodanikuühiskonna suhete erinev regulatsioon<sup>8</sup> riigiti teeb valdkonna võrdlemise riigiti keeruliseks.

Siiski saab üldises plaanis eristada kitsast ja laiemat käsitlust. EL-i sisejulgeoleku strateegia kohaselt tuleb sisejulgeoleku mõistet tõlgendada eelkõige integraalselt. Sisejulgeoleku näol on tegemist mitut valdkonda ühendava ulatusliku ja tervikliku kontseptsiooniga, mille eesmärgiks on võidelda kodanike elu, turvalisust ja heaolu vahetult mõjutavate ohtudega, sealhulgas loodusõnnetuste ning inimeste põhjustatud katastroofidega.<sup>9</sup> Kitsama tähenduse annavad sisejulgeolekule Eesti normatiivdokumendid, mille kohaselt hõlmab julgeolekupoliitika tervikuna kõiki riigi julgeoleku tagamise olulisi valdkondi, mis kindlustavad riigi ja rahva kestmajäämise.<sup>10</sup> Konkreetset sisejulgeolekut kirjeldatakse julgeolekupoliitikas erinevate komponentide kaudu ning käsitletakse valdkonda reguleerivates normdokumentides ja nende seletuskirjades üldistatuna turvalisuspoliitikana. Turvalisuspoliitika hõlmab ühiskonna turvalisuse tagamist, riskide ennetust ja põhiseadusliku korra kaitsmist ehk teisisõnu on sisejulgeolekuks valdkonnad, millel on vahetu seos riigi julgeoleku tagamisega.<sup>11</sup> Sisejulgeoleku tagamise eesmärgiks on eelkõige kindlustada Eesti territooriumil võimalikult turvaline elukeskkond.<sup>12</sup>

Antud artiklis tuginetakse SJ kitsale tähendusele. See on tingitud eelkõige antud töös kasutatavatest Eurostati andmetest, mis hõlmavad vahetult sisejulgeoleku tagamisega seotud tegevuste kulusid. Nendeks on politsei, kohtud, vanglad ja päästeasutused. Seega pole antud töös analüüsi fookuses mitte sisejulgeoleku mõiste määramine ega selle üle diskuteerimine, vaid sisejulgeoleku nn „selgroo“ moodustavate alavaldkondade kulude taseme ja dünaamika analüüs.

<sup>6</sup> Kasemets, A., Talmar, A. & Liivik, E., „Parema õigusloome põhimõtete rakendamine Eesti sisejulgeolekupoliitikas“, 23 *Riigikogu Toimetised* (2011).

<sup>7</sup> Randlane, K., „Maksukuulekus ja selle tähendus sisejulgeoleku teoreetilises käsitluses“, 10 *Sisekaitseakadeemia Toimetised* (2011), 284–301.

<sup>8</sup> Zedner, L., „The Concept of Security: an Agenda for Comparative Analysis“, 23 *Legal Studies* (2003), Issue 1, 153–175.

<sup>9</sup> Euroopa Liidu sisejulgeoleku strateegia: Euroopa julgeolekumudeli suunas (Luxembourg: Euroopa Liidu Väljaannete Talitus, 2010), <[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/librairie/PDF/QC3010313ETC.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/QC3010313ETC.pdf)> (28.11.2012).

<sup>10</sup> Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused, 12.05.2010, jõustunud 17.05.2010 – RT I 25.05.2010, 22, 110.

<sup>11</sup> Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alused. Seletuskiri, kättesaadav <[www.vm.ee/?q=node/9180](http://www.vm.ee/?q=node/9180)>, (23.08.2012).

<sup>12</sup> Riigikaitse strateegia, Vabariigi Valitsuse korraldus, 31.12.2010, jõustunud 01.01.2011 – RT III, 05.01.2011, 7.

Artikli ülesehitus on järgmine. Esimeses peatükis viiakse läbi Euroopa riikide SJ kulude taseme ja dünaamika kvantitatiivne analüüs. See on jaotatud kolmeks alaosaks. Esimeses selgitatakse andmete päritolu ja nende analüüsi loogikat, teises keskendutakse kulude dünaamikale aastatel 1995–2010 ja kolmandas võrreldakse detailsemalt kulude taset ja struktuuri aastal 2010. Teises peatükis tuuakse esile võimalikud SJ kulude dünaamika ja taseme põhjused. Kõige lõpus esitatakse järeldused ja antakse soovitusi edaspidisteks uurimisteks.

## 1. Sisejulgeoleku kulude statistiline ülevaade

### 1.1. Andmed ja analüüs

Enne statistilise ülevaate esitamist väärivad mõningaid selgitusi kasutatud andmed ja nende analüüsi printsiibid. SJ kulude dünaamika väljatoomiseks ja riikidevahelise võrdluse läbiviimiseks kasutatakse Eurostati andmeid, mis tuginevad OECD poolt arendatud COFOG-i klassifikaatoril (ingl k *The Classification of Functions of Government*). COFOG-i järgi jaotatakse valitsussektori kulud vastavalt nende funktsioonile või majanduslikule sisule erinevatesse kategooriatesse. Üheks valitsemisfunktsiooniks on COFOG-i järgi avalik kord ja turvalisus (ing k *public order and safety*), mida antud artiklis käsitletaksegi SJ valdkonnana.

COFOG-i klassifikaatori alusel jaotatakse SJ kulud täiendavalt kuueks alaliigiks: politseiteenused, vanglad, kohtud, tuletõrjeteenused, uurimis- ja arendustegevused ning mujal klassifitseerimata kulud. Viimase alla arvestatakse kulusid, mida ei saa liigitada teistesse SJ kategooriatesse, kuid olemuselt siiski kuuluvad SJ valdkonda.<sup>13</sup> Lisaks on Eurostati vahendusel võimalik saada infot selle kohta, milline on kulude struktuur valitsustasandi (keskvalitsuse tasand või kohalik tasand) ja majandusliku sisu alusel. Viimase osas pakub antud analüüsis huvi eelkõige SJ kulude jaotus vahetarbimise, töjõukulude ja investeeringute vahel (Eurostatis vastavalt *intermediate consumption*, *compensation of employees* ja *gross capital formation*). Vahetarbimine kajastab nende kaupade ja teenuste väärtust, mida valitsus on tarbinud. Näiteks kuuluvad selle alla hoonete rendimaksud, ostetud konsultatsiooniteenused, energiakulud või kulud kontoritarvetele. Seega võimaldavad Eurostati andmed läbi viia piisavalt detailset riikidevahelist võrdlust.

Antud artiklis vaadeldakse SJ kulude dünaamika väljatoomiseks (esitatud alapeatükis 1.2) lisaks Eestile veel järgmise kolme Euroopa piirkonna agregeeritud näitajaid: Põhja-Euroopa (Soome, Rootsi, Taani, Norra), Ida-Euroopa (Rumeenia, Slovakkia, Tšehhi, Läti, Ungari) ning Lääne- ja Lõuna-Euroopa (Belgia,

<sup>13</sup> Vt täpsemalt Eurostat, „Manual on sources and methods for the compilation of COFOG Statistics. Classification of the Functions of Government (GOFOG)“, Eurostat Methodologies and Working papers, (2011).

Saksamaa, Iirimaa, Prantsusmaa, Luksemburg, Holland, Austria, Ühendkuningriik, Malta, Itaalia, Küpros, Kreeka, Hispaania, Portugal). Valitud riikidest on kõik peale Norra EL-i liikmesriigid. Nelja Ida-Euroopa EL-i riigi (Poola, Leedu, Bulgaaria ja Sloveenia) puhul kõigi vaadeldud kuueteistkümne aasta kohta andmed kättesaadavad polnud, mistõttu neid riike analüüsi ei kaasatud. Riike uuritakse kolme eraldi piirkonnana, tulenevalt nendesse piirkondadesse kuuluvate riikide sarnasest arengutasemest. Lisaks võimaldab selline lähenemine esitada ülevaatlikuma pildi sellest, milline on Eesti positsioon teiste riikide suhtes. Et andmed ei jääks liialt agregeerituks, tuuakse paljude riikide kulude dünaamika ja tase ka eraldi välja.

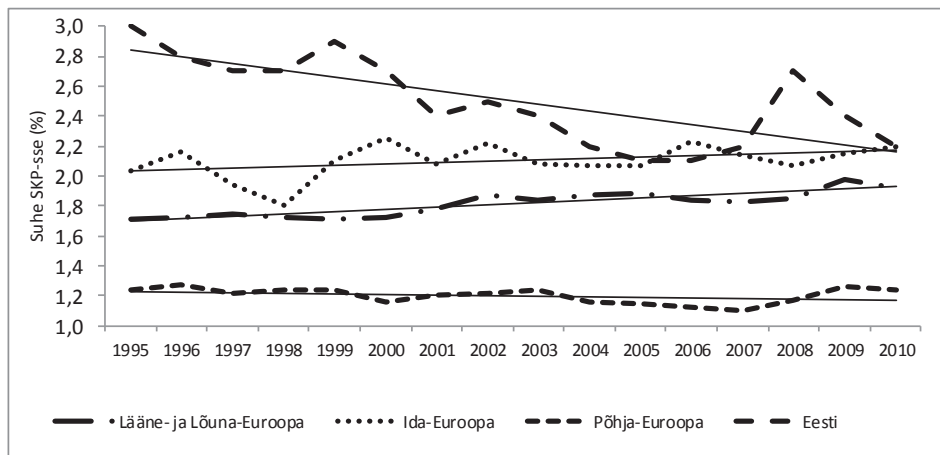
Iga piirkonna kohta leitud agregeeritud näitajad on arvatud kaalutud keskmisena, kasutades kaaludena kas SKP-d (kui arvatati suhet SKP-sse) või valitsussektori kulusid (kui arvatati osakaalu valitsussektori kuludes). Ka tarbijahinnaindeksit, mida kasutati reaalkulude leidmiseks, kaaluti SKP või SJ kuludega, sõltuvalt sellest, kumma näitaja reaalkulude arvatati.

SKP ja SJ kulude seose väljatoomiseks hinnati iga uuritud regiooni kohta lineaarset regressioonivõrrandit. Selle eesmärk pole mitte niivõrd mõju olemasolu või suuna hindamine, mis eeldaks palju arenumate meetodikate rakendamist, vaid eeskätt SJ kulude seostamine majandusliku arenguga. Andmetena kasutati nii SKP kui ka SJ kulude reaalkulude, st mõlemad näitajad on jagatud hinnaindeksiga. Seega näitab regressioonimudel seost reaalsissetulekute ja SJ reaalkulude vahel. Hinnatud regressioonisirgete baasil arvatati SJ kulude elastsus SKP suhtes, st arvatati, mitu protsenti muutuvad SJ reaalkulud, kui reaalne SKP muutub 1%. Reaalkulude kasutamise eesmärgiks oli tagada tulemuste parem võrreldavus. Täpsemalt, kuna elastsuskoeffitsiendi väärtus sõltub otseselt SJ kulude ja SKP absoluuttasemest, siis nominaalväärtuste kasutamise korral sõltuks see ka inflatsioonimäärast riigis või regioonis, mille mõju antud analüüsis sooviti eemaldada. Kasutati traditsioonilist punktelastsuse arvutamise valemit, mille matemaatiline kuju on  $E = \frac{\partial (SJ \text{ reaalkulud})}{\partial (\text{reaalne SKP})} \frac{\text{reaalne SKP}}{SJ \text{ reaalkulud}}$ . Elastsuse arvutamisel saadi avaldise väärtus hinnatavate lineaarsete regressioonivõrrandite diferentseerimisel SKP suhtes. SKP väärtuseks valiti uuritava perioodi keskmine väärtus ehk elastsuse koeffitsient leitakse uuritud ajaperioodi keskmisel SKP tasemel.

Kulude taseme ja struktuuri detailsemaks võrdluseks valiti 2010. aasta (esitatud alapeatükis 1.3), kuna see oli kõige hilisem aasta, mille kohta olid andmed artikli kirjutamise ajal kättesaadavad. Võrdlusele kaasati kõik Euroopa riigid, kelle kohta olid 2010. aasta andmed Eurostati andmebaasist kättesaadavad. Kokku oli selliseid riike kolmkümmend, sh kõik EL-i riigid ning lisaks Norra, Island ja Šveits. Lisaks tasemele ja struktuurile, mida vaadeldakse kõigi kolmekümne riigi võrdluses, hinnati ka erinevaid regressioonimudeleid, et välja tuua võimalikud seosed SJ kulude ning riikide suuruse ja asustustiheduse vahel.

## 1.2. Kulude dünaamika perioodil 1995–2010

SJ kulude tase ja dünaamika on riikides erinev nii sisult kui vormilt. Kulude tasemest ja selle dünaamikast perioodil 1995–2010 saab ülevaate jooniselt 1. Selgub, et Põhja-Euroopa riigid kulutavad sisejulgeolekuteenustele suhtena SKP-sse vaadeldud perioodil 1,1-1,3%, mis on märkimisväärselt vähem kui teised Euroopa riigid. Lisaks on viimase viieteistkümne aastaga on olnud nendes riikides trend kulude osakaalu alanemise suunas. Kui vaadata nelja Põhjamaa riiki eraldi, siis rohkem kulutavad Soome ja Rootsi (1,4–1,5%) ning vähem Norra ja Taani (0,9–1,2%).



Joonis 1. Sisejulgeoleku kulude suhe SKP-sse Euroopa riikides 1995–2010<sup>14</sup>

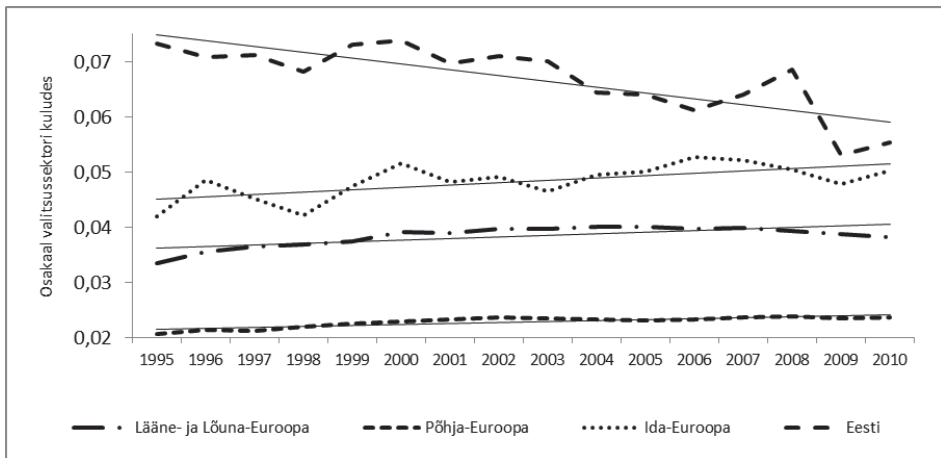
Lääne- ja Lõuna-Euroopa riikides on sisejulgeoleku kulud suhtena SKP-sse oluliselt kõrgemad kui Põhjamaa riikides. Lisaks on pikaajaline trend erinevalt Põhjamaa riikidest sisejulgeoleku kulude kasvu suunas. Eraldi väärib tähelepanu, et Ühendkuningriigis on kulude tase teistest riikidest märkimisväärselt kõrgem. Uuritaval perioodil on seal kulude tase kasvanud 1995. aasta 2,1%-lt 2010. aasta 2,6%-le. Teistest Lääne- ja Lõuna-Euroopa riikides mõnevõrra kõrgem on sisejulgeoleku kulude tase ka mitmes Lõuna-Euroopa riigis nagu Hispaania, Portugal, Itaalia ja Küpros, ulatudes 2,0–2,4%-ni.

Kolmanda regiooina saab esile tuua Ida-Euroopa, kus riikide keskmine SJ kulude tase ületab selgelt teisi Euroopa riike. Joonisel 1 kujutatud lineaarsetest trendijoonetest nähtub, et nendes riikides on kulud kasvanud ligikaudu samas

<sup>14</sup> Eurostat, „General government expenditure by function (COFOG)“ (2012), <epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\_finance\_statistics/data/database> (10.06.2012); Eurostat, „GDP and main components – Current prices“ (2012), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/national\_accounts/data/database> (10.06.2012); autorite koostatud.

tempo kui Lääne- ja Lõuna-Euroopa riikides, samal aja on aga muutused kulude tasemes olnud palju ebastabiilsemad. Mõnedel aastatel on kulud olnud alla 2%, teistel aastatel lähenevad aga 3%-le SKP-st. Ida-Euroopa riikidest kõige madalama SJ kulude tasemega riigiks võib pidada Ungarit, kus SJ kulude suhe SKP-sse kõigub vaadeldud perioodil vahemikus 1,8–2,3%. Ka Tšehhis on viimasel dekaadil olnud vastav näitaja suhteliselt madal, jäädes 2,0% ja 2,1% vahele. Lätis ja Slovakkias on kulude tase enam aastatel kõrgem kui 2,3% SKP-st. Rumeenias on see aga suurenenud 1995. aasta 1,3%-lt 2010. aasta 2,4%-le.

Sarnaselt Ida-Euroopa keskmisele on ka Eestis kulude tase SKP suhtes olnud suhteliselt ebastabiilne, kõikides 2,1% ja 3% vahel. Kuigi pikaajaline trend on olnud stabiilselt alanemise suunas, siis lühiajaliselt on kulude suhe SKP-sse kasvanud 1990ndate ja 2000ndate lõpus. 2010. aastaks on kulude tase langenud Ida-Euroopa riikide keskmisele tasemele.

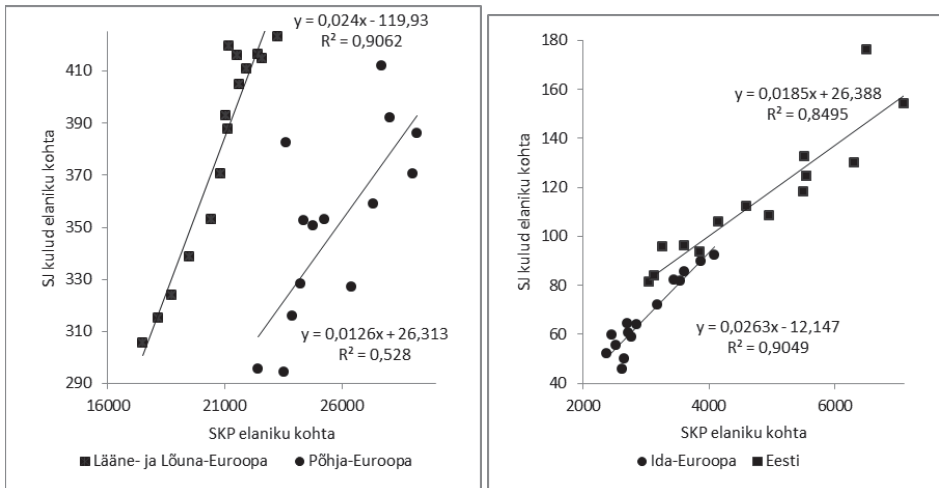


Joonis 2. Sisejulgeoleku kulude osakaal valitsussektori kuludes Euroopa riikides 1995–2010<sup>15</sup>

Joonisel 2 on esitatud SJ kulude osakaal valitsussektori kogukuludes. Kui joonisel 1 esitatud suhe SKP-sse peegeldab ühiskonna kogutulude kasutamist, siis joonisel 2 toodud andmed iseloomustavad ressursside jaotumist avalikus sektoris kitsamalt. Nähtub, et Eestis on valitsuse kulud SJ-le ka suhtena valitsuse kogukuludesse suuremad kui uuritud regioonides keskmiselt. Lisaks, kui kõikides regioonides on trend SJ kulude osakaalu suurenemise suunas, siis Eestis on kulude osakaal selgelt languses ja lähenemas oma tasemelt Ida-Euroopa keskmisele.

<sup>15</sup> Eurostat, „General government expenditure“, *supra nota* 14; autorite koostatud.

SJ kulude seoseid SKP-ga erinevates regioonides on kujutatud joonisel 3. Joonisel kujutab iga punkt vastava regiooni kaalutud keskmisena leitud SJ kulude ja SKP taset ühel aastal ajaperioodil 1996–2010 (seega kokku on iga regiooni kohta 15 punkti, iga aasta kohta üks). 1995. aastat ei kaasatud, kuna selle aasta kohta polnud Eurostatist tarbijahinnaindeksid kättesaadavad. Ida-Euroopa ja Eesti kohta hinnatud mudeleid (Joonise 3 parempoolne paneel) on kujutatud Põhja-, Lääne- ja Lõuna-Euroopa riikide mudelitest (Joonise 3 vasakpoolne paneel) eraldi tulenevalt rohkem kui kahekordsest erinevusest SJ kuludes elaniku kohta ja veelgi suuremast erinevusest SKP tasemetes.



Joonis 3. SKP ja sisejulgeoleku kulud Euroopa riikides<sup>16</sup>

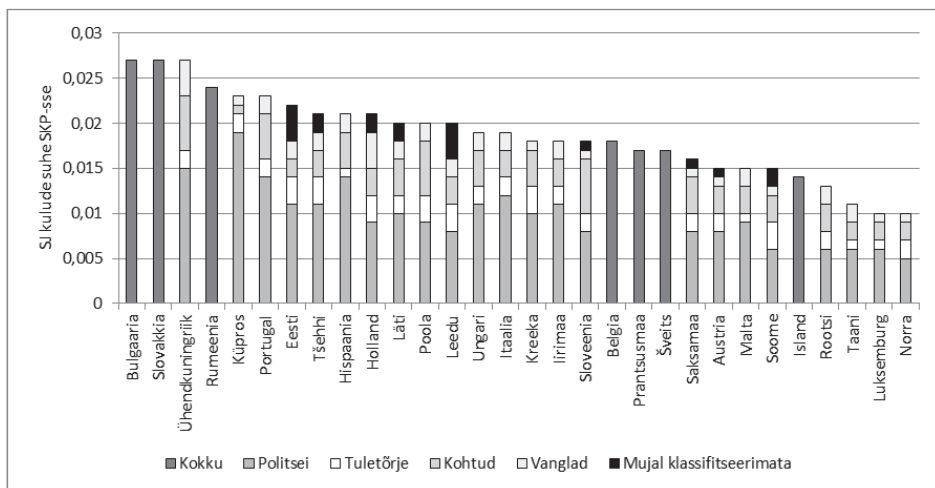
Juba visuaalne vaatlus toob selgelt esile tugeva positiivse seose. Lineaarse trendi võrrand näitab, et SKP suurenemisega 1 euro võrra on kaasnenud SJ kulude kasv keskmiselt Ida-Euroopas 2,6 senti, Lõuna- ja Lääne-Euroopas 2,4 senti, Eestis 1,9 senti, Põhja-Euroopas 1,3 senti. Regressioonimudeli baasil arvatud elastuskoeffitsiendid osutuvad Ida-Euroopa ning Lääne- ja Lõuna Euroopa puhul suuremaks kui 1,0 (vastavalt 1,18 ja 1,32), Põhja-Euroopa ja Eesti puhul aga jäävad need alla 1,0 (vastavalt 0,92 ja 0,77). Koeffitsiendi väärtus üle ühe viitab sisuliselt sellele, et SJ kulude suhe SKP-sse SKP kasvades suureneb. Koeffitsient väärtusega alla ühe vastupidi viitab suhte alanemisele, kui SKP väärtus kasvab.

<sup>16</sup> Eurostat, „General government expenditure“, *supra nota* 14; Eurostat, „GDP and main components“, *supra nota* 14; autorite koostatud.



### 1.3. Kulude tase ja struktuur 2010. aastal

SJ kulud riigiti toovad esile erinevaid seaduspärasusi. SJ kulud 2010. aastal on toodud joonisel 4. Nähtub, et suhtena SKP-sse jääb SJ kulude tase kõikides riikides vahemikku 1%-3%. Eesti paigutub selles arvestuses seitsme kõige kõrgema SJ kulude tasemega riigi hulka. Nendest kuuest, kus kulude tase on Eestist kõrgem, on kolm Ida-Euroopa ja kaks Lõuna-Euroopa riigid. Nagu ka eespool dünaamikat kirjeldav statistika viitas, eristub Lääne-Euroopa riikidest selgelt Ühendkuningriik, kus kulude tase suhtena SKP-sse jääb alla üksnes kahele Ida-Euroopa riigile – Bulgaariale ja Rumeeniale. Samal ajal teised keskmisest kõrgema arengutasemega riigid, va Holland, paigutuvad madala kulutasemega riikide hulka.

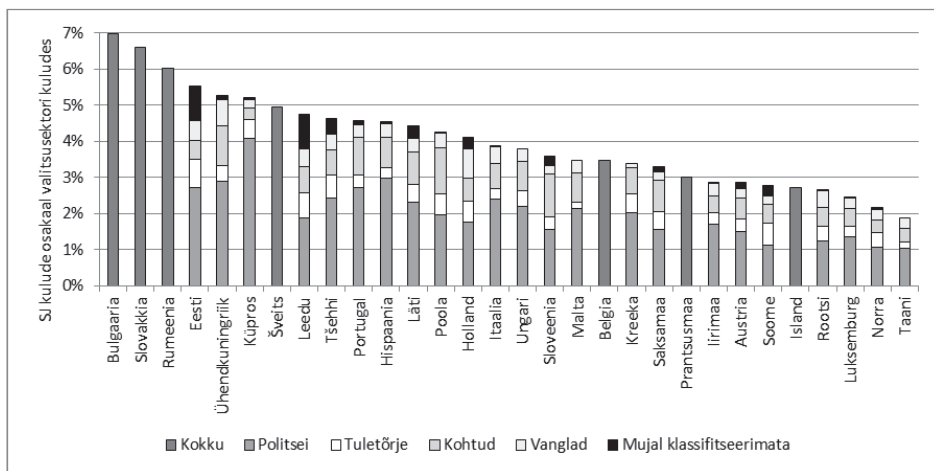


Joonis 4. Sisejulgeoleku kulude suhe SKP-sse 2010. aastal Euroopa riikides<sup>17</sup>

Suhtena valitsuse kogukuludesse on kulud kõrgemad kui Eestis üksnes kolmes Ida-Euroopa riigis (vt joonis 5). Ühe huvitava eripärana saab välja tuua Šveitsi, kus kulude tase suhtena SKP-sse on kümne kõige väiksema hulgas, kuid suhtena valitsussektori kogukuludesse kuulub seitsme kõige kõrgema kulude tasemega riigi hulka.

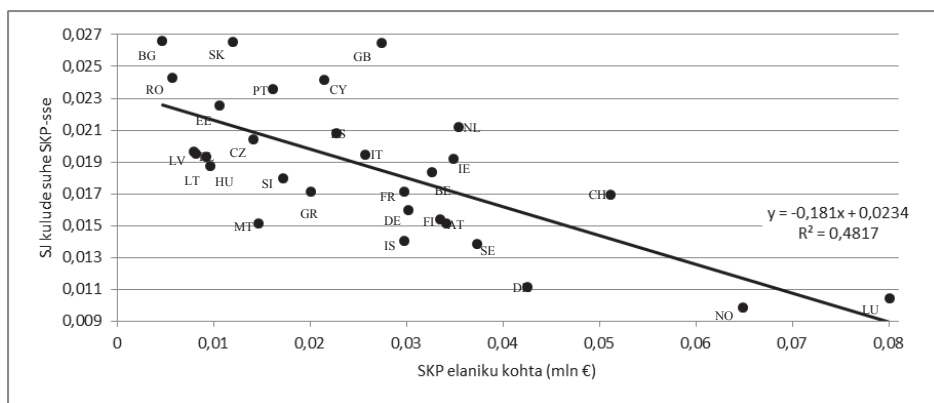
Eraldi väärib tähelepanu kulude struktuur. Kuigi seitsme riigi, so Bulgaaria, Slovakkia, Rumeenia, Belgia, Prantsusmaa, Šveitsi ja Islandi kohta polnud nii detailsed andmed kättesaadavad, võimaldavad Eurostati andmed teatud võrdluspildi luua. Nähtub, et kõige suurem osa SJ kuludest tehakse eranditult kõikides riikides politseiteenuste finantseerimiseks. Vanglasüsteemi ja tuletõrjeteenuste kulud moodustavad enamuses riikides väikseima osa SJ kogukuludest. Kui võrrelda Eesti SJ kulude struktuuri teiste riikidega, siis selgub, et Eesti panustab suhteliselt vähe finantsressursse kohtusüsteemi.

<sup>17</sup> Ibid.



Joonis 5. Sisejulgeoleku kulude osakaal valitsussektori kuludes Euroopa riikides 2010. aastal<sup>18</sup>

Joonistel 4 ja 5 ilmneb selgelt, et kõrgema elatustasemega riigid paiknevad valdavalt jooniste paremas servas, st seal, kus on kõige madalama kulutasemega riigid, ja madalama elatustasemega riigid paiknevad vastupidi pigem vasakul kõige kõrgema kulutasemega riikide hulgas. Selle seose ilmekamaks esitlemiseks on koostatud joonis 6, kus SJ kulude ja elatustaseme vaheline seos taaskord väga selgelt välja tuleb. 1 euro võrra suurema SKP-ga kaasneb keskmiselt 0,18%-punkti madalam SJ kulude suhe SKP-sse. Nähtub ka, et Eesti paikneb seda seost kujutavale trendijoonele väga lähedal. See viitab sellele, et antud majandusliku arengu tasemel on SJ kulude tase Eestis Euroopa keskmisel tasemel.

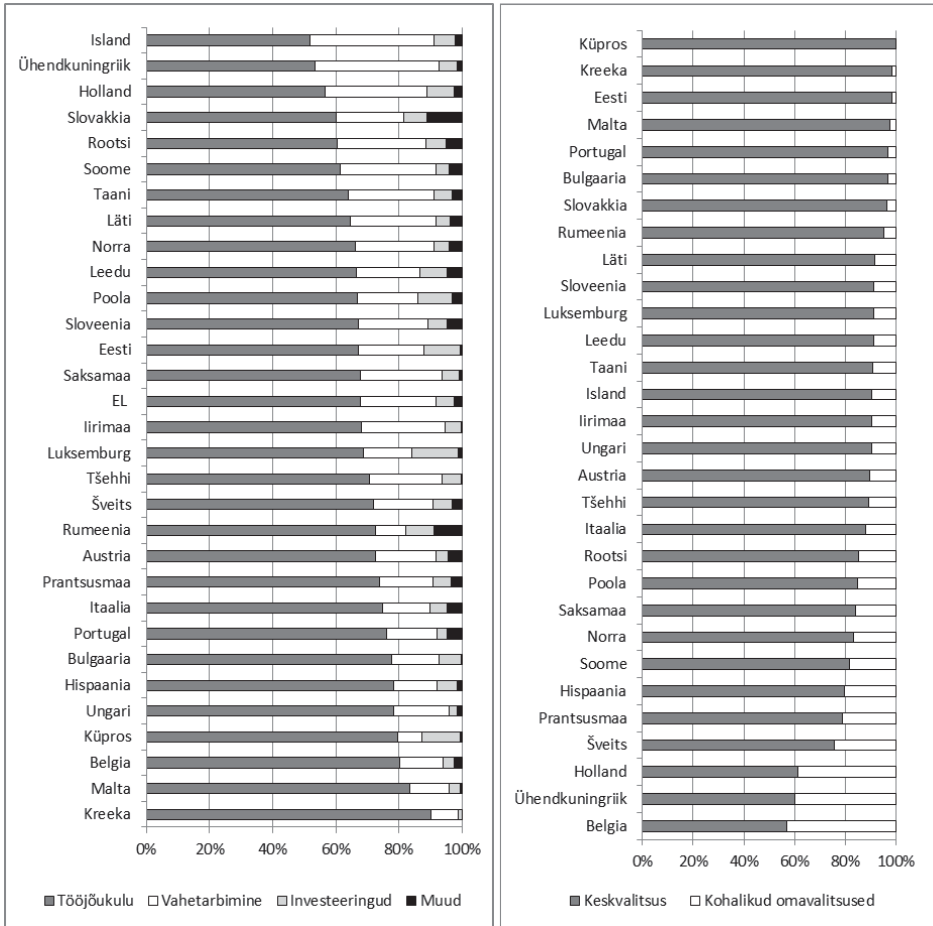


Joonis 6. SKP tase ja sisejulgeoleku kulude suhe SKP-sse Euroopa riikides 2010. aastal (maatähised ISO 3166)<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Ibid.

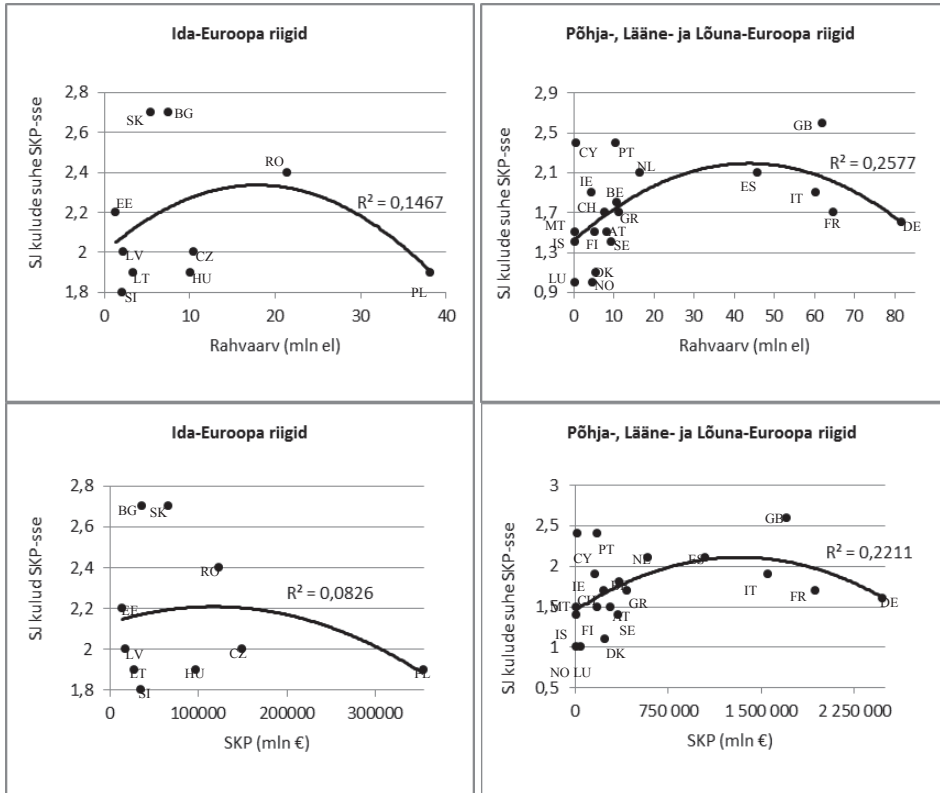
<sup>19</sup> Ibid.

Lisaks SJ kulude kogutasemele ja struktuurile SJ valdkondade lõikes annab olulist informatsiooni ka see, mis valdkonda ja läbi millise valitsustasandi kulused tehakse. Joonise 7 vasakpoolsel paneelilt nähtub, et kõige suurem kuluallikas on töjõukulu, mis moodustab sõltuvalt riigist 50–90%. Ilmneb aga huvitav muster, mille kohaselt keskmisest kõrgem on töjõukulude osakaal Lõuna-Euroopa riikides, jäädes vahemikku 75–90%, ning keskmisest madalam Põhja-, Lääne- ja Ida-Euroopa riikides, jäädes vahemikku 50–75%. Eestis on vastav näitaja 67%, mis on ligikaudu võrdne EL-i keskmisega.



Joonis 7. Sisejulgeoleku kulude struktuur kululiikide ja valitsustasandite lõikes Euroopa riikides 2010. aastal<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Ibid.



Joonis 8. Seos rahvaarvu, SKP ja sisejulgeoleku kulude vahel 2010. aastal (maatähised ISO 3166)<sup>21</sup>

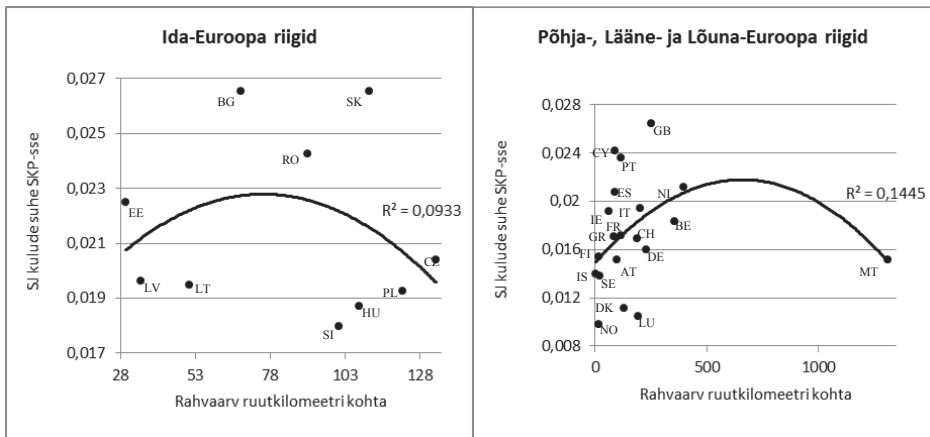
Teine oluline kuluallikas on vahetarbimine, mis sisuliselt tähendab ostude sooritamist erasektorilt. Madalama töjõukuludega riikides on vahetarbimine olulisema tähtsusega, ületades üldjuhul viiendiku kogukuludest, samas kui Lõuna-Euroopa riikides jääb see 15% piiresse. Kolmas suurem kuluallikas on investeeringud, mis enamikus riikides moodustab alla 10% kogukuludest. Siiski on mõnedes riikides investeeringute osakaal üle 10%. Nendeks on Poola, Eesti, Luksemburg ja Küpros.

Joonise 7 parempoolselt paneelilt SJ kulude struktuur valitsustasandite lõikes. Sellel joonisel on keskvalitsuse alla liigitatud ka piirkondlik tasand, nt Saksamaal liidumaad või Šveitsis kantonid. Ilmneb, et kümme kõige tsentraliseeritumat SJ süsteemi, st riiki, kus kõige enam SJ kulusid tehakse läbi keskvalitsuse, on kõik kas Ida- või Lõuna-Euroopa riigid. Eesti on selles osas üks tsentraliseeritumaid riike, kus üksnes alla 2% SJ kuludest tehakse kohalike omavalitsuste kaudu.

<sup>21</sup> Ibid.

Kõige enam, ligikaudu 40%, tehakse kulusid läbi kohaliku tasandi Madalmaades ja Ühendkuningriigis.

Joonistel 8 ja 9 on kujutatud nii rahvaarvu, SKP kui ka rahvastiku paiknemise tiheduse seost SJ kulude tasemega. Mudelid on hinnatud ruutparabooliga tulevalt selle kõrgemast kirjeldatuse tasemest võrreldes lineaarse, eksponent- ja logaritmifunktsioonidega. Mudelid toovad välja seose olemasolu eelkõige riigi suuruse (mõõdetuna SKP ja rahvaarvuga) ja SJ kulude vahel. Rahvastiku tiheduse näitaja mudel on hinnatud eelkõige Eesti eripära arvestades, kuna Eestis on rahvastiku tihedus üks hõredamaid Euroopas – vaadeldud kolmekümne riigi hulgas on see hõredam üksnes Soomes, Rootsis, Norras ja Islandis. Ida-Euroopa riike, sh Eestit, on vaadeldud teistest eraldi, kuna nagu ka eespool juba ilmnnes, on nende arengutase ja SJ kulude tase oluliselt erinev arenenumatest riikidest.



Joonis 9. Seos rahvastiku tiheduse ja sisejulgeoleku kulude vahel 2010. aastal (maatähised ISO 3166)<sup>22</sup>

Jooniste 8 ja 9 visuaalne vaatlus näitab, et riigi suuruse ja rahvastiku tiheduse ning SJ kulude vaheline seos on tagurpidi U-kujuline. See viitab esiteks sellele, et riigi suuruse kasvades SJ kulud suhtena SKP-sse esialgu suurenevad, kuid teatud tasemest edasi kalduvad alanema. Eriti selgelt tuleb see välja rahvaarvu puhul. Teiseks, rahvastiku tiheduse ja SJ kulude vahel tundub valitsevat sarnane seos. Samas nähtub, et peamine põhjus tagurpidi U-kujulise seose tekkimiseks Põhja-, Lääne- ja Lõuna-Euroopa riikides seisneb ühe riigi – Malta – kulude tasemes. Kui Malta välja jätta, on seos positiivne, st et rahvastiku tiheduse kasv on seotud kõrgemate SJ kuludega.

<sup>22</sup> Eurostat, „General government expenditure“, *supra nota* 14; The World Factbook, „Country comparison: area“, <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2147rank.html>> (10.08.2012); autorite koostatud.

Samas tuleb tunnistada, et kõikide mudelite kirjeldatuse tase on suhteliselt madal, jäädes vahemikku 8%–26%. See viitab sellele, et riikidevaheline varieeruvus SJ kuludes sõltub veel paljudest teistest teguritest peale SKP, rahvaarvu ja selle tiheduse. Madalaim on kirjeldatuse tase just Ida-Euroopa mudelites (joo-nise 8 vasakpoolsed paneelid).

## 2. Arutelu

### 2.1. Sisejulgeoleku kulud Wagneri ja Keynesi kontekstis

Eelnevas peatükis esitatud statistiliste andmete võrdlusest saab välja tuua vähe-malt kaks peamist üldistust. Esiteks, reaalse SKP ja SJ reaalkulude vahel esineb positiivne seos kõikides vaadeldud regioonides. Teiseks, võrreldes erinevaid riike omavahel, eristuvad üksikute eranditega üksteisest selgelt keskmisest kõrgema ja madalama elatustasemega riigid (viimaste hulgas ka Eesti). Esimesed kulutavad suhtena SKP-sse SJ-le oluliselt vähem kui teised.

SJ reaalkulude seos reaalse SKP-ga pole otseselt midagi ootamatut, kuna kõr-gema SKP-ga kaasnevad suuremad eelarvetulud, mis omakorda võimaldab valitsusel suurendada eelarvekulusid. Samas saab valitsuse kulude ja SKP vahe-list seost selgitada mitme akadeemilises kirjanduses käsitletud teooriate baasil, mis avavad selle seose täiendavaid aspekte. Nendest üks tuntumaid on Wagneri seadus, mille kohaselt riigi majandusliku arenguga kaasnebki valitsussektori kulude kasv. Wagneri seaduse järgi kulud ei kasva mitte üksnes absoluutväärtu-sena, vaid ka suhtena SKP-sse. Sisuliselt tähendab see seda, et avalikud kaubad (kui mitte kõik, siis vähemalt väga paljud nendest) on Wagneri seaduse kohaselt luksuskaubad,<sup>23</sup> mille nõudluse sissetulekuelastsuse koefitsient on suurem kui 1,0 ehk valitsussektori kulude protsentuaalne muutus on suurem kui sissetule-kute protsentuaalne muutus.

Kirjanduses on toodud välja erinevaid põhjendusi Wagneri seadusele.<sup>24</sup> Kõige üldisem põhjendus seisneb selles, et majanduse arenedes muutuvad majandus-

<sup>23</sup> Majandusteaduses liigitatakse kõik hüvised (nii kaubad kui teenused) sissetulekuelastsuse alu-sel normaalkaupadeks (sissetulekuelastsus on positiivne) ja väheväärtuslikeks kaupadeks (sisse-tulekuelastsus on negatiivne), ning normaalkaubad esmatarbekaupadeks (sissetulekuelastsuse koefitsient 0 ja 1 vahel) ja luksuskaupadeks (sissetulekuelastsuse koefitsient suurem kui 1). Lisaks juhivad autorid tähelepanu sellele, et mõisteid esmatarbekaup ja luksuskaup kasutatakse majan-dusteaduses üldjuhul kõikide hüviste (sh teenuste) kohta, mis vastavad eespool nimetatud sisse-tulekuelastsuse kriteeriumitele. Selles kontekstis kasutatakse antud artiklis ka SJ teenuse kohta mõistet „kaup“.

<sup>24</sup> Magazzino, C., „Wagner’s Law and Augmented Wagner’s Law in EU-27. A Time-Series Analysis on Stationarity, Cointegration and Causality“, *International Research Journal of Finance and Econo-mics* (2012), No 89, 205-220; Lamartina, S., Zaghini, A., „Increasing Public Expenditures: Wagner’s Law in OECD countries“, Center For Financial Studies (2008), Working Paper No. 2008/13.

suhted üha keerukamaks, mistõttu peab valitsus üha rohkem majandusse sekuma, et tagada turumajanduse tõrgeteta toimimine.<sup>25</sup> Ka SJ teenustel on selles osas eeldatavalt väga oluline koht läbi kriminaaljustiitsüsteemi. Täpsemalt, omandiõiguste kaitset saab pidada üheks olulisemaks eelduseks turumajanduse efektiivseks toimimiseks. Seetõttu on SJ süsteemil, mis sisaldab nii kohtu- kui ka korrakaitse süsteemi, omandiõiguste kaitsmisel oluline roll. Sellest tulenevalt on loogiline eeldada, et ka SJ kulud alluvad Wagneri seadusele ja tugev seos SJ kulude ja SKP vahel on igati ootuspärane.

Wagneri seaduse kehtivust praktikas on empiirilisel erinevate ökonomeetriliste meetoditega testitud. Selleks on püütud hinnata, kas SKP kasv on tõepoolest põhjustanud valitsuse kulude kasvu. Analüüside tulemused on vastuolulised ja ei kinnita üheselt seaduse kehtimist. Näiteks Karagianni *et al*<sup>26</sup> analüüsisid kolme erineva ökonomeetrilise meetodiga 15 EL-i liikmesriiki, kasutades andmeid perioodi 1949–1998 kohta. Autorid leidsid, et kuigi üks levinumaid ökonomeetrilisi teste, Johanseni test, kinnitas Wagneri seaduse kehtivust enamikes EL-i riikides, siis kaks teist meetodit, Grangeri kausaalsuse ja Engle-Grangeri testid, viitasid, et see kehtib üksnes Soomes, Itaalias ja Hollandis.

Antud artikli kontekstis on oluline ka Lamartini ja Zaghini<sup>27</sup> hinnang, et OECD riikides Wagneri seadus küll kehtib, kuid eriti tugev on see keskmisest madalama tulutasemega riikides. Autorid analüüsisid perioodi 1970–2006 paneelandlemeid 23 OECD riigi kohta. Sarnasele tulemusele jõudis ka Magazzino,<sup>28</sup> uurides EL-i riikide andmeid perioodist 1970–2009. Autor kasutas samu ökonomeetrilisi teste nagu Kargianni jt ning jagas riigid „rikasteks“ ja „vaesteks“, kusjuures viimaste hulka kuulusid riigid, keda antud töös on liigitatud Ida-Euroopa riikideks (ainsaks erandiks on Portugal, kes Magazzino poolt loeti „vaeste“ riikide hulka). Shelton<sup>29</sup> aga, kes hõlmas oma analüüsis üle saja riigi perioodil 1970–2000, hindas erinevaid regressioonimudeleid ja avastas, et Wagneri seadusele alluvad eelkõige sotsiaalkaitsekulud, samas kui teised avalikud kaubad on esmatarbekaubad. Kokkuvõttes saab väita, et varasemad empiirilised uuringud ei kinnita otseselt, et SJ teenused peaksid alluma Wagneri seadusele, Sheltoni analüüs kaudselt pigem eitab seda.

Kuigi antud töös ei rakendatud nii arenenud statistilisi meetodeid kui Lamartini ja Zaghini ning Magazzino, ilmnes andmetes vähemalt osaliselt sama muster. Täpsemalt, kuigi SJ kulude ja SKP vahel valitseb vaadeldud perioodil statistiliselt

<sup>25</sup> Shelton, C., „The size and composition of government expenditure“, *supra nota 2*.

<sup>26</sup> Karagianni, S., Pempetzoglou, M. & Strikou, S., „Testing Wagner’s Law For The European Union Economies“, 18 *The Journal of Applied Business Research* (2002), No 4, 107–114.

<sup>27</sup> Lamartina & Zaghini, „Increasing Public Expenditures“, *supra nota 24*.

<sup>28</sup> Magazzino, „Wagner’s Law“, *supra nota 24*.

<sup>29</sup> Shelton, „The size and composition of government expenditure“, *supra nota 2*.

tugev seos (vt joonis 3), siis mõnevõrra nõrgem on see Euroopa kõige kõrgemini arenenud piirkonnas, Põhja-Euroopas, kus sisetulekuelastsuse koefitsiendi väärtus hinnati alla 1,0. Lääne- ja Lõuna-Euroopas ning Ida-Euroopas osutus SJ kulude elastsus SKP suhtes suuremaks kui 1. Seega, lähtudes eeldusest, et Wagneri seadus ongi omane eelkõige madalama elatustasemega riikidele, võib Põhja-Euroopas SJ kulude tase olla saavutanud esmatarbekauba staatuse ja kulud sellesse valdkonda majanduslikust arengust enam niipalju ei sõltu. Suures plaanis tuleb aga tõdeda, et kuna sisetulekuelastsused on kõikides regioonides 1,0 lähedal, on SJ kulud kasvanud samas proportsioonis SKP-ga. Seega väide, et SJ kulud alluvad teatud riikides või piirkondades Wagneri seadusele, vajaks kahtlemata täiendavat analüüsi palju arenenumate meetoditega ja pikema aegrea baasil.

Regioonidevaheline SJ kulude võrdlus 2010. aastal pigem viitab sellele, et SJ teenused on esmatarbekaubad. Andmetest eristuvad selgelt kõrgema elatustasemega Põhja-Euroopa ning Lääne- ja Lõuna-Euroopa riigid madalama elatustasemega Ida-Euroopa riikidest, sh Eestist. Täpsemalt, jõukamates riikides moodustavad SJ kulud väiksema osa SKP-st kui madalama sisetulekutasemega riikides. Witte ja Witt on varasemalt viidanud sarnasele muustrile ka maailmas laiemalt, mitte üksnes Euroopas<sup>30</sup>. Wagneri seaduse kehtimist see kuidagi ei toeta, vaid viitab samuti pigem sellele, et SJ on esmatarbekaup – sisetulekute suurenedes kulude tase oluliselt ei kasva, mille tulemusel kõrgema tulutasemega riikides osutubki SJ kulude osakaal madalamaks kui madalama tulutasemega riikides.

Hoopis teise vaatenurga annab SKP ja SJ kulude seosele teine tuntud valitsussektori kulude ja SKP vahelisi seoseid käsitlev teooria – Keynesi agregeeritud kulutuste mudel. See on üks tuntumaid makroökonoomika käsitlusi, milles valitsuse kulusid käsitletakse eksogeense muutujana, st need ei sõltu SKP-st, vaid nende tase määratakse poliitiliselt. Seega vastandub Keynes'i mudel teatud mõttes Wagneri seadusele. Kui viimase kohaselt mõjutab SKP valitsuse kulusid, siis Keynesi mudelis eeldatakse täpselt vastupidist seost. Selline vastuolu on motiveerinud paljusid uurijaid analüüsima empiirilisel, millises suunas kehtib seos praktikas. Senini on jäänud uuringute tulemused vastuoluliseks.<sup>31</sup> Sellele vaatamata pakub Keynesi mudel täiendava selgituse SKP ja SJ kulude tugevale korrelatsioonile – mitte ainult SKP kasv ei mõjuta valitsussektori kulusid (nagu saab väita Wagneri seaduse alusel), vaid ka valitsussektori kulude kasv võib vähemalt lühiperioodil avaldada tugevat mõju SKP-le.

<sup>30</sup> Witte, A.D. & Witt, R., „What We Spend and What We Get: Public and Private Provision of Crime Prevention and Criminal Justice“, 22 *Fiscal Studies* (2001), No 1, 1-40.

<sup>31</sup> Magazzino, C., „Wagner's Law“, *supra nota* 24; Magazzino, C., „Wagner versus Keynes: Public Spending and National Income in Italy“, *Journal of Policy Modeling* (2012), in press; Tang, T.C., „Wagner's Law versus Keynesian Hypothesis in Malaysia: An Impressionistic View“, Discussion Paper 21/09 (2009), Monash University.



Antud analüüsi kontekstis üksnes tõdemus SKP ja valitsussektori kulude vastassuunalisest seosest olulist lisaväärtust ei loo, kuna lühiperioodil kehtib see ühtviisi kõikide riikide kohta.<sup>32</sup> Keynesi mudeli olulisus SJ kulude taseme analüüsimisel tuleneb Keynesi teooria ühest olulisemast poliitikaväljundist, mille kohaselt on fiskaalpoliitikaga võimalik majanduse tsüklilisust oluliselt vähendada, rakendades vastutsüklilist poliitikat.<sup>33</sup> See seisneb eelkõige täishõive saavutamist läbi nõudluse stimuleerimise valitsuse kulude kaudu, suurendades kulusid majanduse langusperioodil ja alandades kulusid majanduse ülekuumenemise faasis. Sedalaadi käsitlus on püsinud kaasajani klassikalise lähenemisena valitsuse poliitikale majandustsüklite tasandamisel. Samas on paljud analüüsid näidanud, et valitsused kipuvad sageli vastutsüklilise fiskaalpoliitika asemel rakendama protsüklilist poliitikat, seda eriti majanduse kasvufaasis.<sup>34</sup> See võib olla üheks põhjuseks, miks Ida-, Lõuna- ja Lääne-Euroopas on ilmnenud väga tugev seos valitsussektori kulude, sh SJ kulude, ja SKP vahel (antud töös väljendus see sissetulekuelastsuse koefitsiendina üle 1,0).

Seda mõtet toetavad ka eelarvedefitsiidi näitajad. Nimelt, Eesti, Rootsi, Soome, Taani ja Norra koos Luksemburgi ja Bulgaariaga on ainukesed riigid, kelle eelarvedefitsiidi keskmine väärtus on vaadeldud perioodil positiivne.<sup>35</sup> See viitab üsna selgelt sellele, et Põhjamaad ja Eesti on suutnud erinevalt enamuses teistest Euroopa riikidest järgida suhteliselt konservatiivset eelarvepoliitikat, mistõttu SJ kulude ja SKP vahel nii tugevat seost ei saagi ilmned. Nendes riikides aga, kus eelarvetulude kasvule, mis on kaasnenud SKP kasvuga, on jõudsalt ka eelarvekulud suurendatud, valitsebki väga tugev korrelatsioon SKP ja eelarvekulude, sh SJ kulude, vahel.

Seega saab Keynesi mudeli taustal väita seda, et SJ kulude muutused võivad olla seotud eelkõige üldiste suundumustega valitsussektoris tervikuna, mitte aga nii-võrd muudatustega SJ valdkonnas või täiendava nõudlusega SJ teenuste järele lähtuvalt Wagneri seadusest. Ka joonisel 2 nähtuv pigem kinnitab seda, et uuritud piirkondades keskmiselt on SJ kulude muutused pigem seotud valitsussektori kogukulude muutusega – kui on muutunud kogukulud, siis on muutunud ka SJ kulud. Üksnes Eestis on SJ kulude osakaal valitsussektori kogukuludes uuritava

<sup>32</sup> Siin mõeldakse eelkõige seda, et kuigi riigiti võib valitsussektori kulude lühiajaline mõju SKP-le olla erinev, sõltudes fiskaalsüsteemi ülesehitusest, makromajanduslikust olukorrast jpt teguritest, siis ei võimalda see antud analüüsis kasutatud andmete baasil selgitada SJ kulude seoseid SKP-ga. SJ kulude mõju SKP-le pikal perioodil käsitletakse artikli alapeatükis 2.2.

<sup>33</sup> Aspromorgous, T., „Keynes's General Theory After 75 Years: Chapter 24 and the Character of 'Keynesian' Policy“, 88 *The Economic Record* (2012), special issue, 149-157.

<sup>34</sup> Vt nt Akitobo, et al., „Public spending, voracity, and Wagner's law in developing countries“, 22 *European Journal of Political Economy* (2006), No 4, 908-924.

<sup>35</sup> Eurostat, „Government deficit/surplus, debt and associated data“ (2012), <[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government\\_finance\\_statistics/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/database)> (30.07.2012), autorite arvutused.

perioodil langenud, teistes piirkondades on see püsinud stabiilselt samal tasemel. Kuigi Ida-Euroopas on samuti olnud see näitaja kord kõrgem kord madal, siis pikas plaanis on SJ kulude osakaal jäänud muutumatuks.

## 2.2. Sisejulgeoleku süsteemi efektiivsus

Nii Wagneri seadus kui Keynesi mudel aitavad selgitada valitsussektori kulude taseme kujunemist ja seda mõjutavaid tegureid. Vähemalt sama oluline küsimus on see, milline on SJ kulude mõju. Teisisõnu, mida ühiskond SJ kulude ehk ressursi SJ sektorisse loovutamise eest vastu saab. Kuigi Keynesi mudel võimaldab ka kulude mõju prognoosida, kuid seda siiski pigem makrotasandil ja mitte spetsiifiliselt SJ kulude osas. Kuigi valitsuse kulude ja SKP vahelisi seoseid on uuritud paljudes teadustöodes erinevate teoreetiliste käsitluste baasil, siis autoritele teadaolevalt oli Barro<sup>36</sup> esimene, kes prognoosis, et kulutused SJ-le (Barro nimetas seda valdkonda „seadus ja kord“, ingl k „*law and order*“) aitavad kaitsta omandiõiguseid ja toetavad seeläbi ka majanduskasvu. Cullison<sup>37</sup> leidis sellele ka 1952–1991 perioodi USA andmete baasil empiirilist kinnitust.

Seega suhteliselt kõrged SJ kulud Ida-Euroopa riikides, sh Eestis, näivad selles valguses pigem positiivsed. SJ asutustel peaks olema piisavalt ressursse, et oma funktsioone täita ja toetada majanduse efektiivset toimimist. Praktikas siiski ei tähenda kõrged kulud alati seda, et need ka tulemuslikud oleksid. SJ kulude mõju majanduskasvule on seotud otseselt sellega, kui tulemuslikult nende kuludega finantseeritud tegevusi ellu viiakse. Kui kulusid tehakse suures mahus, kuid sellega ei suudeta näiteks kuritegevust vähendada, ei saa ka Barro prognoos realiseeruda. Näiteks Rajkumar ja Swaroop<sup>38</sup> näitasid empiiriliselt, et haridus- ja tervishoiuvaldkonnas tehtavate valitsuse kulude mõju sõltub olulisel määral valitsussektori kui terviku efektiivsusest. Autorid mõõtsid viimast nii korrupsiooni kui ka avalike teenuste kvaliteeti peegeldavate indeksitega. On mõistlik eeldada, et sama seos laieneb ka SJ valdkonnale. Sisuliselt tähendab see seda, et kulude kõrgem tase ei tähenda automaatselt kvaliteetsemat või suuremas mahus teenuseid.

Kirjanduses on välja pakutud ka niinimetatud Baumoli kuluhaiguse hüpotees,<sup>39</sup> mis annab alternatiivse seletuse, miks kulude kasvuga ei pruugi kaasneda tee-

<sup>36</sup> Barro, J.R., „Government spending in a simple model of endogeneous growth“, 98 *Journal of Political Economy* (1990), No 5, 103-125.

<sup>37</sup> Cullison, W. (1993), „Public investment and economic growth“, 79 *Economic Quarterly* (1993), No 4, 19–33.

<sup>38</sup> Rajkumar, A. & Swaroop, V., „Public spending and outcomes: Does governance matter?“, 86 *Journal of Development Economics* (2008), No 1, 96-111.

<sup>39</sup> Baumol, W.J., „Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis“, 57 *The American Economic Review* (1967), No 3, 415-426; Last, A.-K. & Wetzel, H., „Baumol's Cost-Disease, Efficiency, and Productivity in the Performing Arts: An Analysis of German Public Theaters“, *Working Paper Series in Economics* (2010), No 173, University of Lüneburg.

nuste suurem maht. Selle teooria kohaselt teatud sektorites, kus tööjõu tootlikkuse suurendamise võimalused on piiratud (nt kultuuriteenuste sektoris), sõltuvad ettevõtete palgakulud sellest, kuidas muutub tööjõu tootlikkus ja palgamäärad teistes sektorites. Selle tulemuseks ongi see, et tootlikkuse kasvu mittekogevates sektorites ei pruugigi kulude kasvuga mingit lisaväärtust kaasada. SJ teenused ei tohiks suures plaanis küll sellele seaduspärasusele alluda, kuna nende pakkumise efektiivsuse tõstmiseks on mitmeid tehnoloogilisi võimalusi. Kui tuua vaid mõningad näited: jalavõrude kasutamine vanglasüsteemis, suitsuandurite kasutamine tuletõrjeteenuste puhul, DNA analüüside kasutamine politseiteenuste puhul. Ka fakt, et majanduslikult kõige kõrgemalt arenenud riikides on SJ kulud suhtena SKP-sse madalaimad, võib olla osaliselt seotud sellega, et nendes riikides on suudetud kasutusele võtta uusi tehnoloogiaid, mis võimaldavad SJ teenuseid pakkuda suhteliselt odavamalt. Samal ajal aga ei saa välistada, et madalama elatustasemega riikides on SJ kulude kõrge suhe SKP-sse osaliselt seotud Baumoli efektiga, mis aitaks selgitada antud töös ilmnenuid riikidevahelist erinevust SJ kulude tasemes.

Ka empiirilised uuringud pole veenvalt kinnitanud, et kõrgematel SJ kuludel oleks olnud mõju kas majanduskasvule või kuritegevusele. Näiteks Glass<sup>40</sup> leidis perioodi 1959–2003 USA andmeid analüüsid, et pigem on majanduskasv USAs toonud kaasa mõningase kasvu SJ kuludes, mitte vastupidi. SJ kulude mõju SKP-le tulemustes ei ilmnenu. Kreekas on aga Kollias jt<sup>41</sup> hinnanud, et SJ kulud pole perioodil 1974–2004 avaldanud mingisugust mõju kuritegevusele. Mitmed uuringud viitavad ka sellele, et näiteks politseinike arvu suurendamine, mis on võimalik üldjuhul üksnes SJ kulude suurendamise kaudu, ei avalda mõju kuritegevusele.<sup>42</sup> Siiski on ka vastupidistele tulemustele jõudnud uuringuid. Näiteks Yunker<sup>43</sup> leidis USA andmete baasil negatiivse seose narkootikumide kasutamist reguleerivate seaduste jõustamisele tehtavate kulude ja uimastitega seotud arreteerimiste vahel.

Mõningast infot selle kohta, kui efektiivselt ja mõjusalt SJ süsteemid toimivad, annab kulude struktuur (vt joonis 7). Fakt, et Lõuna-Euroopa riikides on tööjõukulud suuremad ja vahetarbimine väiksem kui enamus ülejäänud riikides, viitab sellele, et seal kasutatakse suhteliselt vähem erasektorit SJ teenuste pakkumisel.

<sup>40</sup> Glass, A., „Government expenditure on public order and safety, economic growth and private investment: Empirical evidence from the United States“, *supra nota* 3.

<sup>41</sup> Kollias, C., Mylonidis, N. & Paleologou, S.-M., „Crime and the effectiveness of public order spending in Greece: Policy implications of some persistent findings“, *Journal of Policy Modeling* (2012), in press.

<sup>42</sup> Ogilvie, J.M., Allard, T.J. & Stewart, A.L., „Impact of Police Numbers on Crime“, *Justice Modeling @ Griffith* (2008); Shaw, M., Dijk, J. van & Rhomberg, W., „Determining trends in global crime and justice: An overview of results from the United Nations surveys of crime trends and operations of criminal justice systems“, *3 Forum on Crime and Society* (2003), No 1 and 2.

<sup>43</sup> Yunker, J.A., „Estimated optimal drug law enforcement expenditures based on U.S. annual data“, *supra nota* 4.

Kuna erasektor kaldub tulenevalt ettevõtetevahelisest konkurentsist olema üldjuhul efektiivsem ressursside kasutaja kui avalik sektor, on ka mõneti loogiline, et Lõuna-Euroopas on SJ kulud kõrgemad kui Lääne- ja Põhja-Euroopa riikides. Seda mõttekäiku toetab ka fakt, et Põhja-Euroopa riikides, kus SJ kulude tase on madalaim Euroopas, moodustab vahetarbimine vähemalt veerand kõigist SJ kuludest. Üheks põhjuseks võibki olla SJ süsteemi efektiivsem toimimine läbi erasektori suurema kaasatuse.

Eestis on vahetarbimise osakaal EL-i keskmisel tasemel ja seega eeldused efektiivseks süsteemi toimimiseks on olemas. Positiivne on keskmisest kõrgem investeeringute osakaal, mis viitab, et ressursi on panustatud mitte üksnes jooksvate kulude katmiseks, vaid on investeeritud ka kapitalikaupadesse. See võib olla üheks põhjuseks, miks Eestis SJ kulude tase on keskmisest mõnevõrra kõrgem. Nimelt on investeeringute puhul väiksemad riigid nagu Eesti keerulisemas seisus kui suuremad riigid nagu näiteks Saksamaa. Nii suured kui ka väikesed riigid peavad soetama teatud kapitalikaupasid SJ teenuste pakkumiseks (tuletõrjeautod, seadmed kuritegude lahendamiseks jne), kuid suuremates riikides moodustavad need kulud paratamatult väiksema osa SKP-st kui väiksemates riikides. Teisisõnu tekib suurematel riikidel võimalus kogeda teatud ulatuses mastaabisäästu. Seda toetas ka antud töös välja toodud rahvaarvu ja SKP tagurpidi U-kujuline seos SJ kuludega. Riigi suuruse olulist mõju on varem kinnitanud eespool viidatud Sheltoni<sup>44</sup> analüüs, kus demonstreeriti, et negatiivne seos valitseb nii rahvaarvu ja valitsussektori kogukulude kui ka rahvaarvu ja konkreetselt SJ kulude vahel.

Kulude struktuur valitsustasandite lõikes võib samuti avaldada teatud mõju kulude efektiivsusele ja tasemele. Tuntud Leviathani hüpotees viitabki võimalusele, et just fiskaalne detsentraliseerimine vähendab valitsusasutuste monopolset võimu teenuste pakkujana. Selle tagajärjel vähenevad valitsussektori võimalused valitsuse osa majanduses suurendada. Kuigi sarnaselt Wagneri hüpoteesiga on ka Leviathani hüpoteesi osas empiiriliste analüüside tulemused vastuolulised,<sup>45</sup> ei saa välistada, et sellel on oluline roll riikidevahelises SJ kulude varieeruvuses. Joonisel 7 toodud võrdlus viitab selgelt, et just kõrgema SJ kulude tasemega Ida- ja Lõuna-Euroopa riikides on fiskaalne tsentraliseeritus SJ kulude osas väga madal. Üheks erandiks selles osas on Ühendkuningriik, kus SJ kulude tase on vaatamata kohaliku tasandi olulisele rollile üks kõrgemaid. Tuleb arvestada, et kulude statistiline jaotus ei pruugi alati anda adekvaatset infot fiskaalse tsentraliseerituse kohta, sest pole kindel, et kohaliku tasandi kaudu tehtavad

<sup>44</sup> Shelton, C., „The size and composition of government expenditure“, *supra nota* 2.

<sup>45</sup> Oates, W.E., Searching for Leviathan: An Empirical Study“, 75 *The American Economic Review* (1985), No 4, 748-757; Rodden, J., „Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government“, 57 *International Organization* (2003), No 4, 695-729.

kulud on otseselt kohalike omavalitsuste 100%-lise kontrolli all. Seega, tsentraliseerituse mõju SJ kuludele vajab eraldi täiendavat analüüsi, et saaks teha usaldusväärsemaid järeldusi.

Tulenevalt sellest, et SJ kulude mõjude osas on palju ebaselgust, on keeruline anda üldhinnangut SJ kulude tasemele. Ühelt poolt, kui võrrelda erinevate riikide SJ kulude taset, siis võiks kõrgema kulutasemega riikide kohta järeldada, et sealsed SJ süsteemid toimivad ebaefektiivsemalt. Näiteks Eesti kohta on selles osas olemas analüüs, milles soovitatakse ellu viia muudatused SJ valdkonna juhtimissüsteemis, mis muuhulgas aitaks kokku hoida personalikulusid.<sup>46</sup> Samas, seni kuni puudub info kulude mõju kohta, st info selle kohta, kui palju ühiskond SJ-le ressursi kulutades vastu saab, ei saa väita, et kulud on liialt kõrged. Kui ühiskond saab vastu rohkem kui kulutatakse, siis võivad kulud olla pigem madalad.

Näiteks Yunker<sup>47</sup> on hiljuti heaoluökonomilises analüüsiraamistikus hinnanud narkootiliste ainete kasutamist reguleerivate seaduste jõustamise kulude optimaalset taset USA-s. Kuigi sealsed kulud SJ-le moodustavad OECD<sup>48</sup> (2012) andmetel valitsussektori kogukuludest 2010. aastal sama suure osa kui Eestis (so 5,5%), demonstreerisid autorid, et teatud tingimustel on konkreetset narkootikumidega seotud SJ kulude optimaalne tase praeguse taseme lähedal. Seda toetab ka Coheni *et al*<sup>49</sup> (2006) poolt läbiviidud uuring, mille kohaselt elanikud USAs tajuvad SJ erinevates valdkondades kulutatud 1 dollari eest saadud heaolu väärtust 2 või isegi 3 dollarina. Sedalaadi analüüse tasuks kindlasti läbi viia ka Eestis ja teistes Euroopa riikides. Siis oleks võimalik öelda midagi konkreetsemat ka kulude taseme optimaalsuse kohta.

Autoritele teadaolevalt on Eestis uuritud seda, millised tegurid mõjutavad kuritegevust. Näiteks Raus ja Timmusk<sup>50</sup> näitasid, et kuritegude avastamismäär on negatiivselt seotud kuritegevusega. Hiljuti on ka Lauridsen<sup>51</sup> hinnanud, et üheprotsendiline kasv kriminaaljustiitsüsteemi tegevusaktiivsuses (möödetuna

<sup>46</sup> Ernst & Young Baltic AS, „Sisejulgeoleku valdkonna juhtimise analüüs“ (2012).

<sup>47</sup> Yunker, J.A., „Estimated optimal drug law enforcement expenditures“, *supra nota* 4.

<sup>48</sup> OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, „Government expenditures by function (COFOG)“, <[stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA\\_TABLE11](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SNA_TABLE11)> (05.08.2012)

<sup>49</sup> Cohen, M.A., Rust, R.T. & Steen, S., „Prevention, Crime Control or Cash? Public Preferences Towards Criminal Justice Spending Priorities“, 23 *Justice Quarterly* (2006), No 3, 317-335.

<sup>50</sup> Raus, T., Timmusk, L., „Kuritegevust mõjutavad sotsiaalmajanduslikud ja demograafilised tegurid“, Kriminaalpoliitika uuringud (2005), Justiitsministeerium, <[www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=52476/3.+Kuritegevust+m%F5jutavad+sotsiaalmajanduslikud+ja+demograafilised+tegurid.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=52476/3.+Kuritegevust+m%F5jutavad+sotsiaalmajanduslikud+ja+demograafilised+tegurid.pdf)> (04.08.2012)

<sup>51</sup> Lauridsen, J., „Is Baltic Crime Economically Rational?“, 9 *Baltic Journal of Economics* (2009), No 1, 31-38.

süüdistatavate arvuna 1000 inimese kohta) on seotud kaheprotsendilise langu-sega registreeritud kuritegevuses. Kahtlemata on nii avastamismäärä kui süüdistuste arvu kasvu võimalik saavutada suuremate kuludega. Seega saab nende uurimistulemuste baasil väita, et suuremad kulud võiksid kaasa tuua väiksema kuritegevuse. Samas on see üksnes kaudsetel alustel tehtud oletus ning kulude mõju ja tulemuslikkus vajab eraldi analüüsi. Seda saaks teostada kas agreggeeritud andmete baasil või eraldi üksikute kuluprogrammide või meetmete kulu-efektiivsust ja kulu-tulusust hinnates.

### 2.3. Piirangud

Arutelu lõpetuseks on vajalik teadvustada, et antud artiklis kasutatud andmetel on mitmeid olulisi piiranguid, mis takistavad täieliku ülevaate saamist SJ kuludest Euroopa riikides. Esiteks ei võimalda andmed välja tuua kolmanda sektori panust SJ teenuste pakkumisel läbi vabatahtliku tegevuse (abipolitseinikud, vabatahtlikud tuletõrjujad jne). Kolmanda sektori osalus võib olla oluliseks põhjenduseks suhteliselt madalatele SJ kuludele paljudes Põhja- ja Lääne-Euroopa riikides.

Teiseks, tulemusi võib oluliselt muuta erasektori poolt tehtavate SJ kulude arvesse võtmine. Võimalik, et kõrgemalt arenenud riikides tehakse rohkem kulusi eraturvafirmade kaudu.

Kolmandaks, teatud küsitavusi tekitab samuti see, kui võrreldavad on SJ kulud Eurostati baasil erinevates riikides. Võrreldavuse tagamine on küll olnud Eurostati üks eesmärke,<sup>52</sup> kuid võttes arvesse SJ süsteemide erisusi erinevates riikides, ei saa olla kindel, et andmetes ei ole olulisi erinevusi. Näiteks kui ühes riigis loetakse teatud kulud SJ hulka, teises aga tervishoiukulude hulka, ei peegelda statistika SJ kulude osas olukorda adekvaatselt.

### Kokkuvõte

Piiratud ressursside tingimustes on eelkõige poliitiliste valikute küsimus, kuidas ja millisel määral ühte või teist riigi avaliku sektori valdkonda teiste arvelt kas rohkem või vähem rahastada. Konkreetselt SJ teenuste pakkumine kuulub riigi põhifunktsioonide hulka, mistõttu selle kvaliteeti ja rahastamise taset tunnetavad riigi kodanikud erinevates kriisisituatsioonides vahetult. Samas pole autoritele teadaolevalt akadeemilises kirjanduses, eriti Eesti kontekstis, SJ valdkonna finantseerimise aspekte palju analüüsitud. Käesoleva artikli eesmärgiks oli välja selgitada erisused SJ valdkonna kulude dünaamikas ja tasemes Euroopa riikides aastatel 1995–2010.

<sup>52</sup> Vt Eurostat, „Manual on sources and methods“, *supra nota* 13.

Eesmärgi saavutamiseks viidi läbi SJ kulude võrdlev analüüs EL-i riikide vahel. Analüüsist järeldus, et nii SJ kulude tasemes kui ka struktuuris esineb Euroopa riikides suhteliselt suuri erisusi. Suurimad erisused seisnevad peamiselt kahes aspektis. Esiteks, kõrgema arengutasemega Euroopa riigid kulutavad oma kogutuludest keskmisest vähem SJ-le. Teiseks moodustavad nende riikide SJ kuludes keskmisest väiksema osa tööjõukulud. Eesti kuulub selgelt kõrgema SJ kulude tasemega Ida-Euroopa riikide hulka. Samas, arvestades seost SKP ja kulude taseme vahel EL-i riikides, on Eestis SJ kulud keskmisel tasemel.

Antud artiklis esitati mitmeid põhjuseid, millest need erinevused võivad tulla: SJ teenused võivad liigituda esmatarbekaupade hulka, konservatiivsema eelarvepoliitika rakendamine Põhja-Euroopa riikides (ja Eestis), Baumoli efekt madalama elatustasemega riikides, lisaks erinevused riikide suuruses, SJ süsteemide efektiivsuses, era- ja kolmanda sektori kaasamises ning fiskaalses tsentraliseerituses. Välistada ei saa ka seda, et analüüsis kasutatud andmed pole päris üks-üheselt võrreldavad. Kõiki neid väljapakutud väiteid tuleb edaspidistes uuringutes testida. Teatud küsimustele saab vastuseid otsida Eurostatist ja OECD-st saadavate andmete baasil arenenumaid analüüsimeetodeid rakendades. Paljudele uurimisküsimustele vastuste saamine eeldab täiendavate nii kvantitatiivsete kui ka kvalitatiivsete andmete kogumist.

## Summary

### Internal security spending in European countries: level, dynamics and differences

**Keywords:** *security, internal security, safety, internal security spending*

The aim of this paper was to disclose the differences in the dynamics and the level of internal security spending across European countries in 1995–2010. The comparative analysis based on the data obtained from Eurostat was carried out. It appeared that there are relatively large differences in the level as well as in the structure of the spending. More specifically, higher income level seems to be accompanied with lower level of spending as a ratio to GDP, and lower share of labor costs. Estonia clearly belongs to the Eastern European region having relatively high spending level. However, considering the relationship between GDP and internal security spending across European countries, spending in Estonia is approximately at European average level.

Several potential reasons for described spending patterns were discussed. At first, internal security services may be necessity goods. Secondly, Baumol's effect



may occur in the countries with lower income level. Thirdly, northern countries (including Estonia) have implemented very conservative fiscal policy that may have somewhat affected association between income level and public spending, including security spending. Variation in spending patterns may also arise from differences in the size of the countries, in the effectiveness of the whole internal security systems, in the degree of fiscal centralization and in the involvement of the private and third sectors. Finally, there could be also some comparability issues in the data.

It must be acknowledged that the data used in this paper has several limitations. For example, it does not account for security spending conducted by private sector and the involvement of the third sector in security activities. Future research should deal with these limitations and also test the hypotheses raised above in order to clarify more convincingly the reasons behind described spending patterns.

*Indrek Saar*

Estonian Academy of Security Sciences  
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia  
E-mail: indrek.saar@sisekaitse.ee  
Tel: +372 696 5524

*Maret Kirsipuu*

Estonian Academy of Security Sciences  
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia  
E-mail: maret.kirsipuu@sisekaitse.ee  
Tel: +372 696 5524

*Kerly Randlane*

Estonian Academy of Security Sciences  
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia  
E-mail: kerly.randlane@sisekaitse.ee  
Tel: +372 696 5524

*Tõnis Elling*

Estonian Academy of Security Sciences  
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia  
E-mail: tonis.elling@sisekaitse.ee  
Tel: +372 696 5520

*Uno Silberg*

Estonian Academy of Security Sciences  
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia  
E-mail: uno.silberg@sisekaitse.ee  
Tel: +372 696 5548

*Paul Tammert*

Estonian Academy of Security Sciences  
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia  
E-mail: paul.tammert@sisekaitse.ee  
Tel: +372 696 5524

*Olev Raju*

Tartu University  
Narva mnt 4, Tartu 51009 Estonia  
E-mail: olev.raju@ut.ee  
Tel: + 372 737 5843



## Sisendkäibemaksu mahaarvamise tingimused ja praktika Euroopa Liidus

Tõnis Elling

*Sisekaitseakadeemia maksunduse ja tolli õppetooli juhataja/lektor*

**Märksõnad:** käibemaks, sisendkäibemaksu mahaarvestamine, käibemaksukohustuslased, Euroopa Kohtu praktika

### Sissejuhatus

Käibemaks Eestis ja mujal Euroopa Liidus on ülesehitatud lisandunud väärtuse maksu põhimõttel,<sup>1</sup> mis tähendab seda, et iga ettevõtja maksab käibemaksu vaid enda poolt lisatud väärtuselt. Seega edaspidi mõeldakse tekstis käibemaksu mõiste all mittekumuleeruvat lisandunud väärtuse maksu.

Käibemaks on neutraalne maks,<sup>2</sup> mis tähendab, et käibemaksukohustuslasest ettevõtjale peab olema tagatud sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus. Sisendkäibemaksu mahaarvamise temaatika on olnud aktuaalne alates kehtiva käibemaksuseaduse jõustumisest 2004. aasta maist. Autorile teadaolevalt on artikli ilmumise ajal Tallinna Ringkonnakohtu menetluses vähemalt kaks maksuvaidlust, mille sisu on ühel või teisel moel seotud sisendkäibemaksu mahaarvamise õigusega. Nendes menetlustes on mõlema vaidluse puhul halduskohus teinud otsuse, mis ei ole kooskõlas Euroopa Kohtu praktikaga. Need vaidlused ei ole veel lõpule jõudnud ja sellepärast ei saa konkreetseid kaasuseid pikemalt analüüsida. Küll aga olid just need vaidlused põhjuseks, mis ajendasid sisendkäibemaksu mahaarvamise teemalist artiklit kirjutama.

Tähtsusetu ei ole ka asjaolu, et alusetut sisendkäibemaksu mahaarvamist kasutatakse käibemaksupettuste toimepanemiseks, mille tõttu kannatavad seadusekuulekad maksumaksjad, kahjustatakse konkurentsi ja vähenevad laekumised riigikassasse.

<sup>1</sup> Lehis, L., *Maksuõigus* (Tallinn: Juura, 2009), lk 350.

<sup>2</sup> *Ibid*, lk 355.

Artikli eesmärk on anda ülevaade sisendkäibemaksu mahaarvamise tingimustest ja võimalustest Eesti käibemaksuseaduse regulatsiooni alusel. Võrdluseks tuuakse välja sisendkäibemaksu mahaarvamise praktika ülevaade teistes Euroopa Liidu liikmesriikides ja tutvustatakse olulisemaid Euroopa Kohtu lahendeid sellel teemal. Artiklis tuuakse välja olulisemad erisused Eesti käibemaksuseaduse regulatsioonis ja senises Euroopa Kohtu praktikas. Mahust tingituna ei käsitleta artiklis osalise sisendkäibemaksu mahaarvamise meetodeid, sest see on omaette mahukas teema, mille juurde tulevad autorid tagasi juba järgmises artiklis.

## 1. Sisendkäibemaksu mahaarvamise üldine põhimõte

Euroopa Kohus on korduvalt öelnud,<sup>3</sup> et kuna käibemaksu mahaarvamise õiguse piiramine mõjutab maksukoormuse tasakaalu, siis peab see kohalduma igas liikmesriigis ühtemoodi ning liikmesriigid võivad piirata käibemaksu mahaarvamise õigust üksnes kuuendas direktiivis sõnaselgelt sätestatud juhtudel.

Lisaks on Euroopa Kohus leidnud,<sup>4</sup> et liikmeriikide poolt maksu täpseks kogumiseks ja pettuste vältimiseks kasutusele võetud meetmed peavad olema kooskõlas direktiiviga, ei või minna kaugemale sellest, mis on vajalik selliste eesmärkide saavutamiseks ega tohi seada kahtluse alla käibemaksu neutraalsust.

Käibemaksuseaduse (KMS) § 29 lõikes 3 on sätestatud sisendkäibemaksu mõiste. Direktiivis 112/2006/EÜ (edaspidi direktiiv) on sisendkäibemaksu mahaarvamise üldised alused sätestatud artiklites 167 ja 168. Sisendkäibemaksu mahaarvamise põhimõte on lisandunud väärtuse maksu üks aluspõhimõtetest. See tähendab, et maksukohustuslasel ei teki maksukohustust kogu oma käibelt, vaid maksukohustuse arvestamisel arvatakse maksustatavalt käibelt arvestatud käibemaksusummast maha kaupade soetamisel või teenuste saamisel makstud sisendkäibemaks. Sisendkäibemaksu mahaarvamisega välditakse käibemaksu kumuleerumist ehk käibemaksu käibemaksustamist.

Lisaks teiselt maksukohustuslaselt soetatud kauba või teenuse eest tasumisele kuuluvale käibemaksule hõlmab sisendkäibemaksu mõiste ka kauba impordilt tasutavat käibemaksu, välisriigi maksukohustuslaselt saadud teenustelt arvutatud käibemaksu, ühendusesiseselt soetamiselt, paigaldatava või kokkupandava kauba soetamiselt ja kolmnurktehinguga kauba soetamiselt (soetajana kolmnurktehingus) arvestatud käibemaksu.

---

<sup>3</sup> Commission of the European Communities v French Republic, Case No C-50/87, ECJ, Judgment 21.09.1988, ECR (1988) 4797, para 16, 17.

<sup>4</sup> *Albert Collée v Finanzamt Limburg an der Lahn*, Case No C-146/05, ECJ, Judgment 27.09.2007, ECR (2007), I-7861, para 26.

Maksukohustuslane saab oma maksustatavalt käibelt arvestatud sisendkäibemaksust maha arvata ka kauba ekspordi tarbeks soetatud kaupade ja saadud teenuste sisendkäibemaksu.

Käibemaksu kui lisandunud väärtuse maksu toimimise aluseks on see, et ettevõtja maksukohustusega peab koos käima sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus. Käibemaks on tarbimismaks<sup>5</sup> ja selle tõttu ei tohiks üldjuhul ettevõtjad maksukoormust kanda. Lõplik maksukohustus lasub tarbijal, kellel ei ole enam sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust.

Vaatamata sellele, et üldjuhul maksukohustuslane ise hindab, kas kulutus on tema ettevõtlusega seotud ning mil määral kuulub see sisendkäibemaksuna mahaarvamisele, võib ette tulla ka olukordi, kus see osutub liialt keerukaks. Nendeks juhtudeks on antud seadusandjale võimalus kehtestada mõnele kululiigile sisendkäibemaksu mahaarvamise piirang või koguni keeld. KMS § 30 sätestab konkreetse sisendkäibemaksu mahaarvamise keelu külaliste vastuvõtuks või oma töötajate toitlustamiseks või majutamiseks kasutatud kaupadelt ja teenustelt. Eeltoodu ei kehti töölähetuses töötajate kohta. Sarnased piirangud on kehtestatud ka tulumaksuga maksustamisel, kuid kui tulumaksuarvestuses on vastuvõtukuludele seatud maksuvaba piirmäär, siis sisendkäibemaksu mahaarvamine on täielikult keelatud.<sup>6</sup>

Eestis on varasemalt kehtinud piirangud ka sõiduautode ja nende tarbeks kütuse soetamisel tasutud sisendkäibemaksu mahaarvamisele. Kui algselt ei tohtinud sõiduauto soetamisel ja kapitalirendile võtmisel üldse sisendkäibemaksu maha arvata, siis hiljem lubas regulatsioon seda teha 2/3 ulatuses. Süsteem ostus siiski niivõrd keerukaks, eelkõige tulenevalt käibemaksu ja tulumaksu arvestuses kehtinud erinevatest reeglitest, et alates 2004. aastast piirang kaotati ning selle asemel kehtib omatarbe maksustamise nõue.<sup>7</sup>

Kuna isikutel, kes ei ole ennast käibemaksukohustuslaseks registreerinud, puudub kohustus maksta müügikäibelt käibemaksu, siis puudub neil ka õigus sisendkäibemaksu mahaarvamiseks. Ehk siis sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus on ainult käibemaksukohustuslasel. Seejuures ei ole lubatud sisendkäibemaksu maha arvata ka piiratud maksukohustuslasel.<sup>8</sup>

Riigikohus on oma lahendites korduvalt rõhutanud, et käibemaks on tarbijat, mitte ettevõtjat koormav maks. Näiteks on Riigikohus öelnud<sup>9</sup> järgnevat:

<sup>5</sup> Lehis, *Maksuõigus, supra nota* 1, lk 354.

<sup>6</sup> *Ibid*, lk 415.

<sup>7</sup> Lehis, *Maksuõigus, supra nota* 1, lk 415.

<sup>8</sup> Piiratud maksukohustuslasest KMS § 3 lg 5, § 21.

<sup>9</sup> *Riigikohtu halduskollegiumi kohtuotsus AS Balti Investeeringute Grupp kaebuses Tartu Linna*

„Lisandväärtuse maksuna rakendatava mittekumuleeruva käibemaksu põhitunnuseks on sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus. Sellega tagatakse, et kaupade ja teenuste tarbimine ettevõtluse tarbeks poleks maksustatud käibemaksuga ning et ei tekiks käibemaksu kumuleerumist. /.../ Kõrvalekalded lisandunud väärtuse maksu printsiibist on lubamatud, sest need moonutaksid konkurentsi ning takistaksid kaupade ja teenuste vaba liikumist. Kui piiratakse sisendkäibemaksu mahaarvamist ettevõtluses kasutatavate kaupade soetamisel ning ei vabastata samaaegselt nende kaupade müüki käibemaksust, siis sellise kauba omahind suureneb mahaarvamata käibemaksu võrra ning kaup muutub konkurentsivõimetuks, sest ta on vähemalt osaliselt mitmekordselt käibemaksuga koormatud.“

Eeltoodut toetab ka Euroopa Kohtu praktika – vastavalt ühise käibemaksusüsteemi üldpõhimõttele ja direktiivile maksustatakse käibemaksuga tootmise või turustamise iga tehing, millelt maha arvatav käibemaksu summa tuleneb makstud hinna aluseks olevate eri kulutegurite pealt.<sup>10</sup> Euroopa Kohus on rõhutanud, et mahaarvamiseõigus kuulub tervikuna käibemaksusüsteemi ja põhimõtteliselt ei või seda piirata, sest igasugune piiramine mõjutab maksukoormuse taset ning seda tuleb kohaldada kõikides liikmesriikides ühtemoodi. Erandid on lubatud vaid kuuendas direktiivis sõnaselgelt sätestatud juhtudel.<sup>11</sup>

## 2. Sisendkäibemaksu mahaarvamise Euroopa Kohtu praktika

### 2.1. Käibemaksu neutraalsuse tagamine

Käsitledes Euroopa Kohtu praktikat sisendkäibemaksu mahaarvamisel, on oluline välja tuua Euroopa Kohtu põhimõtteline seisukoht, mida on rõhutatud sisuliselt igas sisendkäibemaksu mahaarvamist puudutavas lahendis. Nimelt on kohus korduvalt öelnud,<sup>12</sup> et kuna käibemaksu mahaarvamise õiguse piiramine mõjutab maksukoormuse tasakaalu, siis peab see kohalduma igas liikmesriigis ühtemoodi ning liikmesriigid võivad piirata käibemaksu mahaarvamise õigust üksnes kuuendas direktiivis<sup>13</sup> sõnaselgelt sätestatud juhtudel.

Lisaks on Euroopa Kohus leidnud,<sup>14</sup> et liikmeriikide poolt maksu täpseks kogumiseks ja pettuste vältimiseks kasutusele võetud meetmed peavad olema koos-

*Maksualeti* 18. aprilli 2001. a ettekirjutuse nr 4-05/14-1190 peale, haldusasi nr 3-3-1-21-02, Riigi-kohtu halduskollegium, kohtuotsus, 28.05.2002, lõik 18.

<sup>10</sup> *Commissioners of Customs and Excise v Midland Bank plc*, ECJ, judgment 08.07.2000, Case No C-98/98, ECR (2000), I-4177, para 29.

<sup>11</sup> *Commission of the European Communities v French Republic*, *supra nota* 3, para 16, 17.

<sup>12</sup> *Ibid.*

<sup>13</sup> Kuues direktiiv on direktiivi 112/2006/EÜ eelmine redaktsioon. Vanemates kohtulahendites viidatakse kuuendale direktiivile ja uuemates lahendites direktiivile 112/2006/EÜ. Põhimõtted ei ole nendes direktiivides muutunud, sisuliselt räägitakse ühest ja samast õigusaktist.

<sup>14</sup> *Albert Collée v Finanzamt Limburg an der Lahn*, Case No C-146/05, ECJ, Judgment 27.09.2007, ECR (2007), I-7861, para 26.

kõlas direktiiviga, ei või minna kaugemale sellest, mis on vajalik selliste eesmärkide saavutamiseks ega tohi seada kahtluse alla käibemaksu neutraalsust.

Direktiivi artikkel 176 keelab liikmesriikidel käibemaksu maha arvata kulude puhul, mis ei ole rangelt majanduskulud ja loetleb näiteks kulutused luksuskau-padele, lõbustustele või meelelahutusele. Euroopa Kohus on asjas *Commission of the European Communities v French Republic*<sup>15</sup> märkinud, et laiendades pärast direktiivi või selle täienduste jõustumist mahaarvamisõiguse tekkimis- või kohaldamisala, on liikmesriik eksinud ühenduse õiguse vastu. Nimetatud asjas oli Prantsusmaa alates 01.01.1998 hakanud rakendama täielikku käibemaksu mahaarvamise keeldu sõidukite ja masinate tarbeks soetatavalt diiselkütuselt. Kohus leidis, et olles kasutusele võtnud osalise käibemaksu mahaarvamise õiguse, eksis Prantsusmaa sellise piiranguga direktiivi vastu.

## 2.2. Sisendkäibemaksu mahaarvamine enne käibemaksukohustuslaseks registreerimist

Eesti käibemaksuseaduse kohaselt on üheks oluliseks käibemaksu mahaarvamise tingimuseks käibemaksukohustuslaste registrisse kuulumine. Samas on Euroopa Kohus leidnud,<sup>16</sup> et kui isikul on objektiivselt tõendatav kavatsus teostada ise-seisvat majandustegevust direktiivi artikli 4 (hetkel artikkel 9) mõistes ja kui ta teeb sel eesmärgil kulutusi, siis tuleb ta lugeda maksukohustuslaseks. Kusjuures tehtud kulutustelt mahaarvamise õigus ei ole sõltuvuses maksuhalduri poolsest käibemaksukohustuslasena tunnistamisest (va pettuse korral) või reaalse äri-tegevuse alustamisest (käibe tekkest). Seega, Euroopa Kohus tõlgendab direktiivi laiemalt, kui see on sätestatud käibemaksuseaduses.

Sisendkäibemaksu mahaarvamist enne isiku käibemaksukohustuslaseks registreerimist on Euroopa Kohus käsitlenud kohtuasjas *Nidera v Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*.<sup>17</sup> Euroopa Kohus asus selles lahendis seisukohale, et käibemaksukohustuslast ei või takistada teostamast talle kuuluvat käibemaksu mahaarvamise õigust vaatamata sellele, et ta ei olnud enne soetatud kaupade oma maksustatavas majandustegevuses kasutamist käibemaksukohustuslasena registreeritud. Ehk siis kohtu otsuse järgi on isikul, kes täidab direktiivis sätestatud käibemaksu mahaarvamise põhitingimused ja kes ennast sisendkäibemaksu mahaarvamist võimaldavate tehingute tegemise

<sup>15</sup> *Commission of the European Communities v French Republic*, Case No C-40/00, ECJ, Judgment 14.06.2001, ECR (2001), I-04539, para 24.

<sup>16</sup> *Finanzamt Goslar v Brigitte Breitsohl*, Case No C-400/98, ECJ, Judgment, 8.06.2000, ECR (2002), I-4321, para 39.

<sup>17</sup> *Nidera Handelscompagnie BV v Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos*, Case No C-385/09, ECJ, Judgment 21.10.2010.

ajast arvates mõistliku tähtaja jooksul käibemaksukohustuslasena registreerib, õigus tagasiulatuvale sisendkäibemaksu mahaarvamisele.<sup>18</sup>

Sisendkäibemaksu mahaarvamise ajalist piirangut käsitleb ka nõ Uusikaupunki lahend.<sup>19</sup> Uusikaupunki linn ehitas tööstushoone, mille üüris välja käibemaksukohustuslasest äriühingule, ning renoveeris maja, mille üüris Soome riigile. Linn esitas rohkem kui kuus kuud pärast ehitustööde lõppemist ja kinnisasja kasutusele andmist maksuhaldurile avalduse, et teda käsitletaks eelnimetatud tehingute osas käibemaksukohustuslasena ja tagastustaotluse ehituskuludelt käibemaksu tagasisaamiseks. Maksuhaldur leidis, et sisendkäibemaksu võib maha arvata enda teostatud ehitustööde käigus ainult siis, kui maksukohustuslasena käsitlemise avaldus esitati kuue kuu jooksul kinnisasja kasutusele võtmisest. Euroopa Kohus võttis aga seisukoha, et liikmesriik, kes on taganud maksukohustuslasele kinnisasja rendile andmise maksustamise suhtes valikuõiguse, ei saa piirata maksukohustuslase kinnisvarainvesteeringutelt tasutud sisendkäibemaksu mahaarvamist ka siis, kui registreerimise avaldust ei esitata kuue kuu jooksul (nagu määratles Soome käibemaksuseadus) alates kinnisasja kasutusele võtmisest.

Eesti käibemaksuseaduse kohaselt on ostja sisendkäibemaksu mahaarvamise oluliseks tingimuseks muuhulgas see, et arve väljastanud isik oleks ise korrektselt registreeritud käibemaksukohustuslane. Eesti halduspraktikas on seni lähtutud sellest eeldusest. Kui mittekäibemaksukohustuslasest isik lisab ekslikult arvele käibemaksu, siis tuleb tal see ikkagi vastavalt KMS § 3 lg 6 p 2 ära tasuda. Teisalt ütleb KMS § 29 lg 3 p 1 ja § 31 lg 1, et sisendkäibemaksu saab maha arvata ainult siis, kui arve on väljastanud käibemaksukohustuslane. Seega ühest küljest tuleb ekslikult lisatud käibemaks ära maksta, aga ostja sisendkäibemaksu maha arvata ei saa. Euroopa Kohus on seda teemat käsitlenud asjas *Bogusław Juliusz Dankowski v Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi*.<sup>20</sup> Euroopa Kohus asus nimetatud asjas seisukohale, et maksukohustuslasel on õigus maha arvata käibemaks, mille ta on tasunud teenuste eest, mida talle osutab teine maksukohustuslane, kes ei ole end käibemaksukohustuslasena registreerinud, kui nende teenuste kohta esitatud arvetele on märgitud kõik direktiivis nõutud andmed, eeskätt teave, mis võimaldab tuvastada arved koostanud isikud ja osutatud teenuste laadi. Tegemist on olukorraga, kus Eesti haldus- ja kohtupraktika käsitleb probleemi kitsamalt ning rangemalt, kui seda teeb Euroopa Kohus.

<sup>18</sup> *Ibid*, para 51, 54.

<sup>19</sup> *Proceedings brought by Uudenkaupungin kaupunki*, Case No C-184/04, ECJ, Judgment 30.06.2006, ECR (2006), I-03039, para 47, 51.

<sup>20</sup> *Bogusław Juliusz Dankowski v Dyrektor Izby Skarbowej w Łodzi*, Case No C-438/09, ECJ, Judgment 22.12.2010, ECR (2010), I-00000, para 14, 47.

### 2.3. Ettevõtlusega tegelemine sisendkäibemaksu mahaarvamise alusena

Vastavalt KMS § 3 lg 1 on käibemaksu maksmise kohustus ja seega ka sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus ainult ettevõtlusega tegeleval isikul. Direktiivi artiklis 9 lg 1 käsitletakse majandustegevuse mõistet ja ei kasutata mõistet ettevõtlus. Direktiiv loeb majandustegevuseks tootjate, ettevõtjate ja teenuseid osutavate isikute mis tahes tegevuse, sealhulgas kaevandamise ja põllumajanduse ning kutsealase tegevuse. Majandustehingud hõlmavad vastavalt kohtupraktikale tootmise, turustamise ja teenuste osutamise kõiki etappe.<sup>21</sup> Euroopa Kohus on sedastanud,<sup>22</sup> et majandustegevuse mõiste hõlmab laia kohaldamisala ja hinnata tuleb konkreetset tegutsemist sõltumatult ettevõtte eesmärkidest või tulemustest.

Majandustegevuse alguse määratlemise kohta võib samuti leida infot Euroopa Kohtu praktikast. Nimelt on kohus ühes oma varasemas sellekohases lahendis *D.A. Rompelman and E.A. Rompelman-Van Deelen v Minister van Financiën*<sup>23</sup> leidnud, et majandustegevuseks tuleb lugeda ka juba kaupade ja teenuste soetamine (konkreetnes kaasuses ehitatava hoone osa omandiõiguse omandamine) äritegevuseks ettevalmistusi tehes. Kohus põhjendas oma seisukohta sellega, et käibemaks peab olema neutraalne, mistõttu tuleb maksukohustuslasele tagada õigus maha arvata sisendkäibemaks ka enne äritegevuse reaalselt algust soetatud kaupadelt ja teenustelt, kui need soetatakse tulevase äritegevuse käigus tekkiva maksustatava käibe tarbeks.

Euroopa Kohus on selgitanud asjas *Gabalfrisa SL and Others v Agencia Estatal de Administración Tributaria*,<sup>24</sup> et liikmesriikidel ei ole õigust piirata alustaval ettevõttel sisendkäibemaksu mahaarvamist. Nimetatud asjas oli Hispaania kehtestanud piirangu nii, et äriühingutel oli enne äritegevuse alustamist soetatud kaupadelt ja teenustelt sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus vaid juhul, kui konkreetse ostu ja maksustatava käibe, mille tarbeks see ost tehti, tekkimise vaheline ajavahemik ei ületanud üht aastat. Euroopa Kohtu kohaselt tuleb isik, kellel on objektiivselt hinnatav kavatsus alustada iseseisva majandustegevusega direktiivi mõistes, lugeda maksukohustuslaseks ning sel juhul kaasneb koheselt ka käibemaksu mahaarvamise õigus nendelt kaupadelt ja teenustelt, mis tal on plaanis majandustegevuse heaks soetada ja mis annavad mahaarvamise õiguse,

<sup>21</sup> *W. M. van Tiem v Staatssecretaris van Financiën*, Case No C-186/89, ECJ, Judgment 04.12.1990, ECR (1990), I-4363, para 17.

<sup>22</sup> *Commission of the European Communities v Hellenic Republic*, Case No C-260/98, ECJ, Judgment 12.09.2000, ECR (2000), I-6537, para 26.

<sup>23</sup> *D.A. Rompelman and E.A. Rompelman-Van Deelen v Minister van Financiën*, Case No C-268/83, ECJ, Judgment 14.02.1985, ECR (1985), I-00655, para 23, 24.

<sup>24</sup> *Gabalfrisa SL and Others v Agencia Estatal de Administración Tributaria*, Joined Cases No C-110/98 to C-147/98, ECJ, Judgment 21.03.2000, ECR (2000), I-01577, para 55.



ootamata äriühingu tegevuse käivitumist (käibe teket). Kohus leidis ka, et käibemaksu neutraalsuse põhimõttest lähtudes ei saa sellist mahaarvamise õigust ka siseriikliku seadusandlusega ajaliselt piirata.

Kuidas võiks aga käibemaksu mahaarvamise seisukohalt käsitleda olukorda, kus antakse üle leiutise kaasomandi osalus, kusjuures sellele leiutisele ei ole veel patenti taotletud? Euroopa Kohus on sellist olukorda käsitlenud asjas *Tanoarch s.r.o v Daňové riaditeľstvo Slovenskej republiky*.<sup>25</sup> 2007. a algul esitasid mitu füüsilist ja juriidilist isikut, sealhulgas Tanoarch ja VARS Slovakia s.r.o. Slovaki Vabariigi tööstusomandi ametile patenditaotluse leiutisele nimega „Kõrge puhustastmega talgitoote valmistamismenetlus”. Sama aasta suvel sõlmiti äriühingute (mõlemal sama esindaja) vahel kaasomandiõiguste üleandmise leping, mille kohaselt andis VARS Tanoarchile üle 50% veel registreerimata patendi kaasomandist. Tanoarch arvas VARS arve alusel sisendkäibemaksu maha. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused puudutasid seda, milline on ühisautori õiguste ulatus ja seetõttu ka seda, kas need õigused võivad olla käibemaksuga maksustatava majandustehingu ese. Lisaks tõusetus küsimus, milline mõju on asjaolul, et põhikohtuasjas kõnealune leiutis patendina registreeritud ei olnud.

Kohus tuletas meelde, et majandustegevus<sup>26</sup> hõlmab tootja, ettevõtja ja teenu-seid osutava isiku mis tahes tegevust, ning et kaubatarnete ja teenuste osutamise mõistetel on kõigil objektiivne olemus ning et neid kohaldatakse sõltumata asjaomaste tehingute eesmärkidest või tulemitest. Eeltoodust tulenevalt leidis kohus,<sup>27</sup> et vaatamata sellele, et leiutis ei olnud patendina registreeritud, võib leiutise kaasomandi osaluse üleandmine kujutada endast käibemaksuga maksustatavat majandustegevust ning sellest tulenevalt võib niisugusest tehingust tekkida tasutud või tasumisele kuuluva sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus. Kohus asus seisukohale, et kui kohaldatav siseriiklik õigus võimaldab sellise leiutise kaasaomandi osaluse üleandmist, millega kaasneb selle kasutusõigus, siis võib kohaldada käibemaksu mahaarvamise õigust seoses tasulise teenusega.

Oluline on ka nn *Faxworldi* kohtuasi.<sup>28</sup> *Vorgründungsgesellschaft* (nö eelasutatud firma) on Saksamaal eriline ettevõtte liik, mis eelneb aktsiaseltsi moodustamisele ja mille loovad selle tulevase aktsiaseltsi asutajad. Selle ettevõtteliigi raames tehakse juba kulutusi loodava aktsiaseltsi äritegevuse ettevalmistamiseks. Kui

<sup>25</sup> *Tanoarch s.r.o. v Daňové riaditeľstvo Slovenskej republiky*, Case No C-504/10, ECJ, Judgment 27.10.2011, ECR (2011), I-00000.

<sup>26</sup> *University of Huddersfield Higher Education Corporation v Commissioners of Customs & Excise*, Case No C-223/03, ECJ, Judgment 21.02.2006, ECR (2006), I-1751, para 48.

<sup>27</sup> *Tanoarch s.r.o. v Daňové riaditeľstvo Slovenskej republiky*, *supra nota* 25, para 53.

<sup>28</sup> *Finanzamt Offenbach am Main-Land v Faxworld Vorgründungsgesellschaft Peter Hünninghausen und Wolfgang Klein GbR*, Case No C-137/02, ECJ, Judgment 29.04.2003, ECR (2004), I-0000, para 43.



aktsiaselts on asutatud, antakse eelasutatud firma varad, õigused ja kohustused aktsiaseltsile üle. Seega eelasutatud firma seisukohast toimub ettevõtte üleandmine teisele isikule, mida direktiiv lubab käibeks mitte lugeda (konkreetsel juhtumil on Saksamaa seda õigust ka kasutanud) ja maksustatavat käivet eelasutatud firmal endal üldse ei tekigi. Euroopa Kohus asus selliste juhtumite puhul seisukohale, et kuigi direktiiv lubab ettevõtte teisele isikule üleandmist käibeks mitte lugeda, on oma olemuselt tegemist majandustegevusega direktiivi tähenduses. Kohtu arvamuse kohaselt asjas *Abbey National plc v Commissioners of Customs & Excise*<sup>29</sup> moodustavad ettevõtte üleandja poolt seoses selle kaubatarvete tehtud kulud osa selle maksukohustuslase üldkuludest. Seetõttu tuleb ka eelasutatud firmat käsitleda maksukohustuslasena (kuigi tal mingit maksustatavat käivet ei teki) ja lubada tal maha arvata loodava aktsiaseltsi äritegevuse huvides soetatud kaupade ja teenuste sisendkäibemaks selleks, et vältida käibemaksu kumuleerumist.

#### 2.4. Arve olemasolu vajalikkus ja korrektsus sisendkäibemaksu mahaarvamisel.

Vastavalt KMS § 31 lg 1 on sisendkäibemaksu mahaarvamise oluliseks tingimuseks arve või mingi muu dokumendi olemasolu, mis sisaldab kõiki vajalikke rekvisiite. Ka direktiivi artiklis 178 ette nähtud arve olemasolu tingimus. Direktiiv annab liikmeriikidele võimaluse sätestada kriteeriumid, mille alusel saab dokumenti arveks lugeda. Siiski tuleneb kohtupraktikast, et seda õigust tuleb piirata sellega, mis on vajalik, et tagada käibemaksu kogumist ja selle kontrollimist maksuameti poolt. Lisaks sellele ei tohi sellised märked oma arvukuse või tehnilisusega muuta mahaarvamise õigust praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks.<sup>30</sup>

Saksamaa äriühing rentis Inglise töötajaid äriühingust, mille kontaktaadressiks oli Holland. Tehingupartner väljastas Saksamaa äriühingule arved Inglismaa VAT numbriga ja kahelt erinevalt Londoni aadressilt. Arvele oli märgitud, et see on väljastatud töö eest (kuigi reaalsuses oli tegemist tööjõu vahendamisega) ja tegemist on pöördmaksustamisega. Maksuhalduri kontrolli käigus ilmnes, et nimetatud äriühing oli tõesti Inglismaa äriregistris, registreeritud ka esimesele Londoni aadressile, kuid osutus kättesaamatuks. Maksuhaldur seadis kahtluse alla tehingute toimumise ja leidis, et maksukohustuse kandjaks on Saksamaa äriühing. Eeltoodud tehingult mahaarvamise õigsuse väljaselgitamiseks soovis eelotsuse taotluse esitanud kohus teada, kas isikul, kes on pöördmaksustamise

<sup>29</sup> *Abbey National plc v Commissioners of Customs & Excise*, Case No C-408/98, ECJ, Judgment 22.02.2001, ECR (2001) I-1361, para 35, 36.

<sup>30</sup> *Finanzamt Belgisch Gladbach v HE*, Case No C-25/03, ECJ, Judgment 21.04.2005, ECR (2005), I-3123, para 80.

alusel maksukohustuslane on kohustatud omama artiklile 22 lg 3 (hetkel artikkel 220) vastavat arvet saamaks sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust. Eeltoodud kinnitava vastuse korral sooviti teada, mis andmeid arve peab sisaldama.

Kohus tõdes, et arvel on tõesti oluline dokumentaalne funktsioon, kuna see võib sisaldada tõendavat informatsiooni, kuid leidis, et kui pöördmaksustamise olukorras on maksuhaldurile teada, kes on maksustatavaks isikuks (teenuse või kauba saaja), ei väljenda arve täiendavat informatsiooni, mis võimaldaks sisendkäibemaksu õigust piirata või keelata. Euroopa Kohus asus selles asjas seisukohale,<sup>31</sup> et pöördmaksustamise rakendumisel ei pea maksukohustuslane omama sisendkäibemaksu mahaarvamiseks artiklile 22 lg 3 (hetkel artikkel 220) vastavat arvet. Sama põhimõte on sätestatud KMS § 31 lg 2 ja 3.

Euroopa Kohus on võrdlemisi hiljuti andnud hinnangu ka juhtumile,<sup>32</sup> kus ehitusel alltöövõtuga tegelev äriühing kajastas arvetel valet teenuste osutamise lõpetamise kuupäeva. Samuti ei ühtinud ka äriühingu arvete seerianumbrid. Kohus asus seisukohale, et väljastatud arve vastab oma sisult direktiivi artikli 226 nõuetele ja kui maksumaksja on teinud arvete parandused enne maksuhalduri otsuse tegemist, siis ei ole maksuhalduril alust käibemaksu tagastamisest keelduda.

## 2.5. Liikmesriikide õigus viia sisse erandeid sisendkäibemaksu mahaarvamise tagamisel

Hoolimata sellest, et Euroopa Kohus on korduvalt märkinud, et käibemaksu mahaarvamisõigus kuulub käibemaksusüsteemi tervikuna ja põhimõtteliselt ei või seda piirata, tuleb siiski välja tuua ka teine oluline seisukoht. Nimelt on Euroopa Kohus sedastanud,<sup>33</sup> et liikmesriikidel on õigustatud huvi võtta ette oma finantshuvide kaitseks vajalikke meetmeid ja et maksudest kõrvalehoidumise ja maksustamise vältimise ning muude kuritarvituste vastane võitlus on kuuenda käibemaksudirektiivi tunnustatud ja julgustatud eesmärk. Kohus on öelnud<sup>34</sup> ka seda, et liikmesriigid peavad vastavalt proportsionaalsuse põhimõttele siiski võtma kasutusele meetmeid, mis võimaldades küll saavutada siseriikliku õigusega taotletud eesmärki, kahjustavad võimalikult vähe asjassepuutuvates ühenduse õigusaktides seatud eesmärgi ja põhimõtteid. Samuti tuleneb Euroopa

<sup>31</sup> *Finanzamt Gummersbach v Gerhard Bockemühl*, Case No C-90/02, ECJ, Judgment 01.04.2004, ECR (2004), I-03303, para 52.

<sup>32</sup> *Pannon Gép Centrum Kft v APEH Központi Hivatal Hatósági Főosztály Dél-dunántúli Kihelyezett Hatósági Osztály*, Case No C-368/09, ECJ, Judgment 15.07.2010, ECR (2010), I-07463, para 45.

<sup>33</sup> *Axel Kittel v Belgian State and Belgian State v Recolta Recycling SPRL*, Joined cases C-439/04 and C-440/04, ECJ, Judgment 06.07.2006, ECR (2006), I-06161, para 54.

<sup>34</sup> *Teleos plc and Others v Commissioners of Customs & Excise*, Case No C-409/04, ECJ, Judgment 27.09.07, ECR (2007), I-7797, para 52, 53.

Kohtu praktikast<sup>35</sup> käibemaksu tagantjärele sissenõudmise kohta, et meetmed, mida liikmesriigid võivad maksu täpse kogumise ja maksupettuste vältimise tagamiseks võtta, ei tohi seada kahtluse alla käibemaksu neutraalsust.

Euroopa Kohus on liidetud kohtuasjades *A. Kittel v Belgia riik ning Belgia riik v Recolta Recycling SPRL*<sup>36</sup> võtnud seisukoha, et juhul kui objektiivsete tõendite alusel on tõendatud, et maksukohustuslane teadis või pidi teadma, et ta osales ostes tehingus, mis oli seotud käibemaksupettusega ja et see tehing ei vasta maksukohustuslase tehtud kaubarrete<sup>37</sup> ja majandustegevuse mõistete objektiivsetele kriteeriumidele, on sisendkäibemaksu mahaarvamise võimaldamine lubamatu. Vastasel korral, kui ostja on käitunud heas usus, ei saa müüja käibemaksupettused olla kuidagi aluseks, miks piirata ostja käibemaksu mahaarvamise õigust. Sama põhimõtet on korduvalt toonitanud ka Riigikohus.<sup>38</sup> Täpsemalt Eesti kohtu praktikast juba neljandas peatükis.

Niisiis ei ole pettuse või kuritarvituse esinemisel õigust sisendkäibemaksu mahaarvamiseks, tingimusel, et ostja teadis pettusest või objektiivselt pidi seda teadma. Euroopa Kohus on täpsustanud, et kuritarvituse tuvastamiseks on vaja tõendada direktiiviga vastuolus oleva maksusoodustuse saamine vaatamata sellele, et on täidetud ettenähtud formaalsed tingimused. Lisaks peab objektiivsetest asjaoludest järelduma, et tehingute peamiseks eesmärgiks oli tõesti maksusoodustuse saamine.<sup>39</sup>

Siinkohal võib välja tuua ka ühe karussellpettuse juhtumi, mida Euroopa Kohus on käsitlenud asjas *Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd, Bond House Systems Ltd v Commissioners of Customs & Excise*.<sup>40</sup> Äriühingute peamine tegevus seisnes Ühendkuningriigis asutatud äriühingutelt mikroprotsessorite ostmises ja nende edasimüümises teises liikmesriigis asutatud ostjatele. Maksuhaldur keeldus äriühingute käibemaksu tagastustaotluste rahuldamisest põhjendusega, et tegemist

<sup>35</sup> *Gabalfrisa SL and Others v Agencia Estatal de Administración Tributaria*, Joined Cases No C-110/98 to C-147/98, ECJ, Judgment 21.03.2000, ECR (2000), I-01577, para 52. *Halifax plc, Leeds Permanent Development Services Ltd, County Wide Property Investments Ltd v Commissioners of Customs & Excise*, Case No C-255/02, ECJ, Judgment 21.02.2006, ECR I-1607, para 92.

<sup>36</sup> *Axel Kittel v Belgian State*, *supra nota* 33, para 60,61.

<sup>37</sup> Kaubararne – mõiste hõlmab materiaalse vara ülemineku mistahes tehingut, millega üks pool loovutab teisele poolele õiguse seda asja omanikuna käsutada, vt eelkõige *Finanzamt Belgisch Gladbach v HE*, Case No C-25/03, ECJ, Judgment 21.04.2005, ECR (2005), I-3123, para 64.

<sup>38</sup> 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, 6.03.2002, lõik 16; AS XXXXX XXXXXX kaebus Saare Maksuameti 25. novembri 2003. a otsuse nr 84 ning Maksu- ja Tolliameti 9. veebruari 2004. a vaideotsuse nr 58 tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-34-06, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 5.06.2006, lõik 12.

<sup>39</sup> *Halifax plc*, *supra nota* 35, para 74.

<sup>40</sup> *Optigen Ltd, Fulcrum Electronics Ltd, Bond House Systems Ltd v Commissioners of Customs & Excise*, Joined cases No C-354/03, C-355/03, C-484/03, ECJ, Judgment 12.01.2006, ECR (2006), I-483, para 47, 52-55.

oli karussellpettusega (kaubarneid kuulusid ahelasse, milles osales maksukohustuslane, kes jättis riigile käibemaksu tasumata, või ettevõtja, kes kasutas temale mittek kuuluvat numbrit) ja neid tehinguid ei saa lugeda majandustehinguteks direktiivi mõistes. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovis teada, et kui vaatluse all olevad tehingud ei ole käibemaksupettusega seotud, kuid kuuluvad tehingute ahelasse, milles on pettusega seotud varasem või hilisem tehing, kas siis on tegemist direktiivi mõistes kaubarne ja majandustehingutega. Kusjuures taotluses täpsustati, et isikud, kelle mahaarvamise õigust piirati, ei olnud teadlikud tarneahelas esinenud pettusest.

Euroopa Kohus rõhutas selles asjas kohtujuristi M. Poiares Maduro ettepaneku<sup>41</sup> punkti 27, mille kohaselt tuleb igat tehingut vaadelda eraldi ja varasem või hilisem sündmus ei saa muuta ühe kaubarne ahelas kindlaks määratud tehingu olemust ning asus seisukohale, et tehingute näol oli tegemist siiski majandustehingutega ja kaubarneetega direktiivi mõistes. Kohus lisas, et mahaarvamise õigust ei mõjuta see, kas varasematelt või hilisematelt müügitehingutelt tasumisele kuuluv käibemaks on riigile üle kantud või mitte, ega ka see, et kaubarne ahelas oli üks varasem või hilisem tehing seotud käibemaksupettusega ilma, et maksukohustuslane sellest teaks või võiks teada.

Euroopa Kohus on käsitlenud<sup>42</sup> ka solidaarse vastutuse võimalikku mõju karussellpettuste vähendamisele. Arutluse all oli küsimus, kas kauba või teenuse saaja võiks olla solidaarselt vastutav kauba või teenuse hinnalt käibemaksu tasumise eest vastutava isikuga, kui ostja teadis või tal oli piisavalt alust kahtlustamaks, et tasumisele kuuluv käibemaks on täielikult või osaliselt tasumata. Euroopa Kohus viitas oma varasemale seisukohale,<sup>43</sup> et ettevõtja saab tugineda tehingu õiguspärasusele riskimata solidaarse vastutusega juhul, kui ta on tehingut tehes teinud kõik mõistlikult nõutava vältimaks osalemist käibemaksupettuses. Siiski leidis kohus selles asjas, et liikmesriikidel on õigus vastu võtta selliseid õigusnorme, mis näevad eeltoodud juhul ette solidaarset vastutust, kuid lisas, et need õigusnormid peavad seejuures vastama õiguse üldpõhimõtetele, eelkõige õiguskindluse ja proportsionaalsuse põhimõtetele.

Siinkohal võib välja tuua, et näiteks Saksamaa on oma käibemaksuseaduses konkreetselt sätestanud, et kui ostja teadis või pidi teadma müüja kavatsusest mitte käibemaksu tasuda, siis kohaldub talle solidaarvastutus. Sarnane säte on elektroonikaseadmete puhul kasutusel Ühendkuningriigis.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> *Optigen and others, Poiares Maduro*, Opinion of Advocate General, 16.02.2005, Joined cases No C-354/03, C-355/03, C-484/03.

<sup>42</sup> *Commissioners of Customs & Excise and Attorney General v Federation of Technological Industries and Others*, Case No C-384/04, ECJ, Judgment 11.05.2006, ECR (2006), I-04191, para 47.

<sup>43</sup> *Optigen Ltd*, *supra nota* 40, para 52.

<sup>44</sup> Lind, K., „VAT Fraud and the Fight against It in Estonia: Laws and the Practice of the Administrative Law Chamber of the Supreme Court“, 18 *Juridica International* (2011), No 1, 152-160.

Oluline on rõhutada ka Euroopa Kohtu seisukohta,<sup>45</sup> et sõltumata sellest, kas kaupadega seotud varasematelt või hilisematelt müügitehingutelt tasumisele kuuluv käibemaks on riigile üle kantud või mitte, ei mõjuta see maksukohustustlase poolt tasutud sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust. Euroopa Kohus on lisanud,<sup>46</sup> et kuna kuues direktiiv ei reguleeri sissenõudmist, siis on see jäetud liikmesriikide reguleerida, jäädes seejuures ühenduse õigusega kehtestatud piiridesse.

Niisiis on Euroopa Kohus korduvalt rõhutanud, et sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse piiramine mõjutab maksukoormuse tasakaalu, mistõttu peab seda kohaldama igas liikmesriigis ühtemoodi. Liikmesriigid võivad küll võtta kasutusele meetmeid pettuste vähendamiseks, aga seda ainult direktiivi ulatuses ja seadmata kahtluse alla käibemaksu neutraalsust.

### 3. Eesti kohtupraktika sisendkäibemaksu mahaarvamisel

#### 3.1. Sisendkäibemaksu mahaarvamine tagasiulatuvalt käibemaksukohustustlaseks registreerimise korral

KMS käsitleb sisendkäibemaksu mõistet ja selle mahaarvamise tingimusi paragrahvis 29. Sama paragrahvi lõige 1 sätestab, et sisendkäibemaksu mahaarvamise aluseks olevad kaupade ja teenuste soetused peavad olema tehtud maksustatava käibe tarbeks, ettevõtlusega seotud KMS-i § 4 lõikes 2 nimetatud tehingute või toimingute tarbeks või välisriigis toimuva ettevõtluse tarbeks.

Riigikohus on analüüsinud,<sup>47</sup> kas tagasiulatuvalt registreeritud käibemaksukohustustlasel on õigus maha arvata tagasiulatuvalt maksukohustustlaseks registreerimise päeva ning maksukohustustlaseks registreerimise otsuse tegemise päeva vahelise perioodi sisendkäibemaksu. Nimetatud asjas tõi halduskolleegium välja, et sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse piiramine paneb ettevõtja teistega võrreldes ebasoodsasse olukorda ning rõhutas oma varasemat seisukohta,<sup>48</sup> et ka ainuüksi võitluse tõhustamine ulatuslike käibemaksupettustega ei saa õigustada sisendkäibemaksu mahaarvamise keeldu, mille tulemuseks on käibemaksu kumuleerumine. Kohus tõdes, et isegi kui saaks aktsepteerida maksustamise karistavat eesmärki, oleks antud asjas sisendkäibemaksu mahaarvamise keeld

<sup>45</sup> *NV Transport service v The Belgian State and BVBA Bea Cars*, Case No C-395/02, Judgment 04.11.2002, ECR (2004), I-1991, para 26.

<sup>46</sup> *Garage Molenheide BVBA and others v Belgische Staat*, Joined Cases No C-286/94, C-340/95, C-401/95, C-47/96, ECJ, Judgment 18.12.1997, ECR (1997), I-07281, para 41, 43.

<sup>47</sup> *Georgi Aksinovitši kaebus Ida-Viru Maksuameti 27. oktoobri 2003. a maksuotsuse nr 4-13/59/40/41 tühistamiseks*, haldusasi nr 3-3-1-73-04, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 19.01.2005, lõik 10, 12.

<sup>48</sup> *BML Invest OÜ kaebus Tallinna Juriidiliste Isikute Maksuameti 20. mai 2002. a ettekirjutuse nr 4.1-01.1/14980 osalise tühistamise ja Maksuameti 31. juuli 2002. a otsuse nr 324 tühistamise nõudes*, haldusasi nr 3-3-1-12-04, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus 19.04.2004, lõik 16.

selgelt ebaproportsionaalne, võrreldes toimepandud teoga ehk registreerimiskohustuse rikkumisega.

Kohus leidis eeltoodud asjas, et kui ettevõtja tagasiulatuval registreerimisel nõuda sisse ainult käibelt arvestatud käibemaks ja mitte lubada tagasiulatuvalt maha arvata sisendkäibemaksu, siis tekib ettevõtjal seda suurem täiendav kulu, mida suurem oleks olnud mahaarvatav sisendkäibemaks siis, kui ta oleks ennast õigel ajal registreerinud. See tähendab, et mida väiksem oli registreerimiskohustuse rikkumise tulemusena riigile laekumata jäänud käibemaksusumma, seda suurema täiendava rahalise kohustuse peab ettevõtja tagasiulatuval registreerimisel kandma. Kohus on märkinud asjaolu, et ka piiramata tagasiulatuvalt sisendkäibemaksu mahaarvamist, tekitab tagasiulatuvalt käibemaksukohustuslasest registreerimine ettevõtjale olulisi ebasoodsaid tagajärgi. Nimelt tuleb tagasiulatuvalt parandada ostjatele esitatud arveid ning kui ostjad ei nõustu arvetel näidatud summade suurendamisega käibemaksu võrra, siis tekib ettevõtjal vastav täiendav kulu, millega kauba või teenuse müümise ajal ei arvestatud. Tagasiulatuva registreerimise korral tuleb tasuda intressi ning MKS § 154 alusel on võimalus karistada rahatrahviga. Riigikohus leidis, et ettevõtte oli õigus maha arvata sisendkäibemaks ka selle perioodi eest, mille eest määrati ettevõtte käibelt arvestamata jäänud käibemaks.<sup>49</sup>

Tuletagem siinkohal meelde peatükis 2.2. toodud *Nidera* juhtumit, kus Euroopa Kohus leidis, et isikul, kes täidab direktiiviga käibemaksu mahaarvamise põhitõingimused ja kes ennast sisendkäibemaksu mahaarvamist võimaldavate tehingute tegemise ajast arvates mõistliku tähtaja jooksul käibemaksukohustuslasena registreerib, on õigus tagasiulatuvale sisendkäibemaksu mahaarvamisele. Teadaolevalt on mitmetes Euroopa Liidu liikmeriikides tagasiulatuvalt mahaarvamine lubatud. Näiteks Tšehhi Vabariigis kuni 12 eelneva kuu jooksul toimunud tehingute ulatuses.<sup>50</sup> Eesti käibemaksuseadus näeb ette ainult kahte võimalust nõ tagasiulatuvalt sisendkäibemaksu maha arvata. KMS § 29 järgi saab enne käibemaksukohustuslasest registreerimist sisendkäibemaksu maha arvata põhivaralt, mida kuni registreerimise päevani oma ettevõttes reaalset ei kasutata ning edasimüügiks soetatud kaupadelt sel kuul, mil kaup pärast registreerimist makstatult edasi müüdi. Teenustelt ei saa sisendkäibemaksu mingil juhul tagasiulatuvalt maha arvata. Kui erinevates liikmesriikides on tagasiulatuvalt mahaarvamine lubatud, siis käibemaksuseadus ja Eesti maksuhalduri senine praktika eeltoodud ei toeta. Seega võib öelda, et maksuhalduri senine praktika on Euroopa Kohtu ja erinevate liikmesriikide praktikaga vastuolus.

<sup>49</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 19.01.2005 otsus, *supra nota* 47, lõik 12.

<sup>50</sup> Elling, T., „Sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus enne isiku käibemaksukohustuslasest registreerimist toimunud tehingutelt“, *MaksuMaksja* (2010), nr 11.

### 3.2. Registreerimata isiku poolt saadud arve alusel sisendkäibemaksu mahaarvamise lubatavus

Mahaarvamise õiguse saamiseks ei pea mitte ainult teenuse või kauba soetaja maksukohustuslane olema, vaid ka isik, kellelt soetatakse peab tulenevalt KMS-i § 29 lg 3 p 1 omama tehingu hetkel kehtivat käibemaksukohustuslase numbrit ehk olema registreeritud maksukohustuslaste registris. Siinkohal on ostjale pandud ka müüja isiku tuvastamisega seoses hoolsusnõue, mida autor käsitleb käesolevas peatükis edaspidi.

Autor tõi peatükis 2.3. välja *Danowski* juhtumi, milles Euroopa Kohus asus seisukohale, et maksukohustuslasel on õigus maha arvata käibemaks, mis on tasutud teenuse eest maksukohustuslasele, kes ei ole registreeritud. Tingimuseks on aga see, et nende teenuste kohta esitatud arvetele on märgitud kõik direktiivis nõutud andmed ning on võimalik tuvastada arved koostanud isikud ja osutatud teenuste laad. Kusjuures tähelepanu tuleb juhtida asjaolule, et müüja ei olnud antud kaasuses riigile käibemaksu tasunud. Analüüsid eeltoodud juhtumit lähitult Eesti käibemaksuseadusest ja maksuhalduri praktikast, peab tõdema, et ostjale ei tagataks sellises olukorras õigust sisendkäibemaksu mahaarvamiseks, olenemata sellest, et arve võis direktiivi nõuetele vastata. Ostja ülesanne oleks olnud veenduda oma tehingupartneri käibemaksukohustuslaste registri registreeringu olemasolus ja seda tegemata jättes on ta rikkunud tavapärasest äris nõutavat hoolsuskohustust.<sup>51</sup> Samas ütleb KMS-i § 3 lg 6 p 2, et kui registreerimata isik on esitanud arve, millele on märgitud käibemaksusumma, tuleb tal käibemaksu maksta. Seega peaks maksuhaldur pöörduma müüja poole tagamaks viimase deklareerimise ja käibemaksu kohustuse tasumise ning ostja mahaarvamise õigust ei tohiks keelata, eeldades, et ülejäänud mahaarvamise tingimused on täidetud. Tulenevalt eeltoodust võib väita, et Eesti maksuhalduri praktika on vastuolus Euroopa Kohtu praktikaga.

### 3.3. Kaupade ja teenuste seos maksustatava ettevõtlusega

Lisaks sellele, et sisendkäibemaksu mahaarvamiseks peavad nii ostja kui müüja olema registreeritud käibemaksukohustuslased, on mahaarvamise tingimuseks ka see, et tehtud kulutus peab olema tehtud maksustatava käibe tarbeks. Kui aga maksukohustuslane kasutab kaupu ja teenuseid nii maksustatava kui ka maksuvaba käibe tarbeks, tuleb kohaldada sisendkäibemaksu osalist mahaarvamist, mida põhjalikumalt käesolevas artiklis ei käsitleta.

<sup>51</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi otsused 3-3-1-18-10, 3-3-1- 32-09 ja 3-3-1-48-04.



Vaatamata sellele, et soetatud kaupu ja teenuseid ei pea koheselt hakkama ettevõtluses kasutama ja soetamisele, ei pea ka järgnema kohest maksustatava käibe teket, peavad kaubad ja teenused, millelt soovitakse sisendkäibemaks maha arvata, olema ettevõtlusega seotud. Ettevõtlusega seotus määratakse konkreetse ettevõtja majandustegevuse iseloomust lähtuvalt.<sup>52</sup>

Ettevõtluse mõiste<sup>53</sup> on oluline nii käibemaksukohustuse tekkimise kui ka sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse seisukohast. Ettevõtluse mõiste käibemaksuseaduses erineb nii tavakeeles kasutatavast kui ka äriõiguses kasutatavast mõistest ning tulumaksuseaduses sätestatust. Ettevõtluse oluliseks tunnuseks on iseseisev majandustegevus, mis tähendab, et isik korraldab majandustegevust oma äranägemisel, tal on õigus ise määrata oma tegevuse aeg, koht, viis, ta tegutseb oma nimel ja oma riisikol ning ei allu tellija järelevalvele. Kasumi teenimise eesmärk ei ole käibemaksuseaduse rakendamisel vajalik.<sup>54</sup>

KMS § 2 lg 2 defineerib ettevõtlust kui isiku iseseisvat majandustegevust, mille käigus võõrandatakse kaupa või osutatakse teenust, olenemata tegevuse eesmärgist või tulemustest. Ka notari, kohtutäituri ja vandetõlgi teenust loetakse ettevõtluseks. Kui ettevõtlusena ei käsitata äriühingu ja tema püsiva tegevuskoha vahelist teenuse osutamist, siis erandina võib ettevõtluseks lugeda ka riigi-, vallaja linnaasutuse ning avalik-õigusliku juriidilise isiku tegevust, kuid seda üksnes KMS-is § 2 lg 2 nimetatud tingimuste täitmisel. Riigikohus on leidnud,<sup>55</sup> et kaupade (nt ärihoone) võõrandamine iseseisva majandustegevuse käigus tähendab lisaks ka seda, et soetatud kaup müüakse hiljem edasi ning seejuures puuduvad soetamise hetkel tõendid võimaliku tarbimises kasutamise kohta.

Riigikohus on märkinud,<sup>56</sup> et ettevõtluses kasutatavad saavad olla vaid sellised kaubad ja teenused, mida on võimalik kasutada selle ettevõtja tegevusalal ja mille kasutamine vastab ettevõtja äriplaanile ning ettevõtja kui maksumaksja peab vajadusel esitama maksuhaldurile tõendid (dokumentaalsed tõendid, isikute seletused) kaupade ja teenuste kasutamise eesmärgi kohta. Konkreetset juhutulil leidis kohus, et kui hoone rendileandja on soetanud kaupu ja teenuseid selle hoone ehitamiseks kooskõlas tema kui ettevõtja tegevusala ja äriplaaniga,

<sup>52</sup> Lehis, *Maksuõigus, supra nota* 1, lk 410.

<sup>53</sup> Meenutades peatükis 2.1. toodut, siis direktiiv käsitleb hoopis mõistet „majandustegevus“. Siiski ei tähenda see sisulisi erinevusi võrreldes ettevõtluse mõistega.

<sup>54</sup> Lehis, L. ja Lind, K., *Käibemaksuseadus: kommenteeritud väljaanne* (Tartu: Casus, 2003), lk 38–40.

<sup>55</sup> *TNK Eesti OÜ kaebus Maksu- ja Tolliameti Lõuna maksu- ja tollikeskuse 2. augusti 2007. a mak-suotsuse nr 12-5/286 tühistamiseks*, haldusasi nr nr 3-3-1-3-09, Riigikohtu halduskolleegium, koh-tuotsus, 25.03.2009, lõik 15.

<sup>56</sup> *EVEA Panga Kinnisvara Aktiaseltsi kassatsioonkaebuse läbivaatamine Käibemaksuseaduse § 18 lg 1 p. 1 kohaldamise asjas*, haldusasi nr 3-3-1-32-99, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 18.10.1999, lõik 2.



siis on õigus sisendkäibemaksu maha arvata ja ei oma tähtsust, kes oli ehitamise ajal hoone omanik, kelle kasuks oli seatud hoonestusõigus või kellele oli antud ehitusluba.

Kui soetatud kaupu kasutati algselt ettevõtluses ja arvati seetõttu ka maha sisendkäibemaks, kuid hiljem hakatakse kaupu kasutama ettevõtlusega mitteseotud eesmärkidel, siis tuleb omatarbelt<sup>57</sup> käibemaksu maksta. Kui isik on soetamisel sisendkäibemaksu maha arvestanud ja ta kustutatakse käibemaksukohustuslaste registrist, on tal KMS § 29 lg 10 kohaselt kohustus nendelt kaupadelt käibemaksu tasuda. Sisendkäibemaksu tagasiarvestamist ega täiendavat käibemaksu tasumist ei toimu juhul, kui ettevõtlus ei käivitu, kaup varastati või see hävines.<sup>58</sup>

### 3.4. Sisendkäibemaksu mahaarvamise oluliseks tingimuseks on kauba või teenuse olemasolu

KMS § 31 lg 1 sätestab, et teiselt maksukohustuslaselt kauba soetamise või teenuse saamise korral on sisendkäibemaksu mahaarvamise aluseks arve, mis peab vastama konkreetsetele KMS-is § 37 toodud nõuetele. Kuna tehing toob kaasa nii müüja käibemaksukohustuse suurenemise kui ostja käibemaksukohustuse vähenemise, siis arvel toodud nõuded on vajalikud nii müüja kui ka ostja käibemaksuarvestuse kontrollimiseks. Arvestada tuleb sellega, et sisendkäibemaksu saab maha arvata see maksukohustuslane, kes kaupa või teenust kasutab ning kes on arvel märgitud ostja või tellijana ning arve eest tasuja isik ei ole üldjuhul oluline. Eeltoodud seisukohta<sup>59</sup> on kinnitanud ka Riigikohus.

Siinkohal tuleb rõhutada Riigikohtu korduvat märkust,<sup>60</sup> et ainuüksi arve olemasolu ja selle nõuetekohasus ei välista tehingute mittetoimumist ja ei ole piisav tõend sisendkäibemaksu mahaarvamiseks. Ostja peab tõendama ka seda, et arvel näidatud kaup või teenus on kätte saadud ning et soetatud kaup või teenus on isiku ettevõtlusega seotud.

<sup>57</sup> Omatarve on maksukohustuslase poolt tema ettevõtte vara hulka kuuluva kauba tasuta võõrandamine ja teenuse tasuta osutamine, samuti ettevõtte vara hulka kuuluva kauba tasuta kasutamine maksukohustuslase enda, tema töötaja, teenistuja või juhtimis- või kontrollorgani liikme poolt isiklikuks tarbeks või muul ettevõtlusega mitteseotud eesmärgil. Kauba võõrandamist või kasutamist eelnimetatud juhtudel käsitatakse omatarbena, kui maksukohustuslane on selle kauba või selle kauba osa sisendkäibemaksu oma arvestatud käibemaksust täielikult või osaliselt maha arvanud. (KMS § 2 lg 6)

<sup>58</sup> Lehis, *Maksuõigus*, *supra nota* 1, lk 411.

<sup>59</sup> *Osaihingu Ringi 4 kassatsioonkaebuse läbivaatamine Käibemaksuseaduse § 18 lg. 1 p. 1 kohaldamise asjas*, haldusasi nr 3-3-1-50-99, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 07.02.2000, lõik 3.

<sup>60</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 19.05.2009 otsus, *infra nota* 68, lõik 10.

### 3.5. Raamatupidamise algdokumentide mittesäilimise korral sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus

Riigikohus on käsitlenud<sup>61</sup> olukorda, kus raamatupidamise algdokumentid ei ole säilinud ja uurimispõhimõtte järgimist ning tõendamiskoormuse jaotumist sel juhul. Kohus on nimetatud asjas leidnud, et kui makshalduri hinnangul ei ole tegemist maksupettusega, vaid juhtumiga, kus nõutavad dokumendid olid olemas, aga need pole säilinud, tuleb maksuhalduril anda maksukohustuslasele võimalus esitada maksuhalduri määratud tähtpäevaks mittesäilinud dokumente asendavad dokumendid. Samas asjas on kohus rõhutanud ka oma varasemat seisukohta<sup>62</sup> tõendamiskoormuse osas: „Kui maksukohustuslane on rikkunud maksuarvestuse pidamise kohustust ja maksusumma on seepärast määratud teiste andmete alusel või hindamise teel, siis vastavalt väheneb maksuhalduri tõendamiskohustus ja suureneb maksukohustuslase koormus tõendada, et maks on määratud valesti.“ Kohus on öelnud, et sama põhimõtte kehtib ka seoses kohustusega säilitada raamatupidamise algdokumente, vaatamata sellele, et maksuarvestuse pidamise kohustus seda nõuet ei hõlma.

Eeltoodud asjas viitas kohus, et kui maksukohustuslane on raamatupidamise algdokumentide säilitamise kohustuse täitnud, kuid sellest hoolimata pole dokumendid säilinud ja neid ei õnnestunud ka taastada, siis tuleb kontrollida, kas on võimalik maksusumma määrata teiste dokumentaalsete tõendite alusel või hindamise teel. Kui algdokumentid pole käibemaksuarvestuses säilinud ja neid pole ka taastatud ega esitatud teisi dokumentaalseid tõendeid (nagu nimetatud kohtuasjas), siis on maksuotsuse tegemine õiguspärane isegi siis, kui nõutavad dokumendid olid käibedeklaratsiooni esitamisel tõepoolest olemas.<sup>63</sup>

Seoses käibemaksukohustuse tekkega tuleb kindlasti juhtida tähelepanu ka Riigikohtu korduvale selgitusele,<sup>64</sup> et maksusumma määramine hindamise teel pole käibemaksu puhul reeglina võimalik, sest kui müüja oleks teada, tuleks raamatupidamise algdokumentid tema abiga taastada, mitte aga määrata maksusummat hindamise teel.

<sup>61</sup> AS Metsaagent (likvideerimisel) kaebus Tallinna Juriidiliste Isikute Maksuameti 14. märtsi 2002. a ettekirjutuse nr 4.1-01.1/6387 ja Maksuameti 29. mai 2002. a otsuse nr 232 tühistamise nõudes, haldusasi nr 3-3-1-51-04, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 02.12.2004, lõik 13.

<sup>62</sup> OÜ Longwan kaebus Tartu Maakonna Maksuameti 30. aprilli 2003. a maksuotsuse nr 4-05/727 tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-39-04, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 14.10.2004, lõik 10.

<sup>63</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 02.12.2004 otsus, *supra nota* 61, lõik 14.

<sup>64</sup> *Ibid*, lõik 15.

### 3.6. Ostja hoolsuskohustus sisendkäibemaksu mahaarvamisel

Müüja õigusvastasest käitumisest maksuõigussuhtes ei saa automaatselt tule-  
tada ostja sisendkäibemaksu alusetut mahaarvamist. Riigikohus on asunud  
seisukohale,<sup>65</sup> et käibemaksupettusega saab olla tegemist siis, kui arve väljas-  
tanud müüja jätab sellel näidatud käibemaksu riigile tasumata. Selles olukor-  
ras tekib riigil nõudeõigus müüja vastu. Ostjal ei ole kohustust kontrollida, kas  
müüja tasub riigile käibemaksu, ning üldjuhul pole see tal ka võimalik. Kui  
ostja on käitunud heauskselt, siis puudub alus piirata ostjal sisendkäibemaksu  
mahaarvamise õigust. Maksuhalduri praktikast vaadates tuleb ostjal sellisel juhul  
arvestada sellega, et tehingu sisu ja sealhulgas tema heausksuse väljaselgitamine  
tähendab üldjuhul sisendkäibemaksu tagastamise viibimist.

Riigikohtu halduskolleegiumi praktikast tuleneb, et sisendkäibemaksu mahaar-  
vamine või tagastamise taotlemine võib olla alusetu eeskätt järgnevatel juhtudel:

1. kui tehingu poolte vahel esineb pettusele viitav seos;
2. kui ostja ei näita üles äris nõutavat või tavapärast hoolsust, arvestades kau-  
pade või teenuse iseärasusi, eriti juhul, kui väljapoole maksuõigust jääv sea-  
dus paneb tehingu poolele täiendavaid kohustusi ostu-müügi vormistamiseks  
või müüja isikusamasuse kontrollimiseks;
3. kui ostja teadis või pidi teadma, et müüja pole tegelik müüja ning see asjaolu  
oleks selgunud ka ostja poolt äris nõutava ja tavapärase hoolsusega käitudes;
4. kui on tõendatud maksukohustuslase osavõtt maksupettusest, tema hooletu-  
sest tingitud pahausksus või muud asjaolud, mis annavad alust järeldada, et  
arvetel märgitud käivet faktiliselt ei toimunud.

Riigikohus on leidnud,<sup>66</sup> et maksupettuses osalemine võib tähendada seda, et  
müüja äritegevust korraldavad isikud tegutsevad kas käibemaksu tagastamist  
taotleva äriühingu juhatuse liikmete juhiste alusel, nende kontrolli all, eelneval  
kokkuleppel või teadmisel. Osavõtt maksupettusest võib tähendada näiteks seda,  
et ostja poolt müüjale käibemaksuna tasutud rahasumma tagastatakse ostjale või  
ostjaga seotud isikutele, s.t ostja saab maksupettusest majanduslikku kasu. Olu-  
list rolli mängivad ka tehingupartnerite juhatuse liikmete tihedad perekondli-  
kud, töö- või ärialased suhted.

<sup>65</sup> Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada Käibemaksuseaduse § 18 lg 8 teine lause kehtetuks, põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-1-02, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollee-  
gium, kohtuotsus, 06.03.2002, lõik 16.

<sup>66</sup> AS Adonis Baltic Timber Group kaebus Tallinna Juriidiliste Isikute Maksuameti 30. ja 31. mai  
ning Maksuameti 8. ja 9. augusti 2001. a otsuste tühistamiseks, ettekirjutuse tegemiseks tagastada  
enammakstud maksusumma koos intressiga ja tagastamisega viivitamise õigusvastaseks tunnista-  
miseks, haldusasi nr 3-3-1-39-03, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus 05.05.2003, lõik 12.

Riigikohus leidis haldusasjas nr 3-3-1-50-03,<sup>67</sup> et maksukohustuslane kui ostja oli oma toleaege seotud müüjaga seotud ning arvestades tuvastatud asjaolusid, esines põhjendatud kahtlus, et nimetatud seos viitab äriühingu osavõtule maksupettusest. Kuna äriühing ei esitanud täiendavaid tõendeid selle kohta, et vaidlustatud tehingud on arvetel märgitud osaühinguga siiski toimunud ja ei täitnud sellega kohustust tõestada, et maks määrati valesti, ning kohtu arvates oleks olnud ebamõistlik panna tegeliku müüja väljaselgitamise kohustus maksuametile või kohtutele, siis ei antud ostjale käibemaksu mahaarvamise õigust.

Hoosusnõuet on Riigikohus põhjendanud<sup>68</sup> just sellega, et kui vaidlus kauba või teenuse olemasolu üle puudub, kuid on tuvastatud müüja reaalse majandustegevuse puudumine ehk kaupa või teenust ei saadud arvel märgitud registreeritud käibemaksukohustuslaselt, siis kuulub tõendamisele ostja pahauskus – teades asjaolu, et müüjal puudub majandustegevus, pidi ostja teadma ka seda, et müüja ei saa talle kaupa müüa või teenust osutada. Riigikohus on märkinud,<sup>69</sup> et kui maksukohustuslane on eiranud hoosusnõudeid, mille järgimisel oleksid ilmnunud asjaolud, mis viitavad sellele, et tegemist pole tegeliku müüjaga, siis on sisendkäibemaksu mahaarvamine õigusvastane. Lisaks eeltoodule on Riigikohus öelnud<sup>70</sup> ka, et hoosuskohustuse ulatuse hindamiseks tuleb arvestada ka kauba või teenuse iseärasusi ning selliste kaupade või teenuste müügi puhul nõutavaid või tavapäraseid tingimusi.

Vahemärkusena väärrib mainimist, et näiteks Saksamaa on hoosuskohustuse seadnud sõltuvusse ka tehingu hinnast. Tähelepanu pööratakse sellele, kas hind on alla turuhinna või sellega võrdne. Kui hind on alla turuhinna ja isik ei suuda seda majanduslikult põhjendada, võib see maksuhalduri viia järelduseni, et tegemist oli pahauskse käitumisega.<sup>71</sup>

Riigikohus on analüüsinud,<sup>72</sup> millistel tingimustel saab arvestatud käibemaksust maha arvata tasumisele kuuluvat käibemaksu, hoolimata sellest, et pärast tehingu toimumist selgub, et käibemaksuarvestuses näidatud käibemaksukohustuslane ei ole tegelik müüja, tegelik müüja ei ole teada ja käibemaksuarvestuses müüjana näidatud käibemaksukohustuslane pole oma käibemaksukohustust täitnud.

<sup>67</sup> AS Tammiskilp kaebus Rapla Maksuameti 8. novembri 2001. a ettekirjutuse nr 4-05/14-1412 tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-50-03, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 02.10.2003, lõik 10.

<sup>68</sup> OÜ Raviltos kaebus Maksu- ja Tolliameti Ida maksu- ja tollikeskuse 5. detsembri 2007. a maksuotsuse nr 12-5/191 tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-32-09, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 19.05.2009, lõik 10.

<sup>69</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 05.06.2006 otsus, *supra* nota 38, lõik 12.

<sup>70</sup> AS TRK Ehitus kaebus Lääne-Viru Maksuameti 21. juuni 2002. a ettekirjutuse tühistamiseks, haldusasi nr 3-3-1-52-03, Riigikohtu halduskolleegium, kohtuotsus, 12.06.2003, lõik 12.

<sup>71</sup> Lind, „VAT Fraud“, *supra* nota 44.

<sup>72</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 05.06.2006 otsus, *supra* nota 38, lõik 12.

Antud asjas viitas kohus, et kui ostja eeldas põhjendatult, et tema tehingupartner on tegelik müüja, siis on maksuhalduri maksuotsus alusetu. Riigikohus on tingimust „põhjendatult eeldas“ sisustanud esiteks sellega, et äriühing ei teadnud ega pidanudki teadma, et tema tehingupartner ei ole tegelik müüja ning teiseks ei võinud olukorras, kus äriühing käitus äris nõutava ja tavapärase hoolsusega, selguda asjaolusid, mis viitavad sellele, et tegemist pole tegeliku müüjaga. Kui aga äriühing ei käitunud äris nõutava ja tavapärase hoolsusega, mistõttu müüja isiku tuvastamine on võimatu või väga raske, kuid hoolsalt käitudes oleks ilmnenu, et tema tehingupartner ei ole tegelik müüja, siis on sisendkäibemaksu mahaarvamise piiramine õigustatud.

## Kokkuvõte

Sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus, mahaarvamise tingimused ja kord on oluline tagamaks käibemaksu kui lisandunud väärtuse maksu neutraalsust. Nii Euroopa Kohus kui ka Riigikohus on korduvalt rõhutanud neutraalsuse põhimõtte olulisust. Hoolimata sellest, et käibemaksu regulatsioon Euroopa Liidus on kehtestatud direktiiviga ja liikmesriikidele kehtestatud nõuded on piiritletud, esinevad ikkagi suhteliselt suured erinevused rakendamise praktikas. Eesti KMS regulatsiooniga on paljud asjad reguleeritud rangemate nõuetega, kui seda näeb ette direktiiv. Nii on Euroopa Kohus sedastanud, et kui isikul on objektiivselt tõendatav kavatsus teostada iseseisvat majandustegevust direktiivi mõistes ja kui ta teeb sel eesmärgil kulutusi, siis tuleb ta lugeda maksukohustuslaseks. Kusjuures tehtud kulutustelt mahaarvamise õigus ei ole sõltuvuses maksuhalduri poolsest käibemaksukohustuslasena tunnistamisest. Eesti KMS ja ka kehtiv halduspraktika välistavad sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse, kui käibemaksuga arve on esitanud mittemaksukohustuslane. Euroopa Kohus on öelnud ka seda, et isikul on sisendkäibemaksu mahaarvamise õigus ka nende tehingute osas, mida ta on teinud enne käibemaksukohustuslaseks registreerimist. KMS näeb tagasiulatuva sisendkäibemaksu mahaarvamise õiguse ette teatud juhtudel ainult kaupade soetamise osas. Teenuste osas selline võimalus puudub. Mis juhtub siis kui maksukohustuslased otsustavad viidata Euroopa Kohtu lahenditele ja nõuda näiteks sisendkäibemaksu mahaarvamise õigust arвете osas, mis on saadud mittemaksukohustuslaselt, jääb edasise kohtupraktika lahendada.

## Summary

### Deducting value added tax, conditions and practice in the European Union

**Keywords:** *value added tax, deduction of VAT, taxpayers, case law of European Court of Justice*

The purpose of the article is to introduce the possibilities and requirements of deduction of value added tax (VAT) on the basis of Estonian VAT Act. The Authors point out the basic decisions of European Court of Justice (ECJ) about deducting VAT and compare this practice to regulation of Estonian VAT Act.

VAT is tax levied on goods and services. Deduction of VAT is the fundamental right of a taxpayer to reduce the amount of tax due by the amount of input tax on the purchase of goods and services related to business activity. VAT applies to each transaction by way of production or distribution after deduction of the VAT directly borne by the various cost components. It provides that VAT would not be levied on VAT and would not let the market price to rise outrageously.

ECJ has frequently repeated that limitations on the right of deduction have an impact on the level of the tax burden and must be applied in a similar manner in all the Member States of European Union. Moreover, ECJ has pointed out that these limitations must not compromise the neutrality of VAT.

It is important to point out that ECJ has found that taxable person who knew or should have known that by purchasing he was participating in a transaction connected with fraudulent evasion of VAT cannot deduct VAT.

The article reveals that the VAT Act does not conform to the practice of ECJ. At first, the ECJ has approved the retroactive deduction of input tax by allowing taxable person to deduct if it registers itself as a taxable person for VAT purposes within a reasonable period following the completion of transactions giving rise to that right of deduction. The VAT Act does not support retroactive deduction with the exception of capital goods that were not used before registration and goods that will be resold after registration. The VAT Act does not mention services in the meaning of retroactive deduction at all.

ECJ has also decided that the right to deduct VAT paid by a taxable person to another taxable person, who has provided services but has not been registered as a taxable person, should not be restricted. It must be noted that in this case the invoice has to meet the requirements of directive, in particular the information

needed to identify the person who drew up those invoices and to ascertain the nature of the services provided. In consideration of Estonian Tax and Customs Board practice deduction of VAT would not be allowed at first and performing the requirement of diligence would be audited. According to VAT Act the taxable person who drew up invoice containing VAT should pay tax and deduction of VAT should not be restricted.

As for proportional deduction of input tax the authors have decided to introduce the subject in the next article.

*Tõnis Elling*

Estonian Academy of Security Sciences

Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia

E-mail: [tonis.elling@sisekaitse.ee](mailto:tonis.elling@sisekaitse.ee)

Tel: + 372 696 5520

Co-author:

*Ave Rego*

BDO Eesti AS tax advisor

## **Diplomatic asylum: Theory, Practice and the Case of Julian Assange**

René Värk

*Associate Professor of International Law at the University of Tartu, Associate Professor of Constitutional and International Law at the Estonian National Defence College, Visiting Lecturer at the Estonian Academy of Security Sciences*

**Keywords:** *diplomatic asylum, international law, diplomatic law*

### **Introduction**

People have sought refuge in diplomatic missions for centuries, but this practice has always been and still remains controversial. By providing sanctuary from the authorities of the territorial State, the protective State interferes to some extent in internal matters of that other State. It leads to a clash between sovereigns, between their opinions and understandings. But States continue to help those seeking refuge, believing that a particular individual is persecuted for political reasons or faces an imminent threat to his/her life and safety. For these reasons, in August 2012, Ecuador decided to give diplomatic asylum in its embassy in the United Kingdom to the founder, spokesman and editor-in-chief of WikiLeaks, Julian Assange. This controversial step resulted in a standoff, but not merely between these two States, but between larger factions, i.e. States which recognise or reject the right to grant diplomatic asylum. International law, including diplomatic law, is rather inconclusive on diplomatic asylum and leads sometimes to strange outcomes.

The article first studies the nature and forms of asylum, then examines the legality of diplomatic asylum under international law and state practice of providing diplomatic asylum and finally analyses the case of Julian Assange.



## 1. Nature and Forms of Asylum

Asylum is basically a sanctuary offered by one State to an individual seeking refuge from another State.<sup>1</sup> Such individuals have typically committed political offences (at least in the eyes of the State granting asylum) and wish to escape persecution. For a long time, international law has distinguished between two forms of asylum – territorial (provided in the territory of the protective State) and extraterritorial or more commonly diplomatic (provided in other places under the control of the protective State, usually in diplomatic missions) asylum.

The concept of asylum in international law involves three elements. Firstly, the State admits the individual seeking refuge to its territory or other places under its control. Secondly, the State is prepared to provide a long-lasting sanctuary, i.e. its more than mere temporary refuge. Thirdly, it involves a degree of active protection, i.e. the State authorities are taking appropriate steps to ensure actual protection of the particular individual. Hence, the granting of asylum is not an instantaneous act which terminates with the admission of an individual at a given moment, but continues as long as protection is provided.<sup>2</sup>

The right of States to grant territorial asylum is rarely challenged, although the actual granting of territorial asylum can cause resentment and political tensions between States. Conversely, diplomatic asylum has always been surrounded by vagueness, inconsistency and controversy – a few States clearly recognise diplomatic asylum, some States neither recognise nor actively oppose the concept, certain States are prepared to selectively grant diplomatic asylum under exceptional circumstances (whatever these may be in a specific case) etc. Before examining the legality and practice of diplomatic asylum, it is necessary to understand the nature of territorial and extraterritorial asylum, and how they differ from one another.

### 1.1. Territorial Asylum

This refers traditionally to the right of States to grant asylum to aliens in their territory in order to protect these individuals from other States where they committed an offence and which therefore want to prosecute them. Logically, this right has been associated with the right of States to refuse extradition of indi-

<sup>1</sup> A still widely cited explanation of asylum was provided in 1950 by the Institute of International Law which defined asylum as “the protection which a State grants on its territory, or in some other place under the control of certain of its organs, to a person who comes to seek it”. *Institut de Droit International*, “L’asile en droit international public (à l’exclusion de l’asile neutre)”, 43-II *Annuaire de l’Institut de Droit International* (1950), p 375.

<sup>2</sup> Kaladharan Nayar, M. G., “The Right of Asylum in International Law: Its Status and Prospects”, 17 *Saint Louis University Law Journal* (1972) 17–46, p 20.

viduals present in their territory.<sup>3</sup> This form of asylum presupposes that the individual is actually present in the territory of the State granting asylum, i.e. the individual has managed to leave the State which wants to exercise jurisdiction over that individual for alleged offences. Although it is possible that the individual seeks and the State grants asylum before the individual has reached the territory of that State,<sup>4</sup> there are no guarantees that territorial asylum becomes a reality in such cases, e.g. the present host State does not allow the individual to travel to the State granting asylum.

The International Court of Justice has explained in *Asylum* case that the granting of territorial asylum is “normal exercise of the territorial sovereignty” because the “refugee is outside the territory of the State where the offence was committed, and a decision to grant him asylum in no way derogates from the sovereignty of that State”.<sup>5</sup> The right to grant territorial asylum can be derived also from the fundamental principle that the State has an exclusive right to exercise jurisdiction over individuals present in its territory (excluding individuals having jurisdictional immunity, e.g. diplomatic agents). The United Nations General Assembly has affirmed that the granting of asylum is a peaceful and humanitarian act, a normal exercise of state sovereignty, and that it should be respected by all other states.<sup>6</sup>

According to international law, the granting of territorial asylum is a right, not an obligation of States. Equally, it is not a subjective right of individuals,<sup>7</sup> although the Universal Declaration of Human Rights claims that “everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution”.<sup>8</sup> However, this right is not confirmed in subsequent human rights treaties such as the International Covenant on Civil and Political Rights (1966) and European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950) or its protocols, although they include the right to leave any country, including individual’s own country.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> See Grahl-Madsen, A., *The Status of Refugees in International Law* (2 vols, Leiden: A. W. Sijthoff, 1972), Vol II, pp 4–5, 23.

<sup>4</sup> It is still debated whether individuals have a legal right to apply for territorial asylum at diplomatic missions and States have a corresponding legal obligation to grant “humanitarian visas”. See, for example, Noll, G., “Seeking Asylum at Embassies: A Right to Entry under International Law?”, *17 International Journal of Refugee Law* (2005) 542–573.

<sup>5</sup> *Asylum* (Colombia v Peru), Judgment, ICJ Reports (1950) 226, p 274.

<sup>6</sup> GA Res 2312 (XXII), 14.12.1967, Article 1.

<sup>7</sup> But States may find themselves in situations where individuals have a *de facto* right to asylum. Namely, even if the State does not wish to grant asylum to a particular individual, it is forbidden to send him/her back to the State where he/she faces persecution (principle of non-refoulement). As a result, the State must allow the particular individual remain in its territory.

<sup>8</sup> GA Res 217 A (III), 10.12.1948, Article 14(1).

<sup>9</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, 16.12.1966, entry into force, 23.3.1976, 999 UNTS 171, Article 12(2); Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.11.1950, entry into force, 3.9.1953, ETS 005, Article 2(2).

The current legal regulation for territorial asylum is found in the Convention relating to the Status of Refugees (1951) and its supplementary protocol (1967).<sup>10</sup>

The amended convention defines a refugee as a person who

owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is *outside the country of his nationality* and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and *being outside the country of his former habitual residence* as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.<sup>11</sup>

Therefore the recognition of the status of refugee requires that the particular individual is outside the country from which he/she is seeking protection from. But as mentioned above, it is possible, in principle, to enquire whether the potential protective State is willing to recognise the individual as a refugee, while the individual is still in his/her own State.

## 1.2. Extraterritorial Asylum

This is about providing sanctuary to individuals in the premises of diplomatic missions. But less conventionally, sanctuary has been offered also in military facilities and on board military vessels and aircraft.<sup>12</sup> Extraterritorial or more commonly diplomatic asylum is problematic because, unlike in case of territorial asylum, the protected individual is still in the territory of his/her own country and therefore the protective State interferes with the sovereignty of another State.

Nowadays, one cannot take seriously the argument that the premises of diplomatic mission form a part of the territory of the sending State, not the receiving State, and diplomatic asylum is still provided in the “territory” of the State granting asylum. The theory of extraterritoriality was formulated by Hugo Grotius in the 17 century in order to explain why diplomatic missions do not fall under the jurisdiction of the receiving State in a similar manner as everything else. According to a fundamental rule of international law, States may not exercise their jurisdiction outside their territory, i.e. abroad, and because diplomatic missions are also “abroad”, States must refrain from exercising their jurisdiction in

<sup>10</sup> Convention Relating to the Status of Refugees, Geneva, 28.7.1951, entry into force 22.4.1954, 189 UNTS 150; Protocol Relating to the Status of Refugees, New York, 16.12.1966, entry into force 4.10.1967, 606 UNTS 267.

<sup>11</sup> Article 1(A)(2) (emphasis added).

<sup>12</sup> Morgenstern, F., “‘Extra-Territorial’ Asylum”, 25 *British Yearbook of International Law* (1948) 236–261, pp 253–255; see also Convention on Diplomatic Asylum, Caracas, 28.3.1954, entry into force 29.12.1954, 1438 UNTS 101, Article 1.

the premises of diplomatic missions.<sup>13</sup> However, the International Law Commission, while drafting of the Vienna Convention on Diplomatic Relations (1961), rejected the theory of extraterritoriality because it is based on a legal fiction and does not reflect factual reality or modern understanding of diplomatic relations.<sup>14</sup>

This position has been confirmed by later court practice. For example, a British court had to decide whether a divorce in a foreign embassy in London was obtained outside the United Kingdom.<sup>15</sup> In April 1970, an Egyptian Muslim husband asked his English Christian wife to the United Arab Republic<sup>16</sup> embassy where he pronounced a Talaq divorce.<sup>17</sup> But the wife contested the divorce because it took place in the United Kingdom, where such divorce is not legally valid and, in return, sought a divorce on the ground of cruelty. The court concurred with the wife, agreeing that foreign embassies are part of the territory of the receiving State although its jurisdiction in the premises of diplomatic missions is very limited.

Therefore, people seeking shelter in diplomatic missions are still in the territory of receiving States and sending States are, as a result, interfering in their territorial sovereignty. This explains why States mostly reject the right to diplomatic asylum. The International Court of Justice has equally been cautious about diplomatic asylum due to its dangerous and offensive interference is the sovereignty of another State:

In the case of diplomatic asylum, the refugee is within the territory of the State where the offence was committed. A decision to grant diplomatic asylum involves a derogation from the sovereignty of that State. It withdraws the offender from the jurisdiction of the territorial State and constitutes an intervention in matters which are exclusively within the competence of that State.<sup>18</sup>

Considering how much importance States and international law have always accorded to sovereignty, such an intrusion into independence is acceptable only if it has a clear basis in international law. Moreover, it was already noted by the Permanent Court of International Justice in the renowned *Lotus* case that inter-

<sup>13</sup> Grotius, H., *The Rights of War and Peace* (3 vols, Liberty Fund, Indianapolis, 2005), II, XVIII, IV, 5.

<sup>14</sup> *Yearbook of the International Law Commission* (2 vols, New York: United Nations, 1957), vol I, p 4: "It was true that the theory of extraterritoriality had found favour for a time, not only in connexion with diplomatic privileges and immunities ... It was not, however, in accordance with modern thinking to base international law on a fiction. Moreover, the theory of extraterritoriality could give rise to confusion and anomalies."

<sup>15</sup> *Radwan v Radwan*, [1972] 3 All ER 1026, [1972] 3 WLR 735. See also the Australian judgment *R v Turnbull, ex parte Petroff*, 17 FLR 438 (1971); the United States judgment *McKeel v Islamic Republic of Iran*, 722 F 2nd (1983).

<sup>16</sup> A short-lived political union between Egypt and Syria from 1958 to 1961.

<sup>17</sup> A divorce under Islamic law where the husband divorces his wife by telling her three times "I divorce you".

<sup>18</sup> *Asylum, supra nota* 5, pp 274–275.

national law which governs relations between independent States emanates from their free will and “restrictions upon the independence of States cannot therefore be presumed”.<sup>19</sup> So, is there such a basis for diplomatic asylum?

## 2. Legal Position under International Law

Victor Raul Haya de la Torre was the leader of the Peruvian political movement American People’s Revolutionary Alliance which was constantly in troubles with the government. When his movement revolted and lost a one day civil war on 3 October 1948, he sought refuge in the Columbian embassy. Columbia recognised Haya de la Torre as a political offender, but Peru refused to grant him safe passage to leave the country. To settle their dispute, the States turned to the International Court of Justice, giving the latter a great opportunity to clarify the position of international law on diplomatic asylum. The Court delivered a cautious judgment in *Asylum* case saying that (1) diplomatic asylum as a serious derogation from territorial sovereignty cannot be recognized unless *its legal basis* is established in each particular case<sup>20</sup> and (2) when relying on customary international law, the protective State must prove that it has a *right* to grant diplomatic asylum and the territorial State has an *obligation* to respect diplomatic asylum.<sup>21</sup>

Overall, the Court was sceptical that diplomatic asylum is a generally recognised concept of international law. Indeed, when it comes to the treaties concerning diplomatic asylum, there are only regional, Latin and Central American instruments, but no global treaties. If the States from other regions of the world provide exceptionally sanctuary in their diplomatic missions, they use other justification than diplomatic asylum, e.g. humanitarian concerns. Also, contemporary diplomatic law does not include, intentionally, the right to grant diplomatic asylum. But one thing is certain – no State is known to claim or to admit a sanctuary for common criminals.<sup>22</sup> Diplomatic asylum is clearly confined to political offenders who hope to escape persecution by those in power and who cannot expect a fair trial.

### 2.1. Diplomatic Asylum in Latin and Central America

When speaking about regional international law, the right to grant diplomatic asylum in Latin and Central America is a typical example. Indeed, there are sev-

<sup>19</sup> *The Case of the SS Lotus* (France/Turkey), Judgment, PCIJ Series A, No 10 (1927) 4, p 18.

<sup>20</sup> *Asylum*, *supra* nota 5, p 275.

<sup>21</sup> *Ibid*, p 276.

<sup>22</sup> See Ronning, C. N., *Diplomatic Asylum: Legal Norms and Political Reality in Latin American Relations* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1965), p 8 as an authoritative source on earlier state practice, especially in Latin America.

eral international instruments and notable state practice<sup>23</sup> concerning diplomatic asylum. However, even there, the law and practice were not clear enough and a dispute between Columbia and Peru (the above mentioned incident of Haya de la Torre) led to two proceeding before the International Court of Justice.<sup>24</sup> Although the proceedings took place at the beginning of the 1950s, the aspects of international law addressed and established in these cases are still valid today.

There are three most relevant agreements on diplomatic asylum in Latin and Central America. First, the Havana Convention on Political Asylum (1928) proclaims that States have to respect the asylum granted to political offenders in diplomatic missions to the extent it is allowed, as a right or through humanitarian toleration, by international law, state practice and domestic law of the territorial State.<sup>25</sup> Asylum should be granted only in urgent cases and for the period strictly necessary to ensure the safety of the asylum seeker. Once asylum is given, the territorial State may require that the refugee leaves the country within the shortest time possible and the State granting asylum may, in turn, require guarantees that the asylum seeker may safely leave the country. But interestingly, if the territorial State does not require the asylum seeker to leave the country, the State granting asylum may not legally demand the former to provide safe passage out of the country. The convention also stresses that it is not permissible to grant diplomatic asylum to persons accused or condemned for common crimes – such persons must be surrendered upon request of local authorities.<sup>26</sup>

But who decides what a political offence is? In the dispute between Columbia and Peru, the former claimed that the State granting asylum has a unilateral competence to qualify the offence with definitive and binding force for the territorial State. However, the International Court of Justice disagreed with Columbia because (1) the Havana Convention did not specify the issue and (2) Columbia was going dangerously far by claiming that such a competence (of exceptional character, according to the Court) is implied, inherent element of diplomatic asylum.<sup>27</sup> This position is correct from the point of law, but logically it must be the State granting asylum who decides whether the crime in question is common or political by nature because giving such a right to the territorial State makes granting diplomatic asylum virtually impossible, i.e. the territorial States may maliciously claim in every case that the particular individual is a common

---

<sup>23</sup> See, for example, Rossitto, A. M., “Diplomatic Asylum in the United States and Latin America: A Comparative Analysis”, 13 *Brooklyn Journal of International Law* (1987) 111–135, pp 127–134. That article gives also an overview of the practice in the United States, which generally rejects the classic concept of diplomatic asylum.

<sup>24</sup> *Asylum, supra nota 5; Haya de la Torre* (Columbia/Peru), Judgment, ICJ Reports (1951) 71.

<sup>25</sup> Convention on Asylum, Havana, 20.2.1928, entry into force 21.5.1929, Article 2.

<sup>26</sup> Article 1.

<sup>27</sup> *Asylum, supra nota 5*, p 275.

criminal and must be handed over to local authorities. However, when analysing specifically the accusations against Haya de la Torre, the Court found that he was a political offender (partly because Peru had failed to prove otherwise).<sup>28</sup>

The Court pronounced also on other generally relevant aspects. Diplomatic asylum is meant to provide sanctuary in *urgent* cases for the period strictly necessary to ensure the safety of the individual in question. Haya de la Torre was granted diplomatic asylum three months after the rebellion, which led the Court to a conclusion that “there did not exist a danger constituting a case of urgency”.<sup>29</sup> The Court emphasised that diplomatic asylum is not, in principle, an opposition to the operation of justice. But this happens “if, in the guise of justice, arbitrary action is substituted for the rule of law”, more precisely “if the administration of justice were corrupted by measures clearly prompted by political aims”.<sup>30</sup> Diplomatic asylum protects the political offender against any measures of a manifestly extra-legal character which a government might take against its political opponents.

At the end of the first proceedings, Columbia and Peru were left somewhat confused, especially about whether Columbia is obliged to surrender Haya de la Torre to Peru. In the second judgment, the Court delivered yet again a puzzling opinion. On the one hand, Columbia is under no legal obligation to surrender Haya de la Torre to the Peruvian authorities, but on the other hand, the asylum granted should be terminated immediately.<sup>31</sup> How to resolve this dilemma? The Court admitted that it is unable to give any practical advice as to the various courses which might be used to terminate the asylum, but hoped that Columbia and Peru are able to find a practical and satisfactory solution by seeking guidance from courtesy and good-neighbourliness.

Second, the Montevideo Convention on Political Asylum (1933) elaborates on some ambiguous issues in the Havana Convention.<sup>32</sup> Perhaps two aspects are most relevant. While clarifying who are common criminals not benefitting from diplomatic asylum, Article 1 also stresses that they must be surrendered as soon as requested by local authorities. But most importantly, the Montevideo Convention makes it clear that it is the State granting asylum who decides whether the offence is common or political by nature.<sup>33</sup> However, this helpful provision was not usable in the dispute between Columbia and Peru, because Peru had not ratified the Montevideo Convention at the time and claimed that the territorial State had a say in classifying the offence.

<sup>28</sup> *Ibid*, pp 281–282.

<sup>29</sup> *Ibid*, p 287.

<sup>30</sup> *Ibid*, p 284.

<sup>31</sup> *Haya de la Torre, supra nota* 24, p 83.

<sup>32</sup> Convention on Political Asylum, Montevideo, 26.12.1933, entry into force 28.3.1935.

<sup>33</sup> Article 2.



Third, the Caracas Convention on Diplomatic Asylum (1954) is a reaction to the proceedings before the International Court of Justice.<sup>34</sup> In the end, no State was satisfied with the judgments or ambiguities in the law governing diplomatic asylum and it was decided to adopt two new, more comprehensive treaties on both territorial and diplomatic asylum. All-in-all, the Caracas Convention codifies and clarifies earlier agreements and state practice, and enjoys wider acceptance than the Montevideo Convention.<sup>35</sup> It recognises that every State has the right, not the obligation to grant diplomatic asylum<sup>36</sup> and this is not subject to reciprocity.<sup>37</sup> The convention reconfirms that the State granting asylum determines the nature of the offense or the motives for the persecution<sup>38</sup> and the degree of urgency of the particular case.<sup>39</sup> One essential provision is Article XII which stipulates that once diplomatic asylum is granted, the State granting asylum may request that the asylum seeker is allowed to leave the country and the territorial State is under an obligation to grant immediately the necessary guarantees of his safety as well as the safe passage to leave the country. If diplomatic relations are ruptured and the State granting asylum is therefore forced to withdraw its diplomatic mission, it does not terminate the already granted diplomatic asylum.<sup>40</sup> Diplomatic personnel should leave with the individuals who had been granted sanctuary or, if this is not possible, they should surrender these individuals to another State which is willing to extend its protection to them.

After the gradual development, the law on diplomatic asylum reached a point where the State granting asylum was given the power to take the principal decision affecting the fate of the asylum seeker. Where the International Court of Justice was cautious and inclined in favour of the territorial State, Latin and Central American States decided to take daring steps and led the law to an opposite direction.

## 2.2. Practice Elsewhere in the World

The legal development and state practice in Latin and Central America has had little effect elsewhere. Global attempts to codify the concept of diplomatic asylum have remained inconclusive. The topic has, for example, been on the agenda in the United Nations, both in the General Assembly and the International Law

---

<sup>34</sup> Convention on Diplomatic Asylum, Caracas, 28.3.1954, entry into force 29.12.1954, 1438 UNTS 101.

<sup>35</sup> The convention is accepted by 14 Caribbean, Central and Latin American States (six more signed, but never ratified or acceded).

<sup>36</sup> Article II.

<sup>37</sup> Article XX.

<sup>38</sup> Article IV.

<sup>39</sup> Article VII.

<sup>40</sup> Article XIX.



Commission, but eventually they decided to remove diplomatic asylum from their agenda due to the lack of interest. The Secretary-General submitted to the General Assembly a report for which States were asked to submit their view on the topic – only 25 States reacted and out of these mere seven States favoured the drafting of a new global treaty.<sup>41</sup> The General Assembly still decided to address the topic in the future,<sup>42</sup> but so far this has not happened. Earlier, the General Assembly had tasked the International Law Commission to codify the law of asylum,<sup>43</sup> but the latter concluded almost two decades later that this topic did not “appear at present to require active consideration in the near future”.<sup>44</sup> There were also private, academic efforts (e.g. Institute de Droit International, International Law Association) to develop and codify the law on diplomatic asylum, but these have not led to legally significant results.

Consequently, under general international law, diplomatic asylum is regarded as a matter of humanitarian practice rather than a legal right. It is probably safe to conclude that providing sanctuary in diplomatic missions is accepted if accorded for the purpose of saving life or preventing injury in the face of imminent threat and the individual is handed over to local authorities as soon as lawful demand is made and threat has passed.<sup>45</sup> Because, as it was stated in *Asylum* case, “the safety which arises out of asylum cannot be construed as a protection against the regular application of the laws and against the jurisdiction of legally constituted tribunals”.<sup>46</sup> It may well be that in some situations the sanctuary in a diplomatic mission does not derogate from the sovereignty of the territorial State, e.g. violent riots against which the latter cannot provide protection or revolutionary events where justice is not adequately administered.<sup>47</sup>

The United States and European States have for long been sceptical about diplomatic asylum, but have exceptionally offered sanctuary for humanitarian reasons. In 1956, during the Soviet invasion in Hungary, Jozsef Mindszenty, a Cardinal of Roman Catholic Church, sought refuge in the American embassy in Budapest. He was seen as a Catholic opposition leader and charged with treason. The Soviet actions in Hungary left no doubt that Cardinal Mindszenty was in danger of being imprisoned or even executed and the American embassy was authorised to provide him sanctuary. But what the United States could not pre-

<sup>41</sup> UN Doc A/10139 (1975).

<sup>42</sup> GA Res 3497 (XXX), 15.12.1975.

<sup>43</sup> GA Res 1400 (XIV), 21.11.1959.

<sup>44</sup> *Yearbook of the International Law Commission* (2 vols, New York: United Nations, 1977), vol II, part two, p 129.

<sup>45</sup> See also Roberts, I. (ed), *Satow's Diplomatic Practice* (Oxford University Press, 2009), p 110.

<sup>46</sup> *Asylum*, *supra* nota 5, p 284.

<sup>47</sup> Grahl-Madsen, *The Status of Refugees in International Law*, *supra* nota 3, p 46; Morgenstern, “‘Extra-Territorial’ Asylum”, *supra* nota 12, pp 376–377; *Asylum*, *supra* nota 5, pp 282–283.

dict was how long he would stay in the embassy. Cardinal Mindszenty remained there for 15 years until he was promised safe passage out of the country.<sup>48</sup> In 1973, following the fall of President Allende's regime in Chile, about 8,000 people find refuge in 25 diplomatic mission in order to escape the repression of the military junta which organised a coup d'état.<sup>49</sup>

East Germans who wished to emigrate to West Germany had frequently sought asylum in Western embassies, either in East Germany or other Easter European States.<sup>50</sup> However, in August and September 1989, when East German borders were opened with Poland and Czechoslovakia, hundreds of East Germans entered West German embassies there and demanded free passage to the west. The West Germany authorities struggled with the flow of refugees, e.g. temporarily closing its embassies, negotiating travel to West Germany for those already in the embassies. But once the solution was found for the existing refugees, e.g. travelling from Warsaw to West Germany in specially sealed trains, new refugees came.<sup>51</sup> The embassy in Budapest was forced to lease a nearby building to house the constantly arriving East Germans. The situation was unsustainable and in November 1989, the border between two Germanys was opened.

North Koreans have tried same tactics (a plan instigated by a German doctor) with Western embassies in Beijing. In 2002, 25 North Koreans stormed the Spanish embassy and following multilateral negotiations, the Chinese authorities allowed them to leave for the Philippines (an effort to avoid offending North Korea). But once in the Philippines, the defectors continued their journey to South Korea.<sup>52</sup>

### 2.3. Diplomatic Law on Diplomatic Asylum

Contemporary diplomatic law is codified in the Vienna Convention on Diplomatic Relations (1961),<sup>53</sup> but it contains no provision on diplomatic asylum. The

---

<sup>48</sup> Rossitto, "Diplomatic Asylum in the United States and Latin America", *supra nota* 23, pp 118–120.

<sup>49</sup> Porcino, P., "Toward Codification of Diplomatic Asylum", 8 *New York University Journal of International Law and Politics* (1976) 435–456, p 435; UN Doc A/C 6/SR 1551 (1975).

<sup>50</sup> See Roberts, J. B., "Diplomatic Asylum: An Inappropriate Solution for East Germans Desiring to Move to the West", 1 *Temple International and Comparative Law Journal* (1987) 231–261, pp 233–234 for examples.

<sup>51</sup> Denza, E., *Diplomatic Law: A Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations* (3rd edn, Oxford University Press, 2008), p 142.

<sup>52</sup> Rosenthal, E., "North Koreans Get Asylum at Beijing Embassies", *New York Times*, 27.4.2002, <[www.nytimes.com/2002/04/27/world/north-koreans-get-asylum-at-beijing-embassies.html](http://www.nytimes.com/2002/04/27/world/north-koreans-get-asylum-at-beijing-embassies.html)> (29.9.2012).

<sup>53</sup> Vienna Convention on Diplomatic Relations, 18 April 1961, entry into force 24 April 1964, 500 UNTS 95 [hereinafter the Vienna Convention]

International Law Commission, which was tasked with codifying the rules of diplomatic intercourse and immunities,<sup>54</sup> occasionally discussed diplomatic asylum, but the topic was left aside. Why? Firstly, the Sixth Committee (legal) of the General Assembly made it clear, while preparing the mandate for the Commission, that diplomatic asylum was not intended to be covered. Secondly, even if one member of the Commission, Sir Gerald Fitzmaurice, proposed a special paragraph about diplomatic asylum to the draft article on the premises of diplomatic mission,<sup>55</sup> that proposed paragraph, but also the very idea of having such a paragraph (even in a different formulation) was rejected by the majority in the Commission. Besides the fears of acting *ultra vires*, they believed that the whole topic is very complex and warrants a preliminary study before inclusion in the draft convention. Moreover, regardless of the legality of granting diplomatic asylum, the inviolability of the premises of diplomatic missions were regarded absolute and the territorial State was in any case prohibited from entering the premises in order to terminate diplomatic asylum.<sup>56</sup>

But, at the same time, the Vienna Convention does not resolutely preclude diplomatic asylum for two reasons. Firstly, according to the preamble “the rules of customary international law should continue to govern questions not expressly regulated by the provisions of the present Convention”. Secondly, when laying down the rule that the premises of diplomatic missions must not be used in any manner incompatible with the diplomatic functions, the Vienna Convention indicates that these functions are not defined only in its text,<sup>57</sup> but also by other rules of general international law or by any special agreements between the sending and the receiving State.<sup>58</sup> The element of “incompatibility” is not defined in the Vienna Convention, but in practice, it has been understood to prohibit activities which fall clearly outside diplomatic functions or which constitute a crime in the receiving State.<sup>59</sup> To sum up, state practice does not support a conclusion that the granting of diplomatic asylum is definitely “incompatible” with the Vienna Convention. To the contrary, these provisions were designed

<sup>54</sup> GA Res 685 (VII), 5.12.1952.

<sup>55</sup> He proposed two alternative formulations. First, “Except to the extent recognized by any established local usage, or to save life or prevent grave physical injury in the face of an immediate threat or emergency, the premises of a mission shall not be used for giving shelter to persons charged with offences under the local law, not being charges preferred on political grounds”. Second, “Persons taking shelter in mission premises must be expelled upon a demand made in proper form by the competent local authorities showing that the person concerned is charged with an offence under the local law, except in the case of charges preferred on political grounds”. *Yearbook of the International Law Commission, supra nota* 14, vol I, p 54.

<sup>56</sup> *Ibid*, pp 54–57.

<sup>57</sup> Article 3 (this is a non-exhaustive list, allowing reasonable additions).

<sup>58</sup> Article 41(3).

<sup>59</sup> Murty, B. S., *The International Law of Diplomacy: The Diplomatic Instrument and World Public Order* (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989), p 417.

to accommodate, among other things, the special status that diplomatic asylum enjoys in Latin and Central America.<sup>60</sup>

Nevertheless, the Vienna Convention contains several provisions which are relevant for assessing the rights and obligations of States when a case of diplomatic asylum arises. The core rule asserts that the premises of diplomatic missions are inviolable and the authorities of the receiving State may not enter them without the consent of the head of the mission.<sup>61</sup> This rule is intentionally without exceptions and continues to apply also when the premises are inappropriately.<sup>62</sup> The inviolability of the premises is a “sacred” institution and States take its violation very seriously, even if the violation was prompted by good intentions. In 1980, Spain terminated diplomatic relations with Guatemala after the police had entered the Spanish embassy against the will of the ambassador in order to free the premises of the farmers who had taken the ambassador and other members of the mission hostage.<sup>63</sup> Therefore, even if the receiving State does not recognise the right to grant diplomatic asylum, it must respect the inviolability of the premises of diplomatic missions. In practical terms, this leads to a forced, *de facto* acceptance of diplomatic asylum.

But the Vienna Convention reminds all persons enjoying privileges and immunities that they have a duty, without prejudice to their privileges and immunities, (1) to respect the laws and regulations of the receiving State, and (2) not to interfere in the internal affairs of that State.<sup>64</sup> These duties can be construed as a counter-argument to the right to grant diplomatic asylum. If the local laws and regulations preclude diplomatic asylum, the members of diplomatic missions should not act against local laws and regulation by granting diplomatic asylum. Similarly, because stealing and killing is illegal, receiving States expect that the members of diplomatic missions do not steal or kill even if such acts were for some reason legal in their sending States. One may certainly claim that providing sanctuary and therefore removing an individual from the jurisdiction of the receiving State, the diplomatic mission is interfering in internal affairs of that State. As discussed earlier, the granting any form of asylum causes a clash between sovereigns, between their opinions and understandings, and leads to some extent to meddling in someone’s internal matters, e.g. the sending State argues that the individual is a political offender, the receiving State disagrees.

---

<sup>60</sup> See also Denza, *Diplomatic Law*, *supra nota* 51, pp 471–472.

<sup>61</sup> Article 22(1).

<sup>62</sup> *Yearbook of the International Law Commission*, *supra nota* 14, vol I, pp 55–56; *Yearbook of the International Law Commission* (2 vols, New York: United Nations, 1958), vol I, p 129; Kerley, E. L., “Some Aspects of the Vienna Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities”, 56 *American Journal of International Law* (1962) 88–129, pp 102–103.

<sup>63</sup> Sen, B., *A Diplomat’s Handbook of International Law and Practice* (3rd rev edn, Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1988), p 113.

<sup>64</sup> Article 41(1).

Although there is merit in the position that these duties make the granting of diplomatic asylum illegal, the lack of supportive state practice leads to a conclusion that the receiving States do not consider the granting of diplomatic asylum illegal activity. But it may be considered politically unacceptable activity resulting in declaring relevant members of diplomatic mission *persona non grata*.<sup>65</sup>

In conclusion, the position of the Vienna Convention is somewhat inconclusive (like the International Court of Justice which failed to give clear guidelines in the above discussed cases), but it does not preclude diplomatic asylum.

### 3. Analysis of the Quarrel over Julian Assange

Over summer 2012, tensions accumulated in the relations between Ecuador and the United Kingdom, and almost lead to a diplomatic disaster. But this is not a dispute between just two States, it may well be seen as a clash between ideologies and two fronts, i.e. between States which recognise or reject the right to grant diplomatic asylum. The centre piece of this quarrel is Julian Assange, an Australian best known as the founder, spokesman and editor-in-chief of WikiLeaks.

Since November 2010, Assange is wanted by the Swedish authorities in relation to a rape and sexual assault investigation. Because he was living in the United Kingdom when the European Arrest Warrant was issued, they applied for the extraction of Assange to Sweden.<sup>66</sup> He decided to fight against the extradition, but his steps were unsuccessful on all levels. Finally, on 14 June 2012, Assange had exhausted all remedies available in the United Kingdom, but the decision to extradite him to Sweden remained in force.<sup>67</sup> He was given 14 days to appeal to the European Court of Human Rights, but he decided to pursue an unusual alternative. On 19 June, Assange entered the Ecuadorian embassy where he asked for the protection of the Ecuadorian government. The latter informed, on the same day, the British government that it was considering Assange's request.<sup>68</sup> On 16 August, Ecuador informed the world that they have decided to grant Assange diplomatic asylum and provided a detailed explanation why sanctuary was given.<sup>69</sup> To sum the arguments, Ecuador found that Assange faced a situation

<sup>65</sup> Vienna Convention, Article 9.

<sup>66</sup> See, for example, *Judicial Authority in Sweden v Julian Paul Assange*, City of Westminster Magistrates' Court, 24.2.2011, <[www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Judgments/jud-aut-sweden-v-assange-judgment.pdf](http://www.judiciary.gov.uk/Resources/JCO/Documents/Judgments/jud-aut-sweden-v-assange-judgment.pdf)> (29.9.2012) for background information and charges brought against Julian Assange.

<sup>67</sup> *Assange v The Swedish Prosecution Authority*, [2012] UKSC 22.

<sup>68</sup> Extradition proceedings against Julian Assange, Foreign and Commonwealth Office, 3.9.2012, <[www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=PressS&id=806149882](http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=PressS&id=806149882)> (29.9.2012).

<sup>69</sup> Statement of the Government of the Republic of Ecuador on the Asylum Request of Julian Assange, Ecuadorian Ministry of Foreign Affairs, Trade and Integration, 16.8.2012, <[www.mmr-ree.gob.ec/eng/2012/com042.asp](http://www.mmr-ree.gob.ec/eng/2012/com042.asp)> (29.9.2012).

that meant to him an imminent danger which he could not resist. The United Kingdom disagreed with the Ecuadorian decision,<sup>70</sup> but he has remained in the premises of the Ecuadorian embassy since.

Why did Assange choose a small Latin American State? The most obvious reason is that Ecuador recognises the right to grant diplomatic asylum and is a party to the Caracas Convention on Diplomatic Asylum (1954). But these facts are not very strong legally. Although it was demonstrated that the using of the premises of diplomatic missions to provide sanctuary may be compatible with diplomatic functions, it is doubtful that the necessary requirements are met in this case. Most importantly, that such a right is recognised in general international law or is stipulated in “special agreements between the sending and the receiving State”.<sup>71</sup> But the United Kingdom like the overwhelming majority of States “does not accept the principle of diplomatic asylum” and “is not a party to any legal instruments which require [the United Kingdom] to recognise the grant of diplomatic asylum by a foreign embassy in this country”.<sup>72</sup> Hence, the United Kingdom is not obliged to guarantee Assange safe passage out of the country. Moreover, the British authorities have implied that Assange is not charged with a political, but a common crime – “it is well established that, even for those countries which do recognise diplomatic asylum, it should not be used for the purposes of escaping the regular processes of the courts” and “in this case that is clearly what is happening”.<sup>73</sup> Although, the granting of diplomatic asylum to Assange by Ecuador was not completely in accordance with the Vienna Convention, this does not, as discussed above, give the receiving State the right to take measures against the inviolability of the premises of the Ecuadorian embassy. The International Court of Justice has emphasised that the Vienna Conventions establishes a legal regime which contains its own remedies against the breach of diplomatic law – States may not resort to other legal or extra-legal measures.<sup>74</sup>

The British authorities have (unofficially) hinted that the police may enter the Ecuadorian embassy and arrest Assange by force. Such a step would be clearly illegal under international law, regardless of the fact that there is a potentially permissible basis in the British law. The Diplomatic and Consular Premises Act (1987) stipulates that the premises of diplomatic missions may lose their invio-

<sup>70</sup> Foreign Secretary Statement on Ecuadorian Government’s Decision to Offer Political Asylum to Julian Assange, Foreign and Commonwealth Office, 16.8.2012, <[www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=800710782](http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=News&id=800710782)> (29.9.2012)

<sup>71</sup> Vienna Convention, Article 41(3).

<sup>72</sup> Foreign Secretary Statement on Ecuadorian Government’s Decision to Offer Political Asylum to Julian Assange, *supra nota* 70.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* (United States of America v Iran), Judgment, ICJ Reports (1980) 3, paras 83–87.



liability under certain circumstances.<sup>75</sup> Namely, if (1) the sending State ceases to use the land for the purposes of its mission, or (2) the British Secretary of State withdraws his acceptance or consent in relation to the land. This measure is not even popular in British legal practice, not least because of its risky precedent effect. In order to understand the reasons why that Act includes such a strong measure, it is useful to know about one intense episode which occurred in London. On 17 April 1984, gunfire was opened from the Libyan embassy into the anti-Gaddafi protesters, wounding 10 people and killing a policewoman. The police sieged the embassy for 11 days while the British authorities tried to find an appropriate solution for the incident. Among other options, they assessed the possibility of entering the embassy by force because the premises were manifestly ill-used.<sup>76</sup> However, the inviolability was upheld and instead, diplomatic relations were broken off and occupants of the embassy were allowed to freely leave the country. To conclude, the United Kingdom has experienced some exceptional cases which raised a legitimate question of how long the premises of diplomatic mission remain inviolable.

But those who believe or advocate that the Secretary of State may and should strip the Ecuadorian embassy of its diplomatic status tend to forget that the Diplomatic and Consular Premises Act allows such a step only if the Secretary of State “is satisfied that to do so is permissible under international law”.<sup>77</sup> One has to conclude that it is highly unlikely that depriving the inviolability of the premises of diplomatic missions is legal under international law in such circumstances. Nevertheless, there is some practice of withdrawing diplomatic status. In 1975, the Khmer Rouge overthrew the government in Cambodia and started one of the bloodiest social experiments the world has ever known. The members of the Cambodian embassy in London refused to serve the regime and handed the keys of the embassy to the Foreign and Commonwealth Office. Next year, the squatters moved into the premises and in 1988, became eligible under English law to obtain a title to the land by adverse possession. The Secretary of State saw this possibility as a shameful prospect and possibly a breach of international law. To avoid this happening, he decided to vest the title to the premises in himself because these were no longer diplomatic premises (not used for diplomatic functions over 12 years) and ordered the squatters to be removed.<sup>78</sup> But the cases of the squatters in the Cambodian embassy and Julian Assange in the Ecuadorian embassy are not exactly comparable.

---

<sup>75</sup> Diplomatic and Consular Premises Act (1987), <[www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/46](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/46)> (29.9.2012), Section 1(3).

<sup>76</sup> See also Denza, *Diplomatic Law*, *supra nota* 51, p 148.

<sup>77</sup> Section 1(4).

<sup>78</sup> *R v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Samuel*, 83 *International Law Reports* 231.

Some have suggested that the United Kingdom should break off diplomatic relations with Ecuador because then the latter is forced to close the embassy and recall its staff. As a result, Assange would remain alone and the police could enter the embassy. It is not so simple, but there is some merit in this idea. To begin with, the Vienna Convention demands that even if diplomatic relations are broken off, the receiving State must respect and protect the premises of diplomatic missions.<sup>79</sup> But it does not specify how long the premises remain inviolable. It would certainly be absurd to argue that the premises of diplomatic mission retain their diplomatic status indefinitely without diplomatic relations. If considering the reason for granting privileges and immunities to diplomatic missions and their staff – “to ensure the efficient performance of the functions of diplomatic missions as representing States”<sup>80</sup> – it is not necessary to grant inviolability to the premises which have not been used for diplomatic functions for quite some time. If one agrees with these positions, then for how long the diplomatic status continues? When the functions of diplomatic agents come to an end, they are given “a reasonable period” to wind up their activities and leave the country, before their privileges and immunities expire.<sup>81</sup> The United Kingdom prescribes generally a period of one month.<sup>82</sup> This rule could be extended to the premises of diplomatic missions by using analogy, although the reasonable period should be longer in such cases. But in case of the Libyan embassy discussed above, the police entered its premises seven days after breaking off diplomatic relations and expiry of the period which had been allowed for all mission staff to departure.<sup>83</sup> The analysis shows that there are no easy, straight forward solutions in diplomatic law to deal with a case of diplomatic asylum where the receiving State does not wish to recognise it.

## Conclusion

Although diplomatic asylum has been around for centuries and different States have granted diplomatic asylum to the individuals seeking refuge from the local authorities, its legality remains dubious and debatable. At the present moment, it is safe to conclude that diplomatic asylum has developed into a recognised concept in Latin and Central America, where the State granting asylum has the unilateral and definitive competence to determine whether the individual is accused of a common crime or political offence. The territorial States are basically forced to recognise the decision to grant diplomatic asylum, but may ask that the individual in question leaves the country. But elsewhere in the world, the

---

<sup>79</sup> Article 45(1).

<sup>80</sup> Vienna Convention, preamble.

<sup>81</sup> *Ibid*, Article 39(2).

<sup>82</sup> Roberts, *Satow's Diplomatic Practice*, *supra nota* 45, p 138.

<sup>83</sup> Denza, *Diplomatic Law*, *supra nota* 51, p 490.



concept of diplomatic asylum is rejected as a legal right – under general international law, diplomatic asylum is regarded as a matter of humanitarian practice. States are prepared to provide and, more likely, to accept the sanctuary in diplomatic missions if it is provided for the purpose of saving life or preventing injury in the face of an imminent threat. Even then the States involved negotiate and try to find an amicable solution without severing irreparably their relations. Bizarrely, the fact that the receiving State rejects the concept of diplomatic asylum makes little difference because the premises of diplomatic missions are protected by unconditional inviolability against any forceful action proposed for arresting the refugee. In the case of Julian Assange, it is not obvious that the sanctuary is necessary for the purpose of saving life or preventing injury in the face of an imminent threat. It is rather a classic example of Latin and Central American diplomatic asylum where the protective State wishes, for whatever reason, to extend its protection to a person accused of a political offence. But once again, this does not give the United Kingdom the right to forcefully enter the Ecuadorian embassy in order to arrest Assange. What next? Because the States involved have opposite understandings and legally binding obligations about diplomatic asylum, it is difficult, if not impossible, to find a legal solution. The stalemate is likely to end with negotiations.

## Kokkuvõte

### Diplomaatiline asüül: teooria, praktika ja Julian Assange'i juhtum

*Märksõnad: diplomaatiline asüül, rahvusvaheline õigus, diplomaatiline õigus*

Inimesed on sajandeid otsinud diplomaatelistest esindustest varjupaika, kuid see praktika on alati olnud vastuoluline. Pakkudes inimesele varjupaika kohalike ametivõimude eest, sekkub lähetajariik põhimõtteliselt vastuvõtjariigi siseasjadesse. Riigid osutavad sellest hoolimata jätkuvalt abi inimestele, keda kiusatakse taga poliitilistel põhjustel või kelle elu ja turvalisus on vahetus ohus. Sarnastel põhjustel otsustas Ecuador anda augustis 2012 oma Ühendkuningriigi suursaatkonnas varjupaika Julian Assange'ile. See samm ei tekitanud vastuseisu ainult asjaosaliste riikide vahel, vaid sundis diplomaatilise asüüli teemal sõna võtma ka teisi riike, kes tunnustavad või eitavad diplomaatiliselt asüüli. Vaidlusteks annab põhjust asjaolu, et rahvusvaheline õigus, sh diplomaatiline õigus, ei anna diplomaatilise asüüli kohta selgeid vastuseid, vaid viib mõnikord hoopis kummaliste tulemusteni.

Rahvusvaheline õigus on pikka aega teinud vahet territoriaalsel (antakse kaitsva riigi territooriumil) ja ekstraterritoriaalsel ehk diplomaatilisel (antakse enamasti

kaitsva riigi diplomaatilises esinduses) asüüli. Esimese õiguspärasuse üle tavaliselt ei vaielda, sest sellel juhul on abi otsiv inimene kaitsva riigi territooriumil, kuigi selle andmine võib siiski põhjustada pahameelt ja poliitilisi pingeid riikide vahel. Teise andmist on alati iseloomustanud ebaselgus, vaidlused ja ebajärjekindlus.

Erinevalt territoriaalsest asüülist on inimene diplomaatilise asüüli puhul jätkuvalt vastuvõtjariigi territooriumil. Seejuures ei saa võtta tõsiselt väidet, et diplomaatiline esindus on lähetajariigi, mitte vastuvõtjariigi territoorium. Sajanditevanune ekstraterritoriaalsuse teooria, mille kohaselt ei allu diplomaatiline esindus vastuvõtjariigi jurisdiktsioonile põhjusel, et see asub „välismaal”, jäeti kõrvale diplomaatiliste suhete Viini konventsioonis (1961), sest tegemist on õigusliku fiktsiooniga, mis ei peegelda reaalsust ega vasta diplomaatiliste suhete kaasaegsetele arusaamadele. Seda on kinnitanud ka hilisem kohtupraktika.

Diplomaatilise asüüli andmine on tunnustatud Kesk- ja Ladina-Ameerika riikides regionaalse rahvusvahelise õigusena, kuid üldise rahvusvahelise õiguse valguses on tegemist pigem humanitaarse praktika, kui juriidilise õigusega. Nii on lääneriigid pakkunud varjupaika inimestele, kes on riigipööretes ja valitsusvastastes demonstratsioonides sattunud pahuksisse võimul oleva režiimiga (Ungaris 1956, Tšiili 1973) või püüavad lihtsalt põgeneda autoritaarse režiimi eest (põhjakorealased Hiinas).

Diplomaatiliste suhete Viini konventsioon ei käsitle diplomaatilise asüüli andmist, kuid antud kontekstis on määrava tähtsusega reegel, et diplomaatilise esinduse valdused on tingimusteta puutumatud – nendesse võib siseneda ainult esinduse juhi nõusolekul. Samas ei tohi lähetajariik kasutada diplomaatilise esinduse valdusi viisil, mis ei sobi kokku diplomaatiliste funktsioonidega, kuid riikide praktika alusel ei ole võimalik väita, et diplomaatilise asüüli andmine oleks selgelt vastuolus selle keeluga. Seega, isegi kui vastuvõtjariik ei tunnusta diplomaatilise asüüli andmist, ei tohi see riik tungida diplomaatilise esinduse valdustesse, et jõuga vahistada varjupaika saanud inimene.

Ühendkuningriik on mitteametlikult rääkinud võimalusest, et sisenetakse Ecuadori suursaatkonda või võetakse sellelt diplomaatiline staatus. Selleks andvat aluse diplomaatiliste ja konsulaarvalduste seadus (1987), kuid see siseriiklik õigusakt ei luba Ühendkuningriigil eirata diplomaatilist õigust. Lisaks on pakutud, et tuleb katkestada diplomaatilised suhted Ecuadoriga, sest sellisel juhul peab Ecuador sulgema oma suursaatkonna ja Julian Assange jääb üksi hoonesse, mis kaotab diplomaatilise staatuse. Diplomaatilise esinduse valdused ei kaota oma staatust diplomaatiliste suhete katkemisel, kuid samas tuleb tõdeda, et see staatus ei saa kesta lõputult pärast diplomaatilise esinduse sulgemist. Igatahes

ei paku need ideed kiiret või õiguspärasest lahendusest tekkinud olukorrale ja tekitaks kasutamisel ohtliku pretsedendi, millest ei ole ilmselt huvitatud ka Ühendkuningriigid, millel on väga lai diplomaatiline võrgustik. Mis edasi? Kuna asjaosaliste riikide arusaamad ja siduvad reeglid diplomaatilise asüüli küsimuses on vastandlikud, siis on raske või pigem võimatu leida õiguslikku lahendit. Lahendust tuleb seega otsida läbirääkimistest.

*René Värk*

University of Tartu, Faculty of Law  
Kaarli pst 3, Tallinn, 10119, Estonia

E-mail: [rene.vark@ut.ee](mailto:rene.vark@ut.ee)

Tel: + 372 627 1885

## Sisekaitseakadeemia loomise kontseptsioonist

Feliks Angelstok

*Sisekaitseakadeemia inseneriainete ja matemaatika õppetooli professor*

### Sissejuhatus

Sisekaitseakadeemia tähistab tänavu asutamise kahekümnendat aastapäeva. Sellega seoses on igati sobiv tagasi vaadata asjaoludele ja põhjustele, mis tingisid nii unikaalse õppeasutuse loomise. Õppeasutuse, mille edulugu on äratanud rahvusvahelist tähelepanu ja jäljendamissoovi. Nimelt on Euroopa Komisjon soovitanud luua Kosovol, mille riigi- ja korrakaitse on samas olukorras nagu Eestil 20 aastat tagasi, samasugune õppeasutus. Selleks annavad abi Sisekaitseakadeemia ja Soome spetsialistid.<sup>1</sup>

## 1. Sisekaitseakadeemia asutamine

### 1.1. Eellugu

Iseseisva riigi toimimiseks vajalike struktuuride loomisele mõtlesid Eesti riigimehed juba enne iseseisvuse tegelikku taastamist. Olulisimaks ülesandeks oli toimiva riigi- ja korrakaitse tagamine, selleks vajalike institutsioonide asutamine ning nende mehitamine riigile lojaalsete ja kompetentsete inimestega. Riigikaitse kõrgekooli loomine oli kindlasti osa sellest.

Eestis praktiliselt puudusid koolid spetsialistide ettevalmistamiseks riigi sise- ja väliskaitsega tegelevatele institutsioonidele. Et riigikaitse on üks iseseisva riigi põhifunktsioonidest, siis oli kogu sellealane haridus endises NLiidus rangelt impeeriumi keskasutuste kontrolli all. Nii ei olnud Eestis ühtegi õppeasutust kõrgharidusega spetsialistide koolitamiseks riigi sisekaitseteenistustele ja armeele. Seetõttu ei saanud Eestis rääkida mitte olemasoleva koolitussüsteemi ümberorientimisest ja reformimisest, vaid täiesti uue süsteemi loomisest.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Tabur, L., „Tagasisivaade Sisekaitseakadeemia ühtekasvamise aastale“, *Verbis aut Re*, detsember 2011, lk 2.

<sup>2</sup> Raska, E., „Riik ja kodanikud vajavad kaitset“, *Eesti Sõnumid*, 5. juuli 1994, lk 2.

Ainsad koolid Eestis, kus valdkonnaga vähegi kokkupuudet, olid Tallinnas Nõmmel asunud Miilitsa Erikeskkool, mis andis lõpetajatele kesk-eriharidusega juristi kvalifikatsiooni, ja Pirita-Kosel 1980-ndatel aastatel tegutsemist alustanud ning paar lendu lõpetajaid andnud Ehitusvägede Kõrgem Poliitiline Sõjakool. Viimase lõpetajad töötasid armee ehitusvägedes (selline väeliik oli NLiidu armees olemas) väeosade ülemate asetäitjatena poliitalal. Oli selge, et see kool ei sobinud iseseisva demokraatliku riigi ohvitseride kooliks ümberkujundamiseks.

Miilitsa Erikeskkool nimetati Vabariigi Valitsuse (VV) määrusega 14. jaanuarist 1991 Riikliku Politseiameti Politseiakadeemiaks ja jätkas esialgu tööd.<sup>3</sup> Lisaks loodi 5. juunil 1990 Siseministeriumi Politseikool Paikusele. Reakooseisu ametikoolid olid olemas, puudus aga õppeasutus juhtivkoosseisu koolitamiseks kõrghariduse baasil.

Taasloodud Eesti Politsei vajas organisatsiooni töövõime ja jätkusuutlikkuse ning seega ka riigi sisejulgeoleku tagamiseks kõrgkooli staatuses õppeasutust. Eesti oli endistest liiduvabariikidest ainus, kus puudus siseministeriumi kõrgkool ja selle tõttu ka kõrghariduse tasemel õppetöö ja õppejõud. Juhtivad miilitasotöötajad omandasid kõrghariduse Moskva ja Leningradi õppeasutustes.<sup>4</sup>

Tolleaegse politseiameti õigusosakonna juhataja Aare Kruuser meenutab,<sup>5</sup> et politseiamet ja siseministerium tegid 1991. aasta sügisel valitsusele ettepaneku reorganiseerida endine Miilitsa Erikeskkool Eesti Politseiakadeemiaks, mille põhiülesanne oleks kesk-eri- ja kõrgharidusega spetsialistide ettevalmistamine. Selle ettepaneku kiitis valitsus heaks 28. oktoobril 1991 ja tegi siseministeriumile koos haridusministeriumiga ülesandeks koostada ja esitada valitsusele põhikirja projekt.

## 1.2. Põhikirja koostamine

Põhikirjade koostamisel juhindutakse teoreetilistest ja kontseptuaalsetest seisukohtadest organisatsiooni kohta juhul kui need on formuleeritud. Millest said lähtuda akadeemia põhikirja koostajad? Üldtunnustatud ja huvitatud ametkondade poolt heakskiidetud kontseptsiooni ei olnud olemas. Mõned mõtted jätkusuutliku politsei kujundamiseks olid äsja vastuvõetud politseiseaduse etteval-

<sup>3</sup> Politseiameti Politseiakadeemia likvideeriti VV määrusega 8. mail 1992. nr 139 ja sellest sai aastaks Eesti Sisekaitse Akadeemia filiaal. VV määrusega 21. maist 1993 nr 158 moodustati filiaali baasil Tallinna Politseikool Siseministeriumi alluvuses, mis aga peagi lõpetas koolitustegevuse.

<sup>4</sup> Aimre, I., „Eesti politseisotsioloogilised uuringud siirdeperioodi sotsiaalses ruumis“, 8 *Sisekaitseakadeemia Toimetised* (2009), 6-31, lk 6.

<sup>5</sup> Kruuser, A., „Akadeemia asutamise idee sünd“, *Verbis aut Re*, märts-aprill 2012, lk 3.

mistajatel.<sup>6</sup> Teoreetiliste teadmistega pakkus tuge õigusteaduste doktor professor Eduard Raska, kelle kitsam eriala oli kriminoloogia.

E. Raska töötas tol ajal Eesti Vabariigi Ülemnõukogu kantselei nõunikuna julgeoleku probleemide valdkonnas ja oli akadeemia loomise kindel toetaja. Ta külastas kahel korral, 1990. ja 1991. aastal Ameerika Ühendriike, kus tutvus FBI Akadeemiaga Virginias, politseikoolide ja korrektsiooniasutustega New Hampshire'is ja Massachusettsis ning lõi sidemeid nende osariikide ja Marylandi väliseesti kogukondadega. Nende külaskäikude tulemusena ja tänu väliseestlaste abile said mitu Eesti politseiametnikku õppida New Hampshire politseiakadeemias.<sup>7</sup> USA-s nähtud demokraatliku riigi korrakaitse- ja selle koolitussüsteemi toimimine avaldas kindlasti muljet ning leidis kajastust korra- ja riigikaitse spetsialistide koolituskontseptsioonis, mille E. Raska hiljem mitmes dokumendis sõnastas.

*Eduard Raska (28.11.1944 Mõisakülas – 22.04.2008 Tallinnas) lõpetas kiitusega TÜ õigusteaduskonna 1970, kaitses samas kandidaadiväitekirja teemal „Mõningatest nihetest kuriteo toime pannud noorte isiksuse struktuuris“ 1974. Doktoriväitekirja teemal „Kuritegevuse kriminoloogiline profülaktika. Teoreetilised ja metodoloogilised alused“ kaitses 1988. aastal N Liidu Teaduste Akadeemia Riigi ja Õiguse Instituudis Moskvast. Töötas teadurina TÜ kriminoloogialaboris (1970-1976), Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudi sotsioloogia-sektoris (1976-1983) ja TÜ käitumishälvete sotsioloogia laboris (1983-1989). Eesti iseseisvumise taastamise ajal (1989-1991) oli ta Ülemnõukogu kantselei nõunik julgeoleku probleemide valdkonnas. Eesti Sisekaitse Akadeemia (alates 7.07.1993 Eesti Riigikaitseakadeemia) rektor 1991-1998. Pärast seda töötas professorina Õigusinstituudis ja Rahvusvahelises Ülikoolis Audentes. Oli Vabariigi Presidendi akadeemilise nõukogu esimees. Autasustatud Valgetähe Teenetemärgi V klassiga 2003. aastal.*

Valitsuse 16. detsembri 1991 istungil nimetati Eduard Raska tulevase Eesti Politseiakadeemia rektoriks ja otsustati moodustada akadeemia asutamistoimkond. Valitsuse korraldusega 21. jaanuarist 1992 nimetati toimkonda valitsuse esindajateks siseminister Olev Laanjärv, haridusminister Rein Loik ja valitsuse nõunik Kalle Klandorf. Lisaks neile valitsuse nimetatud liikmetele määras värske rektor oma 23. jaanuari 1992 käskkirjaga nr 1 akadeemia asutamistoimkonda koos vastutusvaldkondade piiritlemisega järgmised liikmed:

Aadu Järva – majandus- ja finantstegevus, Liia Kubja – finantsid ja raamatupidamine, Aare Kruuser – pedagoogiline kaader, Mait Lang – infopank ja -tee-

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Kasemäe, R., *Kaks kooli, kaks riiki, üks amet* (Tallinn: Olion, 2011), lk 112-113.

nindus, Kalle Luiga – õigusteenindus, Elmar Nurmela – asjaajamine ja kantseleitöö, Ants Pihlak – välissuhtlus.<sup>8</sup>

Asutamistoimkonna esmaseks ülesandeks sai põhikirja koostamine. Juhtivaks ideoloogiks selle juures oli rektor Eduard Raska.

### 1.3. Tsiviil- ja militaarvaldkonna ühine õppeasutus

Akadeemia asutamistoimkonna töö käigus sai selgeks, et pelgalt politseiakadeemiast ei piisa. Samasugune kõrgharidusega spetsialistide puudus nagu politseis, oli ka teistes sisekaitsega tegelevates ametkondades. Küpses otsus luua ühine kõrgkool politsei, tolli, kohtueelse uurimise asutuste, kinnipidamiskohtade, piirivalve, tuletõrje ja päästeasutuste ametnike ja juhtide koolitamiseks, välja- ja täiendõppe meetoodiliseks juhendamiseks ning teadustööks oma tegevusvaldkonnas.<sup>9</sup>

Samal ajal toimus Eesti Kaitseväe loomine, milleks eeldused lõi üldise kaitseväeteenistuse kohustuse kehtestamine alates 3. septembrist 1991. Põhimureks seejuures oli ohvitseride nappus. Neid valmistati küll ette kiirkorras mõnekuulistel kursustel, kuid õppeasutust ohvitseride koolitamiseks ei olnud. Et kahe eraldi kõrgkooli, üks sisekaitsele teine kaitseväele, üheaegne loomine riigieelarvele üle jõu käiv oli, siis lisati tulevase kõrgkooli erialade loetellu lisaks eelnimetatuile veel kaitsevägi.

Ühine õppeasutus Eesti Riigikaitse Akadeemia nime all tegutses kuni 1998. juunini, mil akadeemia kaitsekolledži baasil moodustati Tartusse Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused.

Selline erialade kooslus ühes õppeasutuses oli haruldane. Tavaliselt on sisekaitselised ja sõjaväelised õppeasutused eraldi koolid. Seda juba erinevate asutamisaegade tõttu. Sõjakoolid on palju vanemad kui sisejulgeolekut tagavate teenistuste koolid. Sõjaväed on sama vanad kui riigid, kuid kaasaegse politsei alguseks peetakse alles 1829. aastal loodud Londoni Metropoli politseid.<sup>10</sup> Juba see asjaolu, rääkimata muudest kaalutlustest, tingib eraldi koolide olemasolu. Eestis loodi aga kõik riigikaitselised institutsioonid ja nende koolitusasutused üheaegselt, mistõttu tsiviil- ja militaarerialade koolitamine ühes õppeasutuses osutus võimalikuks.

Taotlus integreerida võimalikult laialt alusel tsiviil- ja militaarohvitseride väljaõpe äratas võõristust mitmetes Eesti poliitikutes. Seda väljendasid külaskäikudel akadeemiasse näiteks Riigikogu liikmed ja ministrid Kaido Kama ja Hain Rebas.<sup>11</sup>

<sup>8</sup> Nurmela, E., „Meenutusi Sisekaitseakadeemia loomisest“, *Verbis aut Re*, aprill 2007, lk 1.

<sup>9</sup> Kruuser, Akadeemia asutamise idee sünni, *supra nota* 5, lk 3.

<sup>10</sup> Suvi, P., „Politsei areng läbi aegade“, 12 *Riigikogu Toimetised* (2011), nr 23, 153–160, lk 153.

<sup>11</sup> Angelstok, F. (koost), *Sisekaitseakadeemia 15 aastat. 1992–2007* (Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2007), lk 14.

Arvati, et militaarohvitseride väljaõpe ja kutsetreening on põhimõtteliselt erinev tsiviilohvitseride ettevalmistamisest, mistõttu vastavad koolitussüsteemid tuleb hoida rangelt lahus. Sellel seisukohal olid ka mitmed kaitseväe juhid.

Eesti lähenemine erinevate kaitsestruktuuride ohvitseride koosõpetamisele ühes õppeasutuses imponeeris väga mitmetele akadeemiat külastanud väliseksperptidele.<sup>12</sup> Et kõigi teenistuste ohvitserid, kaasaarvatud reservohvitserid, lähevad teenistusse ühesuguste teadmistega ja sama haridustasemega, siis ei ole ette näha erinevate teenistuste vahel eraldusjoonte ja arusaamatuste tekkimist.<sup>13</sup>

Sellist lähenemist toetas ka Eestit ähvardavate ohtude hindamine. „Paraku riiki ja rahvast ähvardavate ohtude analüüs, samuti nagu täna maailmas toimuvate (kodu)sõdade karm tegelikkus, sunnib eelistama nimelt integreeritud koolitussüsteemi, mis lisaks sisulisele üleolekule traditsioonilistest mudelitest on ka oluliselt ökonoomsem ja ressursisäästlikum.“<sup>14</sup>

„Eesti-suguses väikeriigis on ülimalt tähtis riigi kaitsestruktuuri kõigi elementide – kaitseväe, piiri- ja rannavalve, sisekaitse üksuste, politsei, päästeteenistuse – ladus koostöö ning vastastikune mõistmine. Koordineerimatus ja ajakaod seevastu võivad saada saatuslikuks. Sellepärast vaevalt, et Eesti kui piiratud kaitseressurssidega väikeriik saab lubada endale nn monofunktsionaalsete elementidega kaitsestruktuuri. Pigem tuleks algusest peale seada eesmärgiks ehitada üles kaitsestruktuur, kus iga üksik element on mitmfunktsionaalne ja suuteline vajadusel täitma teis(t)ele elementidele eriomaseid ülesandeid. Sellega saavutatakse ka piiratud ressursside tingimustes maksimaalne kaitsevõime.“<sup>15</sup>

Välis-eestlasest USA sõjaline ekspert Fred Ise toetas ühise õppeasutuse loomist kaitsestruktuuridele. „Arvan, et Eesti tulevases kaitsekontseptsioonis peab olulist osa mängima Eesti väliskaitse (kaitsevägi) ja sisekaitse (politsei, päästeteenistus jne) koostöö. Ühises akadeemias saadud haridus annab kõikidele ERA kadettidele arusaamise üksteise vajadustest ja tegutsemismeetoditest ning loob isiklikke kontakte, mis hõlbustavad tulevikus koostööd.“<sup>16</sup>

<sup>12</sup> *Ibid*, lk 15.

<sup>13</sup> Zaccor, A. M., „Problems in the Baltic Armed Forces“, 8 *The Journal of Slavic Military Studies* (1995), No 1, pp 53–72, p 68.

<sup>14</sup> Raska, „Riik ja kodanikud“, *supra nota* 2.

<sup>15</sup> Raska, E., „Eesti riigi ja tema kodanike julgeolekut kaitsvate teenistuste väljaõppesüsteemi arendamine“, Lõpparuanne, Põhja Atlandi Lepingu Organisatsioon, Institutsionaalsete Teadustipendiumide Programm Demokraatlikele Asutustele (Eesti Riigikaitse Akadeemia, 1994), kättesaadav Sisekaitseakadeemia raamatukogus, lk 16–17.

<sup>16</sup> Fred Ise kiri Eesti Kaitseministeeriumi sõjalise hariduse ja teaduse arengu planeerimise töörühma esimehele akadeemik Boris Tammele 10.09.1997, kirja koopia kättesaadav Sisekaitseakadeemia raamatukogus.



## 1.4. Põhikirjast kontseptsioonini

Eesti Sisekaitse Akadeemia (sellise nime sai uus õppeasutus) ajutise põhikirja registreeris Vabariigi Valitsus 15. aprillil 1992 määrusega nr 117.<sup>17</sup> See kehtis kuni 1998. aastani, mil akadeemiast sai Siseministeriumi hallatav riigiasutus ja jõustus uus põhimäärus.

Põhikirjas leidsid kajastamist nii akadeemia tegevusvaldkonnad, milleks on õppe- ja teadustöö ning neid toetav tegevus (artikkel 2), kui ka põhiülesanded (artikkel 3). Erialad, millele spetsialiste ja ametnikke tuli koolitada, olid: „politsei, kinnipidamiskohtade, kohtueelse uurimise- ja päästeametile, piirivalvele, kaitsevägele ning teistele kodanike ja riigi turvalisust kaitsvatele talitustele“. Selles loetelus on esindatud riigikaitse nii tsiviil- kui ka militaartenistused.

Põhikiri reguleeris ühe õppeasutuse elu, kuid ei andnud vastuseid valdkonna haridusküsimustele laiemalt. Neid püstitas elu iga päev ning nendele vastuste otsimine ja leidmine jätkus ka pärast akadeemia asutamist ja töö alustamist. Põhikirjas väljendatud seisukohad vajasisid lahtimõtestamist ja edasiarendamist. Töörühm rektor Eduard Raska juhtimisel, kuhu kuulusid prorektor Ivar Aimre, kolledžite direktorid Endel Hirvlaane, Arno Kelnik, Jüri Saar ja mitmed teised õppejõud, sõnastas Eesti sisekaitsehariduse kontseptsiooni 1993. aastal.<sup>18</sup> Artikli autori teada ei ole seda dokumenti trükitis avaldatud. Et võimaldada asjahuvilistel põhjalikumalt tutvuda Eesti toleaegse haridusmõttega riigikaitse valdkonnas, on kontseptsioon ära toodud käesoleva artikli lisana.

Hiljem täiendas kontseptsiooni E. Raska ja sellest sai tervet sisekaitseharidust ning kogu riigikaitse koolitussüsteemi hõlmav dokument. Põhjalikult käsitleb riigi ja tema kodanike julgeolekut kaitsvate teenistuste väljaõppesüsteemi NATO teadusstipendiumi lõpparuanne, mille ta esitas 1994. aasta mais.<sup>19</sup> Kokkuvõtvalt on selles sisalduvad seisukohad kirjas ajaleheartiklis.<sup>20</sup>

Järgnev ülevaade riigi- ja kodanikukaitse koolituskontseptsioonist toetub põhilselt viimatinimetatud dokumentidele, kuid kasutatud on muidki allikaid.

<sup>17</sup> Eesti Sisekaitse Akadeemia ajutine põhikiri, 15.04.1992, RT 1992, 14, 234.

<sup>18</sup> Eesti Sisekaitse Akadeemia, „Eesti sisekaitsehariduse kontseptsioon“ (1993), kättesaadav Sisekaitseakadeemia raamatukogus.

<sup>19</sup> Raska, „Eesti riigi ja tema kodanike“, *supra nota* 15.

<sup>20</sup> Raska, „Riik ja kodanikud“, *supra nota* 2.

## 2. Riigikaitse koolitussüsteem

### 2.1. Kaitsestruktuurid ja koolitus

Olenevalt sellest, kuidas käsitletakse riigi mõistet, saab erineva sisu ka mõiste riigikaitse. Kui seatakse esiplaanile riik kui ülimumlik süsteem rahva allutamiseks valitseja tahte, on riigikaitse sisuks just selle väärtuse kaitsmine kõigi muude väärtuste, näiteks üksikisiku ja rahva vabaduse ohverdamise hinnaga. Kui aga lähtutakse eeldusest, et riik peab teenima inimest, nii üksikisikut kui ka rahvast, tuleb riigikaitset määratleda kui süsteemi iga üksiku inimese ja kogu rahva turvalisuse ja kollektiivse julgeoleku tagamiseks.<sup>21</sup> Koolitussüsteemi kaudu toimub kaitsestruktuuride ettevalmistamine üht või teist tüüpi riigikaitseks.

Riikides, kus kaitsestruktuurid on välja kujunenud, taastoodavad nad end koolituse kaudu vana harjumuspärase malli järgi, sest kõik valdkondlikud koolitussüsteemid on määratletud oma valdkonna sisu ja vormi läbi.

Riigi kaitsestruktuur jaotatakse kontseptsioonis tsiviil- ja militaartenistusteks. Tsiviilteenistuste hulka kuuluvad politsei, kohtueelne uurimine selle mitmesugustes vormides, kriminaaltäitev- ehk korrektsiooniteenistus, päästeteenistus, teenistused, mis on seotud tolli- ja piirirežiimi tagamisega. Militaartenistuste hulka loetakse kaitseväge koos kodanike vabatahtliku kaitseorganisatsiooni – Kaitseliiduga, samuti valdavalt politseiliste funktsioonidega sisekaitseüksused, mis praeguseks on likvideeritud.

Iseseisvuse taastanud Eesti oli riigi- ja kodanikukaitse seisukohalt unikaalses olukorras – oma kaitseväge polnud, politsei ja teised sisekaitsestruktuurid olid küll olemas, kuid polnud kindlust nende lojaalsuses uuele riigikorrale ja vastavuses demokraatliku õigusriigi nõudmistele. Valdkonna koolitusasutusi, mida üle võtta, sama hästi kui polnud. Võib öelda, et Eesti haridussüsteemis puudus riigikaitse haridus.

Niisugune olukord andis võimaluse mõjutada aktiivselt loodavaid kaitsestruktuure soovitud suunas läbi kindla kontseptsiooni järgi toimuva koolituse. Koolitussüsteemi vaba ja riigi juba toimivatest struktuuridest suhteliselt sõltumatu arendamise kaudu on võimalik viia kaitsestruktuuridesse põhimõttelisi uuendusi demokraatlike printsiipide vaimus.<sup>22</sup> Seega osutus riigi- ja kodanikukaitse koolitussüsteemi loomine taasiseseisvunud Eestis väga tähtsaks ja täiesti iseseisva funktsiooniga ülesandeks demokraatliku õigusriigi ülesehitamise üldises kontekstis.

<sup>21</sup> Raska, E., „Sisejulgeolek ja turvalisus. Probleemi sotsiaalne kontekst“, 6 *Sisekaitseakadeemia Toimetised* (2007), lk 21–38, lk 22.

<sup>22</sup> Raska, „Eesti riigi ja tema kodanike“, *supra nota* 15, lk 7.

Kontseptsiooni eesmärk oli luua professionaalselt kõrgetasemeline, kuid samal ajal ökonoomne kaitsehariduse süsteem rahvusliku haridussüsteemi iseseisva osana. Süsteem pidi täielikult rahuldama riigi vajadused kaitseteenistuste isikkoosseisu komplekteerimisel ja olema võimeline enese taastootmiseks ning kvalitatiivseks arenguks.

## 2.2. Ülesehitus

Riigi- ja kodanikukaitse koolitussüsteemina mõistetakse mitmeastmelist treeningukeskuste ja õppeasutuste võrku, mis võimaldab erialast väljaõpet rahvusvaheliselt tunnustatud haridusstandardi kõigil tasemetel. Nagu kaitsestruktuur nii ka koolitussüsteem jaotatakse kaheks suhteliselt iseseisvaks allsüsteemiks – peamiselt sisekaitsele orienteeritud tsiviilohvitseride väljaõpe ja kaitseväge militaarohvitseride koolitus. Tsiviilohvitseridena käsitletakse tsiviilteenistuste ametnikke ja militaarohvitseridena militaarteenistuste ametnikke. Seejuures Eestisuguse väikeriigi kaitsestruktuuris kuulub sisekaitseteenistustele kaalukas kui mitte domineeriv roll, sest nende isikkoosseis ületab mitmekordselt kaitseväge oma.

Niisugune jagunemine ei ole absoluutne, vaid eesmärgiks on tsiviil- ja militaarohvitseride teoreetilise väljaõppe ning professionaalse treeningu võimalikult laiaulatuslik kokkusulatatamine riigi- ja kodanikukaitse üldistes huvides. Selle realiseerimiseks on mõistlik koolitussüsteem üles ehitada spetsialiseeritud koolitusasutuste kooslusena, mida integreerivad ühtne koolitusfilosoofia, koordineeritud õppekavad ning osaliselt kattuv õppejõudude ja instruktorite koosseis. Süsteemi kõrgemaks lüliks ja ühtlasi teoreetiliseks ning metodoloogiliseks juhtivaks keskuseks on riigi- ja kodanikukaitsealast akadeemilist haridust andev kõrgkool oma funktsionaalselt määratletud erialakolledžitega.

Koolitussüsteemi sellist struktuuri pidasid kontseptsiooni autorid Eesti jaoks optimaalseks, sest see lubas kõige täielikumalt ära kasutada tagasihoidlikku koolitusressurssi, olgu siis kas tehnilisi seadmeid, laboreid, õppemetoodilisi materjale või õppejõude ja instruktoreid. Seda eriti akadeemilise hariduse tasemel.

Koolitussüsteemi ülesehitamisel tuleb lähtuda ühelt poolt võimalikest ohuallikatest ja teiselt poolt olemasolevatest ressursidest. Kontseptsiooni kohaselt on peamised ohud, millega Eesti riik ja rahvas praegu ja lähitulevikus arvestama peavad, siseriiklikud ohuallikad eeldusel, et nendega manipuleeritakse piiri tagant.<sup>23</sup> Sellest tulenevalt peab koolitussüsteem tervikuna, nagu ka iga tema element, seadma esiplaanile siseriiklike ohuallikate paralüüsimise teooria ja

<sup>23</sup> *Ibid*, lk 18.

praktika. Sisekaitsehariduse osa on kontseptsioonis põhjalikult lahti kirjutatud kuna põhiautor Eduard Raska oli just selle valdkonna spetsialist. Seevastu koolitussüsteemi militaarpoolt on käsitletud võrdlemisi üldiselt ja skemaatiliselt.

### 3. Koolituse põhiprintsiibid

Demokraatlikus õigusriigis on kõik kaitsestruktuurid üles ehitatud toetudes rahva täielikule usaldusele ja nii peab olema rajatud ka vastav koolitussüsteem. Selleks on vaja eelkõige:

- ▶ avada koolitussüsteem kõigile kodanikele, kes füüsiliselt ja vaimselt on võimelised teenima kaitsestruktuurides;
- ▶ hoida koolitussüsteem, nagu ka kaitsestruktuur tervikuna, sõltumatusena poliitilistest mõjutustest;
- ▶ integreerida koolitussüsteem rahvuslikku haridusse viimase võrdväärse elemendina;
- ▶ tagada pakutava hariduse sisuline konkurentsivõime ja vastavus rahvuslikus hariduses kehtivatele haridusstandarditele;
- ▶ võimaldada õppuritel (kadettidel ja üliõpilastel) osaleda koolituse sisu (õppekavade) ja vormi kujundamises ning kontrollis nende tegeliku eluviimise üle.

Need on kõige olulisemad põhiprintsiibid, kuid nendega ei ammendu koolitussüsteemi demokraatliku korraldamise kogu filosoofia.

Et riigi- ja sisekaitse koolitussüsteem oleks konkurentsivõimeline tsiviilharidusega, peab ta olema avatud ja atraktiivne intellektuaalselt võimekatele noortele. Seepärast ei tohi seada riigikaitsele kõrgharidusele juurdepääsuks kitsendavaid tingimusi, nagu näiteks nõuda eelnevat kaitseväe ajateenistuse läbimist või ametikooli lõpetamist. Need võivad olla soodustavateks, kuid kindlasti mitte takistavateks teguriteks kõrgkooli astumisel.

Kontseptsiooni autorid mõistsid, et Eesti riiklik iseseisvus ja vastupanuvõime välisagressioonile sõltub sellest, kas ja mil määral suudame integreeruda rahvusvahelistesse julgeolekustruktuuridesse. Eeldused selleks tuleb luua koolitussüsteemi kaudu.

Akadeemia üks põhiülesanne on aidata kaasa Eesti integreerimisele Euroopa ja maailma õigus- ja korraaitsesteemidesse. Selle nimel on juba loodud ja arendatakse edasi koostöösidemeid Skandinaaviamaade, Saksamaa, teiste Euroopa riikide, samuti Ameerika Ühendriikide ja Kanada analoogiliste koolitusasutustega. Traditsiooniliseks peab saama õppejõudude ning üliõpilaste vahetamine, stažeerimine ja praktika välisriikides.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Raska, E., „Eesti Sisekaitse Akadeemia“, 1 *Juridica* (1993), nr 1, 18–19, lk 18.

Riigikaitse haridussüsteemi loomisel ja väljaarendamisel võib Eesti toetuda välisabile. Paraku on välisabi tahes-tahtmata ajutise iseloomuga ja suhteliselt piiratud mahuga. Sellepärast tuleb see ära kasutada kodumaise koolitussüsteemi aluste loomiseks, st vastava koolituspotentsiaali loomiseks teaduslik-pedagoogilise personali ja õpetehnoloogia näol.

## 4. Eesti Sisekaitse Akadeemia

### 4.1. Õiguslik staatus

Ajutise põhikirja kohaselt oli akadeemia riiklik kaheastmelist kõrgharidust andev õppeasutus, mis valmistas ette korra- ja riigikaitse spetsialiste ja ametnikke. Esimesel astmel antakse 3–4 aastaga rakenduslik kõrgharidus, mis võimaldab töötada omandatud erialal spetsialistina või keskastme ametnikuna. Teisel astmel antakse 1–2 aastaga diplomeeritud kõrgharidus, mis võimaldab töötada peaspetsialisti, vanemametniku või tippjuhina. Õppetöö esimeselt astmelt teisele astmele ülemineku tingimuseks pidi olema üldjuhul praktiline töö akadeemias õpetatavatel erialadel.

Eesti Vabariigi haridusseaduse kohaselt, mis hakkas kehtima kaks nädalat enne akadeemia asutamist, ongi ülikooliharidus Eestis kaheastmeline. Esimese astme lõpetanu – diplomeeritud spetsialist, teise astme lõpetanu – magister või doktor.

Seega võis akadeemiat pidada põhikirja järgi ülikooli tüüpi õppeasutuseks, kuigi alles käivitusjärgus olevaks. Selline haridusmudel vastas täiesti Bologna deklaratsioonile.

Kirjas Ülemnõukogu esimehele A. Rüütlile ja juhatajale Ü. Nugisele ning valitsuse esimehele T. Vähile 06.07.1992. aastal palus rektor E. Raska toetust Eesti Sisekaitse Akadeemiale spetsialiseeritud ülikooli õigusliku staatuse andmiseks: „Akadeemia tuleb algusest peale statueerida ning üles ehitada spetsialiseeritud ülikoolina nagu seda juba on pedagoogikaülikool, tehnikaülikool ja teised spetsialiseeritud kõrgharidust andvad õppe- ja teadusasutused.“<sup>25</sup> Ühtlasi taotles ta akadeemia finantseerimist riigieelarve eraldi realt. Finantseerimine läbi kultuuri- ja haridusministeeriumi viis vahendite võrdsustavale jaotamisele kõrgkoolide vahel, mistõttu kannatasid akadeemia kui uue kõrgkooli huvid. Akadeemia kulutused tänu erialade spetsiifikale erinesid tunduvalt teiste koolide omadest.

Omaette seadust oli vaja, et ületada sõjaväestatud kodukorra, erinevate tsiviil- ja militaaralade koosõppe ja reservohvitseriõppega seotud probleeme. Samuti ka ametkondliku alluvuse lahendamiseks. Funktsionaalselt ei sobinud ta kultuuri-

<sup>25</sup> Kirja koopia on kättesaadav Sisekaitseakadeemia raamatukogus.

ja haridusministeeriumi alluvusse, kus ta oli asutamisest kuni 1. juulini 1995, mil viidi siseministeeriumi haldusesse. Ametkondadevahelise õppeasutusena koolitas ta spetsialiste sise-, justiits-, kaitse- ja rahandusministeeriumile. Kõigis neis oli oma ametkondlik spetsiifika, erinev organisatsioonikultuur, palgaskaala ja soodustused. Allutades akadeemia ühele neist, tähendas ülejäänute eiramist. Väljapääsuks oleks olnud otseallumine Vabariigi Valitsusele, mis oleks aga suurenandanud valitsuskulusid.

Kontseptsiooni autorite arvates ei saanud riigikaitseharidus kui institutsionaliseeritud süsteem kujuneda juhuslike subjektiivsete arvamuste ning taotluste pinnal, vaid pidi rajanema kindlal kontseptuaalsel alusel, mis on igati läbi kaalutud ja riiklikul tasemel aktsepteeritud. Kuna tegemist on riigiehituslikult tähtsa valdkonnaga, mis pealegi nõuab palju ressursse, tuleks riigikaitse hariduse põhimõtted ning korraldus esitada kinnitamiseks Riigikogule.

Valitsuse 1993. aasta korraldusega nimetati akadeemia rakenduskõrgkooliks, mis tähendas kraadiõppe keeldu. Õiguse teise astme kõrghariduse andmiseks ehk kraadiõppeks sai akadeemia uuesti 2009. aasta septembris, kui algas sisejulgeolekualane magistriõpe. Esimesed akadeemia oma magistrid lõpetasid 2011. aasta juunis.

## 4.2. Õppe teaduspõhisus

Sisekaitseteenistuste efektiivne tegutsemine ei ole mõeldav ilma valdkondlike süva- ja rakendusuuringuteta ning rahvusvahelise infovahetusega. Nende teostatjana ja teadusliku uurimise keskusena nägid kontseptsiooni autorid eelkõige akadeemiat.

Ajutise põhikirja kohaselt olid akadeemia ülesanneteks teadustöö arendamine korra- ja riigikaitse- ning akadeemias õpetatavates valdkondades. Samuti õppejõudude ja teadlaste ettevalmistamine akadeemiale ning teistele korra- ja riigikaitsealast koolitust andvatele asutustele. Teadustöö integratsioon õppetööga tuli tagada õppejõudude ja üliõpilaste osalemisega teadustöös ning teadurite osalemisega õppetöös.<sup>26</sup>

Koolitussüsteem, mis ei tugine teadusele, kas sureb peagi välja või kujuneb pelgalt praktilise kogemuse uutele põlvkondadele ümberkantimise institutsiooniks. Just teadusele pidi tuginema õppejõudude ettevalmistamine akadeemiale ja teistele korra- ja riigikaitsealast koolitust andvatele õppeasutustele.

---

<sup>26</sup> Eesti Sisekaitse Akadeemia ajutine põhikirja, *supra nota* 17, artikkel 80.

Rektor E. Raska algatusel hakkas akadeemia juba 1993. aastal välja andma oma toimetisi, milles said teadustööde avaldamisvõimaluse akadeemia õppejõud ja teadurid. Tema rektoriks oleku ajal ilmus 5 toimetiste numbrit, milles ta ise oli üks viljakamaid autoreid.

Toimusid rahvusvahelised teadusseminarid ja -konverentsid kasvatusteaduste, õigussotsioloogia, kriminoloogia, kriminaalhoolduse, rahvusliku julgeoleku jm valdkondades. Toimusid ka kolm üliõpilaste teaduskonverentsi aastatel 1996–1998.

### 4.3. Hariduse sisu

Akadeemia esimeseks põhiülesandeks sai „humanistliku maailmakäsituse, arenenud kodanikutunde ja põhjalike erialaste teadmistega spetsialistide ja ametnike koolitamine Eesti politseile, kinnipidamiskohtade, kohtuelse uurimise- ja päästeametile, piirivalvele, kaitseväele ning teistele kodanike ja riigi turvalisust kaitsvatele talitustele“.<sup>27</sup>

Selle eesmärgi saavutamiseks oli kõigis õppekavades lisaks erialaõpetusele sotsiaal- ja käitumisteadused, riigi- ja kodanikuõpetus, majandusteadus, õigusteadus, üld- ja eripsühholoogia, võõrkeeled, pedagoogika ja andragoogika, kehaline ja sõjaline kasvatus (subordineeritud tegutsemine ja relvakasutamise treening). Ei puudunud ka sellised õppeained nagu filosoofia, eetika, esteetika, loogika, käitumiskultuur, kõne- ja esinemiskunst ning kultuurilugu. Oma panuse andsid õppekava väliselt sotsiaalhariduse keskuse egiidi all tegutsenud laulukoorid, rahvatantsurühm, peotantsukursused, kunstiring, malering, akadeemias regulaarselt korraldatud kunstinäitused jm.<sup>28</sup>

### 4.4. Sõjaväestatus

Eestis kehtiva totaalkaitse printsiibi kohaselt on sisekaitseteenistused riigi kaitsejõudude osa. Valdavas enamuses on sisekaitseteenistujad relvakandjad. Relva kasutamiseks vajalikud teadmised ja oskused tuleb neile anda nii õppe-treeningtöö kui ka vastava kasvatusel abil, mis on lähedane sõjaväelisele. Seega on tsiviilohvitseride koolitamine sõjaväestatud režiimil õigustatud. Kontseptsiooni kohaselt oli akadeemias rektori käskkirjaga kehtestatud sõjaväestatud kodukord, mis eristas teda teistest kõrgkoolidest. Õppetöö ja olme olid korraldatud kaitseväge määrustike järgides. Üliõpilasi nimetati kadettideks, nad kandsid õppetöö ajal kaitseväge välivormi, täitsid subordinatsioonireegleid ja taotlesid (reserv)ohvitseri auastmeid.

<sup>27</sup> *Ibid*, artikkel 3.

<sup>28</sup> Aimre, I. ja Mesila, T. (toim), *Eesti Riigikaitse Akadeemia 1992–1998* (Tallinn: Eesti Riigikaitse Akadeemia kirjastus, 1998), lk 42–43.

Akadeemia meesüliõpilased (va kaitsekolledži kadetid) tegid erialase õppetöö kõrval läbi täieliku reservohvitseri 320 tunnise väljaõppekursuse, millele lisandus praktiline treening. Sõjaväelisi distsipliine (riviõpe, kaitseväe määrustikud, laskeasjandus, taktika, topograafia, pioneeriasjandus jm) õpiti I ja II kursusel põhiliselt laupäeviti. Pärast III kursuse lõpetamist toimus suvevaheajal sõjaväelaager, kus tulevased reservohvitserid omandasid praktilisi oskusi. Kursuse lõpetanud pidid olema võimelised juhtima jalaväe rühma. Akadeemia esimese kolme lennu üliõpilased tegid selle kursuse läbi. Vabariigi president andis 180-le esimese ja teise lennu lõpetajale lipniku sõjaväelise auastme.

Naisüliõpilased võisid reservohvitseri väljaõppe läbi teha vabatahtlikult. Mitmed neist kasutasid seda võimalust ja edukalt.

Vabariigi Valitsuse määrusega nr 299, 15.10.1992 loeti üliõpilaste õppeaeg akadeemias ja ohvitseri koosseisulisel kohal teenimise aeg võrdseks tegevteenistusega Eesti kaitseväes. Sama määrusega loeti akadeemia juhtkond, spetsialistid, õppejõud ja üliõpilased Eesti kaitsejõudude reserviks, keda vajaduse korral võis rakendada siseministri alluvuses tegutseva iseseisva sisekaitseüksusena.<sup>29</sup> Valitsuse korraldusega moodustati Eesti Riigikaitse Akadeemia õppepataljon septembris 1996.

Seega ei olnud üliõpilastel vaja läbi teha ajateenistust. Selline kord kehtis kuni 1. jaanuarini 2000. aastal immatrikuleeritud üliõpilaste kohta.

Kontseptsiooni autorite arvates pidi Eestis, nii nagu Soomes ja mõnedes teistes riikides, kehtestatama kord, mille kohaselt kõrgemate riigiametnike kohtade täitmise eeldusena peaks kandidaadil olema reservohvitseri auaste.

---

<sup>29</sup> Määruse selle punkti tühistas valitsus 1998. aasta juunis kui akadeemia nimetati ümber Sisekaitseakadeemiaks.



## Kokkuvõte

Kõrgkooli loomine on suur, keerukas ja aeganõudev protsess. Eriti veel kui on tegemist nii unikaalse õppeasutusega, kus õpivad koos militaar-, paramilitaar- ja tsiviilerialade üliõpilased. Igal ametkonnal, kus kooli lõpetajad tööle pidid asuma, oli oma nägemus valdkonna koolituse sisust, kooli sisekorrast, õppuri staatusest jne. Läks vaja palju sihikindlust ja visadust, et neid seisukohti ühtlustada ja toimiv erialakolledžite kooslus luua. Tuli teadlikult eirata traditsioonilisi lähenemisviise ja harjumuspäraseid mudeleid.

Meenutustes Sisekaitseakadeemia 15. aastapäevaks kirjutas esimene rektor Eduard Raska:

Seepärast tuli akadeemia loomisel 1991. aastal alustada sõna otseses mõttes nullist: koostada väikeriigile jõukohane koolitusala arendamise kontseptsioon, määratleda akadeemia koht ja ülesanded selles, leida võimekad inimesed kavandatu elluviimiseks ning seada akadeemiale kui koolitusala alusinstituutsioonile riigi ja rahvuse julgeoleku tagamise üldise eesmärgi kontekstis põhjendatud arenguülesanded ja kriteeriumid.<sup>30</sup>

Kõigi nende ülesannetega toimetulemiseks nappis aega, sest iseseisev kaitsestruktuure vajav riik oli olemas. Seetõttu toimus nende ülesannete lahendamine mõneti ebaloogilises järjestuses. Kool asutati ja põhikiri kinnitati enne kui valmis koolitusvaldkonna kontseptsioon. Praktiline tegevus ennetas mõnigi kord teoreetilise mõtte, kuna elu oma kiiret lahendamist vajavate probleemidega surus peale. Võib öelda, et akadeemia ja tema loomise kontseptsioon valmisid suures osas üheaegselt.

Esialgse kontseptsiooni mitmed põhiprintsiibid nagu koolitussüsteemi demokraatlik korraldus, süsteemsus, avatus, sünergia erinevate erialade kooskoolitamisest, õppetöö teaduspõhisus, rahvusvaheline koostöö jt on säilinud tänapäeva akadeemias. Suurimaks muutuseks on militaarhariduse eraldumine, reservohvitseriõppe lõpetamine ja sellest tulenev loobumine sõjaväestatud kodukorrast 1998. aastal. Nende muutustega sai akadeemiast sisejulgeolekuvaldkonna kõrgkool, kus toimub õppetöö kutse-, kõrg- ja magistrihariduse tasemel ning teadus- ja arendustegevus.

Akadeemia näol on loodud heal tasemel, omanäoline, tugeva organisatsiooni- kultuuriga<sup>31</sup> kõrgem paramilitaarne õppeasutus, mille tegutsemismudel pälvib laialdast huvi ja mis hetkel ainsa kõrgkoolina Eestis omab kõrgeimat rahvusvahelist institutsionaalset akrediteeringut.

<sup>30</sup> Angelstok, *Sisekaitseakadeemia, supra nota* 11, lk 6.

<sup>31</sup> Roots, H., *Organisatsioonikultuuri tüübid* (Tallinn: Sisekaitseakadeemia kirjastus, 2002), lk 183–187.

## Summary

### **The Concept of the Estonian Academy of Security Sciences**

The establishing of the Estonian Academy of Security Sciences (EASS) in 1992 after the Republic of Estonia regained its independence was a complicated process. There was no military or paramilitary educational institution in Estonia to take over. The EASS was established to educate and train officers for the defence forces, police, customs, border guard, correction and rescue services. The concept for training military, paramilitary officers and civil servants at the same academy was quite unusual but had certain advantages such as the effective use of limited material and personal resources. As all officers are graduates of the same academy, it also helped to build better cooperation avoiding any rifts or divisions that could occur among the services. The defence college and military training were separated from the Academy in 1998 but all the specialists in internal security and law enforcement continue training in EASS.

The role of EASS is to set a foundation for research and training activities in the field of internal security, to develop it to the levels of European standards and to make it suitable for a contemporary democratic state based on the rule of law.

All the curricula, including the graduate program of internal security at the Master's level and EASS as an institution, have successfully passed the accreditation process and were positively evaluated by foreign experts and the Estonian Higher Education Quality Agency.

EASS is a unique phenomenon in the state's educational system, an institution of professional higher education with a strong organisational culture whose operating model has created great interest.

*Feliks Angelstok*  
Estonian Academy of Security Sciences  
Kase 61, Tallinn, 12012, Estonia  
E-mail: feliks.angelstok@sisekaitse.ee  
Tel: + 372 696 5450

## Eesti sisekaitsehariduse kontseptsioon

### Sissejuhatuseks

50 aastat võõrriigi okupatsiooni likvideeris Eesti Vabariigis eksisteerinud politsei jt riigiteenistuste väljaõpetussüsteemid, püüdis kustutada seda rahva mälust ja rajas impeeriumile vajaliku koolituse osised ning eraldas meid Euroopa ja maailma vastavast kogemusest.

Meie praegune sisekaitsealane olukord on mitmeti sarnane Eesti Vabariigi sünniaegadega 1920-ndate aastate algul - puudus koolitussüsteem ja tööle võtmisel polnud võimalik mingit haridustsensust kehtestada. Näiteks, politsei haridus algas 1921. a politseikursustega ja 1925. a alustas tööd politseikool. Hiljem kujuneb välja kaheastmeline politseikoolitus – madalam ja kõrgem klass. Kogu tegevuse jooksul lõpetas kooli ca 1100 politseinikku. 1930-ndatel aastatel hakati nõudma madalama klassi kandidaatidelt vähemalt algharidust (6 klassi) ja kõrgematelt 9 klassi või isegi gümnaasiumiharidust jne.

Eesti Vabariik suutis oma lühikese eksisteerimisaja jooksul luua kõik siseteenistuse süsteemid ja koolitada koostöös välisriikidega ka vajaminevad töötajad.

Käesoleval ajal seisab Eesti rahvas ja riik sama probleemi ees nagu 75 aastat tagasi – luua oma, kaasaja nõuetele vastav sisekaitse süsteem ja hakata sellele koolitama kaadrit.

Sisekaitse haridussüsteemi üheks põhimõtteks on õppurite üldharidusliku ja kutsealase ettevalmistuse integratsioon, nende üldintellektuaalne arendamine paralleelselt kutseõppega humanistlikul tasandil. Sellest tulenevalt eeldab kaas-aegne sisekaitse koolitus selleks eraldi loodud ning tehniliselt varustatud koolitusasutuste olemasolu. Samas peavad need koolitusasutused võimaldama sisekaitsealast eriharidust kõigil nõutavatel haridusastmetel alates esmatasandi ametikoolitusest kuni doktoriõppeni välja.

Eesti Vabariigi tee nende põhimõtete realiseerimisel saab olema kõigi materiaalsete ja vaimsete ressursside koondamine ja ökonoomne kasutamine – ühtse sisekaitse õppesüsteemi loomine ja selle kõrgemas astmes, Eesti Sisekaitse Akadeemias, erinevate õppesuundade ja haridusastmete ühendamine.

Üks sisekaitse haridussüsteemi loomise variant on esitatud järgnevas kontseptsioonis. Tööd kontseptsiooni kallal juhtis ESA rektor E. Raska. Töörühmas osalesid prorektor I. Aimre, kolledžite direktorid E. Hirvlaane, A. Kelnik, J. Saar ja õppekursuste ning õppetoolide juhatajad, õppejõud.

## I Kontseptsiooni üldalused

### 1. Sisekaitsehariduse mõiste

Sisekaitse on üldmõiste tähistamaks riigiteenistusi, mis apelleerides riiklikule sunnile ja omades seadusega sätestatud piirides volitusi sunni rakendamiseks kaitsevad põhiseaduslikku riigikorda, valvavad avaliku korra nõuetest kinni pidamise järele ning loovad üldise ja personaalse turvalisuse. Üldtuntud sisekaitse teenistustest nimetagem siinkohal politseid ning kohtueelset uurimist selle mitmesugustes vormides, kriminaaltäitev- ja rehabilitatsiooniteenistust (ehk korrektsiooniteenistust), päästeteenistust, teenistusi, mis on seotud tolli- ja piiri-režiimi tagamisega. Oma põhifunktsioonide kaudu kuulub sisekaitse riigikaitse üldstruktuuri, mistõttu sisekaitse isikkoosseis moodustab osa kaitsejõududest. Väärrib märkimist, et väikeriigi oludes nimelt sisekaitsele kuulub nii arvuliselt kui ka tähtsusest domineeriv roll kaitsejõududes.

Töö sisekaitstes on spetsiifiline ja seotud kõrgendatud vastutusega. Erinevalt riigi teistest (tsiviil)teenistustest töötab sisekaitse valdavalt

- ◆ ekstreemsituatsiooni ja pideva valmisoleku olukorras,
- ◆ vahendite ning meetoditega, mis kätkevad ohtu nii teenistujate endi kui ka ümbritsevate inimeste elule ja tervisele,
- ◆ (pideva) ajadefitsiidi tingimustes, mis on esile kutsutud lahendatavate ülesannete endi iseloomust ja arengust.

Nimetatud iseärasused sisekaitseteenistuste töös esitavad siin rakendatud spetsialistidele ja ametnikele kõrgendatud üldisikuliselt ning professionaalseid nõudeid, mida peab silmas pidama ka sisekaitsehariduse korraldamisel. Sisekaitse teenistuja peab:

- ◆ olema vaimselt ning füüsiliselt suuteline taluma ning neutraliseerima töö-situatsioonist lähtuvaid stressifaktoreid,
- ◆ isikliku siseveendumuse tasemel mõistma oma töö valdavalt humanistlikku rolli ühiskonnas ning vastavalt sellele kasutama temale seadusega antud sunnijõudu,
- ◆ suutma operatiivselt ja adekvaatselt reageerida situatsiooni arengutele, olema võimeline kooskõlastatud ning subordineeritud tegutsemiseks sisekaitse eri organisatsioonilistel tasanditel ning struktuurides (alates esmastest töögruppidest ja lõpetades rahvusvahelise koostööga).

Sisekaitse teenistuja peab olema: kõrge intellektiga, füüsiliselt arenenud, laia silmaringiga mitmekülgsest arenenud inimene, kes põhjalikult tunneb oma tööd (nii teoreetilises plaanis kui ka praktiliste oskuste ja vilumuste tasandil) ja oskab juhtida oma alluvate tegevust ning allub ise vastuvaidlematult teenistusliku dissipliini ja subordinatsiooni reeglitele.

Nimetatud tunnusjoontega spetsialiste peabki kujundama sisekaitseharidus. Meile sotsiaalpoliitiliselt ja kultuuriliselt lähedaste riikide pikaajaline kogemus lubab kinnitada, et sisekaitse töötaja ettevalmistamine üldse (rääkimata juba kõrgeklassilisest spetsialistist) on pikaajaline ning reeglina suuri kulutusi nõudev protsess. Korralikku, kaasaegsetele nõuetele vastavat sisekaitseharidust pole võimalik omandada koolitusasutustes, mis ei ole spetsialiseeritud sisekaitse vajadusi arvestavalt, sest sisekaitseharidus eeldab selleks eraldi loodud ning tehniliselt varustatud koolitusasutuste olemasolu. Need koolitusasutused peavad võimaldama omandada sisekaitsealast eriharidust kõigil nõutavatel haridusastmetel alates esmatasandi ametikoolitusest ja lõpetades doktoriharidusega selles valdkonnas.

Rahvusliku haridussüsteemi teistest valdkondadest (näiteks õigusharidusest) eristab sisekaitseharidust peamiselt see, et siin toimub ühtne protsess – integreerimaks üld- ja erihariduslikku teoreetilist õpet praktilise kutsetreeninguga ning range teenistusliku distsipliiniga koos subordinatsiooni reeglitest lähtuva kasvatusega, mis ühel või teisel kujul haarab endasse kogu sisekaitse isikkoosseisu.

Rahvusliku haridussüsteemi suhteliselt autonoomse allstruktuurina suudab sisekaitseharidus eksisteerida ning ennast taastoota ja kvalitatiivselt uueneda vaid tingimusel, et teda ei käsitata lihtsalt kutseharidusena. Nagu teistegi haridusvaldkondade jaoks, nii ka sisekaitsehariduse toitev allikas on erialane kraadiõpe ja sellega kaasnev teadustöö. Sellepärast just kraadiõppe võimalikult kiire käivitamine loob sisulised eeldused kõrge kvaliteedilise sisekaitsehariduse süsteemi väljaarendamiseks Eestis.

## 2. Sisekaitsehariduse olukord

Kuna sisekaitse on olemuslikult seotud riigi põhifunktsioonide täitmisega, siis arusaadavalt kogu vastav haridus N Liidus oli rangelt impeeriumi keskasutuste kontrolli all ning nende korraldada. Riikluse tunnustest ilmajäetud provintsid ei tohtinud luua sisekaitsealast koolitust andvaid õppeasutusi, samuti mitte kontrollida või suunata oma territooriumil paiknevate asutuste, koolide, väekontingentide jms tegevust. Eesti iseseisvumine suveräänse riigina tõi esile olulise, riikluse stabiliseerimise ning tugevdamise aspektist lausa eluohtliku lünga meie haridussüsteemis. Süsteemselt korraldatud sisekaitsehariduse puudumist ei saa korvata haridussüsteemi teiste lülide kaudu. Samal ajal pole võimalik pikema aja vältel taluda vastava haridussüsteemi puudumist. Kui iseseisvuse esimestel aastatel saab riik tugineda sisekaitseteenistuste vana põlvkonna spetsialistidele, siis iga järgneva aastaga muutub üha tungivamaks vajadus uue, Eesti riigi ja rahva keskse koolitusega sisekaitse spetsialistide põlvkonna järele.

Tänaste tehniliste võimaluste ja tingimuste juures vajab Eesti riik ca 15 tuhat sisekaitse teenustajat, sealhulgas rakendusega politseis 5–7 tuhat, korrektsioonis

1–2 tuhat, päästeteenistustes 2–3 tuhat jne. Teiste riikide aastatepikkune kogemus kinnitab, et sisekaitse efektiivne töö tagatakse siis kui isikkoosseisust ca 2/3 (ehk 65%) moodustab nn reakoosseis, 1/3 (ehk 35%) aga juhtivkoosseis ja spetsialistid. Juhtivkoosseis omakorda peaks jagunema noorem- ja vanemjuhtivkoosseisuks suhtega 2 : 1-le.

Kuna isikkoosseisu kvalitatiivne liigendumine toimub ennekõike hariduslikul alusel (reakoosseisu hariduslik nivoo on esmatasandi ametikool keskariduse baasil, nooremjuhtivkoosseisul vastavalt kõrgem eriharidus koos bakalaureuse akadeemilise kraadiga või ilma selleta, vanemjuhtivkoosseisul magistriharidus), saame siit tuletada sisekaitsealase koolituse orienteeruvad arvnäitajad. Nende väljatoomisel lähtume eeldusest, et isikkoosseisu iga-aastane loomulik kadu (seoses surmaga, pensionile minekuga, töökoha vahetusega jmt) on ca 10%. Hoidmaks sisekaitse isikkoosseisu vajalikku suurusjärgu ja nõutaval haridusliku ettevalmistuse tasemel, tuleks igal aastal võimaldada saada esmatasandi ametikoolitus vähemalt 1000-l isikul, kõrgem eriharidus vastavalt 350-l ning magistriharidus 150-l isikul. Tänapäeva seisuga on tegelikult koolitusvajadusest kaetud vaid tühine osa ning sedagi peamiselt esmatasandi ametikoolituse näol.

### 3. Sisekaitsehariduse arengu eesmärgid ja printsiibid

Peamine sisekaitsehariduse eesmärk on luua sotsiaalselt ning professionaalselt kõrgetasemeline, kuid samal ajal ökonoomne sisekaitsehariduse süsteem rahvusliku haridus- ja koolitussüsteemi iseseisva osana. Selle eesmärgi saavutamiseks tuleb lahendada järgmised ülesanded:

- a) tagada täielikult riigi vajadused sisekaitse teenistuste isikkoosseisu komplekteerimisel,
- b) kindlustada süsteemi taastootmine ja võimalus selle kvalitatiivseks kasvuks,
- c) osaleda ühtses rahvuslikus hariduspoliitikas kooskõlas riiklikult tunnustatud põhimõtetega ning haridusstandarditega.

Sisekaitsehariduse korraldamise põhiprintsiibid on alljärgnevad:

#### 1) Süsteemsus

Nii kasutatavate õppekavade kui ka neid kavasid rakendavate koolitusasutuste võrgu mõttes on sisekaitseharidus terviklik, pidev ja lõpetatud süsteem, kus üksikud elemendid on vastastikku kindlates suhetes ja asendamatud. Seosed elementide vahel on korrastatud nii vertikaalselt kui ka horisontaalselt, mis võimaldab süsteemisest liikumist nii hariduse ühelt astmelt teisele kui ka ühest õppesuunast teise. Süsteemis ei ole hariduslikke tupikuid. Samal ajal iga eraldivõetud haridusaste annab lõpetatud ettevalmistuse professionaalseks tööks mingis sisekaitse valdkonnas.

#### 2) Avatus

Rahvusliku haridussüsteemi autonoomse osana on sisekaitseharidus avatud

kõigile rahvuskultuuri põhiväärtustele ning integreerub nimelt selle kaudu rahvuslikku haridussüsteemi.

### 3) Militaarsus (sõjaväestatus)

Oma valdavas osas puudutab sisekaitseharidus riigiteenistujate relvastatud kontingenti – õigus ja kohustus apelleerida oma igapäevases kutsetöös relvale seab sisekaitse teenistujale kõrgendatud nõuded, milleks tuleb teda ette valmistada erilise õppe- ja kasvatusrežiimi abil. See režiim on lähedane sõjaväestatud (militaarsele) režiimile.

## 4. Sisekaitseharidus kutseharidusena

Õppekavade ja haridusastmete rahvusvahelise klassifikaatori (ISCED) järgi paikneb tänapäevane sisekaitseharidus 4. ja 6. (incl) haridusastme vahel. Sisekaitseharidus tuleb üles ehitada järgmiselt:

- 1) esmatasandi ametikoolitus keskhariduse baasil (4. haridusaste),
- 2) kõrgem eriharidus võimalusega saada ka bakalaureuse akadeemiline kraad (5. ja 6. haridusaste), kestusega 4 aastat,
- 3) kõrgem eriharidus võimalusega saada magistri ja doktori teaduslik kraad või ilma selleta (6. ja 7. haridusaste), kestusega 2 aastat, sellele lisandub 3-aastane doktoriõpe.

Vastavad õppekavad rakendatakse sisekaitse koolitusasutuste hierarhilises süsteemis:

- koolitusasutuste süsteemis eksisteerivad territoriaalselt hajutatud konkreetsete sisekaitseteenistuste (riiklike ametite) regionaalsed õppe- ja treeningukeskused, kus lühikese ajaga antakse teenistusse kandideerijale esmased teadmised ning praktilised oskused tööks sisekaitse organites. Ühtlasi kontrollitakse kandidaadi üldist sobivust tööks sisekaitses. Kursuse edukalt läbinud ja valitud erialale sobiv kandidaat suunatakse õppima
- esmatasandi ametikooli, kus orienteeruvalt ühe aasta jooksul omandatakse reakoosseisule vajalik kutseharidus (4. haridusastme õppekava järgi). Esmatasandi ametikoolid on haruministeeriumide haldusalas;
- kõrgem sisekaitseharidus omandatakse Sisekaitse Akadeemia erialakolledžis. Õppeprotsess akadeemias on korraldatud kaheastmelisena. Esimesel astmel omandatakse nelja aastaga kõrgem eriharidus kas 5. või 6. haridusastme õppekava järgi. Need õppurid, kes pärast akadeemia esimese astme lõpetamist on näidanud oma sobivust tööks sisekaitse vanemjuhtivkoosseisus, võivad jätkata õpinguid:
- akadeemia kõrgemas astmes, kus kahe aastaga on võimalik omandada magistrikraad. Vähem edukad üliõpilased lõpetavad akadeemia kõrgema astme bakalaureuse akadeemilise kraadiga (rakendatakse 6. ja 7. haridusastme õppekavasid).

Doktoriõpe korraldatakse Sisekaitse Akadeemias või välismaistes vastavates õppe- ja teadusasutustes. Nii magistri- kui ka doktoriõpe akadeemias on erialaline ning võimaldab saada filosoofia teadusliku kraadi konkreetsel erialal. Statsionaarne sisekaitseharidus koos praktilise tööga kestab kuni 14 aastat. Ligilähedaselt sama pikk on vastava hariduse omandamine ka meie lähinaabrite (Soome, Rootsi) juures. Kõrvuti statsionaarse õppega toimub pidevalt täiend- ja ümberõpe, mille kaudu laiendatakse kunagi omandatud erialateadmisi ja –oskusi ning tagatakse professionaalsus ametialaste ümberpaiknemiste puhul sisekaitse süsteemis.

## II Sisekaitsehariduse koolitusala ja õppesuunad

### 5. Sisekaitsekoolituse lülitumise eeldused

Sisekaitsehariduses pole üldjuhul eelistatavamad ei reaalsega humanitaarkallakuga põhiõppekool (2. astme keskharidus). Sisekaitsehariduse süsteemi lülitumisel on oluline, et indiviid:

- omaks keskharidust,
- oleks teeninud kaitseväes,
- omaks autojuhiluba,
- tegeleks spordiga ja omaks head vaimset ja füüsilist tervist,
- oleks kohtulikult karistamata (ka perekonnas puuduvad karistatud),
- oleks Eesti Vabariigi kodanik.

### 6. Sisekaitse koolid ja õppesuunad

Sõltuvalt kontseptsiooni üldpõhimõtetest saab selle igas koolitusalas liikuda kõige madalamast kõrgemale, väljumata koolitussüsteemist kui tervikust. Eesti Vabariigi sisekaitse koolide tegelik võrk ei võimalda neid põhimõtteid veel täielikult realiseerida. Järgnevalt on esitatud Eesti sisekaitse koolid ja õppesuunad.

#### 6.1 Politseiharidus

6.1.1. Esmane ettevalmistus: kutsetreening kestusega 2 kuud toimub kolmes piirkondlikus keskses Tallinnas, Tartus ja Kohtla-Järvel. Õppekeskuses kursuse lõpetanud saavad vastava tunnistuse. Neil on õigus osaleda patrullteenistuses ning teistes politsei tööloikudes kõrgema kvalifikatsiooniga töötaja juhendamisel.

6.1.2. Politseikoolid. Väljaõpe üldreeglina neile, kes on saanud esmase ettevalmistuse. Vabariigis on kaks politseikooli:

- Paikuse politseikool – õppeaeg 10 kuud. Lõpetamisel omistatakse kordniku või vanemkordniku kvalifikatsioon;
- ESA Nõmme filiaal – õppeaeg 11 kuud. Lõpetamisel omistatakse noorem-operatiivtöötaja kvalifikatsioon (filiaal töötab 1993. a 01. juulini).



- 6.1.3. Eesti Sisekaitse Akadeemia politseikolledž – õppeaeg esimese astmes 4 aastat. Lõpetanu saab kõrghariduse ja võimaluse omandada bakalaureuse kraad. Teisel astmel (2 a) toimub magistriõpe. Tippspetsialisti ja juhi ettevalmistus. Töötamise järel võimalus jätkata doktoriõppes (3 a).
- 6.2. Korrektsiooniharidus
- 6.2.1. Esmane ettevalmistus – kutsetreening
- Välisvalve valvur – õppeaeg on 40 tundi (1 õ n);
  - Sisevalve kontrolör/järelevaataja – õppeaeg on 80 tundi (2 õ n);
  - Vanglaametnikud ja kasvatajad – õppeaeg on 1002 tundi (25 õ n).
- 6.2.2. Korrektsioonikoolid – puuduvad
- 6.2.3. Eesti Sisekaitse Akadeemia korrektsioonikolledž – õppeaeg esimese astmes 4 aastat. Lõpetanu saab kõrghariduse ja võimaluse omandada bakalaureuse kraad. Teisel astmel (2 a) toimub magistriõpe. Tippspetsialisti ja juhi ettevalmistus. Töötamise järel võimalus jätkata doktoriõppes (3 a).
- 6.3. Piirivalve haridus
- 6.3.1. Esmane ettevalmistus – kutsetreening ja sõjaväeline väljaõpe.
- Remniku keskus – ajateenijate kahekuuline ettevalmistus tööks piiril.
  - Narva-Jõesuus – ajateenijate ühekuune väljaõpe tööks terminalis jms. piirivalve nooremetsialist ja nooremseersant või kapral..
- 6.3.2. Piirivalve kool – Eesti Vabariigi Piirivalve kool (Tallinnas). Piirivalve spetsialistide ja kaadri allohvitseride väljaõpe kestvusega 6 kuud. Edukad lõpetajad saavad n-veebli auastme. Piirivalve spetsialist ja (edukalt lõpetajad) n-veebel.
- 6.3.3. Eesti Sisekaitse Akadeemia kaitsekolledž – piirivalve õppesuund, õpiaeg 4 aastat. Piirivalve keskastme spetsialist või juht. Jalaväe ohvitser. Võimalus omandada bakalaureuse kraad. Teisel astmel (2 a) toimub magistriõpe. Töötamise järel võimalus jätkata doktoriõppes (3 a).
- 6.4. Kohtueelne uurimine
- 6.4.1. Esmane ettevalmistus ja kutseharidus puuduvad.
- 6.4.2. Tartu Ülikooli õigusteaduskond – õppeaeg 4 aastat – jurist.
- 6.4.3. Eesti Sisekaitse Akadeemia uurimiskolledži kohtueelse uurimise õppesuund, õppeaeg 4 aastat. Kõrgharidusega jurist või detektiiv. Võimalus omandada bakalaureuse kraad. Teisel astmel (2 a) toimub magistriõpe. Tippspetsialisti ja juhi ettevalmistus. Töötamise järel võimalus jätkata doktoriõppes (3 a).
- 6.5. Tolliharidus
- 6.5.1. Tollitöötajate kutsetreening töö ja kursustel.
- 6.5.2. Majandustehnikumi tolli eriala, õppeaeg 2 aastat.
- 6.5.3. Eesti Sisekaitse Akadeemia uurimiskolledži tolli õppesuund, õppeaeg esimesel astmel 4 aastat. Kõrgharidusega tollispetsialist ja võimalus omandada bakalaureuse kraad. Teisel astmel (2 a) toimub magistriõpe. Tippspetsialisti ja juhi ettevalmistus. Töötamise järel võimalus jätkata doktoriõppes (3 a).

6.6. Päästeteenistusharidus

6.6.1. Esmane ettevalmistus – tuletõrjajate kutsetreening algab 1993. a kevadel. Kolm piirkondlikku keskust: Tallinn, Tartu, Pärnu.

6.6.2. Päästeteenistuse kool puudub.

6.6.3. Eesti Sisekaitse Akadeemia päästeteenistuse õppesuund, õpiaeg 4 aastat. Võimalus omandada bakalaureuse kraad.

## 7. Täiendus- ja ümberõpe

7.1. Pideva täiendusõppe süsteemi kujundamine 4 tasandil:

- reakoosseis,
- keskastme spetsialistid ja juhid,
- tippspetsialistid ja -juhid,
- õppejõud ja õpetajad.

7.2. Reaspetsialistide täiendusõppe peab toimuma (toimub) ametkondade (ministeeriumidele) kuuluvate ametikoolide juures.

7.3. Kesk- ja tipptaseme spetsialistide ning õppejõudude/õpetajate täienduskoolitus peab toimuma (toimub) vastavat haridust andvate õppeasutuste juures, st valdavalt peab seda funktsiooni täitma ESA. Viimase rolliks jääks ka kogu sisekaitse täiendusõppe metoodiline juhtimine ja koordineerimine.

7.4. Ümberõppe organiseerimine sisekaitse teenistuste seas vajab erinevate ametkondade ühtset lähenemisviisi ja vastavat seadusandlikku baasi.

## 8. Teadustöö

Sisekaitseteenistuste tegevusvaldkonnad (avaliku korra kaitse, päästeoperatsioonide sooritamine, kohtueelne uurimine, kriminaaltäitevteenistus jt) ei ole mõeldavad ilma vastavasisulistele süva- või rakendusuuringute teostamiseta, rahvusvahelise kogemuse hankimise ja evitamise. Teadustöö baasita on mõeldamatu ka kõrghariduse andmine ja magistri- ning doktoriõppe läbimine.

Käesoleval ajal puudub Eestis vastav süsteem ja üksikute alade uurijad on laiali erinevates ametkondade kõrgkoolides. Eestis peavad selliste uuringute põhilisteks keskusteks olema sisekaitseasutused, esmajoones ESA.

## Küberkuritegevusest kui silmale nähtamatust ohust

Evelin Kasenõmm

*Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus, protsessijuht*

**Märksõnad:** *info- ja kommunikatsioonitehnoloogia, küberkuritegevus, andmekaitse, küberturvalisus*

### Sissejuhatus

Informatsioonist<sup>1</sup> kujunes peamine tegur nii majanduses, poliitikas, kultuuris kui ka sotsiaalsetes suhetes juba 1980ndatel, kui teavet ja teadmisi hakati aina enam kasutama (rahvusvahelise) konkurentsieelise saavutamiseks. Infost sai väärtus, mille kogumine, hoidmine ja edastamine digitaliseeriti universaalsel kujul, mis omakorda tingis arvutite ja elektrooniliste teenuste massilise kasutamise ja arendamise.

Viimase viieteist aasta jooksul on info- ja kommunikatsioonitehnoloogia (IKT) revolutsioon märkimisväärselt mõjutanud ning muutnud meie elu ja ühiskonna toimimist. IKT edusammude tulemusel oleme täna soovi korral koheselt ja vahetult ühenduses kogu maailmaga – saame erinevate kommunikatsioonikanalite kaudu suhelda kellega tahame, millal tahame ja kus iganes tahame. Tehnoloogia on muutnud võimalikuks andmete vahetamise maksimaalse kiiruse ja levikuga ning teinud võrdlemisi lihtsaks andmete taasesitamise ja säilitamise.

Nüüd, hämmastava IKT progressi tulemusel, mil andmete mahukad ülevaated on suhteliselt kergesti kättesaadavad ning infoaldamine on kujunenud uueks (virtuaalsel) turul kauplemise ressursiks, millel on oma hind ja väärtus, kaas-

<sup>1</sup> Informatsioon ehk teave põhineb kogutud süstematiseeritud andmetel. Andmete, informatsiooni, teadmise ja tarkuse omavahelisi seoseid kirjeldab DIKW (*Data-Information-Knowledge-Wisdom*) hierarhia. **Andmed** on faktid meid ümbritsevate sündmustest; **Informatsioon** on mingis kontekstis olevad andmed (ehk kes, mida, kus ja millal tegi) ning sageli tihti salvestatud kas dokumentide, e-mailide jt multimeediatena; **Teadmine** on üksikute inimeste kogemustest, mõtetest, arusaamadest, väärtustest ja otsustest, mis on nii iseenda kui eakaaslaste ekspertiisist kui ka informatsiooni (ja andmete) analüüsimise tulemus (ehk kuidas); **Tarkus** on teadmine, mida teha teadmisega, kuidas sünteesida teadmisi ja muuta need inimkonnale kasulikuks (ehk miks).

nevad sellega paratamatult ka uued riskid. Inimeste sõltuvus tehnoloogiast ja internetist on loonud viljaka pinnase uuele arvestatavale üleilmsele ohule – küberkuritegevusele (*cyber crime*).<sup>2</sup> PricewaterhouseCoopersi hiljutise globaalse majanduskuritegude uuringu<sup>3</sup> järgi on küberkuritegevus neljandal positsioonil ning usutakse jätkuvat ohvrite arvu kasvu. Seda kinnitab ka FBI<sup>4</sup> direktor Robert Mueller, kes usub, et küberohust kujuneb number üks oht.<sup>5</sup>

Andmete ja identiteedivargused, tavakasutaja arvuti kasutamine teiste ründamiseks (*Botnet*) ja viirustega teenuste osutamise halvamine on vaid mõned levinumad näited meid ümbritsevatest igapäevastest elektroonse maailma ohtudest.<sup>6</sup> Eesti küberjulgeoleku strateegia järgi on potentsiaalselt kõige suurema kahjulatusega riigi kriitilise infrastruktuuri ja selle infosüsteemide vastu suunatud küberrünnakud<sup>7</sup> (*cyber attacks*), ent suurema osa rünnetest infosüsteemide ja seal paiknevate andmete vastu moodustavad siiski varalise kasu saamise eesmärgil toime pandud kuriteod, mis võivad avalduda nii teenuse osutamise häirimises või teenuse töö katkestamises kui ka andmete konfidentsiaalsuse, tervikluse ja käideldavuse rikkumises.<sup>8</sup> Sisejulgeoleku valdkonna peamiste ohtudena nimetatakse samuti andmemahtude ja kriitiliste andmete käitlemise katkemist, andmekadu ning andmetele konfidentsiaalse ligipääsu rikkumist.<sup>9</sup>

Kahjuks levib arvamus, et küberkurjategijad sihivad ainult suuri korporatsioone ja organisatsioone. Reaalsuses on peamiseks sihtmärgiks just tavalised inimesed, sinu (süle-) arvuti, nutitelefon ning neis sisalduvad andmed, mis kriminaalile on lihtsaim viis soovitud informatsioonini jõudmiseks. Seetõttu on küberohtudest väheteadlikud töötajad, kes elektroonses maailmas levinud vigu teevad, näiteks

<sup>2</sup> **Küberkuritegevus** (*cyber crime*) on kuriteod, mis on pandud toime elektrooniliste sidevõrkude ja infosüsteemide abil või selliste võrkude või süsteemide vastu. Eraldi räägitakse mõistest **küberterrorism**, mis on ettekatsetud ja poliitiliselt motiveeritud rünnak informatsiooni, infosüsteemide ja andmete vastu mingite sotsiaal-poliitiliste eesmärkide saavutamiseks. (FBI)

<sup>3</sup> PricewaterhouseCoopers, „Cybercrime: protecting against the growing threat”, Global Economic Survey (2011), <[www.pwc.com/en\\_GX/gx/economic-crime-survey/assets/GECS\\_GLOBAL\\_REPORT.pdf](http://www.pwc.com/en_GX/gx/economic-crime-survey/assets/GECS_GLOBAL_REPORT.pdf)> (24.11.2012).

<sup>4</sup> Ameerika Ühendriikide Justiitsministeeriumi põhiline juurdlusorgan, Föderaalne Juurdlusbüroo (*Federal Bureau of Investigation*).

<sup>5</sup> Cilley, J., “FBI Says Cyberthreats to Overtake Terrorism as Top Threat”, Bit9, Advanced Threat Protection, <[www.bit9.com/blog/2012/02/01/fbi-says-cyberthreats-to-overtake-terrorism-as-top-threat/](http://www.bit9.com/blog/2012/02/01/fbi-says-cyberthreats-to-overtake-terrorism-as-top-threat/)> (24.11.2012).

<sup>6</sup> International Telecommunication Union, „ITU National Cybersecurity Strategy Guide“ (2011), <[www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/ITUNationalCybersecurityStrategyGuide.pdf](http://www.itu.int/ITU-D/cyb/cybersecurity/docs/ITUNationalCybersecurityStrategyGuide.pdf)> (24.11.2012).

<sup>7</sup> **Küberrünnak** (*cyber attack*) on arvutitevaheline rünnak, mis kahjustab arvuti ja selles sisalduva teabe konfidentsiaalsust (*confidentiality*), terviklikkust (*integrity*), või kättesaadavust (*availability*).

<sup>8</sup> Kaitseministeerium, „Küberjulgeoleku strateegia 2008–2013“ (2008), <[valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/kaitseministeerium/kuberjulgeolek.pdf](http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/kaitseministeerium/kuberjulgeolek.pdf)> (24.11.2012).

<sup>9</sup> Siseministeeriumi valitsemisala infokommunikatsioonitehnoloogia arengukava 2009–2012, Siseministri käskkiri nr 414L, vastu võetud 20.11.2008.

avavad tundmatuid pahatahtlikke linke ja manuseid (*attachment*) või kasutavad nakatunud mälu pulki (*USB-stick*), asutuste suurimaks nõrkuseks ja palhalaste peamiseks orientiiriks.

Tänases mobiilses maailmas on inimene lisaks töökohale kurjategijate sihtmärkiks ka reisides (lennujaamas, hotellis, konverentsil, jm) ja kodus – kus iganes ühendutakse interneti. See tähendab, et kasutaja sülearvutis ja nutitelefoni sisalduvad andmed omavad väärtust olenemata asukohast. Arvestades, et Siseministeeriumi (SiM) haldusalas töötab ühtekokku umbes 9500 inimest, mis moodustab kolmandiku kõigist riigiasutuste töötajatest, kes IT-lahenduste kaasabil ühel või teisel moel osutavad teenuseid kogu Eesti elanikkonnale ja meid külastavatele turistidele, on sisejulgeoleku valdkonna valduses tohtu hulk isikuandmeid ja infot, millest otseselt sõltub Eesti riigi toimimine ja julgeolek ning mida tuleb kõrge teadlikkusega kasutada ja kaitsta. Laiast mõjualast tingitult võib iga haldusala töötaja olla potentsiaalne küberkriminaali sihtmärk.

Tulenevalt küberrünnakute pidevast ja jätkuvast tõusutrendist ning asjaolust, et paljud neist saavad alguse inimlikest eksimustest, kus indiviid teeb või jätab midagi olulist tegemata, on käesoleva artikli eemärk iga lugeja teadlikkuse tõstmine meie igapäevaste tegevustega seotud küberohtudest<sup>10</sup> (*cyber threats*). USA esindaja NATO küberkaitse kompetentsikeskuse juures Kenneth Geers usub, et valvsad ja teadlikud kodanikud küberruumis varitsevatest ohtudest on parim kaitse võitluses küberohtudega.

Artiklis seletatakse lühidalt lahti üldine küberturvalisuse<sup>11</sup> (*cyber security*) terminoloogia koos inglisekeelsete vastetega, keskendutakse tuntumatele küberohtudele ning tuuakse välja lihtsad sammud elektroonses maailmas iseenda, kolleegide ja oma lähedaste kaitsmiseks, samuti, millised on Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse (SMIT) rakendatud meetmed interneti kasutaja aitamiseks nende ohtudega võitlemisel. Autor usub, et mida rohkem mõistetakse, kes ja kuidas meid rünnata võib, seda paremad on meie võimalused turvaliseks tehnoloogiaühvede kasutamiseks.

## 1. Kübermaailma levinumad ohud ja kaitsemeetmed

Kübermaailm on reaalse maailmaga paralleelselt eksisteeriv ja toimiv elektrooniline keskkond. Küberruumi (*cyber space*) moodustavad need miljonid inimesed,

<sup>10</sup> **Küberoht** (*cyber threat*) on pahatahtlik arvutivõrgu või -süsteemi töö kahjustamise või häirimise võimalus. (Oxford Dictionary)

<sup>11</sup> **Küberturvalisus** (*cyber security*) on seisund, mis kaitseb riiki kriminaalse või omavolilise elektrooniliste andmete kasutamise vastu või kasutusele võetud meetmed selle saavutamiseks (Oxford Dictionary).

kes suhtlevad üksteisega arvutite abil ning kogu maailma miljonites arvutites salvestatud info, mis on kättesaadav kommunikatsioonikanalite kaudu.<sup>12</sup> Füüsilise maailmaga võrreldes on küberreaalsuse ohud mitmelgi moel erinevad, neid iseloomustab geograafiliste ja poliitiliste piiride puudumine, tehnoloogiate meetu arenemiskiirus, ohuallikate anonüümsus ja identifitseerimise keerukus, rünnakute suhteliselt väike maksumus ja automatiseeritus.<sup>13</sup>

NATO küberkaitse kompetentsikeskuse teaduri Rain Ottise sõnul on küberrünnete sooritamiseks kümned või sajad inimesed juba jõud, millega saab üht riiki segada ning selleks ei pea olema koertega valvatavat betoonpunkrit, piisab, kui kaks meest istuvad bensiinijaamas või avalikus internetipunktis ühes ja kolm meest teises riigis. Ottise lisab: „Küberkurjategijal pole vaja mingit suurt serveriparki, see on teie või teie väikese õe kodune arvuti, mida ta kasutab.“<sup>14</sup>

Paljud küberrünnakud põhinevad sotsiaalsel sahkerdamisel (*Social Engineering*), kus ründaja teeskleb olevat keegi, keda inimene usaldab, näiteks pank või muu tuntud organisatsioon või isegi sõber. Päriselt kasutab küberkriminaal antud usaldust ning lihtsalt küsib infot, mida ta tegelikult tahab. See on peensusteni lihvitud manipuleerimise ja valetamise kunst, kus sageli oleme ise internetikasutajatena vastutavad endale põhjustatud kahju tekitamises.

Küberrünnakud toimuvad igapäevaselt: näiteks Karspersky Labor pakub reaajas infot maailmas, sh Eestis toimuvate viirusrünnakute kohta.<sup>15</sup> Nende statistikast nähtuvad peamiste küberohtudena erinevate nimedega pahavara<sup>16</sup> (viirused, troojalased,<sup>17</sup> nuhkvara,<sup>18</sup> jne) levik, rämpsposti<sup>19</sup> (*spam*) saatmine ja e-kirja rünnakud ehk andmepüük<sup>20</sup> (*pishing*), aegunud tarkvara haavatavused (*vulne-*

<sup>12</sup> Kukrus, A., „Küberkuritegevuse tõkestamine infoühiskonnas“, 5 *Riigikogu Toimetised* (2004), nr 9.

<sup>13</sup> International Telecommunication Union, *supra nota* 6.

<sup>14</sup> Ottise, R., „Kübersõjas surma ei saa, kuid end kaitsta on raske“, <[www.epl.ee/news/kultuur/kubersojas-surma-ei-saa-kuid-end-kaitsta-on-raske.d?id=51182484](http://www.epl.ee/news/kultuur/kubersojas-surma-ei-saa-kuid-end-kaitsta-on-raske.d?id=51182484)> (24.11.2012).

<sup>15</sup> Taustinfoks, et perioodil märts-oktoober 2011 rünnati SiM haldusala infosüsteeme ja teenuseid 84 erinevast riigist, kokku 1245 korral.

<sup>16</sup> **Pahavara** (*Malware*) tähendab mis tahes kuritahtliku otstarbega tarkvara, nt viirused, ussid, trooja viirused, nuhkvara ja reklaamvara.

<sup>17</sup> **Trooja viirused** (*Trojans*) on pahavara suur alaliik, mille eesmärk on tungida süsteemi ja täita taustal oma kuritahtlik eesmärk (täiendava pahavara allalaadimine, süsteemi tungimine, varjatud sidekanalite loomine jne).

<sup>18</sup> **Nuhkvara** (*Spyware*) on programm, mis kasutab delikaatsete andmete, nt paroolide kättesaamiseks jälgimisfunktsioone ning saadab andmed ründajale. Tavaliselt on nuhkvara seotud tasuta programmidega ning enne selle installimist küsitakse kasutajalt nõusolekut.

<sup>19</sup> **Rämpspost** on paljudele kasutajatele saadetavad palumata sõnumid. Rämpsposti saatmiseks kasutatakse kõige sagedamini e-posti, kuid ka teisi kanaleid: SMS-sõnumid, blogid, internetibrauserid, sotsiaalsuhtluskeskkonnad jne.

<sup>20</sup> **Andmepüük** (paroolipüük). See termin tähendab kuritegelikku tegevust, mille käigus kasutatakse konfidentsiaalse teabe, nt pangakonto numbrid, PIN-koodid jne saamiseks inimeste abi-

*rabilities*), häkkimine<sup>21</sup> (*hackers*) ning sisemised ohud (*internal threats*). PricewaterhouseCoopersi uuring nimetab lisaks andmekao ning nõrkade paroolide ja irdmeedia (*removable media*) kasutamise.<sup>22</sup>

Ühiskonna toimimise üha kasvav sõltuvus internetist ja tehnoloogiast on suurepärase võimalus kriminaalidele kahju tekitamiseks ükskõik millisest maailma punktist. Olukorras, kus arenenud riigid ilma IT-lahendusteta ei toimi, võib rünne riigi infosüsteemide vastu viia lisaks elektroonilise infrastruktuuri hävimisele katastroofini ning riigi toimimise lakkamiseni. Kui traditsiooniliselt käsitleti küberturvalisuse tagamist kui IT probleemi, siis tänaseks on olukord muutunud. Beeri<sup>23</sup> sõnul hõlmab see lisaks IKT-le nii personalijuhtimist (töötajate teadlikkus turvalisuspoliitikatest ja vajalike oskustega spetsialistide olemasolu), õiguslikke aspekte (seadusandluses kehtestatud nõuetele vastavus ja järgimine), füüsilist turvalisust (asukohtade ja IT seadmete kaitse) aga ka turundust (kübernõuetega arvestamine juba uute toodete loomisel).

Kevadisel USA visiidil viitas Eesti president Toomas Hendrik Ilves samuti küberturvalisuse interdistsiplinaarsusele ning deklareeris: „Küberjulgeolek pole pelgalt tehniline nüanss või luure valdkond, see on demokraatliku riigi julgeoleku põletavamaid väljakutseid – olgu selleks siis elutähtsa taristu või intellektuaalse omandi kaitse.“<sup>24</sup> Nii nagu igast internetikasutajast võib kujuneda küberkriminaali sihtmärk, saab meist igaüks ka selle ohjamiseks ja tõkestamiseks midagi ära teha.

Järgnev keskendubki meie igapäevastele tegevustele kübermaailmas, mida pahalased üritavad ära kasutada, kuidas nad seda teevad ning milline on parim kaitse selliste rünnete vastu. Kajastatavate teemade valik pole ammendav, vaid tingitud eelpool loetletud levinumatest küberohtudest: esmalt peamiselt interneti kasutamise erinevad tahud, jätkates andmete kaitsmise ja hävitamise ning lõpetades füüsilise turvalisuse aspektidega.

---

valmidust. Kasutajad suunatakse tavaliselt võltsveebilehele, mis on originaalveebilehe sarnane. Samuti on tuntud **juhtmeta andmepüük** (*Evil Twin*) – pahade kaksikute meetodi kasutamisel luuakse juhtmevaba võrk, mis näeb välja nagu legaalne pakkuja võrk. Saadud andmeid kasutatakse seejärel ebaseadusliku finantstulu saamiseks või muuks pahatahtlikuks otstarbeks.

<sup>21</sup> Terminit **häkker** on aja jooksul erinevalt defineeritud. Mõnedes allikates eristatakse häkkerit ja kräkkerit. Esimene on programmeerija, kes püüab leida turvauuke, ilma neid kuritahtlikul eesmärgil kasutamata, **kräkker** on aga keegi, kelle põhieesmärk on tekitada kahju. Lisaks on olemas termin *häktivism*, mis tähendab poliitiliste ja ideoloogiliste ideede levitamist häkkimise teel.

<sup>22</sup> **Irdmeedia** – arvutiga ühendatavad ja kaasaskantavad seadmed, nagu USB pulgad, mälukaardid, aga ka digitaalne fotoaparaat, nutitelefon, muusikamängija.

<sup>23</sup> PricewaterhouseCoopers, *supra nota* 3.

<sup>24</sup> Ilves, T-H., „Küberjulgeolek vajab samasugust koostööd nagu NATO ühiskaitse“ (2012), <[www.postimees.ee/805364/ilves-kuberjulgeolek-vajab-samasugust-koostood-nagu-nato-uhiskaitse/](http://www.postimees.ee/805364/ilves-kuberjulgeolek-vajab-samasugust-koostood-nagu-nato-uhiskaitse/)> (24.11.2012).



## 2. Interneti kasutamine kaabliga ja traadita

Tehnoloogia kiire arengu tulemusel on mitmedki meie igapäeva tegevused, nagu uudiste lugemine, poodlemine, teenuste kasutamise jpm muutunud virtuaalseteks. Internetist materjalide (*failide*) allalaadimiseks ja muude toimingute tegemiseks kasutatakse veebilehitsejaid (*browsing*). Küberrünnakute katsetamine veebilehitsejate kaudu on väga laia kasutusala tõttu kriminaalidele lihtsaim võimalus oma eesmärkide saavutamiseks ja kahju tekitamiseks.

Tavapäraselt loovad küberkurjategijad vahendid, mis ründavad internetikasutaja veebilehitsejat ning „plahvatades“ asetavad pahavara külastatud lehtedele. Kui kasutaja satub sellisele veebilehele, siis pahatahtlikud tööriistad otsivad veebilehitseja kaudu võimalusi järgmiste rünnakute käivitamiseks. Veelgi enam – kui veebilehitseja on haavatav, annab see kriminaalile võimaluse potentsiaalselt kontrollida kogu kasutaja arvutit.

Paraku puudub lihtne meetod veebilehe ohutuse kindlakstegemiseks, isegi legitiimsed lehed võivad olla nakatunud pahavaraga ning kriminaalide potentsiaalsed tööriistad ründamiseks. Siiski pakub enamik kaasaegseid veebilehitsejaid (nagu Internet Explorer, Mozilla Firefox, Google Chrome) kasutajatele mõningast kaitset, omades nimekirja seaduslikest, aga pahatahtlikest veebilehtedest. Kui kasutaja neile kogemata satub, kuvab veebilehitseja vastavasisulisel hoiatusel sellisel juhul ei tohiks antud lehega ühenduda.

SiM haldusala töötajate turvalise interneti kasutamise tagamiseks korraldab SMIT interneti liikluses pahavara tõrjet, see tähendab, et kõikide kasutajate veebilehtede kasutamist logitakse, toimub pahavara avastamine ja tõrjumine ning pahavara levitavatele lehekülgedele on ligipääs keelatud. Lisaks on plaanis pahavara tõrje juurutada haldusalaüleselt ka krüpteeritud veebilehtedel (alguksiga https), mille osakaal pahavara levitavates lehtedes üha suureneb.

Samuti aitab kasutajat internetis varitsevate ohtude eest kaitsta kõikide allalaeatavate või käivitavate materjalide skaneerimine viirusetõrjega (*anti virus*), sest iga uus programm võib olla nakatunud. See on väga levinud muster, eriti tasuta ekraanisäästjate (*screen savers*) ja mängude puhul. Tihti näib rakendus esmapilgul töötavat ootuspäraselt, ent taustal nakatakse kasutaja arvuti vaikimisi pahavaraga.

Tõhusaim viis arvuti ja andmete kaitsmiseks on alati veebilehitseja viimase ajakohase versiooni kasutamine, minimeerides sellega kurjategijate võimalusi lehitsejate teadaolevate nõrkuste ärakasutamiseks. Samuti ei tohiks igaks juhuks arvutisse paigalda täiendavaid veebilehitseja lisasid (*plug-in, Add-ons*), sest need



muudavad arvuti veelgi kaitsetumaks. Kui lisade paigaldamine on siiski vajalik, tuleb need, nagu veebilehitsejagi, hoida ajakohastena ning alati kasutada viimast versiooni. Viimaks, osad veebilehitsejad võimaldavad kasutajal määrata konkreetsed turvaseaded, sellisel juhul tuleb seda teha kõrgemaile võimalikule tasele, kuigi see võib lõpetada mõnede lehtede töö, pakub see suuremat kaitset võimalike küberrünnete vastu.

Kui alguses oli interneti kasutamine võimalik ainult käsitsi, füüsilise kaabli abil, siis inimeste mobiilsuse kasvades tõusis ka kasutajate vajadus kiirema ja lihtsama internetiga ühendumise järele. Selle tulemusel kujunes 1990-ndatel välja uus traadita tehnoloogia – Wi-Fi, mis võimaldab arvutit ühendada mis tahes võrku ilma juhtmeta, mõnikord küsides sisselogimist või parooli, teinekord mitte. Kuigi kaabliga interneti kasutamine on inimesele ebamugavam, kaitseb see arvutit rohkem pahalaste rünnakute eest, võimaldades kontrollida ja piirata meie võrkudele ligipääsu. Wi-Fi kasutamisega kaasnevad unikaalsed riskid, mis vajavad eraldi tähelepanu ja teadvustamist.

Wi-Fi võimaldab kõiki kasutaja tegevusi võrgus jälgida ja pealt kuulata. Traadita internet on nagu vestlus, iga lähedal asuv inimene saab kinni püüda su tegevuse ja kuulata, mida sa räägid. Seega, avalikes kohtades nagu kohvikud, raamatukogud, lennujaamad, hotellid ja konverentsid, peab olema Wi-Fi kasutamisel eriti ettevaatlik. Turvalisuse tagamiseks tuleb delikaatsete andmete edastamise kindlasti krüpteerida,<sup>25</sup> kasutada veebilehtedele sisselogimist või VPN (*Virtual Private Network*<sup>26</sup>) ühendust.

SMIT-i poolt osutatavate IKT teenuste tarbimiseks Wi-Fi kaudu toimub ühenduvate seadmete identifitseerimine ning üle traadita andmeside kasutamiseks luuakse turvaline kanal, mille kaudu pääseb ligi vaid lubatud enimlevinud ja igapäevastele teenustele (veebilehtede aadressid algusega *http, https*). Samuti toimub SiM haldusala traadita interneti ohutuse tagamiseks töötajate tuvastamine ID-kaardi või parooliga ning Wi-Fi kasutamine logitakse.

Kurjategijad võivad luua võltsvõrkusid sinu tegevuse pealtkuulamiseks ja andmete varastamiseks. Seega avalikes kohtades võib kasutada ainult legaalseid Wi-Fi võrkusid, mis on leitavad vastava (Wi-Fi) märgistuse järgi. Lõpetades traadita interneti kasutamise, peab vastava funktsionaalsuse oma seadmetes välja lülitama tõkestamiseks juurdepääs isiklikele ja tööandmetele ning kaitstes end soovimatu pealtkuulamise ja salajase andmete varguse eest.

<sup>25</sup> **Krüpteerimine** on informatsiooni kaitsmise võimalus, muutes andmed loetamatuks ja kasutamiskõlbmatuks inimesele, kellel puudub vastav võti. Seda nimetatakse ka salakirja tekstiks (*chip-her text*).

<sup>26</sup> **Virtuaalne privaatvõrk** (*Virtual Private Network, VPN*) on privaatne ja turvaline arvutivõrk.

### 3. Kaugtöö ja mobiilseadmete kasutamine

Tehnoloogia arengust tingitud inimeste mobiilsuse kasv võimaldab meil järjest enam teha tööd **kontorist eemal** – (maa-)kodus, teises riigis või teel kuhugi. Ühest küljest loob see nii tööandjale kui töötajale suurema paindlikkuse, ent teisest küljest kaasnevad sellega uued riskid, millele tähelepanu pöörata. Kui kaugtöö on lubatud, tuleb küberrünnakute võimaluste minimeerimiseks ja turvalisuse tagamiseks kasutada ainult tööandja poolt eraldatud töövahendeid koos spetsiaalse seadistusega tagamaks nii operatsioonisüsteemi,<sup>27</sup> tulemüüri (*firewall*) viirusetõrje jt tarkvarade ajakohasuse. Kasutaja kohus on hoolitseda seadmete füüsilise turvalisuse eest, vältimaks mittevõititud isikute juurdepääs (tööga seotud) seadmetele.

SiM haldusalas on kaugtöö võimalik (ehk infosüsteemide/teenuste kasutamine) ainult üle turvalise, krüpteeritud kanali, portaali uks.smit.ee (ehk VPN-i) kaudu, mis kaitseb teenust avalikust võrgust tulenevate rünnakute eest. Küberturvalisuse tagamiseks toimub kõigi kasutajate (ID-kaardiga) tuvastamine ning tegevuste logimine. ID-kaardiga isikute tuvastamine on täiendav kontroll lisaks kasutajanime ja parooli kasutamisele. Kaugtöö teenust saavad kasutada ainult selleks volitatud inimesed, kelle vajadused ja õigused otsustab ning annab töötajale vastav SiM haldusala asutus.

Kaugtöö lahutamatuks osaks on mobiilseadmete nagu nutitelefonid, tahvel- ja sülearvutid, kasutamine, millest on kujunenud võimas vahend inimestevahelises suhtlemises ja info ammutamisel. Lisaks helistamisele kasutatakse nutitelefone järjest enam e-kirjade lugemiseks ja neile vastamiseks, filmide ja videote vaatamiseks, tarkvaraprogrammide (*Appi-de*) allalaadimiseks, pangäulekannete tegemiseks ja paljuks muuks. Kuigi mobiilseadmed loovad suurema vabaduse pääseda huvipakkuvale infole ligi millal ja kus iganes, peab taas arvestama uute turvalisusriskidega.

Sarnaselt tavalisele arvutile võib mobiiltelefonide tarkavara alla laadida ainult usaldusväärsetest allikatest, sest kurjategijad loovad reaalsena näivaid programme, ent tegelikult on tegemist kahjurprogrammidega (*malicious malware*), mis on disainitud enda kontrolli alla võtma kogu kasutaja seadme. Veebipoodidest (*App Store*) tarkvara ostmine peab olema kaitstud parooliga, vältimaks krediitkaardiandmete (mis tihti on vastava kasutajakontoga seotud) omavolilise kasutamise. Nii nagu arvutit, peab ka mobiilseadmeid regulaarselt varundama (*back-up*), kui seadmega midagi juhtub, tagab see andmete säilimise. Samuti tuleb veenduda, et mobiiltelefoni tarkvara, st peamiselt viirusetõrje või tule-

<sup>27</sup> Operatsioonisüsteem on süsteem, mis võimaldab arvuti kasutamist ehk muudab riistvara teiste tarkvaradele/rakendustele kasutatavaks.

müür, on pidevalt ajakohane, sest vananenud tarkvara on küberkriminaalile lihtsamini kasutatav.

SiM haldusalas kehtivad tööülesanneteks kasutatavate mobiilseadmetele järgmised nõuded: seadmetel peab olema turvakoodiga (parool või PIN-kood) kaitstud ekraanilukk, mis rakendub automaatselt, kui seadet pole 5 minuti jooksul kasutatud. Turvakood peab olema raskesti ära arvatav ja vähemalt 6-kohaline. Konfidentsiaalset (ehk juurdepääsupiiranguga) teavet sisaldavaid andmeid võib hoida ja säilitada mobiilseadmetes ainult krüpteeritud kujul. Kui seade on ühendatud arvutitöökohaga (nö lauarvutiga), peavad olema välja lülitatud liidesed (Wi-Fi, Bluetooth, *Infrared Data Association, IrDA*<sup>28</sup>), kui neid ei kasutata parajasti arvutitöökohaga ühendumiseks. Elektroonse turvalisuse tagamiseks peab mobiilseadmetes olema rakendatud automaatne seadme mälu kustutamise protseduur, mis käivitub peale 10. järjestikku valestisestatud parooli.

Lühisõnumite vastuvõtmisel (*texting*) nutitelefoniga varitsevad kasutajat samsugused ohud nagu tundmatute e-kirjade avamisel. Küberkriminaali saadetud lühisõnumi sisuks võib olla palve ühenduda pahatahtliku veebilehega, laadida alla nakatunud tarkvara või saata isiklikku (pangakontode) informatsiooni. Kõrgendatud tähelepanu nõuab ka traadita interneti (*Wi-Fi*), Sinihamba (*Bluetooth*) ja/või infrapunaliidese kasutamine, sest paljud mobiilseadmed ühenduvad neisse võrkudesse automaatselt kasutaja teadmata. Kui vastavaid funktsionaalsusi ei kasutata, tuleb need mobiilseadmetes teadlikult välja lülitada, vältimaks tahtmatut ühendumist või sisselogimist. Lõpuks, kaitsmaks oma mobiilseadet selliste kaotuse või vargusest tingitud võimalike kahjude vastu nagu võõraste isikute juurdepääs kontaktidele, e-kirjadele, piltidele, sotsiaalvõrgustike kontodele, jne, tuleb seadmed kaitsta raskesti arvatava parooliga või krüpteerida, kui seade seda toetab. Samuti kaaluda võimalusel andmete eemal kustutamise (*remote wiping*) funktsionaalsuse sisselülitamisest, mis samuti aitab vajadusel isiklike andmeid kaitsta.

Lisaks internetis lehtede lugemisele, poodlemisele jmt on paljud meist mõne sotsiaalvõrgustiku (*Social Networks*) liikmed. Sotsiaalvõrgustikud (Facebook, LinkedIn, Twitter jt) on üks põnevamaid uusi tehnoloogiad veebis, mis võimaldavad inimestel kontakteeruda üle maailma. Tavaliselt tuleb virtuaalses sotsiaalkommuunis osalemiseks luua omale konto, postitada sinna informatsiooni (iseenda kohta) ning jagada seda oma pereliikmete, sõprade ja kolleegidega. Kuigi igal võrgustikul on erinevad seaded, lubavad kõik kasutajal endal otsustada, millist teavet enda kohta jagada, kui sageli ja kellega.

<sup>28</sup> **Infrapunaliides** (*Infrared Data Association, IrDA*) on juhtmevaba andmesidestandard, infrapunasignaali edastaja ja vastuvõtja.

Informatsiooni vahetamise lihtsus on antud lehtede kasutamise muutunud väga populaarseks ning sageli unustatakse sellega kaasnevad varjuküljed. Eelkõige tuleb olla ettevaatlik, mis andmeid enda kohta postitatakse, sest pahalased võivad antud infot kasutada sinu identiteedi varastamiseks, kasutaja paroolide äraarvamiseks ning internetipettuste (*online fraud*) toimepanemiseks. Kriminaalid jälgivad sotsiaalvõrgustike kasutaja kontosid, et viimase eemalviibimise ajal tungida inimese eravaldusesse.

Kuigi virtuaalsed kogukonnad nagu Facebook pakuvad meetmeid andmete privaatsuse ja kaitse kontrollimiseks ehk võimaldavad kasutajal määratleda, kes ja millisele teabele ligi pääseb, on need sageli keerulised ja muutuvad ega toimi alati ootuspäraselt. Seega paljudel juhtudel säilib võõrastel inimestel juurdepääs kasutaja personaalsele informatsioonile. Parim kaitse küberohtude vastu on piirata postitavate isikuandmete hulka, sest suure tõenäosusega kogu informatsioon, mida postitatakse, saab ühel hetkel hoolimata andmekaitse ja privaatsusmeetmete kohaldamisest, avalikuks. Kui sa ei soovi, et ülemus, kolleeg või pere liige mingit infot teaks, siis ära postita seda sotsiaalvõrgustikku. Mitte ühelegi internetilehele ei tohi postitada organisatsiooniga seotud konfidentsiaalset infot. Töö ja eraelu tuleb hoida lahus, olenemata sellest, kas tegemist on riigiametniku või erasektori töötajaga, asutuse visiitkaardiks ollakse igal juhul.

Siiski, olenemata kasutaja hoolsusest postitavaid andmeid virtuaalkeskkonnas limiteerida, tuleb kontrollida, et ka lähedased ja sõbrad ei sisestaks sinu kohta konfidentsiaalset informatsiooni või isiklikke fotosid. Paluge oma võrgustikusõpradel austada privaatsust ning jälgida enda kohta käivaid postitusi, ebasobiv info paluge eemaldada või teatage sellest võrgustiku administraatorile.

Pahalaste tavapärane tehnika sotsiaalvõrgustikes on kasutajate lollitamiseks mängida nende usaldusega (*social engineering*). Kahjuks puudub enamikes sotsiaalvõrgustikes kontode seadistamisel kontrollmehhanism, mis võimaldaks kindlaks teha, kas tegemist on ikka selle isikuga, kes ta väidab end olevat. Tavajärgi järgi murrab kurjategija sisse kellegi suhtlusportaali kontole, postitab infot ning teeskleb olevat keegi, kes ta tegelikult pole, näiteks sinu keskkoolikaaslane, paludes tihti abi mõne ekstreemse situatsiooni nagu dokumentide või rahavarguse reisil lahendamiseks. Igal juhul on sellised rünnakud äärmiselt mõjuvõimsad, kuna arvatakse, et suheldakse sõbraga, aimamata, et tegelikult on tegemist kriminaaliga.

Täiendavalt peab olema ettevaatlik (kolmandate osapoolte) rakenduste (*App-ide*) suhtes, mis on integreeritud sotsiaalvõrgustikega. Need võivad olla nakatunud pahavaraga ning järjekordseks meetodiks koguda kasutaja isiklikke andmeid. Sarnaselt nutitelefonidega paigaldage ainult selliseid rakendusi, mida te tegeli-

kult vajate ja mis pärinevad tuntud usaldusväärsetest allikatest (ametlikest *App-Store'dest*) ning kui lõpetate rakenduste kasutamise, siis eemaldage või keelake juurdepääs oma sotsiaalvõrgustiku profiilile.

Sotsiaalvõrgustikele sarnaselt kasutatakse paljudesse erinevatesse süsteemidesse sisselogimiseks kasutaja isikusamasuse kontrollimiseks (autentimiseks) sageli kasutajanimed ja paroole (*passwords*), mis võimaldavad juurdepääsu isiku digitaalsele identiteedile ja informatsioonile. Küberkriminaalid on oma töövahenditeks välja töötanud programme, mis automaatselt arvavad ära kasutatavaid paroole. Andmete ja kasutajakontode turvalisuse tagamiseks peab parool vastama kahele peamisele tunnusele samaaegselt – parool peab olema nii raskesti äraarvatav kui ka kergesti meeldejäetav. Need kaks tunnust iseloomustavad tugevat parooli (*strong password*). Paroolina ei tohi kasutada sõnastikest leitavaid sõnu, oma (lemmiklooma, lähedase või kasutaja-) nime või sünnikuupäeva vms, mis on kergesti äraarvatavad. Samuti pole kasu paroolist, mis pidevalt ununeb.<sup>29</sup>

Kasutajakontode volitamata kasutamise välistamiseks ja turvalisuse tagamiseks peab parool SIM haldusala teenuste tarbimiseks sisaldama vähemalt kolme elementi järgmisest: suurtähed, väiketähed, numbrid, üldkasutatavad erisümbolid (näiteks: ! “ # % & / ( ) = ? \ } ] [ { \$ @ ‘ - . , \* \_ : ; < > + ), kasutada ei tohi eesti keele spetsiifilisi tähti (ä, ö, ü, õ, š, ž) ning parooli pikkus peab olema vähemalt 8 sümbolit. Parool tuleb vahetada hiljemalt 90 päeva pärast või kohe, kui on tekkinud kahtlus selle avalikuks tulemisest. Turvalisuse tagamiseks peavad vahetatavad paroolid viimased viis korda olema erinevad ning süsteem katkestab automaatselt juurdepääsu loomise pärast kolme edutut autentimiskatset ja blokeerib kasutajakonto.

Lisaks on oluline, kuidas oma parooli kaitsta ja kasutada. Esiteks, töö-, panga- ja sotsiaalvõrgustike kontode jaoks tuleb kasutada erinevaid paroole, sest kui üks parool ära arvatakse, on ohus automaatselt kõik kontod. Teiseks, oma paroole ei tohi üles märkida, säilitada kergesti ligipääsetaval (elektroonilisel) kujul ega jagada mitte kellegi teisega, vastasel juhul pole valitud parool enam turvaline. Sinu parool on saladus. Kui see kogemata siiski juhtub, tuleb parool(id) kohe vahetada. Kolmandaks, töö- ja internetipanga kontodele sisselogimiseks ei tohiks kasutada avalikke arvuteid hotellides, raamatukogudes jm, sest need seadmed on vabalt ligipääsetavad kõigile ja võivad olla nakatunud pahatahtliku koodiga, salvestades kasutatud parooli(d). Neljandaks, kui kontot enam ei kasutata, tuleb see kustutada. Viimaks peab olema ettevaatlik kõigil veebilehtedel, mis paluvad

<sup>29</sup> Üks näide tugevast paroolist, mida on kerge meeles pidada ja raske ära arvata: Mepsph@1125. Esmapilgul tundub see parool väga raske, ent kui kasutada fraasi esimesi tähti, muutub see palju lihtsamaks (Minu esimene poeg sündis Pelgulinna haiglas kell 11.25. Kasutades lauseid saab valida paroole, mida on lihtne meeles pidada ja raske teistel ära arvata.

vastata isiklikele küsimustele, nagu „Mis oli sinu ema neiupõlvenimi?“ vms. Selliseid küsimusi kasutatakse tihti, kui oled oma parooli unustanud ja soovid seda taasavada, ent probleem seisneb asjaolus, et tihti on võimalik vastuseid neile küsimustele leida internetist või isegi kasutaja enda Facebooki lehelt. Veendu, et personaalküsimuste vastused ei oleks avalik teave. Kui veebileht pakub muid parooli taasavamise võimalusi, näiteks lühisõnumi saatmist telefonile, võiks selle alternatiivi kasutamist kaaluda.

Eelpoolt kajastatud tegevustele lisaks hõlmab interneti kasutamine e-kirjade ja lühisõnumite vahetamist (*Email and Instant Messaging*), mis on küberkriminaalide võimsamaid vahendeid internetikasutajate ründamiseks, kuna see on paljude inimeste igapäevatoimetuste osa ning kurjategijal on lihtne teeselda kedagi, keda usaldatakse. Sagedane on „panga nimel“ klientidele e-kirjade saatmine nakatunud linkide ja/või manuste avamiseks. E-kirja teel toimepandavaid rünnakuid (*phishing*) on mitut liiki, ent kõigi eesmärgiks on trikitada kasutajat midagi tegema. Lisaks tavalistele e-kirja rünnakutele kasutavad küberkriminaalid ka fokuseeritud rünnakuid, mida nimetatakse andmete püügiks (*spear phishing*). See on olukord, kus e-kiri, mis näib väga realistlik ja sageli seotud ohvrite tööga või „saadetud“ inimeselt, keda ohver usaldab, edastatakse ainult mõnede inimestele organisatsioonis. Sellist andmepüüki on arusaadavalt nii raskem avastada kui ka nõuab kurjategijalt rohkem eeltööd.

Eraldi liik e-kirja rünnakuid on pettused (*scam*), mis teavitavad võidetud miljonitest eurodest või dollaritest tavaliselt Aafrikas, olenemata, et kasutaja pole kunagi üheski sellises loteriis osalenud. Sellised petulood on tavaliselt üpris veenvad, ent tegelikkuses pole midagi muud kui küberkurjategijate katse lollitada inimest raha või informatsiooni väljapetmise eesmärgil. Ikka ja jälle leiavad meedias kajastamist kergeusklikud kasutajad, kes just kirjeldatud pettuste ohvriks on langenud.

Sageli on e-kirja rünnakute eesmärk, lisaks informatsiooni varastamisele, terve kasutaja arvuti nakatamine. Tavapärase stsenaariumi järgi häkib kurjategija vaikimisi sisselõigatud internetilehtede kaudu kasutaja veebilehitsejale, nakatab arvuti mõne viirusega ning võtab selle juhtimise üle, ilma et kasutaja sellest pruugiks kohe arugi saada.

Iseenda vara ning oma arvuti kaitsmiseks on mitmeid võimalusi. Eelkõige tuleb olla tähelepanelik e-kirjade ja kõnede saatjate ja sõnumi sisu suhtes, kus küsitakse tundlikke andmeid. Pelgalt e-kirja avamine või kõnele vastamine tavaliselt ohtlik pole. Enamik rünnakuid saab alguse pärast e-kirja lugemist, kui kasutaja avab tundmatu manuse või lingi või vastab pahaaimamatult kriminaali poolt küsitud teabenõudele. Enne vastamist tuleb alati kindlaks teha isik, kellele and-

med edastatakse. Olenemata, et e-kiri pärineb tavalvalt, ei tähenda, et selles sisalduv sõnum on ohutu, sest ka sõbra arvuti võib olla nakatunud või küberkriminaalide kontrolli all. Samuti tuleks suhtuda kahtlustavalt e-kirjadesse, mis algavad „Kallis Klient“, mis enamikel juhtudel viitavad sellele, et saatja sind ei tunne. Skeptiline peaks olema ka sõnumite suhtes, mis nõuavad kohest tegutsemist või lihtsalt ähvardavad mingi konto sulgemisega. Tundmatute linkide (URL) otse e-kirjast avamise asemel tuleks saadetud link e-kirjast kopeerida veebilehitsejasse või veelgi parem, kirjutada veebilehe aadress ise veebilehitsejasse. Analoogia kehtib manuste kohta, avada võib ainult neid, mida oodati ja mille saatjat tuntakse.

Sarnaselt e-kirjadele kasutatakse vahetu sõnumiside (*Instant Messaging*) lahendusi (Skype, Windows Messenger, Office Communicatori, jt), kasutaja arvuti ründamiseks ja soovitud andmete varastamiseks. Kui e-kirja või lühisõnum kõlab kahtlasena või „liiga hea et tõi olla“, on tõenäoliselt tegemist rünnaku katsega ning parim kaitse on seda mitte avada ja sõnum kustutada.

SiM haldusalas toimub e-posti liiklus läbi SMIT-i hallatavate e-posti serverite, mis tähendab, et kõik sisenevad ja väljuvad kirjad allutatakse viirusekontrollile. Küberrünnakute võimaluste minimeerimiseks on keelatud tööalast e-posti suunata välisele e-posti teenuse pakkujale (*Yahoo, Gmail, Hotmail, jne*) ning personaalse, asutuse e-posti aadressi avaldamine või edastamine reklaampakkumistes, Siseministeeriumi haldusala välistes teenustes ja kettkirjade edastamine Siseministeeriumi haldusala e-posti aadressidele. Turvalisuse tagamiseks on vahetu sõnumiside programmidega dokumentide edastamine välistatud ning tööalase info edastamiseks tohib kasutada ainult turvalist suhtlust võimaldavat programmi (*nt Office Communicator*). Loa kiirsõnumi vahetusprogrammide kasutamiseks annab vastava asutuse küberturvalisuse eest vastutav struktuuriüksus.

Kokkuvõtlikult eeldab interneti kasutamine tervet mõistust ja kainet lähenemist, unustamata iseenda, lähedaste ja kolleegide privaatsuse austamist ning põhimõtet – vähem on parem.

#### 4. Andmete kaitsmine ja hävitamine

Infoühiskonna ja arenenud riikide suurim vara ja rikkus on andmed. Kuigi suur osa julgeolekust keskendub meie kasutuses olevate seadmete turvalisuse tagamisele (tulemüüride, viirusetõrjete, süsteemide regulaarsete uuenduste, jms kaudu), siis enamik pahalasi ei jahi mitte meie arvuteid või mobiilseadmeid, vaid just neis sisalduvaid andmeid ja intellektuaalset omandit. Peamine on nii isiklikus elus kui töös alati aru saada informatsiooni tundlikkusest (avalik, asu-



tusesiseseks kasutamiseks, riigisaladus<sup>30</sup> jne). Tundlike andmete töötlemisel ja säilitamisel on mitmed reeglid, mida iseenda ja organisatsiooni andmete (ehk intellektuaalse vara) kaitsmiseks tuleb järgida.

Esiteks, tundlike andmete töötlemiseks ja säilitamiseks peab olema andmete omaniku luba. Isikuandmete töötlemise ja kaitsmise kord on kirjeldatud „Isikuandmete kaitse seaduses“<sup>31</sup> Andmete turvalisuse tagamiseks rakendatakse sageli konfidentsiaalse info hoidmise kohustust ka pärast töösuhte lõppemist.

Teiseks, kõik tundlikud andmed, mida säilitatakse lubatud kaasaskantavates seadmetes (näiteks sülearvutites, nutitelefonides), tuleks informatsiooni kaitsmiseks krüpteerida (*encryption*). E-kirjade saatmisel ja/või veebilehtede külastamisel on krüpteerimata info lihtsasti juurdepääsetav ja loetav, sest vaikimisi on kõik andmed kättesaadavad pealtkuulamiseks kõigile. Krüpteerimine teisendab informatsiooni juhuslikeks andmeteks, mis pole arusaadav ilma vastava võtmeta. See võti avab või lukustab andmeid sarnaselt füüsilise võtmega, mis sulgeb ja avab uksi. Krüpteeritud sõnumit on võimalik saata üle interneti muretsemata, et keegi soovimatu saaks seda pealt kuulata või lugeda. Krüpteeritud andmete kaitsmiseks tohib ainult sinul olla juurdepääs vastavale võtmele. Eriti väärtuslikuks osutub krüpteerimine seadme kaotamise või varastamise korral. Krüpteerida on võimalik kõikvõimalike mobiilseadmeid, näiteks nutitelefone, süle- ja tahvelarvuteid, USB pulkasid, samuti külastades konfidentsiaalseid veebilehekülgi (nagu oma internetipanka või mõnda e-poodi) erinevaid suhtluskanaleid, näitkeks e-kirju, üle interneti tehtavaid kõnesid<sup>32</sup> ja sõnumisidet.

Kolmandaks, tundlikku infot sisaldavaid materjale ei tohi edastada isikutele väljaspool organisatsiooni, samuti saata oma isiklikule e-posti aadressile või salvestada avalikku internetti või pilve teenustesse (*cloud services*), nagu Dropbox, Apple iCloud või Google Docs, välja arvatud juhul, kui selleks on eelnevalt saadud vastav luba.

Neljandaks nõuab kõrgendatud tähelepanu pöörama igasuguse liikuva meedia (nagu mälu pulgad, telefonid, jmt) kasutamine. Lubatud on ainult organisatsiooni poolt heakskiidetud mobiilseadmete kasutamine. Igal juhul on keelatud leitud, kingitusena või võõralt saadud seadmete tarvitamine, sest need võivad

<sup>30</sup> Riigisaladuse tasemed on sätestatud Riigisaladuse ja salastatud välisteabe seaduse §-s 5, 25.01.2007, jõustunud 01.01.2008 – RT I 2007, 16, 77 ... RT I, 22.12.2011, 24.

<sup>31</sup> Isikuandmete kaitse seadus, 15.02.2007, jõustunud 01.01.2008 – RT I 2007, 24, 127 ... RT I, 30.12.2010, 11.

<sup>32</sup> **Voice over Internet Protocol, VOIP** – on kõneside liik, mille puhul kasutatakse heli transportimiseks IP andmesidepakette, mida liigutatakse üle Interneti või kohtvõrgu. Tuntuim internetitelefoni pakkuja on Skype.



olla nakatatud pahavaraga. Samuti mobiilseadme ühendamisel arvutiga tuleb kogu materjali sisu enne selle avamist skaneerida viirusetõrje programmiga.

Viiendaks, kogu tundlik info tuleb regulaarselt varundada (*back up copies*) vastavalt kinnitatud protseduuridele, selliselt on seadme kaotamisel, varastamisel või andmete rikkumisel võimalik andmeid taastada. Unustamata, et ka andmete varukoopiad võivad olla pahalaste huviorbiidis, mida tuleb korralikult hoida sarnaselt originaalsete digiandmetega.

Kuuendaks, tundlik info tuleb turvaliselt kustutada ja arhiveerida kui seda enam ei vajata. Üllatuslikult võib turvaline konfidentsiaalsete digiandmete hävitamine olla raskem kui arvatakse. Enamikel juhtudel on andmete kustutamise järel võimalik neid kergesti taastada. Andmete hävitamise eesmärk on muuta need taastamiskõlbmatuks. Tundliku sisuga füüsiliste dokumentide hävitamiseks need purustatakse ning taaskasutamise võimatus on silmale nähtav – hunnik prahti. Ekslikult arvatakse, et ka digiandmete kustutamise järel on need läinud, mis ei vasta tõele. Digitaalse info hävitamine pole nii lihtne. Arvutid salvestavad andmefaili nagu lehekülgi raamatus, neil on sisukord, mis ütleb arvutile, kus mingi fail asub. Kui üks fail kustutada, siis eemaldatakse see sisukorrast, aga andmed jäävad ikka arvuti kõvakettale (raamatusse) alles ja on võimalik kergesti üles leida. Ainuke viis digitaalsete andmete turvaliseks hävitamiseks on kasutada spetsiaalseid autoriseeritud programme, mis kirjutavad originaalandmed üle. Ka isikliku arvuti või mobiiltelefoni müümisel tuleb meeles pidada, kui seade on sisaldanud tundlike andmeid, tuleb need enne omaniku vahetust üle kirjutada.

## 5. Füüsiline turvalisus

Kui seni on käesolev artikkel keskendunud elektroonsetele ohtudele, siis reaaluses toimivad küber- ja füüsiline maailm kõrvuti, mõjutavad teineteist ning selged piirid kahe maailma vahel hägustuvad aina enam. Kurjategija võib siseneda organisatsiooni teeseldes alltöövõtjat, koostööpartnerit või tehnikut ning märkamatuult varastada konfidentsiaalseid dokumente, mis asuvad töötajate laudadel või otsida salajasi materjale väljavisatud prügist. Seega küberturvalisuse tagamiseks, sh andmete kaitsmiseks, peab tähelepanu pöörama ka füüsilisele turvalisusele nii juhul, kui viibitakse kontoris, aga ka väljaspool seda.

SiM haldusala asutustes on tavaline nii töötajate kui külaliste hoonetesse ja ruumidesse sisenemise ja väljumise registreerimine, nõudmisel tuleb esitada töötõend või isikut tõendav dokument. Külalised tohivad üldjuhul liikuda koos saatjaga. Organisatsioonis turvalisuse tagamise eelduseks on ruumis viibivate isikute autoriseerimine ja sissepääsusüsteemide kasutamine nende volituste

kindlakstegemiseks. Kui asutuse läbipääsusüsteem eeldab kiipkaardi (sissepääsütendi) kasutamist, tuleb veenduda, et ka sinu järel siseneja end registree-rib. Mõnikord teeskleb kriminaal organisatsiooni töötajat ja lihtsalt siseneb sinu järel kontoris. Alati peab veenduma, et turvauksed oleksid suletud, vastasel juhul võimaldatakse lihtne juurdepääs volitamata isikutele. Vajadusel tuleb isikud identifitseerida lisaks ruumi sisenemisele ka sealt väljumisel.

Ruumist lahkudes tuleb tundliku sisuga dokumendid ja seadmed paigutada lukustatavasse kappi või seifi, jätmata neid kunagi lauale nähtavale kohale. Mil iganes tegeletakse konfidentsiaalsete dokumentide kõrvaldamisega, tuleb veenduda, et informatsioon on enne väljaviskamist lõplikult hävitatud. Konfidentsiaalsed dokumendid peavad olema purustatud, siis pole võimalik kurjategijatel neid taastada isegi siis kui prügikastis tuhnitakse.

Kõige levinum viis andmete kompromiteerimiseks on kaotatud või varastatud süle- ja tahvelarvutite, nutitelefoni või USB-pulkade kasutamine. Seadmete ja neis sisalduvate andmete füüsilise turvalisuse tagamiseks tuleb nii kontoris kui väljaspool seadme juurest kasvõi hetkeks lahkudes ekraan alati kaitsta parooliga ja lukustada, vältimaks volitamata juurdepääsu konfidentsiaalsele infole. Töö tegemiseks kasutatavaid seadmeid ei tohi jätta autosalongi istmele, vaid tuleb paigutada pagasiruumi. Nende põhimõtete järgimine kaitseb (mobiil-) seadmeid ja andmeid lubamatu ligipääsu eest sinu eemaloleku ajal. Samuti ei tohiks töötegemiseks kasutada sõbra või avalikku arvutit, kuna sa ei saa kindel olla nende arvutite turvalisuses ja mittenakatamises viirustesse.

Viimaks tuleb nii küber- kui ka füüsilise turvalisuse tagamisel tähelepanu pöörata sisemistele ohtudele (*internal threats*), milleks võib olla iga organisatsiooni töötaja kui ka töövõtja või külaline. Lihtsaim viis organisatsiooni kahjustamiseks on seestpoolt, sest töötajatel on vahendid, teadmised ja sageli rohkem juurdepääsuõigusi, kui töökohustuste täitmiseks otseselt vajatakse, mis muudab andmete kompromiteerimise lihtsaks ülesandeks ja võib põhjustada märkimisväärset kahju. Mis võiks olla lihtsam kriitiliste andmete kopeerimisest kaasaskantavale seadmele või e-kirjaga väljasaatmine organisatsioonist.

Levinumad tegevused, mis peaksid valvsaks muutma ja kahtlusi tekitama kolleegi lojaalsuses on: juurdepääsu küsimine turvaalasse, andmetele või süsteemidele, mida töö tegemiseks otseselt ei vajata; koopiamašinaga suurtes kogustes informatsiooni kopeerimine; suure hulga dokumentide organisatsioonist väljaviiimine või väga mahukate andmeülekannete tegemine; arvukate e-kirjade väljasaatmine koos manustega; töötamine teistest erinevatel kellaaegadel ning kontoris saabumine ja lahkumine ajal, mil teisi pole; sisselõikimine kellegi teise kontole, kui isikut ennast pole jne.

Sisemise ohu mõju minimeerimiseks ja organisatsiooni (andmete) kaitsmiseks on oluline mis tahes andmetele lubada juurdepääs ainult neile, kes seda oma töö tegemiseks vajavad ning tagada selle kasutusõiguse regulaarne ülevaatamine. Vältima peaks tööga seotud info kopeerimist isiklikele kaasaskantavatele seadmetele või tundliku teabe koju kaasavõtmist kui selleks puudub eelnev luba ning kunagi jagama oma kontode juurdepääsu infot (kasutajanimed ja paroole) teistega. Samuti on asjakohane kõikide eelpoolkirjeldatud füüsilise turvalisuse tagamise põhimõtete kohaldamine. Tulenevalt sellest, et sisemised ohud on reaalne ja kasvav probleem, (selleks võib olla iga organisatsiooni liige), peaks kahtlasest käitumisest koheselt raporteerima oma vahetule juhile.

## Kokkuvõte

Informatsiooni väärtuse ja digitaalseks muutumisest sai 1980ndatel alguse masiline arvutite ja elektrooniliste teenuste kasutamine ja arendamine. Tänapäevaseks on IKT revolutsioon märkimisväärselt mõjutanud ning muutnud meie elu- ja ühiskonna toimimist. Paratamatult kaasnevad hüvedega ka uued riskid. Inimeste sõltuvus tehnoloogiast ja internetist on loonud viljaka pinnase uuele arvestatavale üleilmsele ohule – küberkuritegevusele. Kusjuures kriminaalid ei jahi mitte suuri organisatsioone, vaid just tavalisi inimesi, nende (süle-) arvuteid, nutitelefone ning neis sisalduvaid andmeid. Seetõttu on küberohtudest väheteadlikud töötajad, kes elektroonses maailmas levinud vigu teevad, asutuste suurimaks nõrkuseks ja pahalaste primaarseks orientiiriks, olenemata asukohast, kus iganes ühendutakse interneti.

Arvestades, et sisejulgeoleku valdkonna valduses on tohtu hulk isikuandmeid ja infot, millest otseselt sõltub Eesti riigi toimimine ja julgeolek, võib iga haldusala töötaja olla potentsiaalne küberkriminaali sihtmärk. Kuigi harjumuspärastes tegevustes nagu internetist info otsimine, e-kirjade lugemine, sotsiaalvõrgustikes osalemine, jne on raske märgata midagi kahtlast, oli käesoleva artikli eesmärk lugeja teadlikkuse tõstmine meie igapäevategevusi varitsevatest ohtudest kübermaailmas ning tuua välja lihtsad sammud iseenda, oma kolleegide ja lähedaste kaitsmiseks.

Küberohtudest teadlik internetikasutaja:

1. kasutab viirusetõrjet iga kord, kui internetist materjale alla laeb, manuseid käivitab või linke avab;
2. avab ainult neid linke ja manuseid, mille saatjat ta tunneb;
3. kasutab arvutis ja mobiilseadmetes alati viimast ajakohast tarkvara (sh veebilehitseja, viirusetõrje) versiooni;
4. laeb tarkvara alla ainult usaldusväärsetest allikatest (ametlikest App Store'dest);

5. ei paigalda tarkvara, mida tegelikult ei vaja ega kasuta;
6. lülitab välja funktsionaalsused (*Wi-Fi, Bluetooth, Infrapunaliides*), kui neid parasjagu ei kasuta;
7. piirab postitavate isikuandmete hulka sotsiaalvõrgustikesse, kui ei soovi selle avalikuks saamist;
8. palub oma sõpradel, lähedastel ja kolleegidel austada oma privaatsust sotsiaalvõrgustikes;
9. kaitseb oma arvutit ja telefoni raskesti äraarvatava juurdepääsuparooliga ning lukustab seadmed iga kord, kui neid parasjagu ei kasuta;
10. omab töö-, panga- ja sotsiaalvõrgustike kontode kasutamiseks kindlasti erinevaid parooli;
11. teeb andmetest nende kaitsmiseks regulaarselt varukoopiaid;
12. tagab andmete ja seadmete füüsilise turvalisuse;
13. on valvas ja teavitab esimesel võimalusel avastatud või potentsiaalsest turbeohust, kahtlaselt käituvatest kolleegidest ja organisatsiooni külalistest oma vahetat ülemust.

## Summary

### Cyber Security as an invisible threat

**Keywords:** *information and communication technology, cyber-crimes, data protection, cyber security*

Information<sup>33</sup> became a major factor in economy, politics, and culture as well as social relations in the 1980s, when the usage of information and knowledge for achieving the (international) competitive advantage increased extremely. The changes of the information value as well as data becoming digital led to a massive use and development of computers and electronic services. In the last fifteen years the revolution of information and communication technology (ICT) have significantly influenced and changed our lives and the functioning of society. Today as the result of ICT progress we can connect the whole world with whom we want, when we want and wherever we want.

---

<sup>33</sup> Informatsioon is based on systemized data. The DIKW (*Data-Information-Knowledge-Wisdom*) hierarchy describes the relationships between data, information, knowledge and wisdom. Data is the details of the events around us. Information is the data in context (i.e. who did what, when and where) and often recorded as documents, emails or other multi medias. Knowledge is the expertise based on human experience, thoughts, beliefs, values, as well as the result of analysis of information (and data). Wisdom is knowing what to do, how to synthesize knowledge and how to make it useful to mankind.

Inevitably those benefits come together with new risks. Our technology and the Internet dependence have created a fertile ground for a considerable new global threat – Cyber Crime.<sup>34</sup> By the recent PricewaterhouseCoopers Global Economic Survey cybercrime is on the fourth position and it is believed that the number of victims will be increasing continuously. The director of FBI Robert Mueller also confirms the fact; he believes that cyber threats will become the number one threat.

Data and Identity thefts, Botnet, Viruses and bad services are just a few common examples of the electronic threats around us. On the one hand cyber-attacks<sup>35</sup> against the state's critical infrastructure and its ICT systems are potentially the greatest extent of the damage according to the Estonia's Cyber Security Strategy but on the other hand the majority of the attacks against information systems and their data are committed on financial purposes. The main threats to internal security are the interruption of availability of critical data, loss of data, and access to the confidential data breach.

Unfortunately many of us believe that cyber criminals only attack big corporations and organizations. In reality the primary target is common people, their laptops, smartphones and data. This is the easiest way for the criminal to reach the information they need. Therefore the workers who are not aware of cyber threats and making common mistakes in the electronic world, such as opening the unknown malicious links and attachments or using the infected USB-sticks, are the greatest weakness of the institutions as well as the primary target for the cyber-criminal.

In addition to the work place you are the cyber criminal's target also while travelling (at airports, hotels, conferences) as well as at home – wherever you connect to the Internet. It means the data has value regardless of the location. Keep in mind that approximately 9500 employees are working in the governing area of Ministry of Interior, which is one third of all civil servants. They are all providing services to the whole Estonian population as well as to the visiting tourist with or without the assistance of IT solutions. Internal security manages huge amount of personal data and information that is crucial for the functioning of

---

<sup>34</sup> **Cyber Crime** offences that are committed against individuals or groups of individuals with a criminal motive to intentionally harm the reputation of the victim or cause physical or mental harm to the victim directly or indirectly, using modern telecommunication networks such as Internet and mobile phones. Separately from the concept of cyber crime the **Cyber Terrorism** is the premeditated, politically motivated attack against information, computer systems, computer programs, and data which result in violence against noncombatant targets by sub-national groups or clandestine agents (FBI).

<sup>35</sup> **Cyber Attack** is computer-to-computer attack that undermines the confidentiality, integrity, or availability of a computer or information resident on it.

the state and the security of Estonia. Due to the wide sphere of influence any employee of the governing area of internal security could become a potential target of the cyber-criminal.

Although it's hard to notice something suspicious in our everyday activities, such as searching for information on the Internet, reading e-mails, participating in social networks, etc. the purpose of this article was to enhance the awareness of the reader by highlighting the common cyber threats<sup>36</sup> around us. The author believes the better we understand who and how can attack us, the better are our chances to use technology benefits securely.

Internet user who is aware of cyber threats:

1. Uses anti-virus protection every time he downloads materials from the internet and opens attachments or links;
2. Opens only those links and attachments who's sender is known;
3. Uses always the latest up-do-date software (including browser, anti-virus) in his computer and mobile devices;
4. Downloads software only from trusted sources (official App Stores);
5. Does not install software, that he does not need or use;
6. Turns off functionalities (*Wi-Fi, Bluetooth, Infra-Red*), when not in use;
7. Limits the amount of posted personal data posted in social media, unless he does not want certain information to become public;
8. Asks his friends, family members and colleagues to honor his privacy in social networks;
9. Protects his computer and mobile phone with easy to remember and hard to guess password and locks the devices every time when not in use;
10. Has a different password for each work, bank and social network account;
11. Makes back-up copies regularly to protect his data;
12. Ensures the physical security of the data and devices;
13. Is attentive and informs his supervisor as soon as possible about the possible and detected cyber security threats as well as the colleagues and guests at the organization, who behave suspiciously.

*Evelin Kasenõmm*  
IT and Development Centre. Ministry of Interior  
Mäealuse 2, Tallinn, 12618, Estonia  
e-mail: evelin.kasenomm@smit.ee

---

<sup>36</sup> **Cyber Threat** is the possibility of a malicious attempt to damage or disrupt a computer network or system. (Oxford Dictionary)

## Comments on the current legislation and practice regarding the education of juvenile prisoners in Hungary

Orsolya Czenczer

*PhD, Associate professor, National University of Public Service, Hungary*

**Keywords:** *juvenile prisoners, socialization, penal law, primary and secondary education*

In accordance with international tendencies the focus of the educational system in juvenile prisons in Hungary was also laid upon the improvement of trainings providing general or specific knowledge that would supply missing or incomplete socialization. An emphasized area of education of the condemned is their practical employment and a positive and constructive organization of their free time. It was expedient to establish such educational frames which – beside their theoretical function – would enable the improvement of certain skills. This meant the including of skill-subjects in the education. The qualification of those condemned is lower than the average all over the world. This indicates the fact that there was a disorder in the process of socialization in case of majority of the perpetrators. Thus it seems handy that during the time of detention the institutions of law-enforcement should fill these gaps. By doing so they should potentially reduce the possibility of relapsing into crime. However, according to international recommendations education and culture cannot be forced on prisoners. On the contrary, the possibility of freedom of choice should be provided for and respected.

Within the system of penal law referring to the educational programmes for juvenile offenders it is necessary that educational experts be involved in the elaboration of these programmes. The employment of educational resources in the administration of law can be considered both a question of justice-making and that of welfare. Education has a crucial role in the measures taken for the re-socialization of juvenile offenders. The attempts for reintegration are followed by a cautious supposition according to which if the conditions are provided, young people can be driven back to a normal life without any crimes. These conditions

include a number of factors such as healthy social and economic environment, psychological treatment of youngsters, as well as the providing of educational and professional resources with the help of which they can start a new, decent life. Thus, the main message would be that although society does not accept criminal behaviour, juveniles have the possibility to learn, to take responsibility and reintegrate in society. From the moment when a young person comes into conflict with the law up to the moment of their release and even afterwards, this is the message that has to be conveyed.

While in general education students are distinguished based on their performance, special education has the purpose of providing special help to young people in danger or in conflict with the law thus supporting them in their reintegration into society. In order to provide such education it is necessary to know the needs and situation of these youngsters and to set goals for their improvement.

Basically, institutional education has to implement the following goals: remedial education, acquiring information (acquiring higher qualification and knowledge), providing support for talented youngsters (vocational guidance, revealing possibilities for further education, this being the tasks of the institution), establishing the possibility for additional trainings e.g. in the field of information technology and foreign languages. All these goals aim at one direction: raising the youngsters' chance on the labour market through education, so that they not only take part in the learning process but also become able to work.

According to current legislation referring to public education in Hungary section 6 § (3) of law LXXIX (1993) defines compulsory education as lasting till the age of 18. Compulsory education of students requiring special education can be extended at most till the end of the school year in which they turn 20 years old. The provisions of this law refer to juvenile prisoners as well. Compulsory education lasting till the 18<sup>th</sup> birthday refers to young people who started their training in the school year 1998/99. Those who started their studies earlier fall under the provisions passed in section 129 § (1) of law LXXIX (1993) saying: "Those children who began their studies with the first year of general school in the school year 1997/98 or before have to undergo compulsory education until the end of the year in which they turn eighteen years old". Those who started their studies after this date, fall under the provisions of the law that determines compulsory education as lasting till the age of 18 (section 6 § (3)). This means that if a young person started his general school studies at the age of 6 in school year 1998/99, in 2008 he will fall under the force of compulsory education lasting till the age of 18. This is relevant because in the institutions of law enforcement the majority of young people have not started their studies at all or have just completed one or



two years. Thus compulsory education lasting till the age of 18 is also influential to those prisoners who got into the institution of law enforcement any time after September 1<sup>st</sup>, 1998 and had never started their general school education before.

Thus it can be clearly seen, that according to the ascending system defined by law LXXIX (1993), starting from the year 2008 the age limit for compulsory education for young prisoners is the age of 18. Even though this new system does not change the basic structure, it requires an essentially extensive educational work in the activities of the institution. According to current legislation supplying for missing primary school education is an important educational task of the institutions of law enforcement. Based on point n) under section 35 § (1) of the 11/1979 Prison Law the condemned have the right to pursue their primary school studies or, take part in secondary or higher education. There is also a rule allowing them the right to holiday which they should spend on preparing for their exams. According to section 39 § (3) in justified cases the prisoner should be given the chance to take part in secondary education or continue higher education. Young people who have already turned 18 can take part in primary school education on the voluntary principle, but it is the task of the institution of law enforcement to make them become interested in education. This is promoted by the rule according to which „young people who take part in primary school education or in their first vocational training providing them with a qualification are exempted from the obligatory labour service during the time of the training”. Beside the above mentioned rules there are a number of National Commanding Orders containing regulations to be followed by these institutions as regards education and training. According to these:

The education and training of the condemned must be organized within the educational system in the institutions indicated by the national commander of law enforcement. In the institutions indicated for the purpose of education and training the commander is in charge to determine the number and composition of the groups to be started.

The condemned must be kept posted about the educational possibilities within the institutions of law-enforcement, and about their rights and obligations. There must be a person appointed within the institution who prepares and organizes the educational activities. This person prepares and organizes the schooling and the vocational trainings, keeps in touch with the people taking part in the trainings, and organizes tutoring and schoolroom activities. Preparing the exams and the yearly reports as well as preparing educational plans are also his tasks.

The tutor draws the condemneds attention to collect or to help in the collection of the required documents before the beginning of the training. The condemned can ask for his admission to the training by handing in an application form. If

the admission requirements are met (valid documents certifying school qualifications, valid medical certificate), upon request and based on the commander's recommendation the condemned may be transferred to another institution of law enforcement where he can take part in higher education or vocational training. According to the regulations primary and secondary education should be organized within the given institution. However, there is a possibility for the application of the so-called "external system" which enables the condemned to continue his studies and take exams outside the prison if he has the commander's permission. In this case the regulations for external labour should be properly applied. According to the rule if there is a possibility, the operation of foundational or religious schools should be rendered within the institution. In case the required documents of the condemned are not collected until the beginning of the courses, he may ask to take a levelling exam in the organization of the school that carries out the teaching. Studies must be continued even during the time of the paid leave in case the condemned spends it in the institution. With the commander's permission the condemned who have meanwhile been released can return to the institution in order to take their exams. Their intention of taking this opportunity has to be confirmed before their being released. The institution in charge of the training has to inform the students about the exam dates by mail. In case the law enforcement does not or just partly covers the expenses of the participation in the primary education within the educational system, the condemned have to be asked for a written declaration about the amount of the expenses covered by them. Participation can only be permitted if the expenses of the training are covered. A prisoner taking part in education or training can only be transferred to another institution if he can continue his studies there. In other cases, the permission of the director of methodology must be asked before the transfer. If the condemned was transferred to a certain institution with the purpose of continuing his studies and he decides not to continue them he can be transferred back to the initial institution. Permission for education outside the institution can only be given if the condemned was included in a group with low security risk.

The interest and participation of juveniles in education and in vocational trainings is also promoted by scholarship funds provided since the mid-nineties. In other words, if the condemned takes part in education instead of working, during this period he is entitled to an amount of money determined by the regulation. Those who take part in primary education, vocational training or further education – if not set to work – are entitled to get one third of the basic wages during the time of the training. From this amount of payment no taxes can be deducted. Primary education must be particularly promoted and encouraged. Books and school equipment and any further expenses for the training of those taking part in primary education must be provided by the prison organization.

For those who take part in other forms of education this support can but does not have to be given. The prisoners preparing for exams or accounts in primary, secondary or technical education must be exempted from work for the period of 5 working days every school year. On training days – regardless of the length of the training time – the students are given one hour reduction on work. When calculating the holiday, one has to take into account the time that those taking part in primary, secondary and technical education within the educational system spent on the training and on preparation for exams thus being off their workplace. This time must be considered as working time. The educational institution issues the certificates and diplomas without indicating the person's being kept a prisoner. According to executive decree 1009/2004 (II.26) referring to the enforcement of short and long-distance goals set by the national strategy for preventing crimes, in order to support the social reintegration of those kept in the institutions of law enforcement, education must be organized during the time of their detention. They must be given the chance to take part in vocational trainings and technical training programmes like IT courses and other related trainings for adults from the National Qualification Registry.

On the other hand, there is a possibility for those being kept in an institution of law enforcement to take part in private tuition if organizing traditional education should come up against difficulties or if the participation of the condemned in these trainings was disadvantageous from the perspective of the certain institution (or if the prisoner takes part in higher education).

In the case of juvenile prisoners school education has a much more important role than in the case of adults. Young prisoners generally have a weakly developed personality with low educational level and get into the institutions through critical socialization processes. In their life outside the institution they usually did not have the possibility (family background, absence of a model) or the motivation to take school and learning seriously. In the course of the research it turned out how the absence of school socialization and the effect of this had a strong influence on the development of their personality. Majority of these youngsters have not only fallen out of the learning process but they did not take part in the socially important community activities organized by the school either (school trips, visits to museums, theatre, competitions). The children are not motivated, and without parental support learning becomes a tedious and unnecessary activity full of failure and negative experiences. Most of the children getting in prisons used to be private pupils before, and have certificates of completing only one or two school years. The operation of the private tuition system is contradictory in itself as even those children can become private pupils who have difficulties with learning and would rather spend their time hanging around with their friends instead. The fact that the acquired certificate does

not accord with the educational level of the children determines the content of the education. As a result, the absence of school socialization, the private pupil status, the consequences of being overage, the fact that the educational level is in accordance neither with qualification nor with age, are all factors that undermine the necessity and acceptance of school education by prisoners. These characteristics clearly indicate how youngsters getting into these prisons start their studies full of experiences of failure and without any motivation. Thus it is a key issue whether these young people can be convinced of the importance of learning and that of acquiring knowledge and qualification? Will they become cooperative in the educational process or rather stay passive observers?

*Orsolya Czenczer*

National University of Public Service

Faculty of Law Enforcement, Department of Corrections

Farkasvölgyi út 12, Budapest, 1121, Hungary

tel: +36 06 1 392 3526

e-mail: [czenczer.orsolya@uni-nke.hu](mailto:czenczer.orsolya@uni-nke.hu)

## 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 konkreetssesse numbrisse.
- 1.2. Artikleid võetakse vastu aastaringsest. 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. Käsikirja esimene lehekülj sisaldab artikli täielikku eesti- ja **inglisekeelset pealkirja**, autori täielikku ees- ja perekonnanime, ametikohta, aadressi, telefoni ja e-posti aadressi. Esimesele leheküljele lisatakse **ka eesti- ja võõrkeelsed märksõnad**.
- 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 tühikuteta**, koos joonealuste viidete, tabelite ning joonistega. Autor lisab käsikirjale **võõrkeelse sisukokkuvõtte**, mille pikkus on kuni 1800 tähemärki ilma tühikuteta.
- 1.6. Käsikiri esitatakse A4 formaadis, **ühhekordse reavahega**, ääristega vasakult 3 cm, alt, ülalt ja vasakult 2 cm, kasutatakse kirjatüüpi *Times New Roman* suuruses 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 uuel 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 joonis-

- tusena koos selgitusega selle kohta, millised need peaksid lõplikus versioonis välja nägema.
- 1.10. Võõrkeelsete terminite eristamisel, juhul, kui käsikiri on eesti keeles, kasutatakse *kaldkirja*. Lühendid seletatakse lahti ainult nende esmakordsel kasutamisel, nt. võlaõigusseadus (VÕS). Võõrkeelsete nimetuste puhul moodustatakse lühend võõrkeele baasil, välja arvatud juhul kui selle eesti-keelne 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.
  - 1.12. Kriipse on kolme tüüpi: kahesugused sidekriipsud ja mõttekriips. Lühikest (tavalist) sidekriipsu kasutatakse muuhulgas isikunimedes (Henn-Jüri Uibopuu), kohanimedes (Lõuna-Aafrika Vabariik), liitsõnades (kuu-uurija). Nimetatud juhtudel ei käi sidekriipsu ette ega taha tühikut, v.a. liitsõnade lühendamisel loeteludes, nt maa- ja linnakohtud. Pikka sidekriipsu kasutatakse eelkõige sõna „kun“ tähenduses (1980–1994, lk 5–6). Pika sidekriipsu ees ega taga tühikut ei käi. Mõttekriips on ülipikk kriips, mida kasutatakse osaluse esiletõstuks, pikema kiilu eristamiseks lauses vms (Euroopa õigusraum – reaalsus või unistus?). Mõttekriipsu ees ja taga käib tühik.

## 2. Viitamine

- 2.1. Artiklis võib muuhulgas kasutada tsiteerimist ja refereerimist. Tsiitaat vastab täpselt originaalteksti sõnastusele ja see esitatakse jutumärkides. Kui tsiitaati ei kasutata täielikult, pannakse ärajäetud sõnade asemele püstkriipsude vahele kolm punkti /.../. Refereerimine on teise autori seisukohtade vabas vormis ümberjutustamine. Võõrkeelset allikat tsiteerides tuleb tsiitaat 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** alati kirjavaahemärgile, 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**, mitte ei kasutata ühe viite juures mitut viitenumbrit (nt <sup>1,2,3</sup>)
- 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*. Kui on tegemist vahetult eelnevale teosele viitamisega, kasutatakse väljendit *ibid*.
- 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) esitäh(t)ed**. Kui teosel on kaks või kolm autorit, eraldatakse viimane autor eelmisest sõnaga „ja“. Rohkem kui kolme autori puhul esitatakse vaid esimese autori nimi täien-diga *et al*;
- Raamatu täielik pealkiri **kursiivis**;
- Trüki või väljaande number, kui tegemist ei ole esimese trüki või välja-andega;
- 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 lehekülg**.

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.

Truuväli, E.-J., *et al*, *Eesti Vabariigi Põhiseadus: Kommenteeritud väljaanne* (Tallinn: Juura, 2002), lk 59–61.

Denza, E., *Diplomatic Law: A Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations* (3<sup>rd</sup> edn, Oxford University Press, 2008), p 238.

#### 3.2. Kogumikraamatu osa kirje

- Autorite **perekonnanimi ja eesnime(de) esitäh(t)ed**;
- Artikli või peatüki täielik pealkiri **jutumärkides**;
- Toimetajate või koostajate **perekonnanimi ja eesnime(de) esitäh(t)ed**;
- Kogumiku täielik pealkiri **kursiivis**;
- Trüki või väljaande number, kui tegemist ei ole esimese trüki või välja-andega (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 lõpplehekül;**
- **Viidatav lehekül!**

Denza, E., „The Relationship Between International and National Law“ – Evans, M.D. (ed), *International Law* (Oxford University Press, 2003) 415–442, p 421.  
 Ranzelzhofer, A., „Article 51“ – Simma, B. (ed), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (2<sup>nd</sup> edn, 2 vols, Oxford University Press, 2002), vol I, 788–806, pp 797–799.

### 3.3. Teadusajakirja artikli kirje

- Autorite **perekonnanimi ja eesnime(de) esitäh(ed)**;
- Artikli täielik pealkiri **jutumärkides**;
- Ajakirja aastakäigu number (ik *vol*);
- Ajakirja täielik pealkiri **kursiivis**;
- Ilmumise aasta;
- Number, kui seda tavaliselt kasutatakse;
- **Artikli algus- ja lõpplehekül;**
- Konkreetselt **viidatav lehekül!**

Pikamäe, P., „Rahvusvaheline kriminaalkohus ja Eesti“, 8 *Juridica* (2000), nr 3, 190–196, lk 195.

Malanczuk, P., „The International Criminal Court and Landmines: What Are the Consequences of Leaving the US Behind?“, 11 *European Journal of International Law* (2000) 77–90, p 81.

### 3.4. Ajaleheartikli kirje

- Autorite **perekonnanimi ja eesnime(de) esitäh(ed)**;
- Artikli täielik pealkiri **jutumärkides**;
- Ajalehe täielik pealkiri **kursiivis**;
- Ilmumise kuupäev;
- Lehekülje number või interneti lehekül, kus artiklit loeti.

Kubu, J., „Killukesti Eesti politsei ajaloost“, *Verbis aut re*, november 2008, lk 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- asemel-rohkem-aidata](http://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) esitähth(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, „Strateegiliste kaupade kontroll“ (2009), <[www.vm.ee/est/kat\\_480/4631.html](http://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 kirjete koostamisel tuleb lähtuda ülaltoodud põhimõtetest. Avaldamata allika puhul tuleb pärast selle pealkirja lisada selgitus allika iseloomu kohta (nt. magistritöö, uuringutulemused vms). Samuti võib lisada kohta, kust allika võib leida. Näiteks väitekirja ülikooli raamatukogust, dokumente autori isiklikust valdusest, arhiivist vms.

Talmar, A., „Rahvusvahelise humanitaarõiguse riigisisene rakendamine“, magistritöö, Tartu Ülikooli Õigusteaduskond (2008), lk 78.

### 3.7. Lühike viide

Allikale teistkordsel viitamisel esitatakse selle lühike viide. Viites sisaldub **autori perekonnanimi, allika lühendatud pealkiri**, täieliku viite number ja konkreetset viidatav lehekülge. Täieliku viite number antakse läbi ladinakeelse fraasi *supra nota*. Kui viidatakse **vahetult eelnenud teosele**, kasutatakse ainult sõna *ibid* ja lisatakse viidatav leheküljenumber.

Vallikivi, *Välislepingud, supra nota* 3, lk 16.  
*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)

Võlaõigusseadus, 26.9.2001, jõustunud 01.07.2002 – RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 08.07.2011, 6, § 2 lg 1.

Määruste, käskkirjade ja muude dokumentide puhul tuleb lähtuda samadest põhimõtetest, lisades ka dokumendi väljaandnud organi nime. Viitesse kirjutatakse määruse, käskkirja või muu sellise täielik nimetus.

**Kui on loetud ja kättesaadav paberkandjal:**

Kaitseväekohustuslasele identifitseerimiskoodi andmise alused ja kord, vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega 19.03.2002, jõustunud 25.03.2002 – RT I 2002, 28, 172 ... 2008, 57, 317.

**Kui on loetud ja kättesaadav internetis:**

Sisekaitseakadeemia õppekorralduse eeskiri, vastu võetud Sisekaitseakadeemia Nõukogu otsusega 14.06.2011, 1.1-6/26, kättesaadav: <[www.sisekaitse.ee/public/Oppeosakond/OKE\\_kinnitatud\\_14.06.2011.pdf](http://www.sisekaitse.ee/public/Oppeosakond/OKE_kinnitatud_14.06.2011.pdf)>, punkt 54, (13.12.2011).

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 allkirjutamise kuupäev ja jõustumise kuupäev ning lisatakse viide selle kohta, millal on leping Eesti suhtes jõustunud.

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** (kursiivis) või osapooled;
- kohtuasja number kui see on olemas;
- kohtuorgani nimi;
- kuupäev;
- avaldamisandmed, kui need on olemas;
- viidatav lõik või lehekülg.

*Tallinna Ringkonnakohtu taotlus tunnistada asjaõigusseaduse rakendamise seaduse § 13<sup>1</sup> lõike 2 laused 3 ja 5 kehtetuks, põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 3-4-1-16-05, Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegium, 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:**

*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:**

*Flamingo Costa v ENEL*, Case No 6/64, ECJ, Judgment, 15.07.1964, ECR (1964) 585.

**Muu rahvusvahelise kohtu lahend:**

*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.

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.

GA Res 41/133, 04.12.1986, para 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 **1<sup>st</sup> of September**.
- 1.3. The manuscript shall be submitted electronically in .rtf or .word format to teadusinfo@sisekaitse.ee. The first page of the manuscript shall contain: full title of the manuscript, the author's full name, position, address, phone and e-mail. **Keywords** are also added on the first page.
- 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, but including tables, figures and footmarks. An Estonian summary shall be added to the manuscript if possible, the length of which is up to 1800 characters with no spaces.
- 1.6. The manuscript shall be submitted in A4 format, **with single line spacing**; margins on the left at 3 cm, at the bottom, at the top and on the right at 2 cm, 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 literature<sup>1</sup>

#### 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.

Baker, J.H., *An Introduction to English Legal History* (4<sup>th</sup> edn, London: Butterworths, 2002), p 57; see also Vallikivi, H., *Välislepingud Eesti õigussüsteemis: 1992. aasta põhi-seaduse alusel jõustatud välislepingute siseriiklik kehtivus ja kohaldatavus* (Tallinn: Õiguskirjastus, 2001), lk 9.

Goode, R., *et al*, *Transnational Commercial Law: International Instruments and Commentary* (Oxford University Press, 2004), pp 59–61.

#### 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. 2<sup>nd</sup> 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.**

Denza, E., „The Relationship Between International and National Law“ – Evans, M.D. (ed), *International Law* (Oxford University Press, 2003) 415–442, p 421.

<sup>1</sup> Some of the examples provided are taken from *OSCOLA: The Oxford Standard for Citation of Legal Authorities*, (Faculty of Law, University of Oxford, 2006).

## 3.3. 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!**

Craig, P., „Constitutional Foundations, the Rule of Law and Supremacy“, *Public Law* (2003) 92–111, p 96.

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.

Hawkey, I., „Italy takes a dive“, *Sunday Times*, 14.05.2006, p 13.

Sarv, T., „Politsei võiks lauskaristamise asemel rohkem aidata“, *Eesti Ekspress*, 24.08.2009, <[www.ekspress.ee/2009/08/24/arvamus/44503-politsei-voiks-lauskaristamise- asemel-rohkem-aidata](http://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.

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](http://www.liberty-human-rights.org.uk/publications/3-articles-and-speeches)> (17.08.2010).

Välisministeerium, „Strateegiliste kaupade kontroll“ (2009), <[www.vm.ee/est/kat\\_480/4631.html](http://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*. Where reference is made to an immediately preceding work, the word *ibid* is used.

Vallikivi, *Välislepingud*, *supra nota* 3, lk 16.  
*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.

Võlaõigusseadus (Law of obligations), 26.9.2001, in force 01.07.2002 – RT I 2001, 81, 487 ... RT I, 08.07.2011, 6, § 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 paper:**

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 ... 2008, 57, 317.



**If the material has been read and is available on the internet:**

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 14.06.2011, 1.1-6/26, available at <[www.sisekaitse.ee/public/Oppeosakond/OKE\\_kinnitatud\\_14.06.2011.pdf](http://www.sisekaitse.ee/public/Oppeosakond/OKE_kinnitatud_14.06.2011.pdf)>, point 54, (13.12.2011).

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.

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.

*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:**

*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:**

*Flamingo Costa v ENEL*, Case No 6/64, ECJ, Judgment, 15.07.1964, ECR (1964) 585.

**Decision other international courts:**

*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.

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.

GA Res 41/133, 04.12.1986, para 2.

Renewing the United Nations: A Programme for Reform, Report of the Secretary-General, UN Doc A/51/950 (1997), para 1.

## Eelmised ilmunud numbrid

### SISEKAITSEAKADEEMIA TOIMETISED 2011 (10)

ISBN 978-9985-67-199-3

SmART Security/Tark Turvalisus

Artiklid:

1. Sisejulgeolekust eluviiside põhiselt, *Paul Tammert, Uno Silberg*
2. Protsesside ja ilmneva käitumise modelleerimine siseturvalisuse valdkonnas, *Raul Savimaa, Ander Tenno, Peeter Moora*
3. Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia reformimine siseministeeriumi haldusalas: IT teenuste juhtimise parimate praktikate rakendamine, *Evelin Kasenõmm*
4. Siseministeeriumi sotsioloogiline perepilt 2011: valmisolek muutusteks, *Aare Kasemets, Elina Orumaa, Lauri Tabur*
5. Muutused Sisekaitseakadeemia 1996.–2009. aastal lõpetanud vilistlaste töö- ja hariduskäigus ning rahulolus õppe kvaliteediga, *Kätlin Vanari, Inga Kartton*
6. Construction of Educational Platform for EU Internal Security: Experience Trends of the European Police College, *Ramon Loik*
7. Tulekahjudes hukkunute ajaline, piirkondlik ja sündmuskohaga seonduv statistiline analüüs, *Peeter Randoja, Helmo Käerdi*
8. Eesti, Soome ja Rootsi ehituslike tuleohutusnõuete võrdlev analüüs, *Kadi Luht, Alar Valge, Helmo Käerdi, Feliks Angelstok*
9. Evakuatsioon hoonest tulekahju korral, õppus Sisekaitseakadeemias ja selle matemaatiline modelleerimine, *Kadi Luht, Helmo Käerdi, Martin Lambing, Alar Valge*
10. Vägivallakuritegevus ja elanike turvatunne Eestis aastatel 2003–2010, *Martin Mõtus*
11. Kohaliku omavalitsuse äriühingu politiseerumine kui korrupsioonirisk, *Toomas Plaado*
12. Maksukuulekus ja selle tähendus sisejulgeoleku teoreetilises käsitluses, *Kerly Randlane*
13. Kinnisasja käibemaksuga maksustamine Eestis, *Tõnis Elling*
14. Politicized tourism between Finland and Estonian SSR, 1950s to 1970s: Ideological and security considerations, *Oliver Pagel*
15. EU Cross-Border Communication, *Kai Veispak-Rawlings*
16. On preparation of legal psychologists at Kaluga State University named after K.E. Tsiolkovskiy, *Vali F. Engalychev*

SISEKAITSEAKADEEMIA TOIMETISED 2010 (9)

ISBN 978-9985-67-186-3

Migrating Security/ Liikuv julgeolek

SISEKAITSEAKADEEMIA TOIMETISED 2009 (8)

ISSN 1736-8901

Knowledge-Intensive Security/ Teadmistemahukas turvalisus

SISEKAITSEAKADEEMIA TOIMETISED 2008 (7)

ISBN 978-9985-67-161-0

Towards More Secure Estonia Through Education/ Turvalisem Eesti hariduse toel

SISEKAITSEAKADEEMIA TOIMETISED 2007 (6)

ISBN 978-9985-67-145-0

Internal Security/ Sisejulgeolek

SISEKAITSEAKADEEMIA TOIMETISED 1998 (5)

ISBN 978-9985-67-046-9

Õigus, kriminaalpoliitika, politsei

SISEKAITSEAKADEEMIA TOIMETISED 1998 (4)

ISBN 978-9985-67-041-8

Pedagoogika

SISEKAITSEAKADEEMIA TOIMETISED 1995 (3)

ISBN 978-9985-67-003-5

Kriminaalsus majandusruumis

SISEKAITSEAKADEEMIA TOIMETISED 1994 (2)

Kuritegevus ja kriminaalpreventsioon

SISEKAITSEAKADEEMIA TOIMETISED 1993 (1)

A comparative study of voice in Estonian







