Sisekaitseakadeemia

Sisejulgeoleku instituut

Mati Terve

SOOVITUSED MERETURVALISUST TAGAVA RIIGILAEVASTIKU ÜLESEHITUSE MUUTMISEKS EESTI NÄITEL

Juhendaja:

Lauri Tabur, MA

Tallinn 2011

Sisukord

Sissejuhatus 3

Töös kasutatavad mõisted 5

1 Organisatsioonide ja tsiviil-militaarkoostöö teoreetilised alused 6

1.1 Organisatsioonide disainimise teoreetilised alused 6
1.2 Organisatsiooni disaini muutmine 11
1.3 Relvajõudude kasutamine sisejulgeolekus 16

2 Mereturvalisuse organisatsioon Skandinaavia riikides ning Eestis 26

2.1 Norra Kuningriigi merendusorganisatsioon 27
2.2 Taani Kuningriigi merendusorganisatsioon 30
2.3 Eesti Vabariigi merendusorganisatsioon 34
2.4 Mereolukorra teadlikkuse tõstmine Eestis mereseire abil 40

3 Võimalused Eesti riigilaevastiku ümberkujundamiseks 43

3.1 Merenduse valdkonna hetkeseisu analüüs 43
3.2 Järeldused ja ettepanekud ülesehituse muutmiseks 57

Kokkuvõte 68

Summary 71

Viidatud allikate loetelu 72

Tabelite ja jooniste loetelu 78

Lisa 1. Relvajõudude roll EL liikmesriikides 79
Lisa 2. Eesti merenduse organisatsiooni SWOT analüüs 80
Lisa 3. Rannavalve Nõukogu 83
Lisa 4. Intervjuude küsimustik 84
Lisa 5. Intervjuu kodeerimisskeem PPA peadirektoriga 86
Lisa 6. Intervjuu kodeerimisskeem EVA peadirektoriga 88
Lisa 7. Intervjuu kodeerimisskeem mereväe ülemaga 89
Lisa 8. Intervjuu kodeerimisskeem PPA peadirektori asetäitjaga piirivalve alal 90
Lisa 9. Intervjuu kodeerimisskeem Eesti Mereakadeemia rektoriga 91

SISSEJUHATUS

Eesti merenduse valdkonna probleemid on pikalt olnud avalikkuse tähelepanu ja kriitika all. Riigil puudub merenduse strateegia ning oma laevastiku arengukava. Eestil on laevastikud kolmel riigiasutusel ning nende ülesanded on paiguti kattuvad. Mereturvalisuse mõistel puudub ühene definitsioon. Mereturvalisuse elementide all näeb autor territoriaalse terviklikkuse (sealhulgas migratsiooni), meresõiduohutuse ning merekeskkonna ja – ressursside kaitsega seotud tegevusi. Mereturvalisuse tagamise oluliseks ressursiks on pidevas valmisolekus olevad laevad ning nende tööd juhtivad koordinatsioonikeskused ja staabid. Kolmel merevaldkonnaga seotud asutusel on kokku 23 ujuvvahendit. Laevastike kasutamise planeerimiseks, hoolduseks ja uute aluste hankimiseks on ametitel selleks erinev infrastruktuur ning koostöö selles vallas on olnud minimaalne. Suures ulatuses on võimalik merel oleval laeval täita mitme valdkonnaga seotud ülesandeid. Nii näiteks merepiiride valves osalev laev on võimeline samal ajal täitma keskkonnakaitsega seotud kalapüügieeskirjade kontrolli, osalema mereseires ning olla koheselt valmis osutama abi veeteedel hätta sattunud inimestele või laevadele. Piiratud eelarvelised vahendid ja valdkonna kõrge ressursinõudlikkus avaldavad survet ümberkorralduste teostamiseks selliselt, et vältida dubleerimist ja konkureerimist ning suurendada ressursside ristkasutust. Sellest tuleneb ka magistrandi poolt valitud teema **aktuaalsus.** Teema aktuaalsusele viitab ka 12.10.2010 Kagu-Eestis toimunud kaitseministri ja siseministri töökohtumise meediaülevaade, kus kaitseminister Jaak Aaviksoo lausus, et just piirivalve ja sõjaväe laevastik on üks valdkondadest, kus riik saaks neid ühendades raha kokku hoida.

Magistritöö **eesmärk** on selgitada välja vajadus ja võimalused mereturvalisust tagava Eesti riigilaevastiku ülesehituse eesmärgipärasemaks muutmiseks ning teha sellekohased ettepanekud.

Selleks et töö eesmärki saavutada, on püstitatud järgmised **uurimisülesanded**:

1. Analüüsida organisatsioonide ülesehituse ja muutuste läbiviimise teoreetilisi aluseid; rahvusvahelist õigust ja tava ning teoreetilisi seisukohti leidmaks vastuse küsimusele, millistel tingimustel kaasata sisekaitse struktuure riigikaitses või militaarstruktuure riigi siseturvalisuse korraldamisel ja tagamisel.

2. Teiste riikide kogemustest õppimiseks, parima praktika leidmiseks ning võrdluseks analüüsida Taani ja Norra ning Eesti riiklike merendusorganisatsioonide ülesehitust ja nende ülesannete jaotust.

3. Analüüsida probleeme Eesti merendusorganisatsioonis ning teha organisatsiooniteooriale ja teiste riikide parimale praktikale tuginevad ettepanekud mereturvalisust tagava riigilaevastiku ülesehituse muutmiseks.

Magistritöö teoreetilise osa aluseks on teemakohase erialakirjanduse analüüs ja süntees. Peamiselt on kasutatud D. Nadler ja M. Tushman, R. Galbraith, J. Morabito, I. Sack, A. Bhate, A. Forsteri, D.Lutterbecki ja A.Boyer teoreetilisi käsitlusi. Magistritöös kasutab autor induktiivset lähenemist ehk liikumist üksikult üldisele, kus üldistused rajanevad konkreetsetele empiirilistele leidudele. Uuringustrateegiana kasutab autor vistutatud võrdlevat juhtumiuuringut ja enda seisukohtade kujundamisel loogilist, kogemusel põhinevat interpretatsiooni. Töö käigus analüüsib autor Eestis ning referentsriikides merenduse valdkonnas tegutsevate riigistruktuuride ülesehitust, nende tegevust reguleerivaid dokumente, siseriiklike õigusakte ja rahvusvahelisi regulatsioone. Autor otsustas juhtumiuuringu valida, kuna see analüüsistrateegia keskendub probleemi detailsele ja terviklikule tundmaõppimisele. Tulenevalt suhteliselt sarnastest sise- ja välisjulgeoleku ohtudest, valib autor referentsriikideks Norra ja Taani.

Huvigruppide seisukohtade selgitamiseks ja probleemist võimalikult põhjaliku ülevaate saamiseks kasutab autor merenduse valdkonnaga seotud ametite võtmeisikute ning fookusgrupi intervjueerimist. Autor usub, et intervjuud toovad kõige paremini esile uuritavate ametite põhilisemad probleemid ning võtmeisikute nägemuse võimalikest lahendusteedest. Oma väidete ja tulemuste kontrollimiseks, kasutab autor väliseksperti Norra Politseist, kes on korduvalt osalenud Schengeni riikide merepiiri hindamismissioonidel.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimene peatükk annab teoreetilise ülevaate organisatsioonide disainimise valdkonnast ning tsiviil-militaarsuhetest ja relvajõudude kasutamisest sisejulgeoleku kontekstis. Teine peatükk moodustab töö empiirilise osa, kus vaadeldakse võrdleva juhtumiuuringu meetodit kasutades Skandinaavia riikide ning Eesti merendusorganisatsioone.

Kolmandas peatükis teeb magistritöö autor järeldusi empiirilise osa võrdlemise tulemustest ja tuginedes esimese peatüki teoreetilistele alustele, annab soovitusi riigilaevastiku ülesehituse muutmiseks.

Magistritöö autor tänab kõiki, kes käesoleva töö valmimisele on kaasa aidanud.

TÖÖS KASUTATAVAD MÕISTED

Toll: Tegevused, mille eesmärgiks on tagada tollialale meritsi toodava kauba kontroll.

Piirikontroll: Piiril teostatav tegevus, mis igast muust põhjusest sõltumata leiab aset ainult piiriületamise kavatsuse või piiriületamise korral ning koosneb kontrollidest ning patrull- ja vaatlustegevusest.

Reostustõrje: Merekeskkonna kaitseks ettevõetavad tegevused merel juhuslikult tekkinud või tahtlikult tekitatud merereostuse mõju kõrvaldamisel.

Kalanduse kontroll: Tegevused ebaseadusliku kalapüügi vastu võitlemisel.

Mereohutus: Tegevused, mis on suunatud inimelude päästmisele, laevade ja meritsi veetavate kaupade ohutuse kindlustamisele ning merekeskkonna ja meremajanduse kaitsele.

Mereturvalisus: Riigi territoriaalse terviklikkuse (sealhulgas migratsiooni), meresõiduohutuse ning merekeskkonna ja – ressursside kaitsega seotud tegevused (Autori sõnastatud).

Laevaliikluse juhtimine: Meetmed laevaliikluse ohutuse ja tõhususe suurendamiseks.

Mereotsingud ja – pääste: Mere- ja õhusõidukite ning eriväljaõppe saanud päästemeeskondade ja varustuse kasutamine merel hätta sattunud inimeste abistamiseks.

Korrakaitse: Õiguskaitseasutuste tegevused organiseeritud kuritegevuse, inimkaubanduse, narkokaubanduse, salakaubaveo ning terrorismi vastu võitlusel.

Divisjon: Väiksemate sõjalaevade väekoondis (võõrsõnastik).

Eskaader: Eskaader kahe või enama divisjoni väekoondis.

Rannavalve funktsioonid: Merealadel patrull- ja vaatlustegevuse, mereotsingute ja -päästetööde, merereotuse likvideerimise ning kalakaitse teostamine (Autori sõnastatud).

SAR: mereotsingud ja – pääste (*search & rescue*).

1 ORGANISATSIOONIDE JA TSIVIIL-MILITAARKOOSTÖÖ TEOREETILISED ALUSED

Peatükis uurib autor esmalt organisatsioonide ülesehituse ning neis muutuste läbiviimise teoreetilisi aluseid ning seejärel relvajõudude rolle sisejulgeoleku tagamisel Euroopa riikides.

1.1 Organisatsioonide disainimise teoreetilised alused

Nadler ja Tushman (1997:48) defineerivad disaini kui organisatsiooni kohta käivate otsuste tegemist, mis sisaldab formaalseid struktuure, protsesse ja süsteeme

Juhi otsustusprotsess struktuuri loomisel koosneb neljast põhiotsusest: kuidas põhiülesanded väiksematesse ülesannetesse jagada, kuidas grupeerida individuaalsed ülesanded ja moodustada homogeenseid või heterogeenseid gruppe, kuidas määrata grupi suurust ja kontrolli ulatust ning kuidas toimub delegeerimine (Gibson 1991:443).

Organisatsiooniteoorias puudub kõikide olukordade jaoks sobiv teooria või lähenemine. Morabito et al (1999:18) toovad välja kolm peamist koolkonda:

- Klassikalised teooriad, mis esindavad industriaalaja kultuuri ja kus tõekspidamised põhinesid omaniku kasul ning organisatsioon pidi toimima kui masin.
- Neo-klassikalised teooriad, mis tähtsustasid enam töötajat ja tema motiveerimist ning kaasamist.
- Informatsiooni- ja tehnoloogiaajastu teooriad, mis pakuvad uusi organisatsioonilisi mudeleid ja otsustamisprotsessi rakendamise võimalusi.

Organisatsiooni struktuur määratleb formaalse koordinatsiooni mehhanismi ning seda iseloomustab komplekssus, formaliseeritus ja tsentraliseeritus. Komplekssus määratleb organisatsioonis täidetavate erinevate ülesannete diferentseerimise ulatuse ning põhineb töötajate spetsialiseeritusel. Lisaks väljendab komplekssus organisatsiooni hierarhia tasemete arvu. Morabito *et al* leiavad siiski, et madalam organisatsioon ei tähenda veel tingimata väiksemat komplekssust, kuna meeskonnatöö ajastul on igas töögrupis erinevate oskustega liikmed erinevatest osakondadest ning igaüks on spetsialist oma valdkonnas. Ühtlasi pruugi informatsiooniajastul kõrge spetsialiseerumise tase näidata alati suuremat komplekssust, kuna teabe edastamise ja analüüsimise võimalusi on enam? (Morabito,

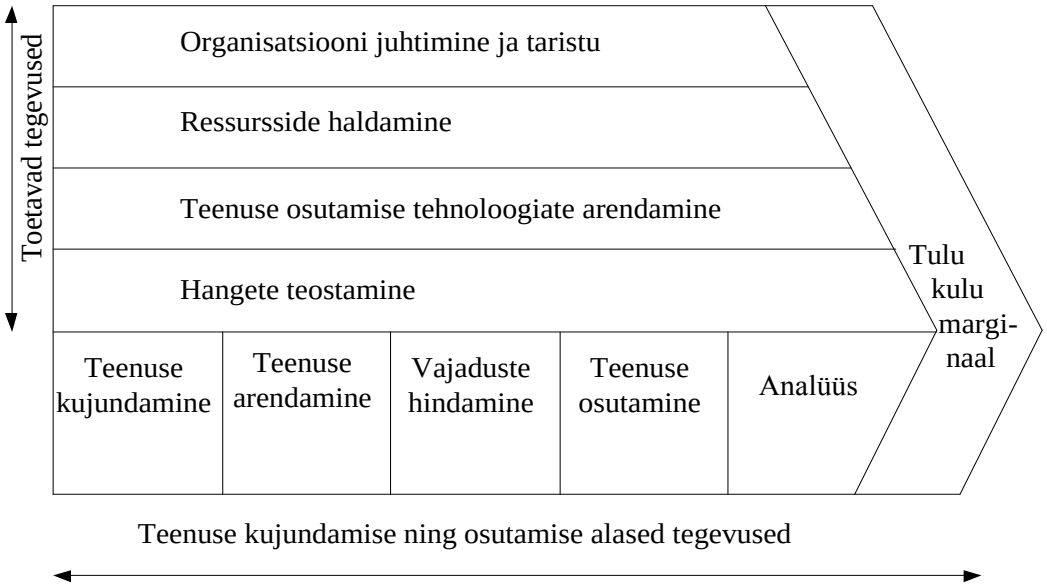
Sack, ja Bhate 1999:21). Galbraith (1995:20) väidab üldistades, et mida suurem on erialade hulk, seda tulemuslikum on küll alamülesannete täitmine, ent keeruliseks muutub alamülesannete integreerimine põhiülesande tulemuslikkuse saavutamiseks.

Formaliseeritus näitab, kuivõrd on organisatsiooni igapäevane töö kirjeldatud reeglite ning eeskirjadega ning väljendub seega praktikas eelkõige töötajate käitumises. Võib ka väita, et tegemist on ühe organisatsiooni kultuuri mõjutava olulise faktoriga (Morabito, Sack, ja Bhate 1999:21). Samu paralleele võib tõmmata ühtlasi tsentraliseerituse ja detsentraliseeritusega, mis näitavad, kuidas organisatsioonis otsuseid tehakse (Morabito, Sack, ja Bhate 1999:21). Galbraith (1995:24) viitab oma võimujaotuse mõistes kahele kontseptsioonile: vertikaalsele otsustamise protsessile ehk tsentraliseerimise - detsentraliseerimise ulatusele ning horisontaalsele võimujaotusele. Ta leiab, et tänapäevane juht peab missioonikriitiliste küsimustega tegelevat osakonda volitama otsuseid tegema.

Galbraith-i *(Ibid:13)* järgi määrab organisatsiooni struktuur võimu paiknemise organisatsioonis ning on seotud kontrolli ulatusega ehk töötajate arvuga. Kontrolli ulatuse määratlemisel on omakorda tähtsad töötajatevahelised kontaktid, spetsialiseerumise ulatus ning suhtlusvõimekus (Gibson 1991:445).

Organisatsiooniteooria üks kesksemaid teemasid on organisatsiooni efektiivsus. Morabito *et al* (1999:22) leiavad, et kahjuks on uurijate definitsioonid organisatsiooni efektiivsusest märkimisväärselt erinevad ning puuduvad ühesed muutujad selle mõõtmiseks. Galbraith näeb disaini efektiivsuse mõõtmisel kahte aspekti. Esmalt on organisatsiooni disain efektiivne, kui sellega saavutatakse strateegiline sobivus (tase mil määral organisatsiooni ressursid ja võimekus on kooskõlas väliskeskkonna võimalustega). Strateegiline sobivus aga saavutatakse strateegia elluviimiseks valitud, teineteist toetavate poliitikate kooskõlaga, mis annavad organisatsiooni liikmetele selge signaali ning suunavad nende käitumist. Teiseks aspektiks on organisatsiooni liikmete pühendumus disaini rakendamisel (Galbraith 1995:148).

Organisatsiooni efektiivsuse hindamiseks võib kasutada samuti väärtuseketi analüüsi, mis selgitab kuidas organisatsioon loob ja jagab oma huvigruppidele väärtust. Kui erasektori organisatsioonide puhul on väärtuse aluseks huvigruppide (omanike) kasumi maksimeerimiseks nõutavad tegurid, siis avaliku sektori väärtusteketi dimensioonid on oluliselt laialdasemad. Bovaird ja Löffler (2003:59) kohaselt tuleks avaliku sektori organisatsiooni puhul analüüsida kasutaja väärtust nii tema kui pereliikmete ja sõprade seisukohast lähtuvalt; poliitilist väärtust, ehk kuidas teenus toetab demokraatlikke protsesse; sotsiaalset väärtust, ehk kuidas toimub sotsiaalse sidususe loomine või sotsiaalse koostoime toetamine ning keskkonna väärtust, mis näitab kas teenuste osutamine on jätkusuutlik.



Joonis 1. Avaliku sektori väärtustekett (Bovaird, Löffler. 2003)

Joonisel 1 on kujutatud Michael Porteri töödel põhinev ja Bovaird ning Löffler poolt avalikule sektorile kohandatud väärtuste loomise mudel. Organisatsiooni põhitegevusteks on nn eesliini tegevused ehk teenuse kujundamise- ja osutamisealased tegevused ning toetavad, ehk nn tagaliini tegevused. Bovaird ja Löffler kohaselt peaks avaliku sektori organisatsioon analüüsima tema poolt osutavate avalike teenuste tarbijate vajadusi ning leiavad, et mitte kõik teenuse tarbijad ei valideeru nende kasutajateks. Autor ei saa sellega taielikult nõustuda, sest avaliku teenuse kasutajate selekteerimine võib olla võimatu või isegi õigusvastane. Selle heaks näiteks on avaliku sektori tegevused merepääste ja merekeskkonna kaitse valdkondades.

Väärtuseketi hindamiseks võib organisatsioon omi protsesse nn benchmarkida. Tegevustes, kus organisatsiooni sooritusvõime on nõrk, tuleks leida võimalused selle parendamiseks või kaaluda nende teenuste sisseostu. Väärtuseketi põhimõtte kohaselt peaks organisatsioon keskenduma nendele tegevustele, millistes ta on tugev, olles sellega võimeline lisama oma tegevustele väärtust. Lisaks sellele peab efektiivne organisatsioon olema võimeline omavahel integreerima kõik väärtusketi tegevused. Seega, teenuste sisseostmine ei pruugi olla parim lahendus, isegi kui keegi teine sooritaks neid tegevusi paremini ning edukaks olemiseks tuleb nii ees- kui tagaliini tegevustes tugev olla (Bovaird ja Löffler 2003:59).

Ebastabiilses ning kiiresti muutuvas keskkonnas on organisatsiooni jätkusuutlikkuse tagamisel tähtsaimal kohal tema organisatsioonilised võimekused, mille all mõistetakse organisatsiooni põhikompetentsi, tehnoloogilist innovatsiooni, kliendile suunatust, kõrgekvaliteediliste toodete (või teenuste) ressursisäästlikku tootmist (pakkumist) ja vaatamata muutuvale keskkonnale ning võtmeisikute lah-

kumisele, nende kompetentside säilitamist ja kohandamist pikaajaliste eesmärkide saavutamisel (Nadler ja Tushman 1997:5).

Galbraith (1995:24, 38) peab osakonna tüübi valikul määravaks organisatsiooni strateegiat ja suurust. Osakondade loomise aluseks on üldjuhul funktsioon või eriala, toode, kliendisegment, geograafiline ala või tööprotsess ning nende põhjal moodustuvad vastavad struktuuride tüübid, nagu funktsionaalne, toote, turu, geograafiline ning protsessi struktuur.

Traditsiooniliselt on organisatsioonide struktuur ja tööjaotus põhinenud funktsionaalsel printsiibil (Morabito, Sack, ja Bhate 1999:75), mille eeliseks on sarnaste töötajatüüpide koondumine ja võimalus seeläbi genereerida uusi ideid, teadmisi ja kontakte. Samuti võib see suurendada töötaja spetsialiseerutuse taset ning kasutada säästlikumalt tehnilisi ressursse. Funktsionaalse struktuuriga organisatsioonis võib teiste tüüpidega võrreldes kohata kõrgemat standardiseerimise ning madalamat dubleerimise määra. Funktsionaalse struktuuri kaheks suurimaks puuduseks on koordineerimisraskused laia tootenomenklatuuri, teenuste ja klientide arvu puhul ning raskused funktsioonidevaheliste protsesside arendamisel erinevate funktsioonide vahel tekkivate barjääride tõttu (Galbraith 1995:27). Galbraith leiab, et funktsionaalse struktuuri parimaks alternatiiviks on protsessi struktuur, mis oma loomult on protsessi terviklik töövool alates tellimuse saamisest kuni selle kliendile üleandmiseni. Teooria kohaselt peaksid ühes protsessis osalevate erinevate funktsioonide esindajad koonduma protsessi meeskondadeks ning vastutama kogu protsessi lõpptulemuste eest (*Ibid*:36). Nadler ja Tushman (1997:75) nimetavad peamiste grupeerimise alternatiividena grupeerimist tegevuste järgi, mis liidab sarnaste funktsioonidega, oskustega inimesed või tööprotsessid, grupeerimist väljundite järgi, mis koondab teenuse või tootega seotud inimesed ning grupeerimist kasutaja, kliendi või geograafilise ala järgi.

Modernsetes organisatsioonides, kus infokommunikatsioonitehnoloogial on täita tähtis roll, pole primaarne mitte funktsionaalne tööjaotus, vaid organisatsiooni juurde koondunud töötajate teadmised. Sellistele organisatsioonidele on omane adhokraatia. Ainult adhokraatliku organisatsiooni struktuuri loomine oma võimuhierarhia puudumise tõttu on keerukas. Selle puuduse likvideerimiseks on võimalik moodustada uus organisatsioonivorm, kus adhokraatlik ning bürokraatlik struktuur ühendatakse ehk hübriidorganisatsioon. Sellise vormi näiteks on maatriksorganisatsioon. Hübriidorganisatsioonile on omased nii horisontaalsete kui vertikaalsete organisatsioonide elementide omamine; raporteerimissuhete funktsionaalne vaade (primaarne struktuur), teadmiste keskused, horisontaalne tööjaotus (sekundaarne struktuur) ning adapteeruv ja paindlik tööjaotus. Hübriidse organisatsiooni üheks peamiseks omaduseks on tema kaks struktuuri. Primaarne struktuur kirjeldab organisatsiooni raporteerimise liini, olles nii traditsioonilise struktuuri kui funktsionaalse bürokraa-

tia väljendus. Sekundaarne struktuur seob organisatsiooni töösuhted (Morabito, Sack, ja Bhate 1999:75).

Daft (2008:112) peab maatriksstruktuure parimaks valikuks juhtudel, kui organisatsioon toimib kiiresti muutuvas keskkonnas ning omab nii tootega seotud kui funktsionaalseid eesmärke. Sellisel juhul hõlbustab duaalne juhtimisstruktuur kommunikatsiooni ja koordinatsiooni rakendamist ja tasakaalustab toote- ja funktsionaalsete juhtide tegevusi. Maatriksstruktuure võib soovitada mõõduka suurusega ja mõne tootesortimendiga organisatsioonidele ning tema tugevus seisneb ressursside paindlikus jaotamises ja kasutamises. Lisaks võimaldab maatriksstruktuur arendada töötajate juhtimisoskusi. Samas võib see olla ka üheks puuduseks, kuna töötajad, kes ei talu duaalset juhtimist, satuvad sageli konfliktsetesse olukordadesse ning nende motivatsioon väheneb. Nadler ja Tushman (1997:99) soovitavad maatriksstruktuuri olukordades, kus organisatsioon peab keskenduma üheaegselt mitmele dimensioonile (nt toodang, turud või geograafiline piirkond) või kui mitmete operatsioonide sooritamine eeldab omavahelist sõltuvust, kuna see struktuuritüüp lihtsustab koordinatsiooni ning võimaldab üheaegselt saavutada mitut eesmärki.

Distributiivset organisatsiooni võib pidada üheks lateraalsete protsesside ja struktuuri kombinatsiooniks, mis Galbraith-i (1995:80) sõnul on oma populaarsust kasvatanud multirahvuseliste kompaniide ning personali vähendada soovivate organisatsioonide hulgas. Selline organisatsioon luuakse olukorras, kus kogu organisatsiooni hõlmava tegevuse elluviimine delegeeritakse küll operatiivüksusele, ent administreeritakse keskest staabist. Idee eesmärgiks on viia tegevuse täitmine sinna, kus eksisteerib suurim kompetents. Mudeli üheks suurimaks eeliseks on operatiivüksuse töötajate motivatsiooni tõstmine ning see võimaldab suures organisatsioonis omada ühtseid toodete, teenuste ja töötajate soorituste standardeid. Ent puuduseks võib nimetada staabi eraldumist operatiivüksuse reaalsusest.

Nadler ja Tushman (1997:110) peavad tasakaalustatud kontrolli- ja koordinatsioonifunktsiooni teostava staabi loomist keeruliseks, ent võimalikuks. Autorid soovitavad siinkohal infoliikumise parandamiseks limiteerida staapide ja püsivate staabitöötajate arvu organisatsiooni hierarhias, roteerides liinitöötajaid staapidesse. Selle tulemusel kombineeruvad tehniline ekspertiis ning praktilised teadmised. Samuti leevendab see sisemisi juhtimise probleeme, vähendab konflikte ning loob organisatsiooni töötajate hulgas perspektiivi tunde. Samuti on otstarbekas suunata aeg-ajalt niipalju staabitöötajaid kui võimalik liinitööle ja selgitada töötajatele juhtimise protsesse ning individuaalseid rolle.

Avaliku sektori organisatsioonis on esindatud kaks hierarhiat: organisatsiooni formaalne sisemine hierarhia ning poliitikute ning huvigruppidega siduv poliitilise kontrolli struktuur (Moe 1995:122).

On tavaline, et poliitiline ühendus, luues või muutes avaliku sektori organisatsiooni, ei soovi loodu muutmist teiste poliitiliste jõudude poolt tulevikus. Seega on avalikus sektoris alati esindatud nn poliitiline teadmatus, sest koalitsiooni muutudes, on võimalikud avaliku sektori struktuuri muutused. Moe (1995:125) väidab, et avaliku sektori organisatsiooni loov või muutev poliitiline liider nõuab üldjuhul selle organisatsiooni juhtimise eraldamist poliitikast. Nad ei nõua seda mitte sellepärast, et nad ei soovi organisatsiooni kontrollida, vaid põhjusel, et nende järglane ei saaks tema loodut mõjutada ning muuta. Moe ütleb kokkuvõtvalt (1995:147), et poliitiliste liidrite fundamentaalse tähtsusega ülesanne on leida ja luua selline valitsemisstruktuur, mis suudaks end kaitsta nende poliitiliste oponentide kontrolli eest.

Lisaks füüsilistele organisatsioonidele, on võimalik moodustada ka võrgustunud, ehk virtuaalseid organisatsioone, mis on oma olemuselt täielikud vastandid vertikaalselt organiseerunud organisatsioonidele. Kaasaegne infotehnoloogia soodustab oluliselt selliste organisatsioonide moodustamist ja toimimist ning tulemina tegutseb iseseisvate organisatsioonide võrk ühe organisatsioonina. Galbraith (1995:102) peab virtuaalset organisatsiooni parimaks lahenduseks, öeldes, et selline organisatsioon pakub väikese organisatsiooni eeliseid, kui on vajalikud kiired ning paindlikud muutused ning suure organisatsiooni eeliseid näiteks hangete puhul.

1.2 Organisatsiooni disaini muutmine

Tänapäevane edukas organisatsioon on peab olema paindlik, kuna pidevalt muutuv keskkond nõuab ka järjepidevalt muutuvat organisatsiooni (Galbraith 1995:131). Muutusi luues, seisavad juhid sageli küsimuse ees, millest alustada. Galbraith soovitab alustada strateegiast, kuna strateegia seab paika põhisuuna ning genereerib poliitikavalikute kriteeriumid. Järgmise sammuna tuleks valida selline osakonnastamise mudel, mis aitab strateegiat parimal moel ellu viia. Selleks, et integreerida lateraalsed protsessid ning vertikaalsed struktuurid, tuleb defineerida funktsionaalsete juhtide ning protsessimeeskondade rollid ja vastutused ning määrata võtmeisikud. Olulise sammuna järgneb infosüsteemide arendamine ning töötajate motiveerimine, arendamine ja karjääri planeerimine (Galbraith 1995:134). Nadler ja Tushman (1997:18) märgivad, et iga edukas ümberkujundamine algab organisatsiooni funktsioneerimise ja ümberkujundamist vajavate muutujate mõistmisest.

Organisatsiooni muutmise plaan hõlmab endas muutuste jada ajalist kaardistamist. Esmased muutused peaksid lahendama organisatsiooni hetkeprobleemid ning edasised juhtima organisatsiooni tema uude, soovitud faasi. Otsustamisprotsess algab tegevuskeskkonna mitmekesisuse analüüsiga ning struktuuri esmane valik sõltub sellest, kas organisatsioon on teenuste või tootepõhine ning kas tema

tooted-teenused on ühe- või mitmekülgsed (Galbraith 1995:135). Migrom ja Roberts (1995:191) lisavad, et ainult mõne süsteemi elemendi optimeerimine ei võimalda kasutada täiemahulise ja koordineeritud muutuse eeliseid ning võib anda isegi negatiivseid tulemusi.

Üks põhilisemaid tegevusi arendamise protsessi alguses on organisatsiooni praeguse ning soovitava seisundi määratlemine. Järgmised valikud hõlmavad organisatsiooniliste probleemide loetlemist. Probleemide määratlemisel tehakse valik arengut takistavate ja muutmist vajavate probleemsete osiste osas (Morabito, Sack, ja Bhate 1999:109). Nadler ja Tushman (1997:185) väidavad, et organisatsiooni liikumine praegusest seisust soovitavasse ehk tuleviku seisundisse on edukas ainult siis, kui uus disain on ka tegelikult ellu viidud, uue seisundi saavutamisel toimib organisatsioon nii, nagu see oli algselt planeeritud ja soovitud ning üleminek toimub liigsete kuludeta ja katkestusteta organisatsiooni tegevuses. Samuti on tähtis, et ei kahjustataks suhteid klientide ning tarnijatega.

Peter Keen (1997:6) on nimetanud neli põhjust, miks protsessi parandamine tõstab organisatsiooni konkurentsieelist. Esmalt, organisatsiooniline plastilisus- ehk organisatsiooni võime radikaalselt muutuda. Teiseks, muutuse suurus, ehk transformatsiooni ja inkrementalismi suhe. Kolmandaks, dünaamiline võimekus, ehk milline on konkurentsieelise tagamisel distinktiivse kompetentsi roll. Ning neljandaks, koordinatsioonikulude vähendamine.

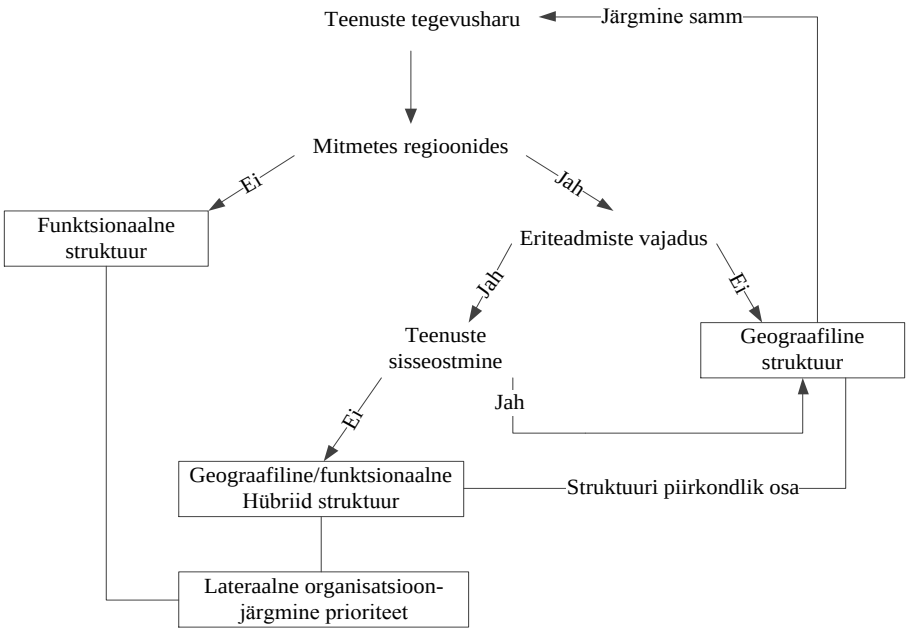
Nadler ja Tushman (1997:32) nimetavad tööd, töötajaid, struktuuri ja kultuuri organisatsiooni neljaks põhikomponendiks. Organisatsiooni disainimisel osalevate juhtide ülesandeks on leida iga komponendi maksimaalselt strateegilisi eesmärke saavutada aitav seis. Selle saavutamiseks on aga oluline mõista igat komponenti üksikult kui ka nendevahelisi seoseid. Organisatsiooni probleemide identifitseerimisiks ning analüüsiks pakuvad nad kaheksasammulist mudelit *(Ibid:37):*

1. Sümptomite tuvastamine. Algne informatsioon võib tegelikke probleeme väljaselgitamata viidata ebapiisavale sooritusvõimele ning vajalik on palju terviklikumate andmete saamine.
2. Sisendite määratlemine. Sümptomeid arvestades, tuleb koguda andmeid organisatsiooni keskkonna, tema ressursside ning ajalooliste kriitiliste aspektide kohta. Sisendite määratlemine hõlmab endas ka organisatsiooni missiooni, toetavate strateegiate ning eesmärkide määratlemist.
3. Väljundite määratlemine ja analüüsimine nii individuaalsel, grupi- kui organisatsiooni tasemel.
4. Probleemide tuvastamine. Planeeritud ja tegelike tulemuste vahelise lünkade väljaselgitamine.
5. Organisatsiooni komponentide kirjeldamine. Analüüs keskendub põhjustele ning algab iga nelja põhikomponendi kohta andmete kogumisega.
6. Kongruentsuse hindamine. Põhikomponentide vahelise ühilduvuse hindamine.

7. Probleemide põhjuste kohta hüpoteeside genereerimine. Korrelatsiooni selgitamine väljundit mõjutavate probleemide ning ebapiisava komponentidevahelise kongruentsuse vahel.

8. Tegevuste kavandamine probleemsete alade kõrvaldamiseks.

Galbraith (1995:137) soovitab organisatsiooni disainijal sobiva struktuuri leidmiseks hinnata organisatsiooni keskkonda ja pöörata tähelepanu selle mitmekesisusele. Millised on organisatsiooni enam mõjutavad poliitilised, majanduslikud, sotsiaalsed ja tehnoloogilised faktorid ning kuidas nad organisatsiooni mõjutavad. Peale keskkonna mitmekesisuse analüüsi, järgneb küsimus selle kohta, kas organisatsioon tegutseb mitmetes erinevates piirkondades (Joonis 2). Kui teenuseid pakutakse ühes piirkonnas, on otstarbekas valida funktsionaalsete osakondadega struktuur.



Joonis 2. Tegevusharu struktuuri valiku protsess. (Galbraith 1995:137)

Olukorras, kus organisatsiooni tegutseb mitmetes piirkondades, tuleks analüüsida teenuste pakkumiseks vajaminevate eriteadmiste taset ning eriteadmisi vajavate tegevuste sisseostmise vajadust. Sellistel puhkudel võib optimaalsemaks struktuuriks kujuneda geograafiline-funktsionaalne struktuur. Optimaalse struktuuri leidmisel tuleb organisatsiooni disainijal keskenduda kolmele prioriteedile: põhiteenustele, klientidele ning tugiteenustele (Galbraith 1995:137).

Protsesside transformatsioonil ning muutustel on rohkesti erinevaid tähendusi. Ümberkorraldused, pidev täiustamine ning kvaliteedi tõstmine on ainult osa neist. Samuti on tööde rutiiniseerimine ning uute tehnoloogiate kasutamine protsesside ümberkorraldamise võimalusteks (Morabito, Sack, ja Bhate 1999:175). Organisatsiooni juhtkonna analüüside üheks aluseks on selgitada, millised or-

ganisatsiooni poolt teostatavad tööd on mitterutiinsed oskustööd. Kuna mitterutiinseid töid iseloomustab kõrge analüüsimatuse määr, siis tuleks need muuta organisatsiooni jaoks rutiinseteks ja tehnilisteks ning sellega ka analüüsitavateks töödeks (Morabito, Sack, ja Bhate 1999:177).

Liikumine organisatsiooni juhtimise ühelt mudelilt teisele, näiteks hierarhiliselt struktuurilt lateraalsele, võib olla keeruline ning aeganõudev protsess, sest see on oluline süsteemi ümberkujundamine ning pole mitte ainult protseduuride, käitumise ning organisatsiooni struktuuri muutmine vertikaalsest horisontaalseks, vaid ka oluline mõtlemise, väärtus loomise, juhtimise kontseptsiooni ja demokraatlikku vaimu muutus (Yang et al. 2008:34).

Morabito *et al* (1999:36) märgivad, et rutiinse protsessi ülesannete puhul esineb määramatust ning mitmemõttelisust ainult vähesel määral ning seetõttu on ka töödeldava informatsiooni hulk väike. Tulenevalt sellest, peaks organisatsiooni disain omama kitsaid kommunikatsiooni kanaleid ning vertikaalseid seoseid ehk hierarhiat. Seevastu mitterutiinsete ülesannete täitmist iseloomustab kõrge määramatuse ning mitmemõttelisuse määr, nõudes suure hulga kvantitatiivse ja sisutiheda informatsiooni töötlemist. Sellisel juhul peab organisatsioon toime tulema rohkete kommunikatsioonikanalite ning horisontaalsete seoste haldamisega. Galbraith lisab, et organisatsiooni disainija ülesandeks on erinevate protsesside vaheliste lateraalsete protsesside tüübi ja hulga ühildamine. Kuigi lateraalsed protsessid annavad eeliseid, suurendavad nad ka kulusid (Galbraith 1995:46).

Morabito *et al* (1999:192) rõhutavad, et protsessi disainimisel on olulisimaks ülesande tasand ja autorid soovitavad oskustöid nõudvate mitterutiinsete ülesannete puhul kasutada lateraalset, rutiinsete ülesannete puhul hierarhilist ning tehniliste ülesannete puhul maatriksstruktuure. Näiteks rutiinsete ülesannete täitmiseks pole vaja suurt hulka kvantitatiivseid andmeid, töötajate kogemusi ega hierarhilisi struktuure. Ent mida analüüsimatuteks ülesanded muututavad, seda enam laieneb ka nende mitmetähenduslikkus ning selliste ülesannete täitmine eeldab kogenud ja oskustega töötajate ja rohke informatsiooni omamist. Sarnaselt, mida varieeruvamaks (nt mitterutiinsed ja tehnilised) ülesanne muutub, seda enam tõuseb määramatuse osakaal, nõudes organisatsioonilt haritud ning väljaõpetatuid töötajaid, suurel hulgal informatsiooni haldamist ning otsustamist toetavaid arvutisüsteeme.

Yang *et al* (2008:34) toovad välja madala organisatsiooni eelised öeldes, et madal juhtimine on moderne, väheste administratiivsete tasandite, ent laiema juhtimise ulatusega juhtimise mudel. Seda iseloomustab põhiliselt see, et ühtse poliitika elluviimiseks on ebavajalikud vahelülid eemaldatud ning ebasobivad faktorid on välditavad. Võrreldes püramiidse juhtimise mudeliga, tõstab madal mudel laiema juhtimise ulatuse ja vähemate administratiivsete tasandite tõttu tõhusust. Otsustusõigus nihutatakse nii palju kui võimalik madalamatele tasanditele, andes neile ühtlasi täielikud ene-

semääramise õigused ning kohustades neid endid vastutama soorituste tulemuste eest. Administratiivsete tasandite vähendamine võimaldab organisatsiooni tipp- ning alumiste tasandite vahel informatsiooni kiiremat ning moonutamata liikumist. Organisatsiooni funktsionaalsete osakondade vahel vähenevad sisemine hõõrdumine ning sõltuvus, mistõttu mingi kindla osakonna puudused ei halva kogu organisatsiooni struktuuri.

Mida tehniliselt keerulisem on tootmise protsess, seda enam on juhtimistasandeid ning suureneb juhtide – töötajate suhtarv. Selline seos viitab sellele, et kompleksse tehnoloogia juhtimiseks on nõutav juhtide intensiivne tegevus. Erinevad tehnoloogiad kehtestavad erinevad nõuded nii töötajatele kui organisatsioonile ning tagatakse sobiva struktuuriga Daft (2008:271).

Nadler ja Tushman (1997:11) küsivad, miks on organisatsioonide ümberkujundamisel nii edukaid kui ebaedukaid näiteid ning miks väga paljud juhid peavad ümberkujundamist muutuse hoovaks? Ning leiavad, et üldjuhul vastutab strateegilise muutuse eest väike grupp tippjuhte, sageli valitseb muudatuste elluviimisel massiline segadus. Massilised muudatused personali hulgas on üldiselt ebapraktilised ja destabiliseerivad. Organisatsiooni kultuuri muutmine on keeruline ning aeganõudev tegevus. Morabito *et al* (1999:92) on leidnud, et organisatsiooni kultuur on pikka aega hästi töötanud õpitud eelduste mudel. Seetõttu peetakse seda valiidseks ning organisatsiooni uute liikmete integreerumiseks, oodatakse neilt selle mudeli omaksvõtmist.
Üheks organisatsioonide ümberkujundamise ebaedukuse põhjuseks peavad Nadler ja Tushman (*ibid*) seda, et juhid on keskendunud ainult tehnilisele vormile – struktuurile ning jätnud sotsiaalsed, kultuurilised ning poliitilised aspektid tahaplaanile. Teine kategooria muutusi ega keskendub lühinägelikult personalile ning sotsiaalsetele teguritele ning on sageli intuitiivsed reaktsioonid personali- ning poliitilistele probleemidele. Kolmanda ebaedu põhjusena nimetavad autorid olukordi, kus muudatusi viiakse ellu mitte probleemide lahendamiseks, vaid kellegi sellekohase otsuse alusel. Seda tõstab ka Schiemann-i (1996:90) uurimus, mille kohaselt pooled suurematest organisatsioonilistest muudatustest pole andnud soovitud tagajärgi, kuna on olnud töötajate vastuseis teha asju uuel moel (74%), on puudunud muutust toetav organisatsiooni kultuur (65%), muutuste eesmärk ja plaan on halvasti kommunikeeritud (45%), muudatuse elluviimine on olnud puudulik (42%), ettevõtte juhid pole suutnud jõuda kokkuleppele strateegia osas (39%) või muutuse toetamiseks on puudunud vajalikud oskused (39%).

Organisatsioonide disaini muutmine võib seisneda ka kahe või mitme organisatsiooni ühendamises. Kogemused näitavad, et enne lõpliku ühendamise otsuse tegemist, peavad potentsiaalsed partnerid aru saama oma organisatsioonide tulevikust ning sellest, millist kasu selline liit võiks anda. Nadler ja Tushman (1997:134) juhivad tähelepanu aspektidele, mida ühendamisel silmas pidada. Esiteks,

partneritel peavad olema ühised eesmärgid ning sarnased protsessid ja kultuurid. Teiseks, partnerluse strateegia ja eesmärgid tuleb selgesõnaliselt välja öelda ühendamise protsessi alguses. Kolmandaks, ühendatavate organisatsioonide tippjuhid peavad omama meeskonna- ja koostööks vajalikke teadmisi ning pühendumust ning ühiselt koostama uue organisatsiooni struktuuri, protsessid ja juhised ning neljandaks, ühendatavate organisatsioonide tippjuhtidel peavad olema kindlad rollid, selge vastutusega projekti elluviimise eest. Autor jagab seda arvamust ning leiab, et kultuuride erinevuse korral ei tohiks hakata koheselt looma uut kultuuri, vaid säilitada kultuuride eripära.

Vastavalt eespoolnimetatud aspektidele, soovitavad Nadler ja Tushman (1997:135) ühinevatel organisatsioonidel kasutada kas kollaboratiivset või instrumentaalset struktuuri. Kollaboratiivse struktuuri puhul raporteerib ühisettevõtte juht ühinenud organisatsioonide tegevjuhtidest moodustatud direktorite nõukogule. Selliselt on tagatud partnerite osalemine strateegilises otsustamises, jättes operatiivtasandile suhtelise iseseisvuse. Ent selleks, et selline struktuur töötaks, peab direktorite nõukogus valitsema partneritevaheline koostöövalmidus. Kui partnerite vahelist nn kokkusobivust ning koostöövalmidust pole, jäävad organisatsioonis tekkivad konfliktid lahendamata ning otsustamine kandub pigem struktuuri alumistele tasanditele. Selliste olukordade jaoks on soovitatav kasutada nn instrumentaalset struktuuri, kus üks partneritest omandab domineeriva ning teine passiivse rolli. Direktorite nõukogus on küll esindajad mõlemast organisatsioonist, ent nende roll on pigem järelevalve teostamine. Operatiivsest seisukohast on instrumentaalne struktuur küll lihtsam ning kergemini teostatav, ent probleemiks on passiivsete partnerite harjumine oma rolliga ning loomulik soov olla kursis organisatsiooni progressiga. Autor leiab, et passiivse partneri toomine juhtimise tasandile ilma õiguseta teha juhtimisalaseid otsuseid, ei ole jätkusuutlik inimeste erinevate loomuomaduste ega ka selle tõttu, et organisatsiooni erinevate osade vahel tekivad ebavõrdsusest tingitud pinged.

1.3 Relvajõudude kasutamine sisejulgeolekus

Külmasõjajärgsel perioodil on kogu maailma relvajõud oma rolle, organisatsiooni ning rahastamist redefineerimas ning selline adaptsioon on oluliselt muutnud nende suhteid ühiskonnaga mille teenistuses ollakse. Mitte kusagil mujal pole muutused nii suured, kui Euroopas, kontinendil mis peale 1945.aastat oli jagatud kaheks. Kesk- ja Ida Euroopa riikide üleminek turupõhisele liberaalsele demokraatiale ning kiire liikumine kvalitatiivselt erinevatele relvajõudude ja ühiskonna vahelistele suhetele, on nende muutuste ilmekaks näiteks. Külma sõja lõpp tegi Euroopas lõpu ka ida ja lääne konfrontatsioonile ning mõjutas relvajõudude printsipiaalseid rolle, liikudes nüüd rahvusliku ja al-

liansi territooriumi kaitselt teistele sõjalistele missioonidele, ennekõike relvajõudude koostööle, rahuvalvele ning rahvusvahelistele humanitaaroperatsioonidele (Forster 2006:2).

2001.aasta terrorirünnakud USA-le, on esile toonud arutelu konventsionaalsete relvajõudude tähtsusest ühiskonnale selle siseste ja väliste ohtude eest kaitsmisel. Sisejulgeolek ning relvajõudude roll oma koduriigis rahvusliku ning rahvusvahelise terrorismi ohjamisel on muutunud järjest enam prioriteetsemateks. Riikide praktikas on märgata ametkondadevahelise horisontaalse koostöö laienemist tolli ja maksunduse, piirikontrolli ja immigratsiooni ning turvaorganisatsioonide ja tervishoiuteenuseid tagavate ametite vahel. Lisaks siseriikliku koostöö arengutele, võime märgata rahvusvahelise vertikaalse koostöö vormide esiletõusu nii rahvuslikul, regionaalsel kui kohalikul tasandil (Forster 2006:8).

Relvajõudude siseriiklikud ülesanded postmodernses militaarkeskkonnas on üks uuritavamaid teemasid. Sellele vaatamata on Dominique Norois (1997:37) öelnud, et relvajõud, tulenevalt nende staatusest, organisatsioonist ja varustusest, on olnud riigi sisekorra arhitektid. Rosen (2009:608) rõhutab, et relvajõude saab treenida ning kasutada iga ülesande täitmiseks. Piirangud sõjaliste ülesannete täitmisel põhinevad ainult normatiivsetel eeldustel sõjaväelaste rollist rahvuslikes ning rahvusvahelistes asjades.

Relvajõudude ülesanded oma koduriigis võib kategoriseerida kolme kategooriasse. Esmalt relvajõudude abi tsiviilvõimule (MACP- *military aid to civil power*) ning mis koos riikliku terrorismivastase võitlusega moodustavad riigi tegevused tsiviilallumatuse mahasurumiseks.

Teiseks siseriiklikuks ülesandeks on valitsuse nimel pakutavate nn tähtsate teenuste osutamine ehk relvajõudude abi valitsusasutustele (MAGD- *military aid to government departments*). Kolmandaks kategooriaks on relvajõudude kaasamine looduse- või inimese poolt tekitatud katastroofide ja õnnetuste ohjamisel ehk relvajõudude abi ühiskonnale (MACC- *military aid to the civil community*). Forster (2006:228) väidab, et Euroopas eksisteerib tohutu mitmekesisus eespool nimetatud relvajõudude siseriiklike ülesannete kategooriate lõimimises ning samas väidab ta, et vaatamata 2001.aasta septembri sündmuste järgsetele ootustele vastumeetmete rakendamises sõjas terrorismiga, pole relvajõudude kaasamises sisejulgeoleku tagamisel märkimisväärset muutust toimunud. Riigid on relvajõudude kaasamisel siseriiklike ülesannete täitmisse lähtunud oma riigi, armee ja ühiskonna julgeolekukultuurist ning ta ei usu seda muutuvat. Julgeolekukultuuri on nimetatud ka strateegiliseks kultuuriks, sest kultuuri kaudu uuritakse subjektide (sh riikide, regioonide, rahvusvaheliste organisatsioonide) julgeolekulise käitumise strateegiat (Mölder 2009:1681).

Tänapäeval on relvajõudude operatsioonide semantiline vorm segadusttekitav. Relvajõud ei oma üksi ainult löögijõudu, vaid ka politsei-, riiki ehitavat-, katastroofe ohjavat ning diplomaatia võimekust. Partnerorganisatsioonidele tähendab relvajõudude tegutsemisvaldkondade laiendamine ebaselgust selles, milliste organisatsioonide vahel koostöö toimub. Sellist ebaselgust võib kirjeldada kui semantilist ebamäärasust militaarorganisatsiooni kodeerimisel ning tulemina loob uusi keerukusi koostöö küsimustes. Üks põhjuseid, miks sellised kontseptsioonid nagu militariseeritud korrakaitse, militaarne rahutagamine, militaarne humanitaarabi toimetamine või militaarne valitsemistava omavad teatud revolutsioonilist iseloomu, on see, et nad liidavad semantilisi koode, mis tavaliselt eraldavad ja organiseerivad nn hea ühiskonna sotsiaalseid tegevusi (Rosen 2009:612).

Riikide relvajõudude rollid on juurdunud vastavalt riigi põhiseaduse arengule. Eelkõige võib riikide praktikas märgata nn vahepealse jõu (*intermediate force*) olemasolu või selle puudumist. Vahepealsed jõud asuvad küll kaitsejõudude koosseisus kuid nad on treenitud tegutsema tsiviilkeskkonnas ning seetõttu asuvad relvajõudude ning politsei vahel. Kuigi Forster ei nimeta oma uurimuses rannavalve (*Coast Guard*) asukohta riigi struktuuris, nimetamata teda relvajõu või tsiviilstruktuuri osaks, on töö autor veendunud, et rannavalvet tuleb samuti nimetada vahepealseks jõuks, kuna nad asuvad üldjuhul kaitsejõudude koosseisus, kuigi tegutsevad tsiviilkeskkonnas. Sama arvamust jagab Lutterbeck (2004:50), öeldes, et julgeolekuasutusi mis asuvad sise- ja välisjulgeolekut tagavate jõudude vahel, kirjeldades neid seega kui paramilitaarseid, võib leida ka merenduse valdkonnas rannavalvete nimetuse all. Enamustes lääneriikides omab rannavalve sise- ja välisjulgeoleku organisatsioonidele omaseid jooni. Tavaliselt asub rannavalve kahe „isanda“ teenistuses: kaitseministeeriumi ning siseministeeriumi (või transpordiministeeriumi) juures ning omab nii sise- kui välisjulgeolekut tagavaid ülesandeid. Rahuajal täidab rannavalve mitmeid politseilisi ülesandeid, näiteks salakaubaveo või muu, merelt lähtuva ebaseadusliku tegevuse veo tõkestamine (Lutterbeck 2004:51).

Forster (2006:228) väidab, et riikides, kus eksisteerib duaalne militaarse staatusega politseisüsteem, on terrorismivastase võitluse ülesanne antud vahepealsete jõudude täita ning tõepoolest sobivad nad paremini seaduse ja korra säilitamise ülesannete täitmiseks.

Analüüsides Euroopa riikides relvajõudude seaduse ja korra kaitsmise funktsioone, pole sellele kontseptsioonile antud ei selget legaalset väljendust ega definitsiooni. Riikide praktika relvajõudude kasutamisel on laialdaselt varieeruv ja kirjeldatav kolme lähenemisviisiga. Esiteks, riikide grupp, kus puudub seaduse ja korra säilitamise konkreetne definitsioon, ent kus selle kaitsmise kontseptsioon pärineb oma kodusõdade vägivaldsete etappide kogemustest. Selliste riikide gruppi kuuluvad näiteks Itaalia, Kreeka ja Hispaania. Teise grupi moodustavad riigid, kus on oluline, et avalik rahu tagatakse tolerantsuse, tegutsemisvabaduse ja aeg-ajalt ohverduse abil. Sellise riikide grupi esinda-

jana võib nimetada Suurbritanniat. Kolmanda riikide grupi moodustavad riigid nagu Saksamaa ja Prantsusmaa, kus eksisteerivad enim arenenud siseturvalisuse tagamise kontseptsioonid. Autori arvates asetub Eesti kolmandasse gruppi, kuna nii kinnitatud Riigikaitse strateegia kui Eesti turvalisuspoliitika (Siseministeerium 2008) põhisuunad kirjeldavad riigi institutsioonide, aga ka riigi elanike ülesanded siseturvalisuse ning riigikaitse tagamisel.

Sellega, kuidas relvajõud Euroopas mõjutavad siseturvalisust, on selgelt välja kujunenud kaks riikide gruppi. Riigid, kus eksisteerib militariseeritud politsei ning riigid, kus selliseid jõude pole loodud. Riigid nagu Austria (*Bundesgendarmeri),* Prantsusmaa (*Gendarmerie),* Itaalia (*Carabinieri),* Moldova (*Trupele de Carabinieri),* Portugal (*Guardia Nacional Republicana),* Hispaania (*Guardia Civil)* ja Türgi (*Jandarma)* on arendanud militariseeritud politseid. Olles küll relvajõudude osaks, täidavad need jõud laialdaselt tsiviilpolitsei ülesandeid. Teistele riikidele on omane seadusandliku korra tagamine tsiviilpolitsei poolt, ent erinevate lähenemisviiside ning praktikatega.

Merenduse valdkonna vahepealse jõuna võib näiteks tuua Itaalia, kus lisaks karabinjeeridele teguts eb fiskaal- ja tolliülesandeid omav *Guardia Finanza*, kes asudes küll kaitseministeeriumi valitsemisalas, täidab ka rahandusministeeriumi poolt püstitatud ülesandeid (Lutterbeck 2004:48).

Riikides, kus vahepealseid jõude ei eksisteeri, on tsiviilpolitsei massirahutuste ohjeldamiseks loonud eriüksused, aga on ka selliseid riike, kus sellised eriüksused politseil puuduvad. Esimesse kategooriasse kuuluval Saksamaa igal politseinikul on õigus kaitsta seaduslikku korda ning seetõttu saab ta oma tegevustes tugineda *Bundesgrenzschutzgesetz* ja *Bundeskriminalgesetz* kontseptsioonidele, milles jurisprudents sätestab talle antud volitused ning kriminaliseeritakse õiguskorra iga häirimine. Vahepealse jõuta riike iseloomustab see, et investeeringud seadmete ja ressursside hankimiseks on suunatud tsiviilpolitseile nende operatsioonide läbiviimiseks. Sellised hanked on suunatud massirahutuste kontrolliks vajalike kiivrite, kilpide, kuulikindlate vestide ja muude erivahendite soetamiseks (Forster 2006:230 - 232).

Õigusliku korra tagamise mudelid Euroopas on varieeruvad, ent välja võib tuua selle kolm prioriteetset valdkonda. Esiteks, Euroopa suhteliselt passiivsed ühiskonnad on kodanikuallumatuse muutnud pigem erandiks kui seaduseks. Teiseks, Euroopa riikide enamuse pühendumus inimõiguste tagamisele õiguskorra säilitamisel on tekitanud konvergentsi efekti. Enamustes Euroopa riikides võib ohule reageerimises märgata minimaalse jõu ning proportsionaalsuse kontseptsioonide lähenemist. Kolmandaks, kuna Euroopa riikides valitsevad õiguskorra kontseptualiseerimisel erinevused, peab iga valitsus otsustama, kuidas tagada minimaalse jõu kasutamine oma riigi ning kodanike kaitsmisel ning kuidas lubada legitiimset vaadete väljendamist ja avalikke proteste ilma riiki ja ühiskonda ohustamata. Selle elluviimine on suuresti mõjutatud riigi poliitilise ajaloo poolt. Vaata-

mata viimase kahekümne aasta jooksul toimunud arengutest avaliku korra seadusandluses, pole valitsused hüljanud omi pikaaegseid praktikaid ei vahepealsete jõudude toetuseks ega ka korrakaitseülesannete andmises politseiasutuste ainupädevusse. Seega rõhutab Forster poliitilise ajaloo tähtsust riigi julgeoleku tagamiseks vajaliku organisatsiooni ülesehitamisel (Forster 2006:234). Autor nõustub selle väitega, ent teatud mööndusega. Nimelt on enamus Ida-Euroopa riike peale sotsialistliku maailmavaate hülgamist julgeolekusüsteemi ülesehitamisel otsinud oma teed. Näiteks võib tuua ümberkorraldused piirivalve valdkonnas, kus Eesti, Saksamaa ja Ungari on liitnud piirivalve ja politsei. Seega väidab autor, et nii nagu on oluline poliitilise ajaloo tähtsus, on tähtsad ka need olud, mis mingil ajaloo hetkel eksisteerivad.

Relvajõudude abi valitsusasutustele (MAGD- *military aid to government departments)* on vajalik tagamaks riigi poolt osutatavate teenuste toimimist ja kättesaadavust. Euroopa riikides on nende ülesannete täitmise vormid laialt varieeruvad, ent välja on kujunenud kaks lähenemisviisi. Esmalt riigid, kus relvajõudude poolt valitsusasutustele osutatav abi kuulub rutiinsete ehk igapäevaste ülesannete hulka ning teiseks riigid, kus neid ülesandeid täidetakse erandkorras. Rutiinse ülesandena toetavad enamustes Euroopa riikides relvajõud piirikontrolli- ning tolliameteid riigipiiride valvel. Merepiire omavates riikides on tavaline, et mereväge kasutatakse kalanduse kontrolliks ja järelevalveks. Näiteks Albaanias osaleb merevägi Rannavalvena riigi territoriaalvetes tsiviilõiguskaitseorganina. Suurbritannias kaitseb riigi merealasid (Forster 2006:241) transpordiministeeriumi valitsemisalas asuv Rannavalve. Lisaks merealade kaitsele kuulub Rannavalve põhiülesannete hulka ka mereotsingute ja – päästetööde ning merealadel reostustõrje teostamine (UK Coast Guard). Euroopa riikides on tüüpiline merevägede poolt meteoroloogiliste ülevaadete koostamine avalikuks kasutamiseks. Alates 1989.aastast on võitlus rahvusvahelise kuritegevusega, eriti salakaubavedajate kinnipidamine ning politsei abistamine võitluses narkokuritegevusega saanud relvajõududele rutiinseks funktsiooniks (*Ibid*:242).

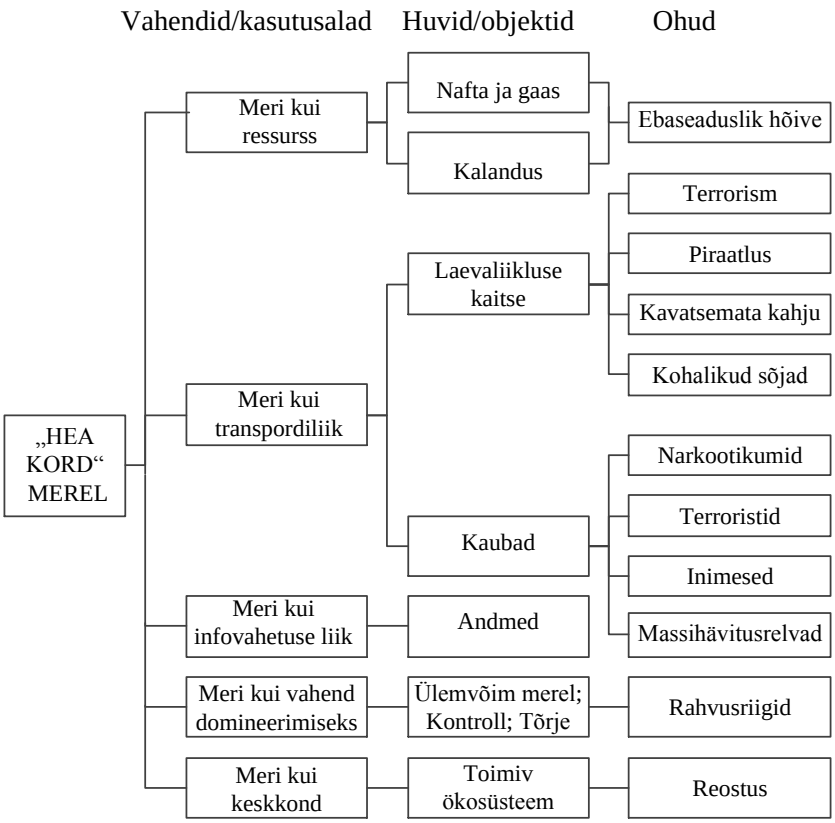
Euroopa Liidu merepiiri omavatest liikmesriikides on tavaline, et merelisi ülesandeid omavad nii tsiviilasutused kui relvajõud. Lisa 1 loetleb Euroopa Liidu liikmesriikides relvajõudude poolt täidetavad merenduse ülesanded ja täidetav ülesanne on märgitud x-ga. Ainukesena liikmesriikidest puuduvad relvajõududel sisejulgeolekulised mereülesanded Eesti Vabariigil (Euroopa Komisjon. Merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat 2007:13). Autor leiab, et Komisjoni andmed pole põhjalikud, kuna Kaitseväe korralduse seaduse (KKS) §-ga 4[1] antakse kaitseväele lahingumoona kahjutuks tegemise kohustus sise- ja territoriaalmeres ning majandusvööndis. Siiski autor leiab, et Eesti pole kasutusele võtnud riigi kogu merelist potentsiaali meresõiduohutuse, mereturvalisuse ning siseturvalisuse tagamiseks, jättes kõrvale suure osa mere- ning õhuväe võimekusest.

Euroopa Liidu liikmesriikides kasutatakse merenduse valdkonna ülesannete täitmisel enam relvajõude Hollandis, Rootsis, Portugalis ning Taanis. Nagu tabelist nähtub, on mitmed liikmesriigid andnud relvajõudude üksustele ka merel asetleidnud süütegude menetlusõiguse. Tabelis toodud riikidest kaheksal (Belgia, Taani, Kreeka, Iirimaa, Itaalia, Läti, Holland, Rootsi, Suurbritannia) on moodustatud rannavalve organisatsioon. Neist Belgia on leidnud Rannavalve jaoks erilise vormi. Nimelt on Belgia Rannavalve riigi merendusressursse omavate asutuse vaheliseks koordineerivaks üksuseks ning tema struktuuri üksused on administratiiv- ning operatiivharu. Administratiivharu tegeleb poliitika loomisega. Operatiivharu koosneb merepäästekeskusest ning mereväe, tolli ja veepolitsei esindajatest koosnevast mereturvalisuse keskusest (MIK- *Maritime Security Centre*) (Belgia Rannavalve).

Kokkuvõtvalt võib öelda, et relvajõudude kaasamise ulatus MAGD ülesannete täitmisse on seotud riigi julgeolekukultuuri ning ajalooga ning oleneb sellest, kas valitsus ja ühiskond soosib relvajõudude kasutamist tsiviilteenuste osutamisel. Riikides, kus kasutatakse politsei ja militaarstruktuuri nn vahepealseid jõude ja soositakse relvajõudude kaasamist MAGD funktsioonide täitmisse, kasutatakse regulaararmeed tavaliselt erandkorras. Riikides, kus vahepealsed jõud puuduvad, on relvajõudude kaasamisel erandlikesse MAGD funktsioonide täitmisse märgata nende üksuste ülemate poolt pigem hirmu kui võimalust oma mõjuvõimu või eelarve suurendamiseks. Seda hirmu põhjendatakse sellega, et täiendavad ülesanded viivad alla niigi ülesannetega koormatud ja alamehitatud armee moraali ning efektiivsuse (Forster 2006:245).

Merevägede transformatsiooni muutunud julgeoleku keskkonnas ning nende uuenenud ülesannete ampluaad on vaadelnud mitmed uurijad. Nii on Boyer (2007:88) uurinud merevägede operatiivkontseptsioonide muutust Vahemerel toimuvate operatsioonide näitel. Boyer väidab, et traditsiooniliselt on merevägede prioriteedid olnud suunatud poliitilise jõu demonstreerimisele ja võimu saavutamisele ehk riigi domineerimisele mingil merealal. Merd on võetud kui lahinguvälja riikidevahelistes võimuvõitlustes, ent Till (2004:63) on leidnud, et nõrgad ja väikesed mereväed tähtsustavad pigem rannakaitset.

Mereväe kasutamise eesmärk on olnud võidelda teiste riikide merevägedega ning viia ellu merendusdiplomaatiat. Nn „hea mere korra“ tagamine oli jäetud rannavalvete või teiste tsiviilasutuste korraldada. Ent peale II maailmasõda ning eriti peale 2001.aasta septembrisündmuseid, on merevägede kasutamise operatiivne kontseptsioon muutunud. Järjest enam on viiest mere kasutamise valdkondadest kaks, meri kui ressurss ning meri kui keskkond, oma tähtsust tõstnud. Meri kui informatsiooni vahetamise vahend tänu televisiooni, satelliitside, suure merealuste sidevõrkude mahu ja küberruumi arengute tõttu, kaotab järjest enam senist tähtsust.



Joonis 3. "Hea kord" merel (Boyer 2007:88).

Joonisel on kujutatud mere kasutusaladega seotud vahendid, huvid ja ohud. Kui ühiskonnas on kõik viis valdkonda kasutusel, peab keegi tagama nn hea korra merel. „Hea korra“ tagamine merel eeldab laia tegevuste ampluaad alates korrakaitsest spektri ühes otsas ning kaitse ja julgeolek teises. Mereväed, rannavalved ning tsiviilasutused - kõik omavad omi ülesandeid kogu spektri ulatuses. Strateegiate koostajate esmaseks põhiülesandeks on kindlaks teha, mida juhitakse merevägede ja mida teiste partnerite poolt.

Till (2004:342) on rõhutanud, et hea korra tagamine merel nõuab riikide merevägedelt, rannavalvetelt ning teistelt tsiviilasutustelt laialdasi tegevusi korrakaitsest kuni riikliku julgeoleku kaitseni. On arusaadav, et mitmete osapoolte merelistesse tegevustesse kaasamine, põhjustab kohatist vastutusalade ja tegevuste kattuvust. Kuna keegi osapooltest ei saa täita kõiki ülesandeid, siis põhirõhk on osapooltevahelisel koostööl. Riikide mudelid hea korra tagamiseks merel on erinevad. Üldistatud võib märgata nelja lähenemisviisi: esiteks, USA Rannavalve mudel, kus rannavalve olles sõjaväeteenistuse osa, omab ka õigus- ning korrakaitselisi pädevusi. Teiseks, Briti mudel, kus enamus patrulllaevadest on mereväe, mereotsingute ja – päästekopterid õhuväe ja muud ressursid erinevate valitsusametite omanduses. Kolmandaks, mereväe rannavalved (*Naval coastguards*), mille mudelit esindavad Norra ning Tšiili. Mudeli eripäraks on see, et merevägi juhib küll rannavalvet, ent on

muust mereväe sõjalisest tegevusest eraldatud. Selle mudeli heaks omaduseks on see, et nii rannavalve kui mereväe sõjaline pool on omavahel seotud isikutevaheliste sidemete kaudu. Neljandaks, mereväed kui rannavalved mudel. Enamus merevägedest liigituvadki selle mudeli alla ning on omane nn väikestele merevägedele. Nende primaarseks ülesandeks on rahvuslike õiguste kaitseks oma jurisdiktsiooni alla jäävatel merealadel. Till (2004:18) on leidnud, et erinevalt armeest ning õhujõududest, kelle suuruse ning tulejõu määravad potentsiaalse vaenlase vastavad omadused, on mereväe suuruse aluseks tema mereliste ressursside hulk ning tema poolt kaitstavad riiklikud huvid.

Mitmed riigid on muutunud julgeolekukeskkonna ning järjest enam suurenevate asümmeetriliste ohtude tõttu lisanud oma relvajõudude tegevusprioriteetide hulka tsiviilülesanded ja tsiviilasutuste abistamise. Nii on Hispaania merevägi sätestanud, et oma merel teostavate aktsioonide all mõistavad nad oma võimet kaitsta merelisi huve ja toetada tsiviilasutusi kohustusega panustada merekeskkonna turvalisusesse ning ohutusse (Zaragoza 2005:74).

Euroopa Komisjoni Merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat on rõhutanud nii siseriikliku kui rahvusvahelise koostöö tähtsust merenduspoliitikas, öeldes, et teatavate Euroopa Liidu või piiriüleste eesmärkide saavutamiseks on möödapääsmatu liikmesriikidevaheline koostöö. Valitsusasutuste ülesannete mitmekesistamine ja varade kasutamine mitmete eesmärkide saavutamiseks võimaldaks märkimisväärset mastaabisäästu. Mõned liikmesriigid on rajanud ühiseid koordineerimiskeskusi või andnud volitused ühele asutusele, võimaldades neil kasutada eri asutuste valduses olevaid varasid. Näiteks võib tuua Prantsusmaa mereprefektide süsteemi – üks peaministrile alluv ametiasutus vastutab kõigi valitsuse pädevusse kuuluvate ülesannete täitmise eest teatavates rannikuvetes. Hollandi rannavalve põhineb teist liiki integratsioonil – rannikuvete haldamiseks vajalikke vahendeid haldab üks asutus, kes vajaduse korral annab neid kasutada või osutab teenuseid teistele asutustele. Ühise tegutsemise ja varade ühise hankimisega võib saavutada kasulikku mastaabisäästu. Tsiviil- ja sõjatehnika ühendamine, eelkõige mereseire eesmärgil, aitaks samuti vähendada tegevuse dubleerimist (Euroopa Komisjon. Merendus- ja kalandusasjade peadirektoraat 2006:38-40).

Riigisisest heast koostööst toob autor näite Belgiast, kus õiguskaitse ametkonnad on omavahel kokku leppinud kasutada ujuvvahendeid ühiste eesmärkide täitmisel selliselt, et merepatrulle tehakse ühiste meeskondadena. Kui konkreetse patrulli põhirõhk on politseiliste ülesannete täitmisel, siis juhib meeskonda politseinik, kui aga põhirõhk on tolli valdkonnas, juhib õiguskaitse meeskonda tolliametnik. Eriline on Belgia puhul veel see, et lisaks riigilaevade (rannavalve või politsei) kasutamisele, renditakse selliste õiguskaitse meeskondadega merepatrullide tegemiseks laevu erasektorilt. Selliste rentide ühe tingimusena on lepingutes sätestatud, et renditud laevad peavad olema merel 24/7, tulles sadamasse ainult meeskondade vahetamiseks, proviandi täiendamiseks või muul

mõjuval põhjusel. Sellise mudeli kasutamine vähendab riigi kulusid laevade ehitamisel, hoolde ja remondi teostamisel aga elavdab ka laevu omavate erasektori ettevõtete majandustegevust.

Nii nagu on legaalsed alused relvajõudude sisejulgeolekus kasutamiseks, võime maailma praktikas leida ka nende kasutamist keelavaid juriidilisi piiranguid. Printsipiaalseimaks, piiranguid seadvaks aktiks on Ameerika Ühendriikide *Posse Comitatus* akt. Kongressi kavatsus seaduse väljastamisel 1878.a oli takistada relvajõudude kasutamist põhiseaduse ja Kongressi loata tsiviilõiguskaitselistel ülesannetel. Akti kohaselt on ilma Kongressi loata keelatud kasutada armeed ning alates 1956.aastast õhujõude. 1975.aastal oli otsustamisel mereväe lisamine akti, mis aga ei leidnud piisavalt toetust. Akt ei rakendu Rahvuskaardile ning Rannavalvele rahuajal. Siiski on relvajõududele sisekaitselisi ülesandeid antud teiste aktidega, nii määras Kongress 1991.aastal Kaitseministeeriumi juhtivaks ministeeriumiks õhu- ning mereteid pidi toimuva narkokaubanduse kontrolli osas (Clarke 2006:7-9).

Militariseeritud politseid, kelleks nn vahepealseid jõudusid pidama peab, on aegajalt ka kritiseeritud. Politsei demilitariseerimise teema on tihedalt seotud küsimusega, kelle julgeolekut on vaja kaitsta? Nn militariseeritud politsei kriitikud usuvad, et sellised politseijõud kipuvad üksikisikute julgeoleku ignoreerima, samuti eirama nende tsiviilõiguseid ning keskenduvad hoopis nendele gruppidele, kes kujutavad ohtu riigile. Kuigi selline kriitika on sageli õigustatud, on sellele vaatamata vaja nn kahenäolise Januse tüüpi politseiüksust, kes riigi jaoks olulise politseitöö ajal kaitseb ka ühiskonna liikmete õiguseid ja vabadusi. Sarnaselt peale rahvusliku-, avaliku- ja kodaniku julgeolu eristamist, kuigi relvajõud on esmalt vastutavad rahvusliku ning politsei ja õigussüsteem kahe järgneva julgeoleku tagamise eest, on need julgeoleku tasemed omavahelistes suhetes. Riigid peavad, samal ajal kui kodanikud teostavad omi individuaalseid õiguseid, tagama avaliku korra, seni kuni nende individuaalsete õiguste teostamine ei ohusta avalikku korda. Samuti on teoreetikud toonud välja ohu, et andes militaarstruktuuridele sisejulgeolekualaseid ülesandeid, võime need struktuurid muuta politiseerituks (Beede 2008:57-59).

Militariseeritud politseijõududes nähakse sageli autoritaarsust või tendentsi rõhumiseks, pidades seda ohuks kodanikuvabadusele. Ent sellele vaatamata, nende anomaalse staatuse tõttu, sellised vahepealsed jõud on saavutanud viimaste aastate jooksul suure tähtsuse. Kuna nad kombineerivad endas nii politseile ja sõjaväele iseloomulikke jooni, on nende roll oluliselt suurenenud kahes julgeolekualas: piirikontrollis, kus neid kasutatakse mitmesuguste transsnatsionaalsete ohtude vastu võitlemisel ning rahutagamise operatsioonidel kui strateegiline ressurss sõjajärgsel ülesehitustööl (Lutterbeck 2004:51).

Esimeses peatükis analüüsis autor organisatsioonide ülesehituse ja muutuste läbiviimise teoreetilisi aluseid aga samuti rahvusvahelist õigust ja tava ning teoreetilisi seisukohti leidmaks vastust küsimusele, millistel tingimustel kaasata sisekaitse struktuure riigikaitses või militaarstruktuure riigi siseturvalisuse korraldamisel ja tagamisel. Autor leidis, et riikide relvajõudude rollid on juurdunud vastavalt riigi põhiseaduse arengule. Eelkõige võib riikide praktikas märgata nn vahepealse jõu olemasolu või selle puudumist. Vahepealsed jõud asuvad küll kaitsejõudude koosseisus, kuid nad on treenitud tegutsema tsiviilkeskkonnas. Selletüübilisi julgeolekuasutusi võib leida ka merenduse valdkonnas rannavalvete nimetuse all. Enamustes lääneriikides omab rannavalve sise- ja välisjulgeoleku organisatsioonidele omaseid jooni.

Merepiiri omavates Euroopa Liidu liikmesriikides on tavaline, et merelisi ülesandeid täidavad nii tsiviilasutused kui relvajõud. Ainsa liikmesriigina puuduvad relvajõududel sisejulgeolekulised mereülesanded Eesti Vabariigis, mistõttu leiab autor, et Eesti pole oma valduses olevate ressursside kasutamisel olnud ratsionaalne.

Maailma praktikas võib leida ka relvajõudude kasutamist sisejulgeolekus keelavaid juriidilisi piiranguid. Printsipiaalseimaks, piiranguid seadvaks aktiks on Ameerika Ühendriikide *Posse Comitatus* akt, mille kohaselt on ilma Kongressi loata armee ning õhujõudude kasutamine sisejulgeoleku tagamisel keelatud. Autor ei leidnud Eesti seadusandluses piiranguid, mis keelaksid mereväel täita mereturvalisust tagavaid ülesandeid sisejulgeoleku kindlustamisel.

2 MERETURVALISUSE ORGANISATSIOON SKANDINAAVIA RIIKIDES NING EESTIS

Alljärgnevalt vaatleb autor merenduse valdkonna avaliku võimu teostamist ja teenuste osutamist Taanis, Norras ning Eestis. Autor valis referentsriigid tulenevalt nende kuulumisest Läänemere piirkonda, kus valitsevad suhteliselt sarnased sise- ning välisjulgeoleku ohud, ent mis ei tähenda seda, et julgeoleku käsitlus neis riikides sama oleks.

Fitzegerald ja Dopson (2009, lk 472) nimetavad võrdleva juhtumiuuringu neli vormi: esiteks, sobitamine või replikatsioon idee kinnitamiseks või uurimiseks; teiseks, erinevuste võrdlemine; kolmandaks, ekstreemsuste võrdlemine ning neljandaks, vistutatud (*embedded*) võrdlevad juhtumiuuringud kontekstisiseste sarnasuste ja erinevuste tuvastamisega. Autor leidis, et töö eesmärkide saavutamiseks ning Skandinaavia riikide ning Eesti merendusorganisatsioonide uurimiseks, on sobivaim vistutatud võrdlev juhtumiuuring, võimaldades kirjeldada nähtuse konteksti ning funktsioone. Autor vaatleb riiklikke merenduse organisatsioone nn emaorganisatsioonidena ning hea korra merel tagamise eest vastutavaid asutusi alamorganisatsioonidena. Autor keskendub kolmele põhilisele uuritavale kategooriale: esiteks, milliste ministeeriumite kaudu on riiklik merendusorganisatsioon esindatud; teiseks, kas riiklikus merendusorganisatsioonis on esindatud nn vahepealsed jõud (nt Rannavalve) ning millised on nende põhi- ja toetavad ülesanded ning kolmandaks, kuidas on korraldatud koostöö merenduses huve omavate organisatsioonide vahel.

Läänemereäärsed riigid peale Venemaa on EL ja NATO või mõlema organisatsiooni liikmed. Selline kuuluvus viitab riikide ühisele kultuuri- ja väärtusruumile ning võimaldunud Läänemere riikide tihedat läbikäimist ja koostööd juba sajandeid. Siiski pole Läänemere piirkond oma julgeolekukäsitluse poolest kunagi homogeenne olnud ning seetõttu ka kohati suurt väljakutset pakkuv nii EL-le kui NATO-le. Lähtudes konstruktivistlikust maailmavaatest, mille kohaselt riiklikud huvid ja ohud on sotsiaalselt konstrueeritud ning tulenevad ajaloolisest ja kultuurilisest kontekstist, on mõistetav, miks Läänemere riikide julgeoleku- ja ohukontseptsioonid üksteisest erinevad ning miks julgeolekutagatisi eri allikatest otsitakse. Läänemere ääres põrkuvad Euroopa ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika raames suurriikide ambitsioonid ja väikeriikide huvid (Kaljurand 2009:1696).

Merejõudude tegevustele oma omane nn huvide projitseerimine, mis põhineb relvajõudude ülesannete täitmisel kahes valdkonnas. Esiteks relvajõudude abi tsiviilühiskonnale (ehk MACC- *military*

assistance to civil community) ning relvajõudude abi valitsusasutustele (ehk MAGD- *military assistance to government departments* (Forster 2006:227). Esimest, kuna selles puudub jõu ja võimu rakendamise vajadus, nimetatakse ka nn heatahtlikuks kasutamiseks (ehk *Benign Use*), mille hulka kuuluvad ülesanded nagu katastroofiabi, mereotsingud ja –pääste ning lõhkeainete kahjutuks tegemine. Teist valdkonda, kuna seaduslikkuse tagamiseks rakendatakse teatud määral jõudu, nimetatakse konstaabli funktsiooniks (ehk *Constabulary Use*). Heaks näiteks nendes valdkondades on Taani ning Norra rannavalved, kus riigi kõik merenduslikud ressursid on allutatud mereväele, näidates ideaalset viisi kuidas piiratud ressursside tingimustes kokkuhoidu saavutada (Walter 2001:114).

2.1 Norra Kuningriigi merendusorganisatsioon

Järgnevas peatükis annab autor ülevaate Norra Kuningriigis merenduse valdkonnas ülesandeid omavates organisatsioonidest ning vaatleb nn rannavalve funktsioonide täitmist riigis.

Norra julgeolekupoliitika keskendub kolmele põhilisele prioriteedile (Norra kaitseministeerium 2009:4), milleks on osalemine ÜRO egiidi all toimuvatel rahutagamise operatsioonidel, relvajõudude moderniseerimine ning tegevused Kaug-Põhjas, kus nähakse uusi väljakutseid loodusressursside ning keskkonna kaitsel. Relvajõudude moderniseerimisel peetakse oluliseks nende kasutamist totaalkaitse osana laiemas poliitilises kontekstis ning tsiviil-militaar koostöö printsiipide alusel.

Norra Rannavalve loodi 1.aprillil 1977.aastal, tema ülesehitus ja ülesanded on reguleeritud 13. juuni 1997 aktiga nr 42 ehk nn. Rannavalve Aktiga (ÜRO 2001). Aktiga määratakse Rannavalve kuulumine relvajõudude koosseisu ning oma ülesannete täitmiseks, antakse õigus vajadusel kasutada teisi relvajõudude ressursse, ent seda siiski kuninga otsusega. Nõuandva ning koostööd tõhustava organina kuulub Rannavalve juurde kuninga poolt nimetatav Rannavalve Nõukogu, mis koosneb merenduse valdkonnas huve omavate tsiviilasutuste esindajatest.

Akti kohaselt kuuluvad Rannavalve ülesannete hulka Norra suveräänsuse ja suveräänsete õiguste kaitse; jääkarude jahipidamise ning kalanduse kontroll Norra kalanduspiirkonnas. Rannavalve ülesannete hulka kuulub osalemine merepäästetöödel ja tolli abistamine kontrollide läbiviimisel. Keskkonnakaitsealaste ülesannete hulka kuuluvad laevade meresõidukõlbulikkuse kontroll, kultuuripärandi kaitse, merereostuse avastamine ja likvideerimine, elusloodusе ning lõheliste ja mageveekalade kaitse.

Kontseptsioonis rõhutatakse seire ja luure tähtsust riigi julgeoleku tagamisel. Nii on öeldud, et Norra territooriumi nii maa, mere kui õhu, aga samuti nende Norra osade, kus riik omab suveräänseid õiguseid, on seire riigi relvajõudude primaarne ülesanne.

Riigi suveräänsed õigused ja jurisdiktsioon merealadel põhinevad siseriiklikul õigusel ning peaksid ÜRO mereõiguse konventsiooniga liitunud riikides olema nimetatud konventsiooniga vastavuses. Oma 27.06.2003 aktiga nr. 57 lisas Norra merealade hulka, kus riik vastavalt ÜRO mereõiguse konventsioonile omab jurisdiktsiooni, külgvööndi. Akti § 4 kohaselt on riigil õigus teostada kontrolli külgvööndis eesmärgiga ennetada tolli, fiskaal, immigratsiooni ja sanitaareeskirjade rikkumisi ja karistada nende toimepanijaid. Külgvööndi laiuseks määrati 24 meremiil (ehk 44 448 meetrit) alates lähimast baasjoonest. Külgvööndis ajaloolist- ja arheoloogilist väärtust omavate objektide ülestõstmisele seati samad piirangud, mis territoriaalmereski (ÜRO 2004). Norra külgvööndi kehtestamise akt pole autori arvates täielikult vastavuses mereõiguse konventsiooni artikliga 33 (Riigi Teataja 2005) kuna konventsioon sõnastab:

Oma territoriaalmerega külgneval alal, mida nimetatakse erivööndiks, võib rannikuriik teostada kontrolli, mis on vajalik, et vältida oma territooriumil või territoriaalmeres tolli-, maksu-, immigratsiooni- ja sanitaarvaldkonna õigusaktide rikkumist ning karistada oma territooriumil või territoriaalmeres toime pandud eespool nimetatud õigusaktide rikkumise eest.

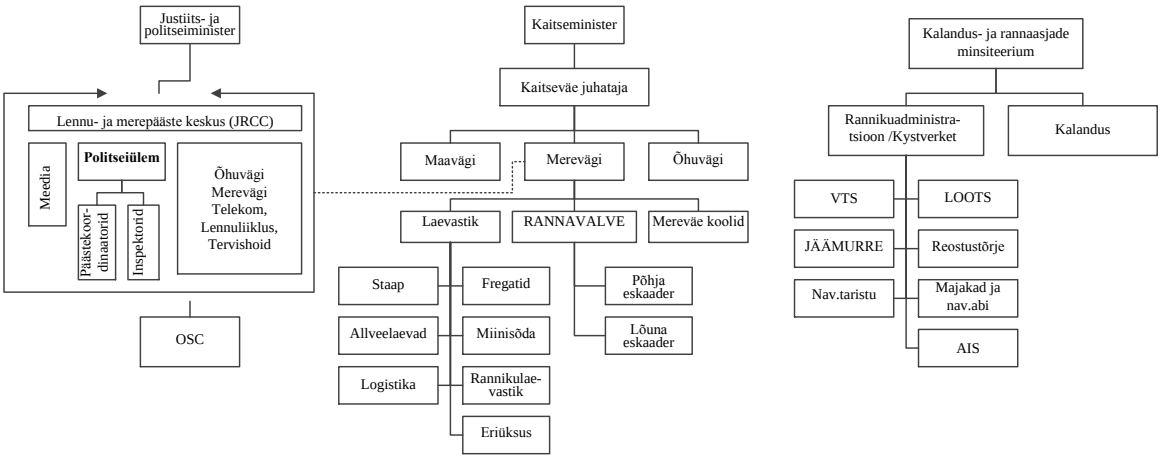
Norra poolt kehtestatud aktis aga puudub viide „territooriumil“ või „territoriaalmeres“ kehtestatud õigusaktidele. Seega võtab Norra omale õiguse kontrollida kõiki külgvööndist läbisõitvaid laevu, olenemata sellest kas laev on rikkunud punktis a nimetatud õiguskatet või mitte. Autori arvamust kinnitab ka akadeemik Lindpere (2003:64), kes rõhutab, et mitte asjata pole erivööndit puudutavas normis rõhutatult välja toodud, et nii õigusaktid kui ka nende rikkumised on otseselt rannikuriigi territooriumi, mitte erivööndit puudutavad..

Oma merealadel seireülesande täitmine nõuab ka rahvuslikku luurevõimekust. Norra võime teostada mereseiret ning viia läbi luureoperatsioone on suure tähtsusega ning mõjutab nii riigi poliitika formuleerimist kui riigi võimet panustada teabe ning analüüsiga allianssi ja teistesse koostöövormidesse. Efektiivne seire koos efektiivse otsustamisprotsessiga on relvajõudude võime panustada rahvusliku suveräänsuse, võimu teostamise, kriiside ohjamise ning kollektiivkaitse ülesannete täitmise eelduseks (Norra kaitseministeerium 2009).

Norra Rannavalve aktiga antakse Rannavalvele õigus kontrollida Norra territoriaalmerd läbivaid laevu, ehk laevaliikluse vastavust rahumeelse läbisõidu reeglitega ning siseriiklike õigusaktidega. Sellise kontrolli teostamisel on Rannavalve ametnikel õigus parduda kontrollitavale laevale, tutvuda

kõikide laevadokumentidega, kaubaga, seadmetega ning küsitleda pardal viibivaid isikuid. Rannavalvel on õigus toimetada õigusrikkumistes kahtlustatavaid laevu sadamatesse ning paigutada sellistele laevadele omi meeskondi.

Rannavalve ametnikele on antud piiratud politsei võim loodusressursside, tolli ning keskkonnaasjade menetlemisel, hõlmates ka kuritegude menetluse õigust. Uurimise ajal või sunnimeetmete kohaldamisel tegutseb Rannavalve prokuratuuri alluvuses. Kui Rannavalve on kinni pidanud, konfiskeerinud või arestinud laeva, tuleb see esimesel võimalusel üle anda politseile edasise süüdistuse esitamiseks. Selle, kas kinnipeetud laev jäetakse trahvisumma kindlustamiseks arestituks, otsustab prokuratuur (ÜRO 2001:41).



Joonis 4. Norra merendusorganisatsioon. Autori koostatud

Norra merendusorganisatsioonis on põhiliselt esindatud kolme ministeeriumi valdkonnad. Kalandus- ja Rannaasjade ministeerium, kui ohutu mereliikluse korraldaja, Kaitseministeerium ning Justiitsministeerium kui mereotsingute ja –päästetööde läbiviimist korraldav ministeerium. Norra otsingu- ja päästeteenust (SAR- *search and rescue*) juhitakse ühisest koordinatsioonikeskusest, mis on vastutav nii merel, maal kui õhus toimunud õnnetuste tagajärgede likvideerimise eest. Päästeteenuse osutamisel kaastakse valitusasutuste, vabatahtlike ning erasektori ettevõtete ressursse. Olulisena tuleb märkida ja mida kahjuks Eestis pole senini tehtud, et Norras registreeritakse, treenitakse ja mobiliseeritakse kõik otsingu- ja päästetöödeks sobilikud rahvuslikud, maakondlikud, kohalikud ning ereettevõtluse ressursid nende kiireks kasutamiseks inimelude päästmisel. Kusjuures valitsusasutused tasuvad ise omad päästetöödel osalemisel tekkinud kulud. Eraettevõtetele tasutakse nende kulud vastavalt kehtivatele turuhindadele, vabatahtlikele aga hüvitatakse nende päästetöödel osalemisel tekkinud otsesed kulud. Norra SAR teenus põhineb integreeritud koordinatsiooni struktuuril, mis tähendab, et iga ühendatud koordinatsioonikeskus (*Joint Rescue Coordination Centre*) on ette-

valmistatud nii merel, maal, õhus, nafta- ja gaasiplatvormidel läbiviidavaid päästeoperatsioone. Norra päästeala on jagatud kaheks, põhjapoolsemat päästeala juhib Budøs ning lõunapoolsemat päästeala juhib Stavangeris asuv koordinatsioonikeskus. Rogalandi ning Salteni politseiülemad juhivad vastavate keskuste tööd, kus lisaks politseiülemale, on esindajad mereväest, õhuväest, lennuliiklusteenistusest, Telenor-st (meresideteenuse tagaja), tervishoiuasutusest ning nõunik (Norra Justiitsministeerium 2002:6).

Kahe- ja mitmepoolse koostöö elluviimiseks ja ressursside tõhusmaks kasutamiseks asutuste ülesannete täitmisel, on Rannavalvel sõlmitud kokkulepped politsei, tolli, Ranniku Administratsiooniga, Norra Merenduse direktoraadiga, Norra mereuuringute ja kaardistamise Ametiga. Oma ülesannete täitmiseks merealadel on Norra Rannavalve Põhja eskadronil 9 ning Lõuna eskadronil 5 laeva, lisaks mõlema eskadroni poolt ühiselt kasutatavad lennukid ning Lynx helikopterid (Norra merevägi n.d.).

Üheks Norra relvajõudude ülesandeks ning tsiviil-militaar koostöö vormiks, on piiri valvamine Finamarkis, Norra-Venemaa piiril Lõuna-Varangeri garnisoni ajateenijatega ning patrull- ja vaatlustegevuse Rannavalve poolt. 2005-2006 toimunud Schengeni hindamiskomisjon tegi järelduse, et relvajõudude kasutamine oma piiril ei ole Schengeni standarditega kooskõlas, põhjendades seda sellega, et piiri valvamisel kasutatavad ajateenijad ei ole professionaalsed piirivalvurid ning neid võiks kasutada ainult ajutiselt professionaalide abistamiseks. Norra pole selle järeldusega siiani nõustunud ning kavatseb relvajõude piiri valvel jätkuvalt kasutada.

Norra on sarnaselt Baltimaadega ning Soomega moodustanud piiriesinduse aparaadi, mida juhib piirivolinik, kelle peamiseks ülesandeks on kindlustada koostöö relvajõududega piirilepingu ja muude lepingute täitmine Norra-Venemaa vahelisel piiril ning osaleda läbirääkimistel Venemaa piiriesindajatega piiriintsidentide lahendamisel (Norra politsei 2010:18).

2.2 Taani Kuningriigi merendusorganisatsioon

Järgnevas peatükis annab autor ülevaate Taani Kuningriigis merenduse valdkonnas ülesandeid omavates organisatsioonidest.

Taani põhiseaduse (Rigsdag 1953) paragrahv 55 kohaselt teostavad kontrolli tsiviil- ja militaarvõimu üle parlamendi poolt määratud üks või kaks parlamendi koosseisus mitteolevat isikut.

Erinevalt Eestist, kus riigikaitse pikaajaliseks arendamiseks ei sõlmita erakondadeülest poliitilist kokkulepet, tehakse seda Taanis. Nii lepitakse Taani parlamendis (*Folketing*) esindatud erakondade

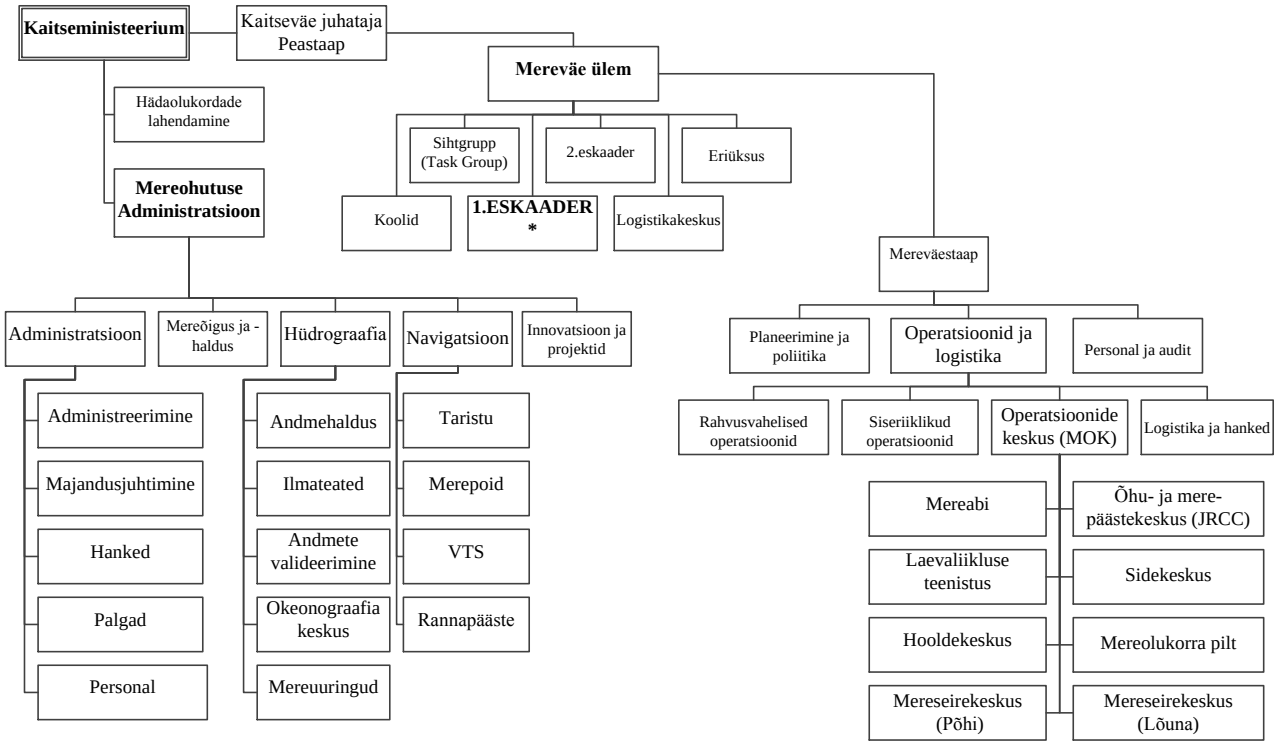
vahel kokku riigi relvajõudude neljaaastase arendamise plaan ehk kaitsekokkulepe. Parteideülene kaitsekokkulepe annab relvajõududele võimaluse keskenduda oma põhiülesannete täitmisele saades neljaaastase perioodi strateegilised suunised ning eelarvelised vahendid planeerimiseks ja kava ellu viimiseks.

Taani relvajõud täidavad kaht tsiviilsuunitlusega ülesannete tüüpi. Esiteks, Taani kaitseministeeriumi egiidi alla teostatavad tsiviilülesanded nagu jäälõhkumine, merekeskkonna seire ja merereostustõrje korraldamine. Teiseks, perioodilised ülesanded, milliste täitmiseks tsiviilorganisatsioonidel puuduvad vahendid (Taani Kaitseministeerium 2009).

Taani on leidnud, et tulenevalt Euroopa Liidu ja NATO laienemisest, on muutunud julgeolekukeskkond ning seetõttu lähemas tulevikus konventsionaalsed ohud riigi territooriumile puuduvad. Sellest tulenevalt puudub vajadus külma sõja aegsele riigialade konventsionaalseks kaitseks ja jõudude mobiliseerimiseks. Viimasel kümnendil toimunud terroristide rünnakud on muutnud oluliselt nii Taani kui teiste riikide ees seisvaid julgeoleku riske. Taani on rõhutanud, et riiki ähvardavad ohud ei pea lähtuma riigile geograafiliselt lähedalt. Olenemata kohast ja allikast, võivad nad kujutada ohtu Taanile, liitlastele ja ühistele väärtustele. Taani julgeolekupoliitika eesmärgiks on vastu seista ohtudele seal, kust nad lähtuvad ja seda nii Taani territooriumil kui väljaspool seda. Seetõttu peab Taani riigi ja oma rahvastiku kaitse korraldamisel oluliseks kõikide rahvuslike komponentide kaasamist totaalkaitsesse ning rahvusvahelistes operatsioonides osalemise võime tagamist. Totaalkaitse all mõistab Taani kõikide ressursside kasutamist ühiskonna funktsionaalsuse tagamisel ning elanikkonna ja rahvuslike varade kaitsmisel (Taani Kaitseministeerium 2004).

Taani kaitse-, julgeoleku- ja hädaolukordade juhtimise poliitikat arendab ja viib ellu oma valitsemisalas olevate asutuste kaudu kaitseministeerium. Ministeeriumi valitsemisala asutuste kaudu panustatakse sellistesse valdkondadesse nagu: mereliikluse ja merekeskkonna seire; päästeteenused ja merereostuse käitlemine; politsei abistamine; meresõiduohutus ning tuletõrje ja päästeteenuste osutamine nii riiklikul kui kohaliku omavalitsuse tasandil.

Taani Mereohutuse Administratsioon asub Kaitseministeeriumi haldusalas. Ning tema põhiülesanneteks on: mereinformatsiooni osas ilmateadete, hoiatuste ning teadaanded meremeestele koostamine ja levitamine; hüdrograafia ja navigatsioonimärgistuse korraldamine Taani vetes; automaatse tuvastussüsteemi (*Automatic Identification System- AIS)* haldamine; veeteede haldamine; lootsiteenuse osutamine ning rannapääste. Merepäästet Taani vetes korraldab Mereväe operatiivjuhtimine (*Navy Operational Command* ning mereõnnetuste puhul osutavad esimest abi rannikul paiknevad 21 rannapääste jaama.



Joonis 5. Taani merendusorganisatsioon. Autori koostatud

Jooniselt 5 nähtub, et sisuliselt kogu merenduse valdkonda korraldatakse kaitseministeeriumi valitsemisala kaudu ehk nn pehme (merenduse valdkonnas) kui kõva turvalisuse tagamine toimub ministeeriumi allasutuste poolt. Seda, et Taanis on põhilisemate merendusülesannete täitmine ning ressursside haldamine antud ühe ministeeriumi hallata, on Euroopa Liidus eeskujuks toodud (Walter 2001:114). See, et Taanis korraldab ka nn veeteede ameti ülesandeid merevägi, on erandlik kogu Euroopas. Taani mereväe struktuuris puudub otseselt Rannavalve, ent nn rannavalve ülesanded on antud täita mereväe 1. eskaadrile.

Taani on rõhutanud efektiivse mereseire tähtsust nii sõjaliste kui tsiviilülesannete täitmisel. Nii on mereväe ülem admiral Wang öelnud, et intensiivne Taani alade seire annab aluse nii militaarsete kui tsiviilühiskonna abistamise ülesannete täitmise võimele. Merevägi on vastutav tüüpiliste rannavalve ülesannete täitmisel ning viimastel aastatel on lisandunud uusi ülesandeid, näiteks VTS, jäälõhkumise; mereabi (MSA- *Maritime Assistance Service*- asetleidnud intsidentide puhul raportite vastuvõtmine ning on kontaktpunktiks intsidendis oleva laeva ning rannikuriigi esindajate vahel), ühendatud päästekeskus, koostöö politsei ja tolliga organiseeritud kuritegevuse vallas, reostuse kontroll, vastutus laevade turvahäire süsteemi (*Ship Security Alert System*) käitlemisel. Taani seirekeskuses on jälgitavad kõik enam kui 300 tonni kaaluvad laevad ning seda seireinfot jagatakse nii riigisiseste-

le- kui välispartneritele. Merevägi on loomas täielikult automaatset seiresüsteemi, sisaldades korrelatsiooni kõikidest saadaolevatest ressurssidest nagu radarid, laevade automaatne tuvastussüsteem (AIS- *Automatic Identification System*), teave laevadelt ja sadamatest, ranniku elektri-optilised seadmed, politsei andmebaasid jne. Loodav süsteem mitte ainult ei koreleeri, vaid ka valideerib sisestatud andmed, sisaldades filtreid kriitiliste kontaktide esiletõstmiseks (Wang 2006:44).

Autori arvates vajab merereostuse likvideerimise valdkond põhjalikumat ülevaadet, kuna saame tõmmata teatud paralleele Eestiga. 1.jaanuaril 200 muudeti Taani merekeskkonna kaitse organisatsiooni, viies strateegilise vastutuse selle korraldamise eest Keskkonnaministeeriumilt Kaitseministeeriumile. Merekeskkonna akti lisaga alates 1.juulist 2000, anti relvajõududele merekeskkonnas toime pandud süütegude menetlusõigus ja õigus väljastada merereostuste tekitajatele trahve. Valdkond on reguleeritud kriisireguleerimise plaaniga, mille eesmärgiks on raamistiku seadmine kiire ja tõhusa reageerimissüsteemi rakendamiseks. Plaani osaks on hädajuhtumi operatiivne käsiraamat ning koosneb administratiivset-, operatiivset-, tehnilist- ning legaalsetest valdkonda kirjeldavatest materjalidest.

Taani merereostusetõrje organisatsioonis on osalevad sise-, kaitse-, majandus-, justiits- ning keskkonnaministeerium, politsei, keskkonnakaitse amet ning merendusamet. Reostuse korjet juhib ja viib läbi merevägi ning ressurssidega toetavad mereväge politsei, keskkonnaamet, munitsipaalvõimud ning sadamad. Sarnaselt Eestiga, on sadamaaladel reostuse likvideerimise eest vastutavad neis opereerivad sadamavõimud. Vastatavaks ja juhtivaks ministeeriumiks on kaitseministeerium.

Taani merekeskkonna akti kohaselt vastutavad rannikualal reotuse likvideerimise eest munitsipaalvõimud. Võrdluseks Eestis Päästeamet ja tema allasutused vastutavad mere- ja rannikureostuse toimumise korral koristustööde läbiviimise eest rannaaladel.

Taani merekeskkonna aktiga kirjeldatakse piir mereala ja rannikuala vahel ning selleks loetakse veepiiri vee normaalse taseme ajal, ehk sisuliselt baasjoonega määratakse erinevate võimude vastutused reostuskorjetööde tegemisel (Taani merevägi 2004). Eesti merereostustõrje plaanis on küll rannaaladel toimunud reotuse tõrjest eraldi lõik (Siseministeerium 2008), ent puudub mõiste rannaala selgitus, seetõttu on määratlemata ametite vastutuse piirid ning on siiani tekitanud rohkesti vaidlusi piirivalve ja päästeametnike vahel. Sama tõi esile ka Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor intervjuus (Küüt 2011). Autor ei ütle, et baasjoone valimine vastutuste eraldamise piiriks on parim lahendus. Sellisel kujul määratlus ütleb küll üheselt kes kus vastutab, ent reostustõrjeressursside hankimine ja haldamine muutub nii riiklikule võimule kui munitsipaalvõimule koormavaks. Kuna baasjoonest maismaa poole jäävad samuti veeosad, siis peab ka munitsipaalvõimul olema madalas vees reostuse korje võimekus.

Oma riikliku merereostustõrje võimekuse ülesehitamisel on Taani lähtunud juba 1970-ndatel tehtud arvutustest, et riik peab hakkama saama 10 000 tonnise keskkonda valgunud reostuskogusega (nafta jne) ning pole seda siiani muutnud. Arvutused põhinesid maailmas toimunud õnnetuste, Suurt Belti läbivate laevade analüüsil ning arvestades ka naabermaade abi juhul, kui Taani reostuse likvideerimisega ise hakkama ei saa. Nende analüüside põhjal määrati teoreetiliseks reostuskorje võimekuse määraks 10 000 tonni. Taani poolt määratletud teoreetiline kogus leidis esmalt kajastamist ka Helsingi Komisjoni (edaspidi HELCOM) soovitustes, ent alates 1990.aastast on HELCOM oma soovitused võimekuse saavutamiseks ümbersõnastanud, öeldes, et reostustõrjel osalevad ressursid peaksid häire saamisel olema võimelised väljuma oma baseerumissadamast kahe tunni jooksul, jõudma oma vastutusala igasse punkti kuue tunni jooksul ning olema võimelised alustama korjet 12 tunni jooksul (HELCOM 2010).

2.3 Eesti Vabariigi merendusorganisatsioon

Järgnevas peatükis vaadeldakse Eesti merenduse valdkonnas ülesandeid omavaid riigiasutusi. Vaatluse alla kuuluvad: Veeteede Amet kui meresõiduohutuse eest vastutav ametkond; merevägi kui riigikaitset teostav väeliik; Politsei- ja Piirivalveamet kui põhiline mereturvalisuse eest vastutav amet ning Keskkonnaamet kui keskkonnakaitse ülesandeid täitev asutus. Esmalt vaatleb autor osapoolte õigusaktidega määratuid tegevusvaldkondi ning ülesandeid, seejärel uurib nende ülesehituse ja põhiülasannete täitmisega seotud eripära.

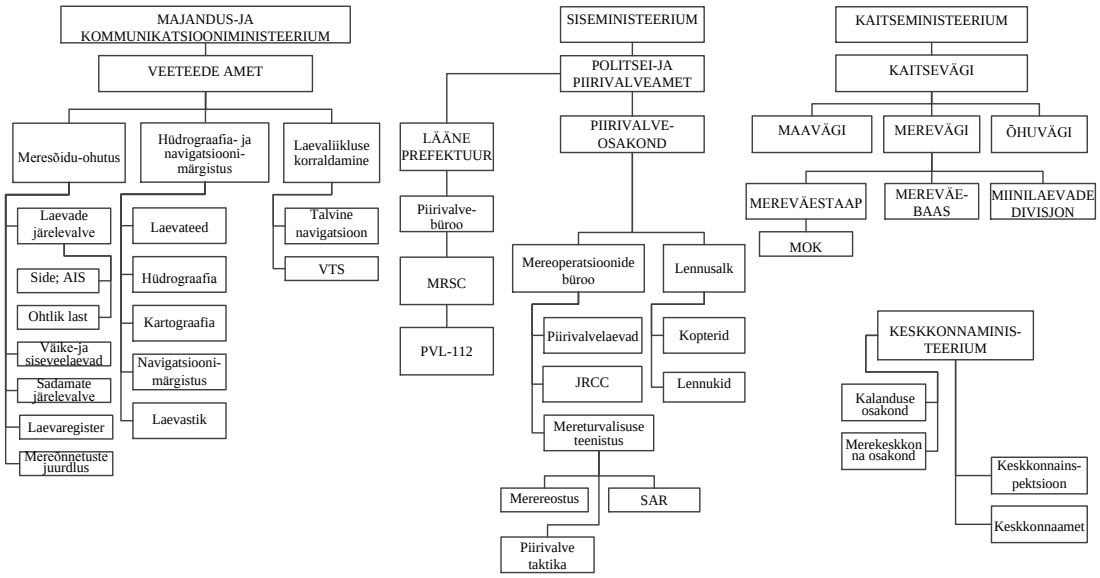
Vastavalt oma põhimäärusele (Riigi Teataja) on Veeteede Amet Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ja kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses. Ameti tegevuse eesmärgiks on riigi majanduspoliitika elluviimine, ohutuse ja turvalisuse tagamine merenduses ning tema põhiülesandeks on tingimuste loomine ohutu ja turvalise laevaliikluse tagamiseks. Veeteede Ametil on 10 ujuvvahendit, neist viis aktiivsema kasutusega on Hundipea sadamas Tallinnas ning üks Haapsalus.

Merevägi on Kaitseväe väeliik. Mereväe väeüksuste põhiülesanded on sätestatud kaitseväe põhimääruses (kaitseväe põhimäärus, vastu võetud Vabariigi Valitsuse 27.11.2008 määrusega nr 161, edaspidi (Riigi Teataja 2008) ning seisnevad kaitseväe tuukri- ja sukeldumistööde korraldamises ja teostamises; oma allüksuste isikkoosseisule väljaõppe korraldamises; reservüksuste ettevalmistamises; oma allüksuste lahinguvalmiduse tagamises ning sõjaaja ja reservüksuste formeerimise ettevalmistamises ja läbiviimises aga ka luureinformatsiooni kogumises, töötlemises ja analüüsimises.

Mereväel on kuus laeva, mille põhiülesandeks on miinitõrje ja miinitõrje-operatsioonide toetus ning baseeruvad Miinisadamas, kus kaid on ühe kolmandiku ulatuses renoveeritud. Lähiaastate tegevuskavas on kogu kailiini ja kaldaehitiste renoveerimine. Mereväe väeüksusteks on sõjalaevastikku relvaliiki kuuluv Miinilaevade Divisjon, kaldaüksuse relvaliiki kuuluv Mereväebaas ning eraldiseisva struktuuriüksusena Mereväe Staap.

Keskkonnaameti tegevusvaldkond on riigi keskkonna- ja looduskaitse ning -kasutamise ja kiirgusohutuse poliitika ja programmide ning tegevuskavade elluviimine. Oma tegevusvaldkonnas Keskkonnaamet korraldab kesskonnale tekitatava kahju vältimist ja heastamist; rakendab kaitsealuste liikide kaitsemeetmeid; reguleerib kalapüügipiiranguid ning korraldab kalavarude kaitset ja taastamist ning osaleb hädaolukorra lahendamise plaanide koostamisel, nende testimisel ja võimalike hädaolukordade lahendamisel (Riigi Teataja 2009).

Politsei- ja Piirivalveameti tegevusvaldkondadeks on politsei juhtimine ja arendamine, riiklikku järelevalve teostamine ja sunni kohaldamine ning politseile pandud ülesannete üleriigiline täitmine. Politsei- ja Piirivalveameti allasutusteks on prefektuurid ning nende bürood ning merendusega seotud ülesanneteks merereostuse, mere - ja lennupäästealase rahvusvahelise koostöö korraldamine; otsingu- ja päästetööde, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise korraldamine ja juhtimine ning illegaalse migratsiooni tõkestamine (Riigi Teataja 2009).



Joonis 6. Eesti merendusorganisatsioon. Autori koostatud

Joonis 6 kajastab Eesti riiklikku merendusorganisatsiooni. Joonisel pole kajastatud kultuuriministeeriumi, mille üheks vastutusalaks on veealuste kultuurimälestiste kaitse Eesti merealadel ning tolli

rahandusministeeriumi alluvuses. Hinnates vaatluse all olevate organisatsioonide struktuure nähtub, et Veeteede Ametis ja mereväes on kasutusel funktsionaalsed struktuurid ning Politsei- ja Piirivalveametis funktsionaalne-geograafiline struktuur. Oma olemusest pakub funktsionaalne struktuur kõrgemat standardiseerimise ja madalamat dubleerimise määra (Morabito jt, käesolev töö lk 9). Dubleerimise madalamat määra tuleb selles kontekstis mõista kui organisatsioonisisest dubleerimist, mitte aga organisatsioonide vahelist dubleerimist. Funktsioonide standardiseerimise kõrgemat määra on märgata just mereväes NATO standardiseerimise kokkulepete (*STANAG*) ning Politsei- ja Piirivalveametis integreeritud piirihalduse mudelit juurutamist reguleeriva dokumentatsiooni rakendamisega. Veeteede Ameti struktuur kirjeldab organisatsiooni kolme põhifunktsiooni: meresõiduohutuse tagamise, hüdrograafia- ja navigatsioonimärgistuse ning laevaliikluse korraldamise täitmist. Politsei- ja Piirivalveameti funktsioonid on esindatud organisatsiooni nelja põhivaldkonna (kriminaalpolitsei, korrakaitse, piirivalve, migratsioon) abil nii ameti kui struktuuri geograafilise dimensiooni loova prefektuuri tasandil. Juhtimise tasandeid Politsei- ja Piirivalveameti mereliste tegevuste valdkonnas on viis, olles seega pigem vertikaalne, kui horisontaalne organisatsioon, milles võimujaotus on tsentraliseeritusele kalduv. Autori hinnangul iseloomustab Politsei- ja Piirivalveameti protsesse kõrge määramatuse ning mitmemõttelisuse määr, nõudes suure hulga kvantitatiivse ja kvalitatiivse informatsiooni töötlemist, analüüsi ning nendepõhiste otsuste tegemist. Sellise laiamahulise informatsiooni hankimiseks ja töötlemiseks on vajalikud rohked vertikaalsed ja lateraalsed kommunikatsioonikanalid (Galbraith, käesolev töö lk 14).

Veeteede Ameti struktuuri iseloomustab horisontaalsus, kolme juhtimise tasandiga ning otsustusprotsessi detsentraliseerimine. Autor leiab, et Veeteede Ameti ülesanded on rutiinset laadi, tema tegevustes esineb määramatust ainult vähesel määral ning seetõttu on kohane madala organisatsiooni mudeli kasutamine (Morabito *et al*, käesolev töö lk 14).

Mereväe struktuuri iseloomustavad funktsionaalsus, tsentraliseeritus, hierarhia vertikaalsus ning oluliselt rutiinsemad protsessid kui Politsei- ja Piirivalveametil. Seega, tuginedes Morabito *et al* ning Yang *et al* (*ibid* lk 14) töödele, kes soovitab rutiinsete protsesside puhul valida vertikaalse hierarhia, ehk madala organisatsiooni, leiab autor, et mereväe struktuuri juhtimistasandite arvu tuleks vähendada. Arvestatud on hierarhiat kaitseväe juhatajast mereväe laeva komandörini. Vaadeldes Mereväe Staabi struktuuri selgub, et kaitseväe juhatajast kuni staabi osakonna sektsiooni ülemani on esindatud viis tasandit, mis autori hinnangul, arvestades süvenevat personali värbamise raskusi, ei ole otstarbekas.

Autor leidis vaatluse all olevate organisatsioonide struktuurid olevat funktsionaalsed, mille suurimateks puudusteks on koordineerimisraskused laia, teenuste ja klientide arvu puhul ning raskused

funktsioonidevaheliste protsesside arendamisel erinevate funktsioonide vahel tekkivate barjääride tõttu (Galbraith, käesolev töö lk 9). Seega Politsei- ja Piirivalveameti põhiülesannete täitmiseks, tulenevalt protsesside mitterutiinsusest, on määrava tähtsusega koostöö ning koordineerimine.

Nagu eespool toodust nähtub, omavad Eesti merenduse valdkonnas võtmerolle Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas Veeteede Amet, Siseministeeriumi valitsemisalas olevad Päästeamet ning Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitseministeeriumi valitsemisalas merevägi ning Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas asuv Keskkonnaamet ning Keskkonnainspektsioon. Kui esimese kahe ministeeriumi asutused osalevad aktiivselt ja käsikäes mereohutuse tagamisel, siis mereväe panus oma miinitõrje põhiülesandega on küll ääretult oluline, ent tihe koostöö teiste, sisejulgeolekus osalevate asutustega on reguleerimata ja seetõttu suures osas ka kasutamata. Oma olemuselt seisneb mereväe ja Politsei- ja Piirivalveameti vaheline koostöö igapäevastes ressursside olukorra ja asukoha deklareerimises. Selline teadlikkus oluliste ressursside hetkevõimekusest aitab küll ohu- või kriisiolukorra lahendamist koordineerivatel ametnikel kaasata operatiivselt võimalikult palju ressursse, kuid küsitavaks muutub nende ressursside koostegevusvõimekus selliste olukordade lahendamisel. Igal asutusel on oma tegevustes välja kujunenud teatud standardid, mille alusel oma ülesandeid täidetakse. Juhul kui teise osapoole standarditega tutvutakse alles ohu- või kriisiolukorra lahendamise ajal, tekivad selle käigus vastuolud ning päästetegevuse tõhusus langeb oluliselt. Selleks, et koostöö reaalses olukorras oleks tõhus, tuleb koostööd harjutada. Heaks näiteks võib siin tuua hädaolukorra seadusest tuleneva kohustuse korraldada hädaolukorra lahendamise protseduuride ja võimekuse kontrolli eesmärgil kõiki pädevaid asutusi hõlmav kriisireguleerimisõppus, nimetatud õppus koosneb nii staabi- kui välikomponendist. Autor jagab üldist arvamust, et ennetavad tegevused muudavad hädaolukorra lahendamise oluliselt tõhusamaks (odavamaks). Parim võimalus aga hädaolukordi ennetada ja nendeks ette valmistuda, on üksteiselt õppida. Õppimine tähendab nii individuaalselt kui organisatsioonide õppimist. Reaalse hädaolukorra lahendamise ajal puuduvad ajalised võimalused teineteiselt õppida ning seetõttu tuleb ennetavate tegevuste käigus koostööd pädevate asutuste vahel regulaarselt harjutada. Autoril, töötades varasemalt piirivalves ning hetkel mereväes, ei meenu ühtki ühisõppust, kus oleks harjutatud piirivalve ja mereväe laevade koostegevust mereotsingute ja – päästesündmuste lahendmaisel, ega ka merereostuse avastamisel ja selle likvideerimisel. Muidugi on raske nõuda tõhusat koostööd, kui asutuste vahel puuduvad koostöölepingud. Mereväe ja piirivalve vahel on küll sõlmitud koostööleping 1999.aastal, ent selle sõlmimisest on olukorrad nii kardinaalselt muutunud, et selle järgi ei ole tänapäeval enam võimalik koostegevust reguleerida.

Paremaks tuleb pidada olukorda Veeteede Ameti kaasamisel kriisireguleerimisse ning igapäevasesse ametitevahelisse koostöösse. Veeteede Ameti ressursid (eriti laev EVA-316) on kaasatud merekeskkonna reostuse likvideerimise lahendamise plaani ning koostööd selles vallas harjutatakse igaaastasel merereostusõppusel „Puhas meri“. Seega on reaalse hädaolukorra lahendamisel Politsei- ja Piirivalveameti ja Veeteede Ameti koordineerivad ja opereerivad ressursid teadlikud teineteise protseduuridest ja tulemuseks on kiiremini ja vähimate kahjulike tagajärgedega lahendatud olukord. Kuigi ka merereostuse likvideerimise alaste õppuste läbiviimisel on Veeteede Ameti ning Politsei- ja Piirivalveameti vahel lahkhelid, millest autor teeb juttu järgnevas alapeatükis.

Positiivsena tuleb nimetada Politsei- ja Piirivalveameti ja Veeteede Ameti laevaliiklusteenistuse vahelist operatiivset infovahetust Eesti merealadel toimuva mereliikluse osas. Kuid koostöötegevus kahe asutuse vahel pole probleemivaba. Oluliselt tuleks parandada teineteise ressursside kasutamist muu kui reostustõrje osas. Politsei- ja Piirivalveameti laevad peaksid senisest enam panustama ohutu meresõidu tagamisse, teostades ujuvvahenditel kontrolle päästevahendite olemasolu ja korrasoleku osas. Veeteede Ameti ujuvvahendid, asudes merel, peaksid edastama oma tähelepanekud sisejulgeolekut ohustavatest ilmingutest nagu näiteks piirikontrolli, ebaseadusliku rände ning salakaubaveo osas.

Seega võib kokkuvõtvalt öelda, et kuigi kriisireguleerimise toimingud on kahe asutuse vahel reguleeritud ning kokku harjutatud, tuleb koostööd ressursside kasutamisel oma igapäevaülesannete täitmisel tõhustada.

Mitmetes Euroopa riikides on üheks oluliseks merepääste ressursiks vabatahtlike organisatsioonid. Ka Eestis on moodustatud mittetulundusühing Eesti Vabatahtlik Mere- ja Järvepääste. Vabatahtlike merepäästjate projekt Eestis sai alguse 2007.aasta lõpus ning 2010.aastal võeti Eesti Vabatahtlik Mere- ja Järvepääste vastu Rahvusvahelise Merepääste Föderatsiooni liikmeks. Nimetatud projekti raames on moodustatud neljas Eesti pilootsadamas (Käsmu, Toila, Lohusuu ja Mustvee) vabatahtlike ühingud, need on varustatud kiirete päästepaatide ning vajalike pääste- ja esmaabivahenditega, korraldatud on koolituskursusi ja õppepäevi ning õppuseid.

Oluliseks tuleb pidada Vabatahtlik Mere- ja Järvepääste koolitajate atesteerimist koos Eesti Politsei- ja Piirivalve Ameti ning Soome Merepäästeseltsi esindajatega. Vabatahtlike merepäästjate organiseerumist Eestis võib vaadelda kui altpoolt lähtunud algatust. Kahjuks pole aga riik siiani seadusandlikult reguleerinud nende tegevust. Kitsaskoht saab alguse juba põhilisest, päästetööde korraldamist reguleerivast Päästeseadusest. Nimetatud seadus on liialt klammerdunud Päästeameti valdkonnale ning jätnud kõrvale teiste ametite poolt tehtavad päästetööd, seda eriti merepääste valdkonnas.

Autori meelest peaks Eestis olema kõikide päästetööde korraldamise aluseks üks nn katusseadus ning selle seaduse alusel antud alamaktidega detailiseeritakse erinevad päästetööd. Vabatahtlike merepäästjate defineerimiseks puudub Eestis seadusandlik alus. Päästeseaduses antakse küll mõiste vabatahtlikule päästjale ja selle kohaselt on vabatahtlik päästja isik, kes vabatahtlikult osaleb päästetööl või ennetustööl seaduses sätestatud alustel ja korras. Osalemine päästetööl on Päästeseaduse tähenduses vabatahtliku päästja poolt päästetöö tegemine koos päästeametnikuga või päästeametniku korraldusel. Antud definitsiooni põhjal ei saa küll otseselt öelda, et see ei rakendu vabatahtlikule merepäästjale, ent Päästeseaduse alusel antud Siseministri määruse „Vabatahtliku päästja kutsesobivuse nõuded ja nendele vastavuse kontrollimise kord ning väljaõppe ja arvestuse läbiviimise kord“ põhjal võib väita, et aktiga on reguleeritud Päästeameti valdkonnas töötavad vabatahtlikud. Nn vabatahtlikud pritsumehed on end õigustanud ja näidanud oma tõhusust. Nende kaasamine päästetöödele on andnud riigile võimaluse reorganiseerida oma struktuure. Sarnane tõhusus tuleb esile ka vabatahtlike merepäästjate kaasamisega päästetöödele. Viimase kümne aasta jooksul on oluliselt vähendatud piirivalve ressursside paiknemist rannikualadel. Käesoleva aja piiratud ressursid ei võimalda laevu hoida merel, vaid asudes sadamates, reageeritakse toimunud sündmustele. Näiteks Soome lahel asuvad merepäästeressursid Paldiski, Tallinna, Muuga, Kunda, Sillamäe ja Narva piirkondades. Ressursside paiknemistiheduse vähendamine pikendab päästeressursi jõudmist abivajajani. Seega, mida tihedamalt merepäästeressursid rannikul paiknevad, seda kiiremini hädasolijani jõutakse ning riik peaks otseselt olema huvitatud vabatahtlike kaasamisest merepäästetöödele. Näiteks Soome piirivalve ja päästestruktuuride andmetel on vabatahtlike osa erinevatel päästetöödel veekogudel 20-30%, suvel isegi enam. Meie põhjanaabritel on selles osas pikaajalised kogemused ja traditsioonid, Soome Merepäästeselts on juba 113 aastat vana.

Seega soovitab autor riigil korraldada seadusandlus selliselt, et oleks tagatud kõigi päästetöödel osalevate vabatahtlike õigused ning reguleeritud nende töö korraldus. Ebatavaline on olukord, et vabatahtlikud merepäästjad on Eestis tegevad juba kolm aastat, ent siiani pole sellekohast seadusandlust. Vabatahtlike tegevus on otseselt seotud oma kodukoha turvalisusega ning selle suurenenud turvalisus on neile motivaatoriks. Olukord, kus neil puudub võimalus saada riigilt abi ja teostatud kulude hüvitamist, vähendab nende indu ning lõppkokkuvõttes oleme tapnud ühe toreda algatuse.

Autor leiab, et päästeseadus on liialt Päästeameti keskne ning selguse mõistes peaks päästeseadus olema pigem funktsioonidepõhine. Intervjuu käigus PPA peadirektoriga, küsiti intervjueeritava käest tema arvamust sellel teemal. PPA peadirektor jagas autori mõtet päästeseaduse reguleerimisest selliselt, et ühe üldaktiga reguleeritaks kõik päästetööd ning ei keskenduks nii nagu praegune päästeseadus, ainult ühe ameti poolt tehtavatele päästetöödele öeldes, et üldseaduses tuleks ära kva-

lifitseerida üldasjad, mis kirjeldavad pädevused kuidas, mida ja kes tohib. Nii päästeseadus kui politseiseadus ei peaks niivõrd reguleerima politsei või pääste olemust, vaid olema pigem funktsioonipõhised. Õigusruumi süsteemne kodifitseerimine loob selgust ja on vajalik eriti neile, kes nii tihedalt sellega kokku ei puutu (Küüt 2011).

2.4 Mereolukorra teadlikkuse tõstmine Eestis mereseire abil

Analüüsides Eesti merendusega seotud õigusakte, selgub, et üheski seaduses ega alamas õigusaktis pole kirjeldatud riikliku tehnilise mereseire teostamise aluseid. Ühelegi asutusele pole pandud mereseire teostamise ülesandeid. Seetõttu on Eestis kujunenud olukord, kus kõik merenduse valdkonnas ülesandeid omavad riigiasutused teostavad mingis ulatuses tehnilist mereseiret, ent nende ametite poolt saadud andmed on omavahel integreerimata ning analüüsimata. Riiklikul tasandil reguleerimata valdkond on põhjustanud ametite investeeringud eraldiseisvatesse süsteemidesse. Eesti lähinaabrid on seirevaldkonna tähtsust mõistnud ning reguleerinud selle oma õigusaktidega. Nii on Soome Vabariigi kaitsejõudude seaduses (2008) sätestatud kaitsejõudude ülesanne kaitsta riigi terviklikkust, sealhulgas kohustus teostada seiret Soome maa-, mere- ja õhualadel kindlustamaks riigi territoriaalset ühtsust. Soome Vabariigi territoriaalvetes seire teostamise kohustused on kirjeldatud Territooriumi seire seaduses (*Territorial Surveillance Act*) (Eduskund 2000) ning seda teostavad osapooled on kaitsevägi, piirivalve, politsei ja toll. Soome Veeteede Amet ning Soome Tsiviillennunduse Amet teostavad seiret vastavalt oma kompetentsile. Soome kaitseministeerium juhib ja koordineerib territooriumi seirega seotud tegevusi. Mereseires osalevad põhiliste pooltena piirivalve, merevägi ja Veeteede Amet. Soome mereseiresüsteem hõlmab tihedat koostööd nende kolme asutuse vahel. Mereseire teostamise üldine vastutus lasub Mereväestaabil.

Mereolukorra teadlikkus põhineb merekeskkonnaga seotud analüüsitud teabel ning sellesse on kaasatud seotud asutuste inim- ning materiaalsed ressursid. Euroopa Liidu Nõukogu mereseiretegevuste ülevaatedokumendis (Euroopa Komisjon 2009) on merevaatlus ja -seire defineeritud kui võime vaadelda kõiki merel toimuvaid tegevusi eesmärgiga toetada vajadusel õigeaegset otsustamist kasutuselvõetavate meetmete üle. Mereseire, mis hangib infot kõikvõimalikest allikatest olukorrast võimalikult laiahaardelise arusaama saavutamiseks. Eesmärgiks on mõista, võimalusel ennetada ja laiapindselt hallata kõiki merendusega seotud sündmusi ja tegevusi, millel võib olla mõju Euroopa Liidu mereturvalisuse ja -julgeoleku, seaduste jõustamise, riigikaitse, piirikontrolli, merekeskkonna ja kalavarude kaitse, kaubanduse ja majandushuvidele.

Mereseiret teostatakse selleks, et omada infot huvialusel veealal, mis võimaldab teha kindlaks ja hoida ära seaduste rikkumised ning ohud julgeolekule ja turvalisusele. Seire on osa riigi suveräänsuse demonstreerimisest oma merealadel. Mereseiresüsteem on süsteem, mis toetab mereseiretegevust ning kogub, teatab, seostab ja esitab sellest tegevusest tulenevat informatsiooni. Mereseiresüsteemide hulka kuuluvad nii koostööl põhinevad kui autonoomsed süsteemid. Esimesed on raporteerimissüsteemid, mille andmete edastus sõltub laevadest ning teised on sensorsüsteemid, mis koguvad infot sõltumata laevadega tehtavast koostööst (näiteks radarid ja videokaamerad).

Mereseire teostamise eesmärgid jagunevad üldistatult kolmeks: a) laevaliikluse ohutuse tagamine, b) sisejulgeolek ning c) sõjaline riigikaitse.

Seiresüsteemide taristu koostisosadeks on: sensorid (nt radarid ja videokaamerad); andmevahetust võimaldavad info-, juhtimis- ja sidesüsteemid, võides asuda rannikul, kosmoses ja ujuv- või lennuvahenditel ning tuvastamisvahendid. Mereseire toimimiseks on oluline ööpäevaringse seirekeskuse olemasolu, kuhu jõuab vajalik informatsioon nii tehnilistelt vahenditelt kui infosüsteemidelt, toimub saabunud andmete korrelatsioon ja valideerimine ja olukorrapildi loomine.

Mereseiret teostavad Eestis erineva ulatusega peamiselt kolm asutust – Piirivalveamet, Kaitsevägi ja Veeteede Amet. Nimetatute mereseirealased informatsioonivajadused suuresti kattuvad, samas on seire teostamise vahendid jaotatud asutuste vahel ning nende ristkasutamine on peamiselt tehnilistel põhjustel keeruline. Ametkondade merepildid moodustatakse erinevate süsteemide abil ning automaatne andmete vahetamine on piiratud võimekusega.

Informatsiooni killustatus on tinginud ühtse ja tervikliku situatsioonipildi puudumise Eesti jurisdiktsiooni alla jäävatelt aladelt ning takistab nii efektiivse sõjalise eelhoiatuse andmist kui kohest tegutsemist ametkondadevahelises koostöös võimalikus kriisisituatsioonis. Lisaks praktilistele probleemidele riigikaitse ning laevaliikluse ohutuse tagamise alastes küsimustes on tänane mereseirelahendus ebaefektiivne – riigi käsutuses olevad tehnilised vahendid ei ole rakendatud kõigi riigi ees seisvate ülesannete täitmisse. Ühtse situatsioonipildi puudumine ning mere- ja õhuseireinformatsiooni killustatus tekitab mh raskusi piirjulgeoleku tagamisel eelkõige madalalt lendavate objektide osa.

Mereseire teostamine on oluline nii sõjalise riigikaitse, piirijulgeoleku kui laevaliikluse ohutuse tagamiseks. On otstarbekas võimaldada vastava pädevusega asutustel korraldada mereseirealast tegevust vastavalt oma ülesannetest tulenevatest vajadustest, kuid samas tagada riigi vahendite võimalikult optimaalne ristkasutus mh selleks, et võimaldada mereseirepildi ühendamise ühtsesse ope-

ratiivpilti võimaldamaks edaspidi täieliku situatsioonipildi saavutamiseks mereseire- ja õhuseireinformatsiooni integreerimist.

Kokkuvõtvalt leiab autor, et igat Eesti merenduse organisatsiooni moodustava asutuse struktuure eraldi vaadeldes, ei saa väita, et need oleksid oma põhiülesannete täitmiseks ebasobivad. Organisatsioonide jätkusuutlikkuse ja neis olevate kompetentside kasutamiseks ning säilitamiseks, tuleb leida võimalused ressursside tõhusamaks kasutamiseks ning ühistele probleemidele lahenduste leidmiseks.

3 VÕIMALUSED EESTI RIIGILAEVASTIKU ÜMBERKUJUNDAMISEKS

Järgnevalt analüüsib autor kolme merenduse valdkonnas riiklikke ülesandeid omavate asutuste ülesannete täitmise tõhusust. Peatükis antakse ülevaade nende probleemidest ja ametivahelisest koostööst.

Probleemidest võimalikult põhjaliku ülevaate saamiseks viis autor läbi merenduse valdkonnaga seotud ametite võtmeisikutega intervjuud. Autor leiab, et intervjuud tõid esile uuritavate ametite põhilisemad probleemid ning võtmeisikute nägemuse võimalikest lahendusteedest.

Autor intervjueeris (nimetatakse toimumise järjekorras) Veeteede Ameti peadirektorit, mereväe ülemat, Mereakadeemia rektorit, Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori asetäitjat piirivalve alal ning Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorit. Intervjuude küsimustik on toodus Lisas 4 ning kodeerimisskeemid Lisades 5 kuni 9. Kavandatud oli intervjueerida poliitilise tasandi esindajat Riigikogust, ent intervjueeritava tihedast ajagraafikust tingituna jäi see teostamata.

Lisaks viis autor 2011.aasta oktoobris ja novembris oma järelduste ja ettepanekute testimiseks läbi fookusgrupi intervjuud Politsei- ja Piirivalveametis integreeritud piirihalduse, merepääste, reostustõrje, rahvusvahelise koostöö, eelarve planeerimise ning laevade teenistuse korraldamise eest vastutavate ametnikega ning mereväes operatiivtegevuse planeerimist, läbiviimist ning operatsioonide keskust juhtivate kaitseväelastega.

Oma ettepanekute kohta sõltumatu arvamuse saamiseks kasutas autor väliseksperdi hinnangut, kelle valikul lähtus tema seotusest sisejulgeoleku merelise valdkonnaga.

3.1 Merenduse valdkonna hetkeseisu analüüs

Tuginedes Nadleri ja Tushmani (käesolev töö lk 12) organisatsiooni probleemide identifitseerimise ning analüüsi mudelile, uurib autor vaatluse all olevaid laevastikke ning neid juhtivaid staape. Autori arvates on vaatluse all olevate laevastike probleemide identifitseerimine problemaatiline seetõttu, et neis asutustes pole läbiviidud uuringuid (kaasa arvatud töötajate rahulolu) organisatsiooni kitsakohtade selgitamiseks. Siiski viiakse uuringuid läbi eesmärgiga selgitada, kui populaarne on organisatsioon või institutsioon avalikkuse hulgas. Mõningal määral võib väita, et organisatsioon mis on

avalikkuse silmis populaarne, omab vähem siseprobleeme, sest tõenäoliselt tugineb tema populaarsus osutatud avaliku teenuse kvaliteedil. Sellele vaatamata ei ole populaarsuse uuring piisav organisatsiooni seisukorra järjepidevaks monitooringuks, kuna sisekliima ning sooritusvõime langemine kajastub avaliku arvamuse uuringus oluliselt hiljem.

Strateegilise juhtimise olulisteks komponentideks ehk organisatsiooni vundamendiks on tema missioon, visioon ning eesmärgid. Kahetsusega tuleb nentida, et ei kaitsevägi (sh merevägi), Politsei- ja Piirivalveamet ega Veeteede Amet pole avalikult defineerinud oma missiooni ega visiooni või kui on, siis pole need kodulehtedelt leitavad. Autor on veendunud, et mõlema strateegilise juhtimise olulise elemendi avalikustamine loob eeldused organisatsiooni paremini mõista ning aitab nii töötajal kui huvigrupi liikmel end selles positsioneerida. Sellele viitab ka Galbraith (käesolev töö lk 7) öeldes, et strateegia elluviimise efektiivsuse tagamiseks on vajalik organisatsiooni liikmete käitumise suunamiseks ja pühendumuse saavutamiseks neile selgete signaalide saatmine organisatsiooni võimekusest ja väliskeskkonna võimalustest.

Asutuste juhid nimetasid üheks suurimaks probleemiks ebapiisavaid eelarvelisi vahendeid asutuse põhiülesannete täitmisel ning laevade hoolduse ja remondi teostamisel. Mereväe ülem (Schvede 2011) märkis, et lisaks on probleemiks ujuvvahendite elukaarepõhise süsteemi toetus, pidades ennekõike sellega silmas, et puuduvad võimalused laevade hoolduse pikaajaliseks planeerimiseks, kuna eelarvestamine keskendub aastastele perioodidele. Erinevalt teistest asutustest märkis Veeteede Ameti peadirektor Andrus Maide, et laevade hoolduseks ja käigushoidmiseks on asutusel piisavad rahalised vahendid, küll aga on ebapiisavad vahendid laevastiku uuendamiseks. Veeteede Ametil on võimalik kasutada ka Euroopa Liidu fonde. Hetkel töös olev avamere mõõdistuslaeva ehitamine rahastatakse täies mahus selliselt. Kahjuks seisab hetkel uue jäämurdja ehitamine, kuna riigil puuduvad selleks vahendid. (Maide 2011)

Intervjuudest asutuste juhtidega selgus ka, et üheks olulisemaks sooritusvõimete vähenemise põhjuseks on kvalifitseeritud töötajate nappus või nagu ütles mereväe ülem, kriitilise massi vähenemine, mõeldes kriitilise massi all neid mereväe spetsialiste, kelle puudus otseselt mõjutab põhiülesannete täitmist. Olukorras, kus avalikus sektoris töötavate laevaspetsialistide koolitamise süsteem puudub, muudab see eriti keeruliseks struktuuride ülesehitamise kvaliteetse teenuse pakkumiseks. Lisaks eelnevale, mõjutab nii personalivalikut uute töötajate värbamisel kui töötajate organisatsioonist lahkumist avaliku sektori töötasu vähene konkurentsivõime võrreldes erasektoriga. Statistikaameti poolt avaldatud veetranspordi sektori ning avaliku halduse ja riigikaitse keskmise palga andmete põhjal võib väita, et veetranspordi sektori keskmised palgad ületavad avaliku sektori ja riigikaitse

vastavat näitajat ca 20% (Statistikaamet 2011). Piiratud inimressurss mõjutab nii asutuste ujuvvahendite kui ka nende korrasoleku eest vastutavate meeskondade komplekteerimist.

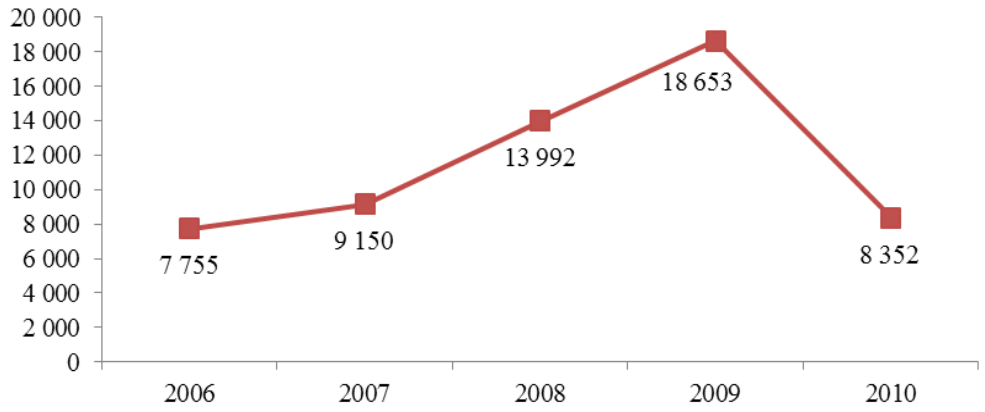
Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) peadirektor Raivo Küüt nimetas asutuse olulisemateks probleemideks esiteks mehitamisküsimust, teiseks laevad ise on probleemsed ning kolmandaks piirivalvesadama ebarahuldavat olukorda. Mehitamisraskusena toodi välja see, et laevadel töötavate meremeeste palgatingimused on allpool turuväärtust, erasektori palgad on suuremad, mistõttu ei soovi meremehed PPA-sse tööle tulla. PPA laevad on vanad, võiks isegi öelda, et oma aja ära elanud, seega vajab laevastik uuendamist ja ka vastavalt mehitamist.

Personalipuudus on mõjutanud negatiivselt mereväe võimesse panustada staabiohvitseridaga Balti riikide mereväeeskaadri BALTRON koosseisu, olles sellega vastuolus sõjalise riigikaitse strateegiliste eesmärkidega (Kaitseministeerium 2011). 2011.aasta kevad-suvel toimunud teenistujate lahkumine teeb keeruliseks laevade komplekteerimise ning sundides mõne laeva teenistusest ajutiselt eemaldama.

Nadler ja Tushman (käesolev töö lk 9) on öelnud, et ebastabiilses ning kiiresti muutuvas keskkonnas on organisatsiooni jätkusuutlikkuse tagamisel tähtsaimal kohal tema organisatsioonilised võimekused. Nende võimekuste all mõistetakse organisatsiooni põhikompetentsi, tehnoloogilist innovatsiooni, kliendile suunatust, kõrgekvaliteediliste toodete (või teenuste) ressursisäästlikku pakkumist ja vaatamata muutuvale keskkonnale ning võtmeisikute lahkumisele, nende kompetentside säilitamist ja kohandamist pikaajaliste eesmärkide saavutamisel. Seega Politsei- ja Piirivalveameti ning mereväe jätkusuutlik tegutsemine merenduse valdkonnas pole tagatud, sest võtmeisikute lahkumine organisatsioonidest ning raskused uute töötajate värbamisel ei kindlusta kompetentside säilitamist.

Sooritusvõime vähenemine on asutuste tegevuskulude vähenemisega otseselt seotud. Kuna turult ostetavate (näiteks laevakütus) ressursside hinnad on tõusva trendiga (Statistikaameti (2010) andmetel tõusid 2010. aastal mootorikütuse hinnad võrrelduna 2009.aastaga 20,1% ning soojusenergia- ja kütte hinnad 6,9%), siis asutuste laevade kasutamine oma põhiülesannete täitmiseks on vähenenud, seda eriti asutuste proaktiivsete tegevuste elluviimisel. Siseministeeriumi valitsemisala 2010. aasta majandusaasta aruandest (Siseministeerium 2011) selgub, et valitsemisala majandamiskulud 2010.aastal olid 61,9 miljonit eurot, suurenedes 2009.aastaga võrreldes1,5%. Kaitseministeeriumi valitsemisalas 2010.aasta majandamiskulude suurus oli 70,6 miljonit eurot, kusjuures võrreldes 2009.aastaga, toimus kulude vähenemine 20,3% ulatuses (Kaitseministeerium 2011) . Laevade kasutamise vähenemist ilmestab lisaks eelarvete vähenemisele ka Politsei- ja Piirivalveameti piirival-

velaevade läbisõidu dünaamika, mis võrreldes 2009.aastaga vähenes 2010.aastal 55%, ehk 10301 meremiili võrra (vt Joonis 7).



Joonis 7. Piirivalvelaevade läbisõidu dünaamika meremiilides 2006 - 2010. Allikas PPA

Merepatrullide teostamine Eesti merealadel on üks olulisemaid proaktiivseid tegevusi ebaseadusliku rände ja -kaubaveo ning merereostuse tekitamise tõkestamise valdkondades. Kogu patrullitav Eesti jurisdiktsiooni alla jääv mereala suurus on ca 36 300 km^2 (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium 2011). Kuigi mõni ressursside haldamist korraldav juht võib leida merepatrullide teostamise ressursside raiskamisena (eriti kui midagi ei avastata), siis kasu väljendub ärahoitud tegevuse kulukuses. On teada, et reostuse korje on kõige kulukam rannikul, kahju ökosüsteemile on seal kõige suurem. Mida kaugemal rannikust laev on võimeline reostust esmalt lokaliseerima ja hiljem korjega alustama, seda väiksem kahju keskkonnale tekib.

Siseministeeriumi majandusaasta aruandest selgub, et 2010. aastal puudusid Politsei- ja Piirivalveametil eelarvelised vahendid piirivalvelaevade merekõlbulikkuse parandamiseks ning teostati ainult hoolduseid, milleta laevade ekspluatatsioon oleks võimatu (Siseministeerium 2011:36). Tõenäoliselt eelarveliste vahendite puudumisest on siseministeeriumi valitsemisalas vähendatud eesmärkide täitmise indikaatoreid. Kui 2009.aasta eesmärkide kohaselt pidi mereõnnetuse korral abivajajani jõudma kahe tunniga, siis 2010.aasta indikaator on 4 tundi (*ibid*). Seega saab küll majandusaasta kokkuvõttes asutus küll deklareerida, et kavandatud saavutustase on täidetud, ent millise hinnaga! Pidada nelja tundi merel hädasolijani jõudmiseks sobilikuks saavutustasemeks ei ole adekvaatne, sest isegi suvel, mil veetemperatuur meres on keskmiselt 15 kraadi, võib sellise kestvusega veesolek fataalselt lõppeda. Politsei- ja Piirivalveametil on 2011.aasta teistest poolest lennupäästevõimekus kopterite tehniliste probleemide tõttu piiratud, kusjuures kuni 2011.a oktoobrini puudus täielikult abivajaja kopterisse vintsimise võimekus. Seega tulenevalt eespool toodust võib väita, et riigi päästevõime on puudulik.

Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori asetäitja piirivalve alal Tõnu Hundi hinnangul on suurimaks mureks laevad ise, olles tehniliselt kõik erinevad, komplitseeritud on nende hoolduse- ja remondi teostamine. Samuti on politseilaevad vanad. Laevade keskmine vanus on 39 aastat, kusjuures vanim laev on käigus alates 1946.aastast. Need kaks esimest probleemi kutsuvad esile kolmanda, milleks on komplekteerimine. Laevade vanusest on tingitud nende sage remondivajadus, kahjuks aga rahalised vahendid on väga piiratud. Eelarve vähesus on drastiliselt vähendanud laevade kasutamist merel, hetkel ei saa isegi rääkida laevadega merepiiri valvamisest ja preventiivsest tegevusest merealadel. Kuna Politsei- ja Piirivalveameti laevad ei ole suutelised teostama preventiivset tegevust, toimuvadki mitmed keskkonnakaitse nõuete rikkumised Eesti vetes, nagu näiteks pilsivete merre laskmine ja tehakse seda julgelt, sest teatakse, et meid ei ole. Kuna rahaliste vahendite nappus on suur, siis Politsei-ja Piirivalveamet on otsuse ees vähendada teenistuses olevate laevade arvu, jättes kasutusse võimalikult ühetüübilised ning meeskonnaliikmete ristkasutust võimaldavad laevad. Teiseks kriteeriumiks laevade teenistusse jätmise valikul on teha otsus nende laevade kasuks, mille remondi- ja hoolduskulud ei ületaks tema ekspluatatsioonikulusid (Hunt 2011).

Veeteede Ameti peadirektori sõnul neil laevade ülalpidamisega ja personaliga probleeme pole, pigem on probleem laevastiku uuendamisel, kus tekivad rahastamisprobleemid. Veeteede Ametil on võimalik kasutada ka Euroopa Liidu fonde. Hetkel töös olev avamere mõõdistuslaeva ehitamine rahastatakse täies mahus just selliselt. Kahjuks aga seisab uue jäämurdja ehitamine, kuna riigil puuduvad selle ehituseks vahendid.

Värbamine on keeruline kõikides asutustes, nii näiteks tõi Tõnu Hunt välja, et on küll inimesi, kelle jaoks on atraktiivsed Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) töötingimused, samuti vastavad nad ka oma kvalifikatsioonile, ent seoses värvatavate taustakontrolliga on tänapäeval inimeste ring kitsamaks jäänud. Kuna ka laevadel teenivad meremehed on politseiametnikud, siis kehtivad nende jaoks kõrgendatud isiksuseomaduste ja eelneva karituse puudumise nõuded. Ollakse mõeldud lahendusele, kus teatud ametikohad laevadel teha avaliku teenistuse ametikohtadeks, ent sellisel juhul muutub keeruliseks laevameeskonnaliikmetele võrdse kohtlemise printsiibi tagamine, eriti puudutab see sotsiaalsete garantiide võimaldamist.

Eestil puudub raamistik teiste asutuste, kaasa arvatud kaitseväe ressursside kaasamiseks ning sellise raamistiku väljatöötamine on esmatähtis. PPA peadirektor leidis, et koostöö kaitseväega on aegajalt problemaatiline, seda just õigusaktidega seatud piirangute tõttu ning tema meelest võiks kaitsejõudude ressursside kasutamine olla lihtsam ja ratsionaalsem. PPA peadirektor jätkas, et siin tekib diskussioon sõjaväelaste tänavale toomise teemal, ent hädaolukordade puhul inimelude päästmisel pole tegemist jõu rakendamisega kodanike vastu ning selline hirm on asjatu (Küüt 2011). Mereväe

ülem leidis, et see, kuidas asutused oma valdkondades hetkel tegutsevad, ei ole otstarbekas, see on raha raiskamine, kindlasti on võimalik optimeerida ja paremini kasutada ressursse (Schvede 2011).

Koostöö merenduse valdkonnas ülesandeid ja ressursse omavate organisatsioonide osas joonistus intervjuudes selgelt välja, et see on kaootiline, mõned erandid välja jättes (nt PPA ja Keskkonnainspektsiooni vaheline leping PVL-112 kasutamise osas) ning ei põhine koostöölepingutele. Mereväe ülem intervjuus selgitas, et me (merevägi) teeme koostööd teiste asutustega nagu omal initsiatiivil, süstematiseeritud ja koordineeritud koostööd ei ole (Schvede 2011). Autor on seisukohal, et puudused riigiasutuste vahelise koostöö korraldamisel, mis leidsid äramärkimist OECD 2011 avaliku halduse raportis Eesti kohta (OECD 2011), kehtivad täiel määral ka merenduse valdkonna nii ministeeriumite vahelisel kui ka ametkondadevahelisel koostööl.

Tõhusale koostööle ei ole kohased ka olukorrad, mil mereväe laevad ei vasta piirivalve väljakutsetele. PPA, kes osaleb nn hea korra (Boyer, käesolev töö lk 58) tagamisel merealadel, avastades „hea korraga“ mitte kokkusobiva tegevuse, üritab selle põhjustajaga esmalt raadio teel kontakti saada. Kui väljakutsetele ei vastata, tehakse väljakutse mõnele samas piirkonnale viibivale laevale täiendava info saamiseks. Kui ka see ebaõnnestub, saadetakse potentsiaalse õigusrikkuja juurde politseilaev või –lennuk. Sageli on mereväe samas piirkonnas asuv laev jätnud meie kutsungitele vastamata ning seetõttu oleme kontrolliks piirkonda saatnud oma ressursi, selle asemel, et saada sündmuskohalt otsest informatsiooni mereväe laevalt, ütles Tõnu Hunt (Hunt 2011) ning lisas, et normaalseks ei saa pidada olukorda ka Veeteede Ametiga, kes soovib, et PPA maksaks kinni nende reostustõrjeõppustel osalemise personali- ja kütusekulud.

Riigisisest heast koostööst toob autor näite Belgiast, kus õiguskaitse ametkonnad on omavahel kokku leppinud kasutada ujuvvahendeid ühiste eesmärkide täitmisel selliselt, et merepatrulle tehakse ühiste meeskondadena. Autori hinnangul on selline mudel rakendatav ka Eestis kalalaevade rentimiseks nende püügihooaegade vahelisel perioodil, võimaldades õiguskaitse ametkondadel keskenduda oma põhiülesannete täitmisele ja rentides tugiteenust (Belgia, käesolev töö lk 24).

Laevade kasutuse osas ei nähta PPA poolt mingeid takistusi selleks, et teiste ametitega ülesandeid jagada või teha neid koos, see on PPA arvates mõistlik ning ratsionaalne. Kui riigile kuuluv laev on merel, siis peaks tal olema pädevus teise ametkonna vastutusalasse jäävaid olukordi lahendada ning riik peaks selles suunas arenema (Küüt 2011).

Uurides organisatsioonide kultuure, leidis autor, et need on vaatluse all olnud asutustes arenenud erinevalt. Morabito *et al* (käesolev töö lk 15) ütlevad, et organisatsiooni kultuur on pikka aega hästi töötanud õpitud eelduste mudel. Seega organisatsiooni kultuuri kujunemine on pikaajaline protsess

ning seotud organisatsiooni arenguga. Kui Veeteede Ameti ja mereväe tegevus on nende loomisest saadik toimunud suhteliselt muutumatus keskkonnas, siis Politsei- ja Piirivalveameti laevastiku ja staapide koosseise on saatnud mitmed suuremahulised muutused. Olles kuni 2005.aastani osaks kaitsejõududest, on 01.jaanuarist 2005 alanud piirivalveasutuste struktuuride muudatustega likvideeritud Piirivalvelaevade Üksikdivisjon, reorganiseeritud Piirivalveameti mereosakond ning suurima muudatusena Piirivalveameti, Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ning Politseiameti liitmine 01.jaanuar 2010.aastal Politsei- ja Piirivalveametiks. Autor on veendunud, et käesoleva ajani pole moodustatud ühendasutuse organisatsiooni kultuur välja kujunenud ning ühendatud asutused töötavad paljuski varasemalt omaksvõetud ja õpitud eelduste mudeli põhjal. Autor nõustub Nadler ja Tushman-ga, (käesolev töö lk 15) kes väidavad, et üheks organisatsioonide ümberkujundamise ebaedu põhjuseks on see, et juhid on keskendunud ainult tehnilisele vormile – struktuurile ning jätnud sotsiaalsed, kultuurilised ning poliitilised aspektid tahaplaanile. Kuna puuduvad varasemalt läbiviidud uuringud sotsiaalsetest ja kultuurilistest aspektidest Politsei- ja Piirivalveametis, ei saa autor faktidele tuginedes väita, et ühendasutuse loomisel keskenduti liialt tehnilisele vormile. Ent olles isiklikult osaline ühendameti moodustamise protsessis, siis kogemuse põhjal usub autor, et uue asutuse moodustamisel ei vaadeldud protsesse ja töötajaid käsikäes, vaid keskenduti kahele neljast organisatsiooni põhikomponendist – struktuurile ning tööle. Ülejäänud kaks (töötajad ja kultuur) aga leidsid vähem tähelepanu uue organisatsiooni moodustamise ja käivitamise faasides. Kuna ühendatavad asutused olid töötajate arvu poolest väga erinevad, siis on küllaltki loomulik, et domineerima hakkab suurima arvuga liikmete kultuur ning instrumentaalne struktuur (Nadler ja Tushman, käesolev töö lk 16).

Enne ühinemist Politseiga, oli Piirivalve oma loomise algusest 1990.aastal kuni 2007.aasta lõpuni kaitseväeteenistuse seaduse kaudu seotud kaitsejõududega. Nii piirivalve ohvitserid kui allohvitserid läbisid kaitseväelise väljaõppe koos kaitseväes teenivate kaadrikaitseväelastega, millest võib järeldada, et organisatsioonide kultuurid piirivalves ja kaitseväes olid lähedased, ent kahtlemata mitte samad. Veeteede Amet on oma loomisest 1990.aastal kuni tänapäevani olnud puhtakujuline tsiviilasutus ning selle põhjal välja kujunenud organisatsiooni kultuur on autori hinnangul suuresti erinev militaar- või paramilitaarorganisatsioonide kultuuridest.

Kuidas hinnata avaliku organisatsiooni loodud väärtust, aitavad selgitada Bovaird ja Löffler (käesolev töö lk 7) järeldused, kes soovitavad avaliku sektori organisatsiooni puhul analüüsida väärtust neljast lähtekohast: kasutaja, poliitika, sotsiaalsest ja keskkondlikust. Autori hinnangul mõjutavad nimetatud lähtekohad teineteist. Kui avaliku teenuse kasutaja peab teenust väärtusetuks, siis tõenäoliselt pole sellise teenuse osutamine jätkusuutlik ega toeta sotsiaalset sidusust ehk ühiskonna

suutlikkust kindlustada oma ühtsus ning liikmete võrdsus ja heaolu. Seetõttu võib pärsitud olla ka organisatsiooni poliitilise väärtuse loomeprotsess, sest teenuse planeerimise on toimunud kasutajate ja huvigruppide kaasamiseta. Üldjuhul riigi territooriumil toimunud suurõnnetuste korral sekkub õnnetuse tagajärgede likvideerimisse ka riigi poliitiline tasand. Juhul, kui riigi päästeteenistused tegutsevad päästetööde ajal operatiivselt, professionaalselt ning ilma fataalsete tagajärgedeta, suurendab selline juhtum kaasatud poliitiku (-te) poliitilist pagasit, suurendades selliselt ka päästetöid tegeva asutuse poliitilist väärtust. Autor leiab, et päästeasutuse poliitilise väärtuse küsimus on riigi päästevõime vastu suunatud avalikkuse huvi tõttu tihedalt seotud avaliku arvamusega ning selle kaudu valitsuse populaarsusega. Piiratud päästevõime võib esile kutsuda nii riigisisese kui rahvusvahelise kriitika riigi suhtes ning põhjustada valitsuskriise.

Asutuste laevastike poolt täidetav roll sisejulgeoleku, ohutu meresõidu ning merekeskkonna ja riigi kaitsel on märkimisväärne, ent ka komplitseeritud ja problemaatiline. Veeteede Ameti laevastiku põhiülesanneteks on meresõiduohutuse tagamine Eesti laevateedel, mereväe laevade põhiülesandeks on Eesti territoriaalvete kaitse ning piirivalvelaevade ülesanneteks on patrull- ja vaatlustegevus, otsingu- ja päästetööd ning merereostuse likvideerimine merealadel. Kuigi nimetatud eesliini tegevused ehk põhiülesanded on asutustel erinevad, on nende poolt osutatavad avalikud teenused suunatud ühele suurele huvigrupile- merekeskkonna ja selle heast seisukorrast huvitatud kasutajatele. Autor eeldab, et osutatavad avalikud teenused on kättesaadavad kõigile ning nende kvaliteet on vastavuses teenuse osutaja hetkevõimekusega. Teenuste kujundamise aluseks on poliitilise tasandi (ministeeriumi) otsused prioriteetide ja eesmärkide osas ning väljendub asutuste arengukavades ja eelarvetes. Võiks küll väita, et kuna avaliku asutuse arengukava koostatakse üldjuhul asutuse enda poolt, siis selles kajastub asutuse enda nägemus oma tulevasest perioodist, ent arengukava, mis pole kooskõlas poliitiliste prioriteetidega, jääb kinnitamata.

Vaidlused Eestis mereväe teemadel on kestnud aastaid ning ilmselt ei vaibu veel nii pea. Autori hinnangul on debati põhjustanud paljuski riigi poolt ära jäetud analüüs „kui palju mereväge on küllalt“, see tähendab millise võimekusega merevägi on Eestile sobilik.

Riigikaitse strateegia 2010 kirjeldab, et kuigi Eesti-vastane otsene sõjaline rünnak ei ole tõenäoline, avaldab riigi sees ja Läänemere piirkonnas toimuv areng Eesti julgeolekule vahetut mõju ning piirkonna riikide julgeolekupoliitilised valikud mõjutavad Eestit ning Eesti poliitika omakorda regiooni julgeolekut. Sõjalise kaitse põhimõtte kohaselt kaitstakse liitlasvägede kiire saabumise võimaldamiseks riigi tähtsaid piirkondi ja objekte. Viimases seisnebki praeguse mereväe olulisima võimekuse, miinitõrje tähtsus. Liitlasvägede merelt maabumiseks tuleb eelnevalt tagada nende turvaline lähenemine maabumisalale ja maale siirdumine. Seega on autori hinnangul ka pikas

perspektiivis Eesti jaoks miinitõrje võimekuse hoidmine ja arendamine oluline ning kooskõlas totaalkaitse põhimõtetega. Täiendavalt tuleks analüüsida vaenlase maabumise tõkestamiseks, hetkel Eestis täielikult puuduvat miinide veeskamise võime arendamist. Miiniväljade paigutamine potentsiaalsete maabumiskohtade mineerimiseks on maismaalt lähtuva ründetõrje (nt raketid) alternatiiviks ning autori hinnangul, ei saa öelda, et üks moodus on parem kui teine.

Eesti merepääste organisatsioon ning teenuse osutamise põhimõtted on kirjeldatud Rahvusvahelise lennu- ja merepääste, otsingute ja päästetööde käsiraamatu" (*IAMSAR Manual*) alusel koostatud ja siseministri poolt 20.12.2006 käskkirjaga nr 574 kinnitatud merepääste plaanis. Plaanis määratakse merepääste korraldamise, juhtimise ja teostamise toimingud ohuolukorda sattunud või kadumajäänud vee- ja õhusõidukite ning nendel olnud inimeste otsimiseks ja päästmiseks Eesti päästepiirkonnas. Merepääste all Eestis mõeldakse tsentraliseeritult korraldatud tegevust, mida teostavad riiklikud struktuurid, munitsipaalasutused, erafirmad ja vabatahtlikud organisatsioonid inimelude päästmiseks mereõnnetuses, õhusõidukite avariis või muus ohuolukorras merel. Hetkel kehtiv merepäästeplaan vajab Siseministeeriumi valitsemisalas toimunud struktuuriliste muudatuste tõttu uuendamist ning autori hinnangul lisaks ka riikliku merepäästeorganisatsiooni täpsustust. Nimelt eespool nimetatud käsiraamatu kohaselt koosneb riiklik merepäästeorganisatsioon kolmest koordinatsioonitasandist: mereotsingu ja –pääste koordinaatori (*SAR co-ordinators – SC*), mereotsingute ja –pääste koordinaatori (*SAR mission co-ordinator – SMC*) ning päästetööde koordinaatori sündmuskohal (*on Scene Coordinator - OSC*) tasanditest. Eestis merepäästeplaan kirjeldab ainult kahte viimast, jättes välja merepääste strateegilise tasandi ehk mereotsingute ja –pääste koordinaatori, kelle rahvusvaheliselt väljakujunenud kohustusteks on: mereotsingute ja –pääste (SAR) süsteemi rajamine, mehitamine ja haldamine, koordinatsioonikeskuste võrgustiku rajamine, SAR rajatiste haldamine, SAR väljaõppe koordineerimine, SAR poliitika väljatöötamine ja kujundamine. Merepääste korraldamisse kaastakse lisaks avalikele organisatsioonidele era- ning vabatahtlike sektorit, seetõttu on ladusa koordineerimise ja koostöö tagamiseks olulise tähtsusega strateegilise tasandi defineerimine koos tema ülesannete määratlemisega.

Hangete sh riigihangete läbiviimine vaatluse all olevates asutustes on leidnud kriitikat Riigikontrolli auditi poolt, enim neist Kaitseministeeriumi valitsemisalal. Nii leiab Riigikontroll, auditeerides kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute seaduslikkust (Riigikontroll 2011), et varade soetamisel on riigihangete seaduse täitmise osas olulisi puudujääke kaitseväes ning vähem olulisi ministeeriumis. Riigikontrolli hinnangul ei toimi kaitseväe sisekontrollisüsteem erandiga riigihangete korraldamisel piisavalt tõhusalt, et tagada hankija raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine. Siseministeeriumi ja tema valitsemisala osas ütleb audit

kokkuvõtvalt (Riigikontroll 2011), et olulisi puudusi esines riigihangete seaduse järgimisel seoses hankemenetluse korraldamata jätmise ja edukate hankijate kõrval ka muude hankijate kasutamisega. Üldistatult nimetab Riigikontrolli aruanne 2010.aasta majandusaasta koondaruannete kohta, et kõige enam oli seaduse vastu eksitud Siseministeeriumi ja Kaitseministeeriumi valitsemisalas. Enam levinud eksimustena märgitakse aruandes hankemenetluse korraldamata jätmist, hangete osadeks jaotamist, protsessi ei dokumenteeritud nõuetekohaselt ning all riigihangete piirmäära jäävate hangete aruannete esitamata jätmine. Kõik nimetatud rikkumised olid esindatud Kaitseministeeriumi, kaks esimest Siseministeeriumi ning esimene Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi puhul (Riigikontroll 2011).

Autor leiab, et kõrvalekalded õigusaktidega kirjeldatud protsessidest hangete menetluses, tekitavad nii organisatsioonile kui riigile pikaajalise kahju, kuna võib soodustada ametnike korruptsiooni ning vähendab riigi poliitilist ja majanduslikku usaldusväärsust. Probleemsete kohtade kõrvaldamiseks hangete menetlemisel tuleks ühtlustada valitsemisala protseduure ning enam pöörama tähelepanu menetluses osalevate ametnike valikule ja nende koolitamisele. Ent nagu eespool mainiti, on asutuste valikud kriitiliselt tähtsate ametikohtade mehitamiseks piiratud, seetõttu satuvad selliseid ametülesandeid täitma ka kohati ebaausad või ebapiisavate teadmistega ametnikud. Vaatluse all olevad asutused on küll eraldiseisvad füüsilised organisatsioonid, ent nende põhjal on võimalik moodustada võrgustunud ehk virtuaalne organisatsioon. Kaasaegne infotehnoloogia soodustab selliste organisatsiooni moodustamist ja toimimist ning tulemina tegutseb iseseisvate organisatsioonide võrk ühe organisatsioonina. Galbraith (käesolev töö lk11) kinnitab seda, öeldes et virtuaalne organisatsioon pakub väikese organisatsiooni eeliseid, kui on vajalikud kiired ja paindlikud muutused ning suure organisatsiooni eeliseid näiteks hangete puhul. Hangete ühine menetlemine loob paremad eeldused kvalifitseeritud ametnike kaasamiseks menetluste protsessi, võimaldab rakendada ühtsemaid standardeid ning vähendada administreerimise kulusid. Ühise menetlemise koosseisu võivad kuuluda tooted ja teenused, mis kõikides vaatluse all olevates organisatsioonides kasutusel on, näiteks nagu kütus, sõidukite rehvid jne. Tänapäevaste tehnoloogiliste lahenduste sagedaseks märksõnaks on multifunktsionaalsus. Selliseks on kavatsetud ehitada ka uus Politsei- ja Piirivalveameti laev, mis peab olema võimeline tegutsema mereotsingute ja –pääste, reostustõrje ning piirivalvamise valdkondades. Pidades silmas riigi totaalkaitse printsiipi ning seda, et sõjaajal kaasatakse Eesti riigi- ja erasektori laevad riigi kaitsesse, on otstarbekas, kui ametkondadevaheline koostöö algaks juba laeva või mõne muu kõrgtehnoloogilise projekti algusfaasis.

Uute tehnoloogiate ning tehnoloogiliste vahendite kasutamine merenduse valdkonnas võimaldab oluliselt vähendada inimressursi kasutamist järelevalve valdkonnas ning korraldada ümber protsesse

oma tegevustes. Sellele viitab ka Morabito *et al* (käesolev töö lk13). Eesti 36 300 km^2 pindalaga merealal toimuva kohta pideva ja adekvaatse ülevaate saamine ilma tehniliste seirevahenditeta on võimatu. Merealadel asuvate radarsignaali halvasti peegelduvate objektide (nt plastikust, kummist, puidust väiksemad jahid, kaatrid) avastamiseks tuleb kasutada kõrgresolutsioonilisi ja öövaatlusvõimelisi visuaalse avastamise tehnoloogilisi lahendusi. Kuigi käesoleval ajal ei ole meritsi toimuv illegaalne migratsioon Eestis päevakohane, siis pikemas perspektiivis, arvestades Euroopa Liidu välispiiril asuvat kolmandat riiki, võib see probleemseks muutuda. Ent väikelaevade kasutamine narkootiliste ainete veoks on tänapäeval globaalne nähtus, mistõttu õiguskorra kaitseks tuleb riigil omada ülevaadet väikelaevade liikumisest oma merealadel.

Autori hinnangul on Eesti teistest Euroopa Liidu riikidest maha jäänud merenduse infosüsteemi SafeSeaNet (internetiteenusel põhinev võrgustik liikmesriikide vaheliseks andmevahetuseks merenduse valdkonnas) implementeerimisel. Võrgustik võimaldab Euroopa Liidu liikmesriikidel, Norral ning Islandil edastada ning vastu võtta andmeid laevadest, nende liikumistest ning meritsi liikuvast ohtlikust kaubast. Süsteemi tööpõhimõtte kohaselt on igas riigis üks rahvuslik kontakt punkt (*National Contact Point – NCP*), Eestis on selleks Veeteede Amet ning piiramata arvul kohalikke kompetentseid esindajaid (*Local Competent Authority - LCA*) (EMSA 2006). Eesti on riiklikul tasandil käivitanud andmevahetuse süsteemiga, ent rahvuslikul tasandil kohalike kompetentsete esindajate kaasamine on olnud marginaalne, kusjuures automaatne andmete vahetus LCA tasandi ja süsteemi vahel puudub täielikult. Autor on veendunud, et SafeSeaNet süsteemi kohalike kasutajate tasandi korrastamine ning automaatse andmevahetuse võimaldamine, lihtsustab merenduse valdkonnas päästetööde, reostuse tõrje, kalanduse kontrolli, illegaalse migratsiooni ja kaubanduse vastu võitlemise riiklikke tegevusi.

Intervjuude käigus uuris autor Politsei- ja piirivalveameti laevade ning nende poolt täidetavate funktsioonide teise ametkonnaga ühendamise võimalikkust. Tulenevalt selle valdkonna olulisust, toob autor ära PPA peadirektori tsitaadi sellel teemal „Kui praegune Euroopa õigus näeb ikka seda, et piiri valvab tsiviilorganisatsioon, siis see peab seal olema ja meil veepiir on väga suur osa riigipiirist, siis järelikult meil peavad ka vastavad vahendid olema. Kui siin on nüüd mingi regulatsiooni võimalikkus, et kui näiteks seda piirivalvamist teeb merevägi, siis miks mitte ja ega me näe selles probleemi. Aga ma arvan küll, et see vajab väga selget, esiteks õigusliku regulatsiooni muutmist, sihti, kuidas need asjad hakkavad siis käima ja siis me võime sellega edasi minna. Ma pigem näeksin praegu ikkagi küll seda, et nii mereväe kui PPA laevastikke tuleks sünkroonselt arendada ja ressursside paremat ühiskasutamist, ma näeksin arengut selles. Samas eks kaitseväe võimekus tõenäoliselt laevandust arendada on selgelt parem kui siseministeeriumi haldusalas. Nii, et ega ma siin

selget vastust ei anna. Aga ühine kasutus igal juhul/…/“ (Küüt 2011). Autor oponeerib peadirektorile. Schengeni kataloog (Schengeni kataloog, 19.03.2009) kirjeldab integreeritud piirihalduse nõuetekohase kohaldamise põhielemendid, mille kohaselt piirihaldus on ülesanne, mis nõuab kõrgetasemelist professionaalsust. Integreeritud piirihaldus on mõiste, mis hõlmab viit põhilist elementi: esiteks, piirikontroll (kontrollid ning patrull- ja vaatlustegevus), nagu see on määratletud Schengeni piirieeskirjades, sealhulgas piiride ületusega seotud riskianalüüsid ja kriminaalluure; piiriüleste kuritegude avastamine ja uurimine koostöös kõikide pädevate õiguskaitseasutustega; neljatasandiline riiki sissepääsu kontrollimise mudel (kolmandates riikides võetavad meetmed, koostöö naaberriikidega, piirikontroll, vaba liikumisega alal võetavad kontrollimeetmed, sealhulgas tagasisaatmine); piiri haldamise eesmärgil tehtav asutustevaheline koostöö (piirivalveametnikud, toll, politsei, riiklikud julgeolekuteenistused ja muud asjakohased asutused) ning rahvusvaheline koostöö; liikmesriikide ning ühenduse ja liidu institutsioonide ja muude organite tegevuse koordineerimine ja sidususe tagamine.

Integreeritud piirihalduse edukuse võtmeks on tagada nimetatud elementide ja nende Schengeni riikides kohaldamise viiside vaheline sidusus. Schengeni kataloog kirjeldab, et igas liikmesriigis peaks olema üks peamine pädev asutus (mitte sõjaline) integreeritud piirihalduse rakendamiseks, eelkõige ja vajaduse korral piirikontrolliks, ebaseadusliku sisserände ärahoidmiseks välispiiridel ja ebaseadusliku sisserände vastu võitlemiseks liikmesriigi territooriumil. Eelkõige piirkontrolli, riskianalüüsi ja eeluurimise jaoks ning samuti ebaseadusliku sisserände ärahoidmiseks ja selle vastu võitlemiseks tehtava asutustevahelise ja rahvusvahelise koostöö jaoks peaks olema kehtestatud keskne juhtimine, kontroll, järelevalve ja juhendamine. Seega võib väita, et nõue on esitatud nn juhtiva ameti määramiseks, milleks Eestis on Politsei- ja Piirivalveamet. Lisaks rõhutab kataloog koostöö vajadust, öeldes, et piiri haldamise eesmärgil tehtav asutustevaheline koostöö (piirivalveametnikud, toll, politsei, riiklikud julgeolekuteenistused ja muud asjakohased asutused) ning rahvusvaheline koostöö on integreeritud piirihalduse osad. Autor, olles 2009.aastal Hollandis läbiviidud hindamismissiooni Schengeni hindamiskomisjoni liige, väidab oma kogemusele tuginedes, et Hollandi mereväe koosseisus olev Rannavalve on peamine merepiiril toimuva patrull- ja vaatlustegevuse teostaja.

PPA peadirektori sõnul on ühendamine võimalik, aga ainult koos funktsioonidega. Vastutusala saab ära jaotada maa ja mere vahel, ent oluline on nende omavaheline informatsiooni liikumise viis. Integreeritud piirihalduse mudelis on osalised nii mere- kui maakomponendid ning operatiivsete tegevuste puhul on oluline informatsiooni liikumise kiirus. Piirhalduses osalevate maa- ja merekompo-

nentide lahutamisel võivad tekkida informatsiooni liikumise tõrked ning uued otsustustasandid halvavad mõningal määral paindlikkust.

Tõnu Hundi hinnangul riigilaevastiku ühendamise idee võib-olla atraktiivne ja ka riigi ressursse kokku hoidev, ent kahtlemata tuleb see õiguslikult reguleerida. Tuleb meeles pidada seda, et näiteks mereotsingud ja –pääste ning merereostuse likvideerimine ei toimu ainult laevadega, lisandub rahvusvaheline koostöö naaberriikidega. Kui moodustada riigilaevastiku baasil rannavalve, siis see ei saa koosneda ainult laevadest. Oma ülesannete täitmiseks on tal vaja ka silmi ehk mereseirevõimekus on rannavalve üks vajalikumaid võimekusi, aga samuti lennuvahendite, kui olulise seire- ja päästeressurssi kasutamise võimalusi. Liitmisel tuleb silmas pidada eesmärki, kas soovime kulusid kokku hoida või oma ülesannetega paremini hakkama saada - need ei ole samad. Peaksime eeldama seda, et ümberkorraldused vajavad täiendavat lisaraha ning tõhusust ei saa mõõta protsessi alguses, vaid pikema perioodi järel.

Intervjuus rõhutas Tõnu Hunt, et peab võimalikuks kolme laevastiku ühendamist üheks struktuuriüksuseks, ent seiresüsteem peab olema selle üksuse osaks, sellise üksuse vormiks oleks „coast guard“. Näitena nimetas intervjueeritav USA-d, kus Rannavalve, asudes küll Transpordiministeeriumi valitsemisalas, on relvajõudude üks haru ning omab merepiiri valve, merepääste, merereostuse tõrje jne funktsioone. Sarnane olukord ka Taanis, ent kaitseministeeriumi valitsemisalas. Tõnu Hundi hinnangul Veeteede Ameti laevastik ja organisatsiooni ülesehitus erineb mereväe ja PPA omast, seega, laevastike ühendamisel võiks kaaluda ka mereväe ja PPA laevade baasil Rannavalve loomist. Ülesanneteks kindlasti merepiiri valvamine, merepääste ja reostustõrje teostamine ning nende ülesannete täitmiseks on vajalik omada juurdepääsu mereseiresüsteemile. Ainult laevastike kokkupanemine ei anna midagi, põhjalikult tuleb määratleda täidetavad ülesanded ning läheneda tuleks võimekuste põhiselt.

Mereväe ülem leidis, et laevastikud tuleks ühendada, isegi siis, kui ühendamine mõnes valdkonnas ei olegi rahaliselt kõige optimaalsem. Ent just seetõttu, et me oleme nii väikesed, on meil vajalik hoida pädevust. Vaja on piisaval arvul merel käivaid pika staažiga ohvitsere. Kogemustega spetsialistide nagu tüürimeeste, mehhaanikute ja sidemeeste omamine, on meie jaoks kriitilise tähtsusega. Kui meil neid ei ole, ei saa me ka areneda. Merenduse valdkond nõuab rohket kogemust ja praktilist tegevust merel (Schvede 2011).

PPA peadirektor avaldas toetust mõttele koondada riigilaevastiku ainult hoolduse- ja remondi korraldamine ühe asutuse juurde, vastavalt sellele, kellel on selleks paremad võimalused ja teadmised. Näitena toodi tema poolt esile moodustatud ühendameti (PPA) tugiteenuste tsentraliseerimine. Sa-

muti peeti oluliseks, et samas kohas või lähedal peaks olema operatiivjuhtimise keskus kui teabevahetuse oluline osa (Küüt 2011).

Veeteede Ameti peadirektor, rääkides laevastike ühendamise võimalustest, ei pidanud otstarbekaks kõigi kolme ühendamist. Kuna Veeteede Ameti laevad on tsiviillaevad ja nende poolt on täidetavad tsiviilülesanded, siis ei näe ta ühendmaisest tekkivat sünergiat, vaid pigem kommunikatsiooniraskusi. Eestis on rakendatav nn *coast guard* süsteem mereväe- ja politseilaevadest, kuna riigipiiri kaitsmisel ja valvamisel on kasutatavad mõlema poole laevad (Maide 2011).

Intervjuude käigus uuris autor ka intervjueeritavate arvamust selle kohta, millise ministeeriumi valitsemisalas peaks ühendlaevastik (rannavalve) asuma. Tõnu Hunt nimetas oma kogemustele tuginedes olukorda, kus ühe funktsiooni piires (nt merepiiri valvamine) osalevad mitmed ministeeriumid, ebarahuldavaks. Näitena toodi Itaalia, kus merel tegutsevad merevägi, karabinjeerid, *Guardia Finanza*, keskkonnaministeerium ning justiitsministeerium. See teeb süsteemi keeruliseks, tõenäoliselt on ka riigisiseselt nii rohkearvuliste osalejatega koostöö korraldamine keeruline ning rahvusvaheliste partneritega on see enamgi komplitseeritum.

Autor on seisukohal, et sellist olukorda, kus kõik merelised ülesanded oleksid täidetavad ühe ametkonna poolt (nagu näiteks Taani), ei ole võimalik saavutada. Seetõttu peab ta oluliseks teiste ministeeriumite panustamist rannavalveliste ülesannete täitmisega seotud eelarvesse. Selleks määratletakse koostöölepinguga järgneva aasta tegevused-ülesanded, mida üks ametkond rannavalvelt nn tellib. Nende ülesannete täitmiseks eraldatakse tellija poolt rannavalvele eelarvelised vahendid. Sellise süsteemi kasutamine soodustab koostööpartnerite ühist planeerimist, annab rannavalvele kindluse kulude katte osas ning paremini on esindatud kõikide merenduse valdkonnas tegutsevate asutuste huvid. Autoriga oli samal arvamusel Tõnu Hunt, kes lisas, et see on mõistlik. Selline, sihtsuunitlusega rahastamine tagab ka hoovastiku ülesannete täitmise ja eraldatud vahendite kontrolli osas (Hunt 2011).

PPA peadirektor leidis, et kui asutuste ressursside ristkasutusel on kulud võrdsed, siis mõlemad pooled katavad oma ressursside kulud ise, ent juhul kui ühe poole kulud on oluliselt erinevad, siis peaks need ka sihtsuunitlusega olema eelarvesse antud. Riigis praegu sellist teise ametkonna ressursside kasutamise planeerimist ei toimu, aga kui see läheb süsteemseks tegevuseks ning järgneva aasta plaani tehes teame, palju on veesõiduk meie ja palju teiste käsutuses, annab see asutusele selguse oma rahalistest võimalustest (Küüt 2011).

Veeteede Ameti peadirektor tõi paralleeli õlitõrje valdkonnast, kus iga ametkond peab oma kulud ise katma. Aga väga keeruline on sellisel moel prognoosida järgneva aasta ressursside kasutamise

mahte. See, et teine ministeerium nn tellib teiselt teatud mahus töid ja ka finantseerib selle, võib küll tekitada bürokraatiat, ent tagab ülesannete täitmise parema kontrolli ning väldib tarbetute tööde tellimist (Maide 2011).

Töö käigus leidis autor, et vaatluse all olnud asutuste sooritusvõime on langenud nii eelarveliste vahendite vähenemise kui ka personalinappuse tõttu. Üheks võimaluseks eelpooltoodu mõju vähendamiseks on tõhustada nii omavahelist koostööd kui kaasata koostöösse teisi merenduse valdkonnas ülesandeid ja huve omavaid organisatsioone. Autor on seisukohal, et Eesti riigiasutused, probleemidele lahendusi otsides, ei ole ära kasutanud erasektoris ammugi populaarset ja tõhusat organisatsioonide võrgustumise võimalusi. Pigem valitseb asutuste vahel konkureerimine ning riigihuvide asemel asetsevad esikohal ametkondlikud huvid. Asutuste juhid tunnetavad ise väga selgelt koostöö puudulikkuse teravust, sest intervjuudes tõstatusid need esile, seda eriti ressursside ristkasutuse osas. Valdkondades nagu logistilised struktuurid, mereseire ja patrullid, võis märgata asutuste poolt dubleerimist aga ka konkureerimist personali värbamisel. Põhjuseks, miks asutuste tegutsemine ühise suure eesmärgi nimel ei toimi, on riikliku valdkondliku strateegia puudumine. Riigil tuleks defineerida selgelt oma huvid merel, püstitada eesmärgid ning visiooni nende saavutamiseks ehk see, kuidas saavutada ja tagada hea kord merel (Boyer, käesolev töö lk 58).

Lisa 2 kajastab autori poolt koostatud Eesti merenduse organisatsiooni hetkeseisu olulisemaid tugevusi, nõrkuseid, võimalusi ja ohtusid kokkuvõtlikult.

3.2 Järeldused ja ettepanekud ülesehituse muutmiseks

Till (käesolev töö lk 22) on rõhutanud, et hea korra tagamine merel nõuab riikide merevägedelt, rannavalvetelt ning teistelt tsiviilasutustelt laialdasi tegevusi korrakaitsest kuni riikliku julgeoleku kaitseni. Till leiab, et maailma enamuste merevägede ülesehitusel on kasutatud mudelit - mereväed kui rannavalved. Mudel on omane just väikestele merevägedele ning nende esmaseks ülesandeks on rahvuslike õiguste kaitse oma jurisdiktsiooni alla jäävatel merealadel.

Autor leiab, et iga riik peab valima talle omase mudeli, ent ei saa üheltki riigilt nn kopeerida ülesehitust. Kuigi globaalsete ja regionaalsete keskkondade tingimused võivad olla sarnased, tuleb iga riigi puhul arvestada lokaalset majanduslikku, poliitilist, sotsiaalset ja tehnoloogilist eripära. Näiteks peame arvestama kes on meie naabrid, milline võiks olla nende käitumisviis tulevikus, milline on meie demograafiline olukord jne.

Optimaalse struktuuri leidmisel tuleb organisatsiooni disainijal keskenduda kolmele prioriteedile: põhiteenustele, klientidele ning tugiteenustele (Galbraith, käesolev töö lk 13). Põhiteenuste määratlemisel tugineb autor Boyer-i (käesolev töö lk 58) nn „Hea korra mudelile“. Eestil mereriigina lasub kohustus tagada oma jurisdiktsiooni alla jäävatel aladel meresõiduohutus ning säilitada jätkusuutlik merekeskkond aga riigil on ka õigused kasutada meres leiduvaid loodusressursse. Riik võib merd kasutada ressursina, transpordiliigina või vahendina sõjaliseks domineerimiseks. Riigi huvid merekeskkonnas on nafta ja gaas, kalandus, laevaliikluse kaitse, kaubavedu, ülemvõimu kehtestamine merel või mõnes mere osas ning toimiva ökosüsteemi tagamine. Merekeskkonnas esinevate põhiliste ohtudena võib nimetada ebaseaduslikku loodusressursside hõivet, terrorismi, piraatlust, kohalikke sõdu, narkootikumide vedu, ebaseaduslikku migratsiooni, massihävitusrelvade vedu ja nende kasutamist, vaenuliku riigi tegevust ning merekeskkonna reostust. Nimetatud ohtude mõju vähendamiseks on olulised nii preventiivsed kui ka nende ilmnemisel vahetud tegevused tekitatud mõju vähendamiseks. Nimetatud ohtude loetelust nähtub, et nende mõjude vähendamiseks on vajalik mitmete organisatsioonide siseriiklik ja rahvusvaheline kaasamine ning koostöö. Autor on seisukohal, et merenduse organisatsiooni ülesehitusel peaksime järgima merenduse tervikpilti ning ametkondlike huvide asemel keskenduma senisest enam riigi huvidele merel.

Tuginedes merenduse valdkonnaga seotud ametite võtmeisikute intervjuudele, oma töö teoreetilisele osale ning referentsriikide kohta antud ülevaatele, esitab autor soovitused mereturvalisust tagava riigilaevastiku ülesehituse muutmiseks.

1. Tõhustada koostööd

Koostööd asutuste vahel tuleb tõhustada mitte ainult operatiivülesannete täitmisel ressursside ristkasutuse süsteemi juurutamisega, vaid ka meremeeste täiendkoolituse, remondi- ja hoolde ning ühiste hangete valdkondades. Sõlmida tuleb selgelt sõnastatud ja konkreetsed koostöölepingud kõikide merenduse valdkonnas tegutsevate riiklike asutustega ning eraorganisatsioonidega. Koostöölepingute koostamiseks on eelnevalt vajalik kirjeldada nn koostööorganisatsioon ehk määratleda merenduse valdkonnas huve omavad osapooled. Autori hinnangul, on ministeeriumite tasandil osapoolteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Siseministeerium, Kaitseministeerium, Keskkonnaministeerium, Rahandusministeerium ning Kultuuriministeerium. Kahe viimasena nimetatud ministeeriumite roll merealade kontrollis seisneb meritsi veetava kauba seaduslikkuse järelevalves ning veealuse kultuuripärandi kaitses. Ministeeriumitevahelised raamlepingud on aluseks ametite tasandil sõlmitavatele koostöölepetele ühistest huvidest merenduse valdkonnas ning neis määratletakse konkreetselt osapoolte kohustused.

2. Moodustada Rannavalve Nõukogu.

Nõukogus koosseisu moodustavad merelisi ülesandeid omavate ministeeriumite ministrid (sise-, kaitse-, keskkonna-, kultuuri-, majandus-ja kommunikatsiooni- ning rahandusminister), Mereakadeemia rektor ning Riigikogu riigikaitsekomisjoni esimees. Nõukogu peamisteks ülesanneteks on pika- ning keskpika planeerimise perioodi prioriteetide määratlemine merenduse valdkonnas ning nende täitmiseks vajaliku ressursi määratlemine. Nõukogu koordineerib hea korra merel tagamisega seotud õigusaktide ettevalmistamist (nt külgvööndi kinnitamine Eesti jurisdiktsiooni alla jäävaks merealaks) ning kõrgeima merepääste riikliku tasandi (*SC,* vt käesolev töö lk 51) funktsiooni täitmine. Lisaks asutustevahelise koostöölepingute sõlmimise koordineerimine ning selle täitmise alane järelevalve. Rannavalve Nõukogu paiknemist Eesti merenduse organisatsioonis kirjeldab Lisa 3.

3. Ühine laevade remondi ja hoolduse üksus.

Laevade remondi ja hoolduse planeerimise ning väikesemahuliste remontide teostamisega tegeleb üks asutus Asutuste juhid märkisid kõik suurima probleemina raskusi ujuvvahendite remondi ja hooldusega või nende laevastiku uuendamisega seotud küsimusi, põhiliselt olid need põhjustatud rahaliste vahendite vähesusest. Nii Veeteede Ametil, Politsei- ja Piirivalveametil kui mereväel on loodud võimekused oma laevastike tehniliste küsimustega tegelemiseks. Olukorras, kus riigil puudub süsteem nii tema laevadel töötavate diplomeeritud meremeestega kui laevade ekspluatatsiooni tagavate ametnike värbamiseks ja koolitamiseks, on järjest enam keeruline asutustel mehitada ametikohad kvalifitseeritud töötajatega. Sellest tulenevalt teeb autor ettepaneku koondada laevade ekspluateerimisega seotud tehniline kompetents ühte organisatsiooni või üksusesse ja luua Miinisadamasse nn ekstsellentsikeskus riigilaevastiku hoolduse- ja remondi planeerimiseks ning võimekusekohaste remonditööde teostamiseks. Laevade kuuluvust ei muudeta, ent ekstsellentsikeskus korraldab Veeteede Ameti, mereväe ja politseilaevade hooldust ja remonti, samuti osaleb hangete korraldamisel laevadel kasutatavate laevaseadmete, navigatsiooni- ning päästevahendite hankimisel.

Pikaajaliseks eesmärgiks peab saama merepiiride valveks, merereostustõrjeks ja merepäästetöödeks kasutatavate laevade tüübipõhine omamine, sest ühetüübiliste laevade ekspluatatsioon ja mehitamine on oluliselt lihtsam võrreldes eritüübiliste laevadega.

4. Piirivalvelaevad baseeruvad Miinisadamas.

Politsei- ja Piirivalveameti ning mereväe laevad baseeruvad ühes sadamas. Tuginedes varasemalt tehtud analüüsidele (Kaitseministeerium 2005), näiteks juba 1997.aastal valminud programmdokumendis "Riigilaevastiku arengu üldalused ja strateegia" leiti, et riigilaevastiku paiknemine eraldi asuvates põhibaas-sadamates (Vene Balti sadama lõunabassein, Miinisadam, Hundipea sadam, Lennusadam) on ebaratsionaalne ning ettepanek riigilaevastiku paiknemise kohta toona oli, et riigi-

laevastikule tuleb jätta Hundipea sadam ning sellele lisaks veel üks sadam, kas Miinisadam või Vene Balti sadama lõunabassein (piirivalvesadam Süsta tänaval). Nagu autor oma töös kirjeldas, on piirivalvesadama seisukord võrreldes miinisadamaga oluliselt enam investeeringut nõudev. Seega teeb autor ettepaneku jätta riigilaevastiku baseerumise põhisadamateks Hundipea sadam ning Miinisadam. Miinisadama mõõtmed võimaldavad sinna ehitada merereostustõrje logistilise baasi tõrjevahendite hoiustamiseks ning hoolduseks aga vajadusel ka muud sisejulgeoleku tagamiseks vajalike rajatiste ehitamise.

5. Moodustatakse Rannavalve.

Millise ministeeriumi valitsemisalas peaks ühendatav laevastik asuma - on oluline teema, sest paljuski määrab see ära tulevase organisatsiooni kultuuri ja ülesehituse. Üheks valiku kriteeriumiks peaks küll olema see, kelle valitsemisalas on enam valdkondlikku (antud töö raames merenduse) kompetentsi. Teiseks kriteeriumiks peaks olema ministeeriumi ja tema allasutuste koostöö- ja koordinatsioonivalmidus. Eesti riigikaitse tugineb totaalkaitse põhimõttele, tähendades seda, et Eesti vastase sõjalise tegevuse ennetamiseks ja tõrjumiseks kasutatakse nii riigistruktuuride kui rahva jõupingutusi (Riigikaitse strateegia 2010:5). Sõjaaja riigikaitse seaduse (SRKS) § 4 lõige 1 sätestab Siseministeeriumi valitsemisalas olevate sõjaväeliselt korraldatud üksuste mineku kaitseväe koosseisu, mis tähendab seda, et sõjaajal on piirivalvelaevad kaitseväe juhataja käsutada. Autor leiab, et sõjaajal kaitseväe koosseisu minevate üksuste ladusamaks integreerimiseks peaks sõjaaja struktuur olema võimalikult sarnane rahuaja struktuuriga.

Till (käesolev töö lk 23) on leidnud, et mereväe suuruse aluseks tema mereliste ressursside hulk ning tema poolt kaitstavad riiklikud huvid. Mereliste ressursside all tuleks vaadelda nii laevastikku, kui seda käitavaid spetsialiste, riiklike huvide all aga strateegilisel tasandil määratletud prioriteete nn hea korra tagamisel. Mereväge restruktureerides jälgib autor järgmisi põhimõtteid:

- Vähendada staapide arvu, sest ei pea õigeks kuue laeva ja tuukrigrupi operatiivtegevuse juhtimiseks kolme staabi olemasolu;
- Piirivalvelaevade viimisel mereväe koosseisu, ei tohi sisejulgeolek (integreeritud piirihaldus, mereotsingud ja – pääste ning reostustõrje) ega selles osalevate ressursside arendamine väheneda;
- Peab toimima asutustevaheline ressursside kaasamine (nt lennuvahendid);
- Struktuur ja personalivalik peavad võimaldama Politsei- ja Piirivalveameti koosseisust tulevate ametnike sujuva integratsiooni mereväkke.

Sobiva struktuuri leidmiseks soovitab Galbraith (Joonis 2, käesolev töö lk 13) kasutada mudelit, milles hinnatakse tegevusharu keerukust ning nõutava eriteadmiste vajaduste määra. Autor leiab, et organisatsioonide keskkond on tänapäeval kiiresti muutuv, eriti majanduskeskkonnas, olles päästikuks poliitilise, sotsiaalse ja tehnoloogilise keskkonna muutustele. Muutused keskkonnas, ka algselt negatiivset laadi, ei pruugi organisatsiooni võimekust alati langetada. Nn halvad ajad majanduses sunnivad valitsusi ja organisatsioone leidma uusi võimalusi toimetulekuks, võides organisatsiooni toimimise muuta hoopis tõhusamaks.

Järgnevalt soovitab Galbraith hinnata organisatsiooni tegevuste piirkondlikkust. Merelisest valdkonnast lähtuvalt, on otstarbekas regioonid jaotada neljaks osaks: 1. Soome laht; 2. Läänemerialates Põõsaspea neemest kuni Sõrve sääreni; 3. Väinameri- mandri Eesti ja saarte vaheline ala; 4. Liivi laht koos Pärnu lahega. Autori hinnangul tegutsevad kõik vaatluse all olevad asutused kõikides eespool nimetatud regioonides, vastupidiselt Galbraith-i soovitustele on aga Veeteede Ameti ja mereväe struktuurid funktsionaalsed. Autori hinnangul tuleks Galbraith-i mudelit täiendada klientidele teenuste osutamise ajalise aspektiga, st juhul, kui teenuseid osutatakse järjepidevalt ajas ning kindlas kohas või kohtades, tuleks kaaluda geograafilise struktuuri vajalikkust. Näiteks võib tuua Politsei- ja Piirivalveameti isikute ja transpordivahendite piiriületuste korraldamise rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktides, mis on järjepidev tegevus, kindlaksmääratud kohtades ning ajal, seetõttu on kohane geograafilise-funktsionaalse struktuuri kasutamine. Kuigi merevägi teostab territoriaalvete kaitset ning lõhkekehade kahjutukstegemist kogu territoriaalmere ulatuses, ei toimu see ajaliselt katkematu tegevusena, samuti puuduvad sellisel tegevusel üheselt määratletavad kliendid.

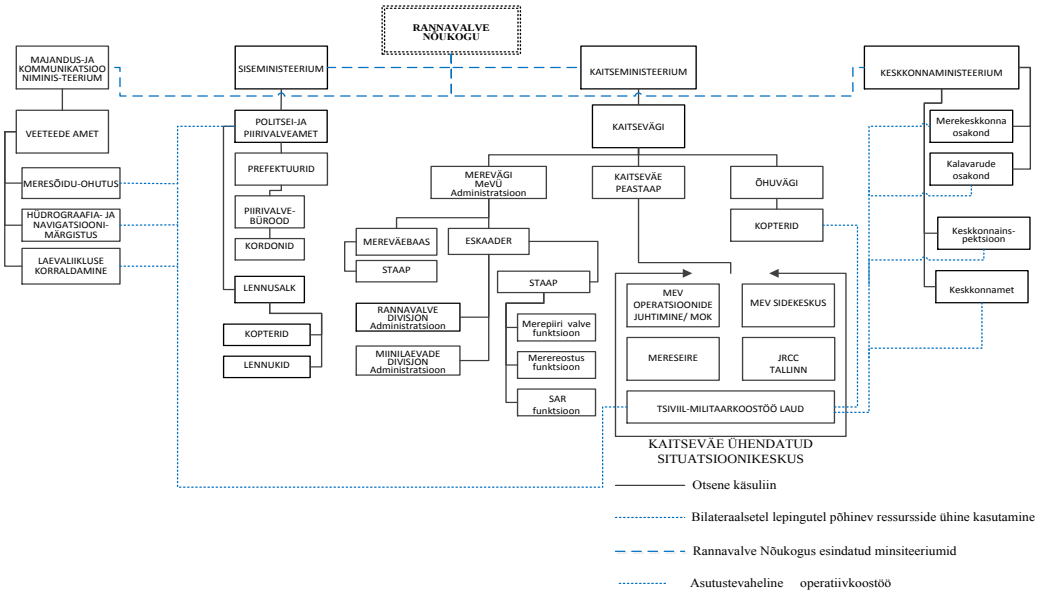
Seejärel soovitab Galbraith analüüsida organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks ja ülesannete täitmiseks vajalike eriteadmiste määra. Juhul kui mitmetes regioonides tegutseval organisatsioonil on eriteadmiste vajaduse määr kõrge, tuleks organisatsiooni disainijal kaaluda kas ehitada organisatsioon üles geograafilis-funktsionaalsel põhimõttel või osta teenused sisse. Autor leiab, et rannavalveliste ülesannete täitmise, eelnevas lõigus toodud põhjustel pole geograafiline struktuur otstarbekas, seda enam, et ressursid, mida struktureerida, on väga piiratud. Väärtuseketi põhimõtte kohaselt peaks organisatsioon keskenduma nendele tegevustele, millistes ta on tugev, olles sellega võimeline lisama oma tegevustele väärtust, ent edukaks olemiseks peab ta olema võimeline integreerima nii ees- kui tagaliini tegevused. Vaatluse all olevad asutused on paratamatult sunnitud teatud teenused sisse ostma. Selle näiteks on laevaremondi ettevõtete kasutamine oma ujuvvahendite dokkimiseks ja remondiks. See, et riik ei ole üles ehitanud endale võimekust dokkida ning remontida (suuremahulises remondid) laevu, on ratsionaalne, sest riigi omaduses olevate laevade vähesuse

tõttu poleks ju sellisel võimel pidevalt rakendust ning seega eraettevõtete kasutamine on otstarbekohane. Autori hinnangul võiks Eesti kaaluda merereostuse tõrjevahendite logistilise toe sisseostmist erasektorilt. Selline tugi peaks hõlmama reostuse korjevahendite skimmerite, lokaliseerimisevahendite boomide ning merel kokku korjatud reostusetankide ladustamist maismaal ning hooldust ning kasutusjärgset puhastamist. Riigi ülesandeks oleks küll reostuse korje, ent selleks vajalikud vahendid saadakse eraettevõttelt. Koostöö reguleeritakse kahepoolse kokkuleppega, mille üheks olulisemaks osaks on leppetrahvide määratlemine lepingu mittetäimisel. Siinjuures juhivad Boviard ja Löffler (käesolev töö lk 8) tähelepanu, et teenuste sisseostmine ei pruugi olla parim lahendus kui ei suudeta sisseostetavat teenust integreerida oma põhitegevustesse.

Autor, tuginedes organisatsioonide disainimise teoreetilistele alustele ning referentsriikide merenduse organisatsiooni ülesehituse analüüsile, teeb ettepaneku Politsei- ja Piirivalveameti laevade teenistuse korraldamisega (sh mereturvalisuse teenistus) tegelevate ametnike ja laevade ning nende meeskondade baasil moodustada Rannavalve kaitseministeeriumi valitsemisalas mereväe struktuuri üksusena. Rannavalve asub mereväe kui suurimat merekompetentsi ning laevade teenistuse tagamiseks vajalikku taristut omava asutuse struktuuris. Viidates intervjuule Veeteede Ameti peadirektoriga, leiab autor, et lähiaastail ei ole otstarbekas Veeteede Ametit Rannavalve koosseisu kaasata. Veeteede Ametil on selgelt välja kujunenud oma organisatsiooni kultuur ja tööspetsiifika. Rannavalve, asudes mereväe struktuuris ja olles küll paramilitaarne jõud, on temas esindatud militaarorganisatsioonile omane kultuur. Veeteede Ameti laevad ja tsiviilorganisatsiooni kultuuriga harjunud töötajad militaarsesse keskkonda üle viies, tekitavad erinevused neis kultuurikonflikti. Küll aga pikas perspektiivis võib seda täiendavalt kaaluda, ent selle aluseks saab olla haridusmudel, mille järgi Eesti oma riigilaevastikus töötavaid meremehi koolitab. Valitud mudel peab võimaldama õppuri integreerumist nii tsiviil- kui militaarkeskkonda. Autor leiab, et riigil tuleb leida moodused talle kuuluvate laevade mehitamiseks Mereakadeemia, Sisekaitseakadeemia ning Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuse baasil. Selline valik ei tähenda seda, et Veeteede Ametis töötavad meremehed saavad väljaõppe Mereakadeemias, miinilaevadel teenituses olijad Kaitseväe Ühendatud Õppeasutuses ning rannavalves olijad Sisekaitseakadeemias. Mudel peab võimaldama baasmerehariduse omamist Mereakadeemias, edasi toimub moodulipõhine õpe nii Sisekaitseakadeemias, kui Kaitseväe Ühendatud Õppeasutustes.

Autor leiab, et rannavalvet moodustades ei peaks selle juht tulema ühendatavatest organisatsioonidest, vaid väljastpoolt. Kuna ümberkorraldused on tavaliselt neis töötavatele inimestele valusad, sageli ka ebaõiglased, siis aitaks selline lähenemine ära hoida selle, et juhi eelistus langeks selle poole kasuks, mille liige ta ise oli. Lisaks leiab autor, et nii tsiviil- kui militaarorganisatsioonide vahel tekkida võivate pingete maandamiseks peaks Rannavalvet juhtima tsiviilisik. Rannavalve juhi

kinnitaks ametisse Rannavalve nõukogu ettepanekul kaitseminister. Autori veendumust kinnitas intervjuu käigus Tõnu Hunt, kes leidis, et kuna Rannavalve täidaks mitme ministeeriumi ülesandeid, siis peaks nii juht kui organisatsioon olema väga paindlik, ilmselt aitab ka pingeid uues organisatsioonis maha võtta. Hea kui uue organisatsiooni juhiks saab inimene, kellel puudub isiklik valdkondlik huvi (Hunt, 2011).



Joonis 8. Rannavalve paiknemine mereväe struktuuris. Autori koostatud

Joonisel on kujutatud autori ettepanek Politsei ja Piirivalveameti ning mereväe struktuuri ümberkujundamiseks, moodustades mereväe Eskaadri koosseisu Rannavalve Divisjon, kelle põhiülesanneteks on:

- patrull- ja vaatlustegevus merealadel integreeritud piirihalduses osalemisega;
- otsingu- ja päästetööde, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise korraldamine ja juhtimine ning merekeskkonna kaitsega seotud väärteoasjade menetlemine;
- Kalanduse kontrollis osalemine.

Mereotsingute ja –pääste, merereostustõrje ja kalanduse kontrolli funktsioonid, tuginedes ka teiste riikide kogemustele, kuuluvad tüüpiliste rannavalve ülesannete hulka ning seda võib liigitada nn MAGD – *Military Assistance to Government Department* valdkonna ülesandeks (Forster, käesolev töö lk 27). Autor peab oluliseks anda rannavalvele ka menetluse õiguse nendes küsimustes, milles tal järelevalvefunktsioon täita on. Sama leidis ka mereõiguse asjatundja Heiki Lindpere, kes rõhutas temaga tehtud intervjuus, et veeseaduse § 38[10] kirjeldatud laevalt saasteainete merre heitmise keelu rikkumise väärtegude kohtuväline menetleja peaks olema ka ametkond, kes tegeleb merereotuse

avastamise ja likvideerimisega, viidates sellega valdkonna tegevuste sidususe vajadusele (Lindpere 2011).

Kuigi autori ettepanek Rannavalve moodustamisega ei ole organisatsioonide ühendamine ning ümberkorraldused hõlmavad ainult osa organisatsioonidest, tuleb muutuseid ellu viies silmas pidada neid ohte, mis organisatsioone ühendades eksisteerivad. Schiemann (käesolev töö lk 15) on oma uurimuses leidnud, et pooled suurematest organisatsioonilistest muudatustest pole andnud soovitud tagajärgi töötajate vastuseisu, muutust toetava organisatsiooni kultuuri puudumise, eesmärgi ja halva muutuste plaani kommunikatsiooni, algselt kavandatu puuduliku lõpuleviimise, organisatsiooni juhtide kompromissituse ning muutuste elluviimiseks vajalike muutuste puudumise tõttu. Seetõttu peab kavandatav muutus olema detailselt kavandatud dokumenteeritud ning kommunikeeritud.

Teiste riikide lähenemised rannavalvete juhtimisel on mitmekülgsed. Kuna rannavalve ei ole militaarorganisatsioon, vaid nn vahepealne jõud (Lutterbeck, käesolev töö lk 18), võiks Rannavalve loomisel kaaluda tsiviiljuhi kasutamist. Autori leiab, et tsiviiljuhil oleksid mitmed eelised võrreldes kaitseväe tegevteenistuses olijaga. Kuna rannavalve eduka funktsioneerimise üheks aluseks on ladusalt toimiv koostöö nii sõjaliste- kui tsiviilorganisatsioonidega, siis leiab ta, et tsiviiljuhid, olles üldjuhul militaarjuhtidest paindlikumad, suudavad lihtsamini kompromisse saavutada ja nii organisatsiooni sees kui väliste partneritega suhtlemisel tekkida võivaid pingeid maandada.

Rannavalve moodustamisega, peab autor otstarbekaks luua ka Rannavalve Nõukogu, tuues sellega organisatsiooni võrgustumise eeliseid. Oma olemuselt lisab Rannavalve Nõukogu kogu struktuurile virtuaalse organisatsiooni elemente, soodustades sellega kiireid ja paindlikke muutuseid (Galbraith käesolev töö lk 11) ning koordineeritud tegevusi merenduse valdkonnas tegutsevate osapoolte vahel. Lisaks näeb autor Rannavalve Nõukogu kui tasakaalustavat jõudu politseis töötavate ametnike integreerimisel mereväe koosseisu, samuti peaks tal olema nn järelevalve roll rannavalveliste ülesannete täitmise ning selleks eraldatud ressursside osas. Mereväes läbi viidud fookusgrupi intervjuus tekitas just Rannavalve Nõukogu vajalikkus küsimusi, mil väideti, et kuna merevägi on mereväe koosseisus, siis milleks veel moodustada nõukogu (Mereväe fookusgrupp, 2011). Autor aga väidab, et ei ole välistatud juhus, kus mereväe ülem soovib mingit rannavalve laeva kasutada näiteks NATO alalise miinitõrje grupis staabilaevana (nt 2012.aastal valmiv multifunktsionaalne laev sobib selleks), siis just Rannavalve Nõukogu rolliks on tagada rannavalve laevade sihipärane kasutamine talle püstitatud ülesannete täitmiseks. Politsei- ja Piirivalveametis toimunud fookusgrupi intervjuus tõstatus sarnane kartus ning tehti ettepanek nihutada Rannavalve struktuuriredelil kõrgemale, kas kaitseväe juhataja või kaitseministri käsutada (PPA fookusgrupp, 2011). Autor nõustus intervjuu käigus välja toodud kartusega, ent ei nõustunud Rannavalvet sellega kahel põhjusel: esiteks, minis-

teerium on poliitiline tasand ning ei peaks tegelema ei operatiiv- ega taktikalise tasandiga, sama võib öelda ka kaitseväe juhataja käsuõiguse kohta rannavalve üle. Teiseks, põhjuseks on autori eesmärk vältida liigsete staapide tekitamist, sest viies struktuuriredelil Rannavalve kõrgemale, tuleb tema juurde moodustada ka staap, see tähendab, et bürokraatia vähendamise ja koostöö suurendamise asemel on tulemus vastupidine.

Ühes Rannavalve moodustamisega mereväe kooseisus, teeb autor ettepaneku likvideerida Mereväe Staap struktuuriüksusena ning tema ülesanded ja ametnikud lisada Kaitseväe Peastaabi ja Eskaadri koosseisudesse. Autori hinnangul aitaks see paremini rakendada militaarplaneerimise ühendstaabi eeliseid, seda enam, et kolme staabi (Mereväe Staap, Mereväebaasi Staap, Miinilaevade Divisjoni Staap) omamine seitsme taktikalise (kuus laeva ja tuukrigrupp) üksuse töö juhtimiseks on bürokraatlik ning pole liini – ja staabitöö mahtudega tasakaalus. Sama leiab Nadler ja Tushman (käesolev töö lk 10), kes leiavad, et kontrolli- ja koordinatsioonifunktsiooni teostava staabi loomine ilma, et see muutuks bürokraatlikuks masinaks, on keeruline, ent võimalik. Autorid soovitavad ülemäärse staapidevahelise suhtlemise vähendamiseks ning informatsiooni liikumise kiirendamiseks, limiteerida staapide arvu organisatsiooni hierarhias ning limiteerida püsivate staabitöötajate arvu, roteerides liinitöötajaid staapidesse ja vastupidi.

Autor kasutas oma ettepanekute ratsionaalsuse kohta hinnangu saamiseks välisekspert, kelle valikul lähtus eksperdi seotusest merenduse valdkonnaga ning integreeritud piirihalduse mudeliga. Valikukriteeriumitest lähtuvalt, pöördus autor Norra politseis töötava ning pikaaegase Schengeni merepiiri hindamiskomisjoni liikme Arne-Dag Frivåg poole.

Oma arvamuses ütleb Arne-Dag Frivåg, et on hinnanud neid maid, kus integreeritud piirihalduse mudeli rakendamine on nn ühe vihmavarju all nagu see ka Eestis on. Norras on selleks justiitsministeeriumi valitsemisalas asuv politsei, kes on vastutav Schengeni piiri kontrolli eest. Ent Norraski ei olda rahul sellise struktuuriga ning on fakt, et ka teistel ministeeriumitel on piirihalduses sekundaarne vastutus. Kõik riiklikud laevastikud ning lennuvahendid on kaitseministeeriumi valitsemisalas ning kaitseministeerium teostab ka nende rahastamist. Piiri kontrolli reguleerivate õigusaktide koostamise eest vastutab Töö ja Valitsuse administratsioon, patrull- ja vaatlustegevuse eest vastutavad Kaitseministeerium ning Kalandus- ja Rannaasjade ministeerium. Seega võib tõhus piiri haldamine Norras põhjustada probleeme.

Ent siiski leiab ekspert, et liikmesriik saab piirihalduses olla edukas ainult siis kui kõik ministeeriumid saavad aru oma vastutusest ning koostöö vajadusest ja kõik elemendid on arvesse võetud (nii poliitilised, majanduslikud, kui ka tehnilised ressursid).

Ka Norras on ametkondadevaheline ressursside kasutamises olnud probleeme, ent 2011.aasta mais sõlmiti koostööleping justiits- ja kaitseministeeriumi vahel militaarressursside, (nt Rannavalve laevad ning õhusõidukid) piirihalduseks merel. Politsei (Piiripolitsei) ise ei oma ei laevu ega lennukeid. Omapärase näitena võib öelda, et Norra SAR üksused, kaasa arvatud helikopterid, asuvad Politsei juhtimise all, ent rahastatakse kaitseeelarvest.

Autori ettepanek struktuuri (Joonis 8 lk 63) rakendatavuse kohta ütles ekspert, et kuna siseministeerium on piirihalduse eest vastutav peamine ministeerium, siis tundub see struktuur hea olevat. Piirivalve on lepinguta seotud teiste ministeeriumitega ning tsiviil-militaar koostöö laua abil on võimalik kopterite kaasamine, lisaks rõhutas ekspert, et piirihalduslike ülesannete täitmiseks merel on koordineerimise hõlbustamiseks vajalik Eskaadri ja Politsei- ja Piirivalveameti sidumine koostöölepinguga.

Autor toetab väliseksperdi mõtteid koordineerimisvajadustest ning see oli ka üks põhjuseid, miks lisaks Kaitseväe Situatsioonikeskuses paikneva tsiviil-militaarkoostöölaua, peab otstarbekaks moodustada ka ministeeriumite vaheline koostööd ja ressursside planeerimist koordineeriv Rannavalve Nõukogu.

Fookusgrupi intervjuude käigus leiti, et kuna Rannavalve ülesanded mereväe koosseisus pole militaarsed, vaid seotud sisejulgeoleku tagamisega, siis tõenäoliselt on merepiiride valvega seotud ülesanded täidetavad kõiki osapooli rahuldaval moel ning võivad mereturvalisuse tagamisega seotud tegevuste efektiivsust tõsta. Siiski aga leiti, et muretsema peaksime mereotsingute ja – pääste ning reostustõrje ülesannete täitmisel merealadel, kus laevad oma süviste tõttu ei saa opereerida. Rannikulähedasel alal on asutuste vastutusala piirid õiguslikult detailiseerimata ning seetõttu on koordineeritud koostöö nende ülesannete täitmise puhul olulise tähtsusega. Autor leiab, et nimetatud probleem on esineb ka praeguses riikliku merenduse organisatsioonis ning kajastas seda käesoleva töö lk 33 . Merepääste võimekuse säilitamiseks, tuleb põhjalikult läbi mõelda JRCC ning lennusalga ressursside kaasamise korraldamine. Leiti, et tsiviil-militaarkoostöölaua kasutamine väljapakutavas struktuuris ning selle politseiametnikuga mehitamine loob eeldused ressursside operatiivseks kaasamiseks ning informatsiooni vahetamiseks. Politseiametnikud leidsid, et piirivalve valdkonda on viimastel aastatel palju muudetud, kahjuks on aga iga muutus kaasa toonud olukorra halvenemise ning kardetakse, et see võib ka järgmise muudatusega juhtuda. Lisaks kardeti, et Kaitseministeeriumi valitsemisalas võib esile kerkida Rannavalve arengut pärssiv militaar- ning rannavalve valdkondade ebavõrdne kohtlemine.

Fookusgrupi intervjuu käigus mereväes leiti, et mereväe juhtimine peab olema sirgjooneline ja lihtne, mis tähendaks praeguste mereväe staapide ühendamist. Rannavalve Nõukogu loomine on rat-

sionaalne, ta ei ole otsustaja, vaid omab koordinaatori ja poliitika väljatöötaja rolli. Tegemist oleks nõuandva organiga Vabariigi Valitsuse juures. Kaasata tuleks ka rahandus nõukogu juurde Rahandusministeeriumi esindatuse kaudu. Rannavalve nõukogu üheks funktsiooniks oleks ka siiani lahendamata merepääste SC ja merereostustõrje pädevuse väljatöötamise ja arendamise koordinaator (vt lk 51) ning esindamata Eestit neis küsimustes rahvusvahelistes foorumites (Mereväe fookusgrupp, 2011).

Fookusgrupi intervjuude kokkuvõttena leiti, et autori käsitlus on õige ja koostegevuse võimekust parandav. Võrreldes praegusega nähti tugevusi, ent rakendamisel ilmnevad kindlasti mõningad nõrkused, mida aitaks vähendada väeliikide lähendamise, ühistegevuse suundade ning ressursside ristkasutuse printsiipidest kinnipidamine.

KOKKUVÕTE

Eesti merenduse probleemid on pikalt olnud avalikkuse tähelepanu ja kriitika all. Riigil puuduv strateegia mereturvalisuse tagamiseks on arenguttakistavalt mõjutanud nii avalikku- kui erasektorit. Kohustused ja vastutus merendusküsimustes on hajutatud Sise-, Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Keskkonna-, Kaitse-, Kultuuri- ning Rahandus- ministeeriumite vahel, ühtse nn koordineeriva keskuse puudumise tõttu on ministeeriumitevaheline koordineeritud koostöö nõrk. Valdkonna killustatus ning kvalifitseeritud töötajate nappus muudab raskeks nii ministeeriumite kui ametite mehitamise pädevate ametnikega.

Laevastikud on Veeteede Ametil, Politsei- ja Piirivalveametil ning mereväel, nende kasutamisel puudub asutustevaheline ühiskasutus, osaliselt on loodud võimalused kasutada piirivalvelaevade ja mereväelaevade teiste riigiasutuste (nt Keskkonnainspektsioon, Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus) vajaduste rahuldamiseks. Kolmel merevaldkonnaga seotud asutusel on kokku 23 merealadel kasutatavat ujuvvahendit. Laevastike kasutamise planeerimiseks, hoolduseks ning uute aluste hankimiseks on ametitel selleks iseseisvad struktuuriüksused ning infrastruktuur, koostöö selles vallas aga on olnud minimaalne.

Laevade ristkasutust ei rakendata, kusjuures suures ulatuses on võimalik laeval merel olles täita mitme valdkonnaga seotud ülesandeid. Nii näiteks merepiiride valves osalev laev on võimeline samal ajal täitma keskkonnakaitsega seotud kalapüügieeskirjade kontrolli, osalema mereseires ning olema koheselt valmis osutama abi veeteedel hätta sattunud inimestele või laevadele. Piiratud eelarvelised vahendid ja valdkonna kõrge ressursinõudlikkus avaldavad survet ümberkorralduste teostamiseks selliselt, et vältida dubleerimist ning konkureerimist ning suurendada ressursside ristkasutust - millest tulenes ka magistrandi poolt valitud teema aktuaalsus.

Magistritöö „Soovitused mereturvalisust tagava riigilaevastiku ülesehituse muutmiseks Eesti näitel“ eesmärgiks oli selgitada välja vajadus ja võimalused mereturvalisust tagava Eesti riigilaevastiku ülesehituse eesmärgipärasemaks muutmiseks ning teha sellekohased ettepanekud.

Eesmärgist tulenevate ülesannete lahendamiseks analüüsis autor organisatsioonide ülesehituse ning neis muutuste läbiviimise teoreetilisi aluseid; rahvusvahelist õigust ja tava ning teoreetilisi seisukohti leidmaks vastuse küsimusele, millistel tingimustel kaasata sisekaitse struktuure riigikaitses või militaarstruktuure riigi siseturvalisuse korraldamisel ja tagamisel.

Autor leidis, et riikide relvajõudude rollid on juurdunud vastavalt riigi põhiseaduse arengule. Merepiiri omavates Euroopa Liidu liikmesriikides on tavaline, et merelisi ülesandeid täidavad nii tsiviilasutused kui relvajõud. Ainsa liikmesriigina puuduvad relvajõududel sisejulgeolekulised mereülesanded Eesti Vabariigis.

Käesoleva magistritöö empiiriline osa on koostatud vistutatud võrdlevat juhtumiuuringu meetodit kasutades ning sellele vastavalt võrreldi ja analüüsiti Taani ja Norra ning Eesti riikliku merendusorganisatsiooni ülesehitust. Autor valis referentsriigid tulenevalt nende kuulumisest Läänemere piirkonda, kus valitsevad suhteliselt sarnased sise- ning välisjulgeoleku ohud, ent see ei tähenda seda, et julgeoleku käsitlus neis riikides sama oleks.

Analüüsides Eesti merendusorganisatsiooni leiti, et see on killustatud, kuna vähemalt kuus ministeeriumi ja nende allasutused on osalised selles. Koostöö asutuste vahel pole reguleeritud ega koordineeritud ning toimub pigem personaalsetel, mitte aga koostöölepingute alusel.

Üheks olulisemaks probleemiks asutuse põhiülesannete täitmisel ning laevade hoolduse ja remondi tagamisel on ebapiisavad eelarvelised vahendid. Sellega seoses ei suudeta Politsei- ja Piirivalveameti laevu kasutada preventiivseks tegevuseks, põhiliselt sõidab laev merele juba toimunu lahendamiseks. 2010.aastal vähenes piirivalvelaevade läbisõit võrrelduna 2009.aastaga 55%. Tõenäoliselt eelarveliste vahendite puudumisest on siseministeeriumi valitsemisalas vähendatud 2010.a eesmärkide täitmise indikaatoreid. Kui 2009.a eesmärkide kohaselt pidi mereõnnetuse korral abivajajani jõudma kahe tunniga, siis 2010.a indikaator on neli tundi, mis talvises kliimas on päästetavale fataalse tagajärjega.

Ohumärgiks on ujuvkoosseisu laevakomandöride ning vanemmehhaanikute kõrge keskmine vanus (47 a) Politsei- ja Piirivalveametis, raskendades laevade komplekteerimist kvalifitseeritud ja piisavat sõidukogemust omavate meremeestega. Laevade kasutamine ainult sündmustele reageerimiseks, ei soodusta piisava sõidupraktika omandamist ja raskendab praeguste tüürimeeste liikumist komandöri ametikohale.

Eesti riigilaevastiku tõhusaks ülesehituseks antud soovitused on praktilised ja reaalselt teostatavad. Soovitusi anti koostöö tõhustamise võimaluste ning organisatsiooni ümberkorralduse osas.

Autor leidis, et merenduse valdkonnas koordineeritud tegevuse võimaldamiseks tuleb riigil defineerida selgelt oma sellekohased eesmärgid ja visioon, kuidas need saavutada ning Norra eeskujul luua ministeeriumite ülene Rannavalve Nõukogu riiklike huvide realiseerimiseks merel. Nõukogu peamisteks ülesanneteks on pika- ning keskpika planeerimise perioodi prioriteetide määratlemine merenduse valdkonnas ning nende täitmiseks vajaliku ressursi määratlemine. Lisaks on Rannavalve

Nõukogu ülesandeks asutustevahelise koostöölepingute sõlmimise koordineerimine ning selle täitmisalane järelevalve.

Autor teeb ettepaneku koondada laevade ekspluateerimisega seotud tehniline kompetents ühte organisatsiooni või üksusesse ja luua Miinisadamasse nn kompetentsikeskus riigilaevastiku hoolduse- ja remondi planeerimiseks ning võimekusekohaste remonditööde teostamiseks. Laevade kuuluvust ei muudeta, ent kompetentsikeskus korraldab Veeteede Ameti, mereväe ja piirivalvelaevade hooldust ja remonti, samuti osaleb hangete korraldamisel laevadel kasutatavate laevaseadmete, navigatsiooni- ning päästevahendite hankimisel.

Autor teeb ettepaneku jätta riigilaevastiku baseerumise põhisadamateks Tallinnas Hundipea sadam ning Miinisadam ning kasutada piirivalvesadama müügist saadavat tulu investeeringuteks piirivalvelaevade poolt täidetavate rannavalveliste ülesannete täitmiseks vajaliku taristu rajamiseks.

Lisaks soovitab autor koordineerimise lihtsustamiseks ja piiratud inim- ja tehniliste ressursside tõhusamaks kasutamiseks moodustada piirivalvelaevade ja mereväe toetuslaevade baasil Rannavalve Divisjon mereväe koosseisus. Rannavalve Divisjoni põhiülesanded on: patrull- ja vaatlustegevus merealadel integreeritud piirihalduses osalemisega; otsingu- ja päästetööde, sealhulgas merereostuse avastamise ja likvideerimise korraldamine ja juhtimine ning kalanduse kontrollis osalemine. Autor leiab, et vaatamata Rannavalve Divisjoni moodustamisel mereväe koosseisus, on otstarbeks moodustada ka ministeeriumite ülene Rannavalve Nõukogu koostööorganisatsioon ning tuues sellega hierarhilisse struktuuri võrgustumise eeliseid.

Käesoleva magistritöö teoreetiline väärtus seisneb komplekses relvajõudude rolli siseriiklike ülesannete täitmisel kirjeldavate eestikeelsete materjalide esitamises uurimistöö raames. Praktiline väärtus seisneb mereturvalisust tagava riigilaevastiku ülesehituse muutmiseks antud soovituste osas ning rakendatava organisatsiooniskeemi väljatöötamises Rannavalve moodustamiseks.

Autor väidab, et praegune ametkonnapõhine lähenemine merenduses ei ole jätkusuutlik, on kulukas ning omaks tuleb võtta riigi ressursside säästlikumat kasutamist võimaldav valdkonnapõhine koordineeritud ja koostöölepingutel põhinev lähenemine.

SUMMARY

The subject of this master thesis is “Recommendations to alter the structure of State Fleet of Estonia to secure the maritime security”. The master thesis is written in Estonian language.

The subjects describing the main topic of the master thesis are: civil-military relations and their cooperation; the tasks of armed forces in internal security; military aid to civil power, military aid to government departments; military aid to the civil community; maritime organizations of Denmark, Norway and Estonia; coast guard functions.

The aim of the master thesis was to clarify the need and possibilities for ensuring maritime security in the structure of Estonia's national fleet of more purposeful change and to give proposals in this regard.

The following three tasks were posed: To analyze the theoretical bases of organizational design and approaches of civil-military relations and types of tasks in internal security of the armed forces; To collect data, analyze and compare the organizations of providing services such as maritime search and rescue, pollutions response, maritime border patrol, fishery control and law enforcement of these services; To make conclusions and propose possible solutions for improving the coordination and efficiency of the state fleet.

The theoretical part of the master thesis is based on specialized literature and its analysis and synthesis. The empirical research is based on embedded comparative case study method. The author collected data about Estonian Maritime Administration, Police and Border Guard Board and navy by interviews with director generals of these agencies. Additionally in Police and Border Guard and Navy, the focus group interviews were conducted. As external expert, officer from Police of Norway was used.

The author concludes that the efficiency of the state fleet of Estonia in ensuring security of the maritime domain, can be raised by improving the interministerial and interagency cooperation; as interministerial coordination body, the Coast Guard Council should be established; the costs and know-how in the field of ship repair and maintenance should be shared; ships belonging to the State, will be based in ports of Hundipea and Miinisadam and finally, the Coast Guard, as part of Navy, should be established.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Beede, B. 2008. The roles of paramilitary and militarized police. Journal of Political and Military Sociology, 36 (1), 53-63.Välja otsitud ProQuest andmebaasist 03.03.2011

Belgia Rannavalve. Belgia Rannavalve kodulehelt http://www.kustwacht.be/index.php?option=-com_content&task=view&id=162&Itemid=152 välja otsitud 15. 03.2011

Bovaird, T., & Löffler, E. 2003. Public Management and Governance. London Routledge

Boyer, A. L. 2007. Naval Response to a changed security environment. Naval War College Review(60) välja otsitud ProQuest andmebaasist 04.02.2011

Clarke, J. L. 2006. Armies in Homeland Security. American and European Perspectives. Washington D.C. National Defense University Press

Daft, R. 2008. Organization Theory and Design, Tenth Edition. Mason Cengage Learning

Dale, E. 1978. Management Theory and Practice (Fourth tr.). New York McGraw-Hill Book Company

Eesti merenduspoliitika 2011-2020. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Eelnõude infosüsteem http://eelnoud.valitsus.ee/main#eCremyJg välja otsitud 28. 08 2011

EMSA tehniline dokumentatsioon. EMSA koduleht http://www.emsa.europa.eu/documents-/technical-ocumentation/download/1287/1135/23.html välja otsitud 02. 10 2011

Fitzgerald, L., Dopson, S. 2009. The Sage Handbook of Organizational Research Methods. Comparative Case Study Designs: Their Utility and Development in Organizational Research. (D. Buchanan, & A. Bryman, Toim-d) London: Sage Publications

Forster, A. 2006. Armed forces and society in Europe. Basingstoke Palgrave Macmillan

Galbraith, J. R. 1995. Designing organizations. An Executive Briefing on Strategy, Structure and Process. San Francisco Jossey-Bass Publishers

Gibson, J. I. 1991. Organizations: behavior, structure, processes. Boston Irwin.

HELCOM soovitus 31/1. HELCOM koduleht http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec31_1/ 18. 03 2011

Hunt, T. 04. 02 2011. Seisukohad riigilaevastiku probleemidest ja võimalustest. (M. Terve, Intervjueerija). Tallinn

Kaitseministeerium pressiteade nr 59 23.08.2005. Kaitseministeeriumi koduleht http://www.kaitseminister.net/et/1066 välja otsitud 22. 03 2011

Kaitseministeeriumi majandusaasta 2010 aruanne. Kaitseministeeriumi koduleht http://www.mod.ee/files/kmin/img/files/Majandusaasta_aruanne_2010.pdf välja otsitud 14. 08 2011

Kaitseväe korralduse seadus 19. 06 2008, jõustunud 01.01.2009 – RT I 2008, 35, 213 ... RT I 2010, 4

Kaitseväe põhimäärus. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega 27.11.2008, jõustunud 01.01.2009 – RT I 2008, 50, 279…RT I, 16.02.2011, 14

Kaljurand, R. 2009. NATO ja Läänemere julgeolekukeskkonna muutumine. Akadeemia, 9, 1696-1710

Keen, P. 1997. The Process Edge: Creating Value where It Counts. Harvard Business School Press

Keskkonnaameti põhimäärus. Keskkonnaministri 19.01.2009 määrus nr 5, jõustunud 01.02.2009 – RTL 2009, 9, 107

Küüt, R. 08. 03 2011. Seisukohad riigilaevastiku probleemidest ja võimalustest. (M. Terve, Intervjueerija). Tallinn

Lindpere, H. (2003). Kaasaegne rahvusvaheline mereõigus. Tallinn: Kirjastus Ilo.

Lindpere, H. (26. 01 2011. a.). Seisukohad riigilaevastiku probleemidest ja võimalustest. (M. Terve, Intervjueerija)

Lutterbeck, D. (2004). Between Police and Military: The New Security Agenda and the Rise of Gendarmeries. Cooperation and Conflict 2004(39), lk 45-68.

Maide, A. (19. 01 2011. a.). Seisukohad riigilaevastiku probleemidest ja võimalustest. (M. Terve, Intervjueerija)

Mereakadeemia. 2009. Hundipea sadama keskkonnamõjude hindamise aruanne. Keskkonnaministeerium koduleht http://www.envir.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=-1099697/Hundipea+sadama+KMH+aruanne.pdf. Välja otsitud 23. 10 2011

Mereväe fookusgrupp. 07. 11 2011. Fookusgrupi intervjuu. *Rannavalve moodustamise võimalused*. (M. Terve, Intervjueerija) Tallinn.

Migrom, P., & Roberts , J. (Volume 19 pages 179-208. 03-05 1995. a.). Complementarities and fit-Strategy, structure, and organizational change in manufacturing. Journal of Accounting and Economics, 19, p 179-208

Moe, T. 1995. The Politics of Structural Choice: Toward a Theory of Public Bureaucracy, Organization Theory From Chester Barnard to the Present and Beyond (O. Williamson, Ed., p 116-153). New York: Oxford University Press

Mölder, H. 2009. Julgeolek kui kultuur. Akadeemia.

Morabito, J., Sack, I., & Bhate, A. 1999. Organization modeling. Innovative architectures for the 21st century. Upple Saddle River: Prentice Hall.

Nadler, D., & Tushman, M. 1997. Competing by Design. The Power of Organizational Architecture. New York: Oxford University Press.

Norois, D. 1997. Military assistance to the civil authorities in democracies: case studies and perspectives. (N. D. College, Toim.) Frankfurt: Peter Lang.

Norra Justiitsministeerium. 2002. The Norwegian Search and Rescue Service. Norra Justiitsministeeriumi koduleht http://www.regjeringen.no/upload/kilde/jd/bro/2003/0005/ddd/pdfv/183865-infohefte_engelsk.pdf 12. 03 2011

Norra kaitseministeerium. 13. 11 2009. Strategic Concept for the Norwegian Armed Forces. Norra kaitseministeeriumi koduleht http://www.regjeringen.no/upload/FD/Dokumenter/Capable-force_strategic-concept.pdf välja otsitud 09. 03 2011

Norra merevägi. Rannavalve. Norra mereväe koduleht http://forsvaret.no/om-forsvaret/avdelinger-i-forsvaret/sjoforsvaret/Sider/kystvakten.aspx 13. 03 2011

Norra politsei. 2010. The Police in Norway. Norra politsei koduleht https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_858.pdf Kasutamise kuupäev: 14. 03 2011.

OECD. 18.03.2011. Ühtse riigivalitsemise suunas. Riigikantselei koduleht http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/PGR_Estonia_A&R.pdf välja otsitud 19. 03 2011

Euroopa Komisjon. Offshore activities of coastal EU member states and cross-border cooperation. 2007. Euroopa Komisjon. Merendus- ja kalandusasjade peadirektoraadi koduleht http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/pdf/maritime_policy_action/offshore-activities-cross-border-cooperation_en.pdf välja otsitud 05. 01 2011

Peganov, E. 2011. Piirivalvelaevade teenuste kvaliteedi riskide analüüs ja maandamise võimalused. Magistritöö. Mereakadeemia koduleht http://www.emara.ee/bw_client_files-/mereakadeemia/public/img/File/Magistritd/Edgar_Peganov.pdf välja otsitud 16. 09 2011

Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. Vastu võetud siseministri määrusega 30.09.2009, jõustunud 01.01.2010 – RTL 2009, 77, 1132

PPA fookusgrupp. 22. 10 2011. Fookusgrupi intervjuu. *Rannavalve moodustamise võimalused*. (M. Terve, Intervjueerija) Tallinn.

Rigsdag. 5. 06 1953. International Constitutional Law koduleht http://www.servat.unibe.-ch/icl/da00000_.html, välja otsitud 14. 02 2011

Riigikaitse strateegia. Kaitseministeerium. 30. 12 2010. Kaitseministeeriumi koduleht http://www.mod.gov.ee/files/kmin/img/files/Riigikaitse_strateegia_2010.pdf välja otsitud 08. 01 2011

Riigikontroll. 15. 08 2011. Riigikontrolli aruanne riigi 2010. aasta majandusaasta koondaruande kohta. Riigikontrolli koduleht http://www.riigikontroll.ee/LinkClick.aspx?fileticket=-0fS16GUlqs%3d&tabid=247&mid=746&language=et-EE&forcedownload=true välja otsitud 13. 10 2011

Riigikontroll. 21. 07 2011. Siseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsust ja tehingute seaduslikkust. Riigikontrolli koduleht http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/-Audit/2193/Area/20/language/et-EE/Default.aspx välja otsitud 11. 10 2011

Riigikontroll. 29. 07 2011. Kaitseministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus. Riigikontrolli koduleht http://www.riigikontroll.ee/Desktop-Modules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=11251&AuditId=2182 välja otsitud 11. 10 2011

Roheline raamat. Euroopa Liidu tulevase merenduspoliitika suunas: Euroopa seisukoht ookeanide ja merede küsimuses. 2006. Euroopa Komisjon teatis http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=en&ihmlang=en&lng1=en,et&lng2=cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,sk,sl,sv,&val=432552:cs&page= välja otsitud 05.01.2011

Rosen, F. 2009. Third Generation Civil Military Relations. Security Dialogue (40), lk 597-616

Schiemann, W. 1996. Driving Change Through Surveys Aligning Employees, Customers, and Other Key Stakeholders. rmt: A. Kraut, Organizational Surveys. Tools for Assessment and Change (lk 88-116). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

Schvede, I. 20. 01 2011. Seisukohad riigilaevastiku probleemidest ja võimalustest. (M. Terve, Intervjueerija). Tallinn

Siseministeerium. 10. 06 2008. Eesti turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015 heakskiitmine. Vastu võetud Riigikogu otsusega 10.06.2008, jõustunud 17.06.2008 – RT I 2008, 25, 165

Siseministeerium. 2008. Reostustõrje plaan. Siseministeerium koduleht http://www.siseministeerium.ee/public/merereostust_rje_plaan.doc välja otsitud 05.01.2011

Siseministeerium. 2011. Siseministeeriumi majandusaasta aruanne 2010. Siseministeeriumi koduleht http://www.siseministeerium.ee/public/Siseministeeriumi_valitsemisala_2010_aruanne.pdf 20. 08 2011

Sõjaaja riigikaitse seadus. 28.09.1994, jõustunud 31.10.1994 – RT I 1994, 69, 1194…RT I 2008, 35, 212

Soome kaitseministeerium. 22. 01 2008. Act on the Defence Forces. Finlex koduleht http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2007/en20070551.pdf välja otsitud 05.03.2011

Statistikaamet. 22. 07 2011. Keskmine netokuupalk tegevusala lõikes. Statistikaameti koduleht http://pub.stat.ee/ välja otsitud 21. 10 2011

Statistikaaamet. 07. 01 2010. Pressiteated. Statistikaameti koduleht allikas http://www.stat.ee/49491 välja otsitud 02. 12 2011. a.,

Suund mereseire integreerimisele. Ühine teabejagamiskeskkond ELi merendusvaldkondadele Euroopa Komisjoni teatis. http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0538:ET:NOT välja otsitud 03. 12 2010

Taani Kaitseministeerium. 24. 06 2009. Taani kaitsekokkulepe (2010-2014). Taani kaitseministeeriumi koduleht http://www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/DefenceAgreement2010-2014.aspx välja otsitud 04. 02 2011

Taani Kaitseministeerium. 7. 12 2004. Taani kaitsekokkulepe (2005-2009). Taani Kaitseministeeriumi koduleht http://www.fmn.dk/eng/allabout/Pages/DefenceAgreement20052009.aspx 05. 02 2011

Taani merevägi. 2004. Merereostustõrje plaan. Taani mereväe http://www.forsvaret.dk/SOK/eng/National/environment/emergency/Documents/Beredskabsplan_UK__c0869ba1-5583-41f0-82f8-3307c448fd00.pdf 18. 03 2011

Eduskund. Territorial Surveillance Act. 18. 08 2000 Finlex koduleht http://www.-finlex.fi/pdf/saadkaan/E0000755.PDF välja otsitud 05.01.2011

Till, G. 2004. Seapower a Guide for the Twenty-First Century. London: Frank Cass Publishers.

ÜK Rannavalve. 2011. Rannavalve ülesanded. Ühendkuningriigi Rannavalve koduleht http://www.mcga.gov.uk välja otsitud 09. 01 2011

ÜRO Mereõiguse konventsioon. Riigikogu välisleping, jõustunud 25.09.2005 – RT II 2005, 16, 48

ÜRO. (2004). Act of 27 June 2003 Nr 57 relating to Norway´s territorial waters and contiguous zone. UN The Law of The Sea Bulletins (54). http://www.un.org/Depts/los/doalos_-publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulletin54e.pdf välja otsitud 15. 03 2011

ÜRO. 2001. Act nr 42 of 13 June 1997 relating to the Norwegian Coast Guard (Coast Guard Act) UN The law of the sea bulletins (45). http://www.un.org/Depts/los/doalos_-publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulletinE45.pdf 09. 03 2011

Veeteede Ameti põhimäärus. 12.02.2003 jõustunud 01.03.2003 – RTL 2003, 27, 403…RT I, 29.12.2010, 70

Walter, T. E. 2001. Future Naval Development in the Baltic Republics- An Attempt at a Theoretical Approach. Baltic Defence Review(5).

Wang, N. 2006. Enhance Maritime Security in the broadest sense of the term. 2. NATO's Nations and Partners for Peace. Academic Research Library.

Yang, H.-f., Zhao, B.-h., Zhao, R.-g., & ZHENG, Z. (10 2008. a.). The frame construction of flat management organization in universities. China-USA Business Review, 7(10), lk 39.

Zaragoza, S. 2005. Cope with the challenegs of the future strategic scenarios- the Spanish Navy. NATO´s nations and Partners for Peace(1), lk 74-77.

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Avaliku sektori väärtustekett (Bovaird, Löffler. 2003) 8
Joonis 2. Tegevusharu struktuuri valiku protsess. (Galbraith 1995:137) 13
Joonis 3. "Hea kord" merel (Boyer 2007:88). 22
Joonis 4. Norra merendusorganisatsioon. Autori koostatud 29
Joonis 5. Taani merendusorganisatsioon. Autori koostatud 32
Joonis 6. Eesti merendusorganisatsioon. Autori koostatud 35
Joonis 7. Piirivalvelaevade läbisõidu dünaamika meremiilides 2006 - 2010. Allikas PPA 46
Joonis 8. Rannavalve paiknemine mereväe struktuuris. Autori koostatud 63
Joonis 9. Rannavalve Nõukogu paiknemine Eesti merendusorganisatsioonis 83

Lisa 1. Relvajõudude roll EL liikmesriikides

Riik	Piirikont-roll	Reostus-tõrje	Kalandu-se kont-roll	Mereohu-tus	Meretur-valisus	SAR	Menet-lusõigus
Belgia		x	x			x	
Bulgaaria	x						x
Küpros						x	
Taani	x	x			x	x	x
Eesti							
Soome	x	x				x	
Prantsusmaa	x		x			x	x
Saksamaa					x	x	
Kreeka	x					x	
Iirimaa	x		x		x	x	x
Itaalia	x		x				x
Läti		x				x	
Leedu	x						
Malta	x				x	x	
Holland	x	x	x	x	x	x	x
Poola	x						
Portugal	x	x	x	x	x	x	x
Sloveenia		x					x
Hispaania							x
Rootsi	x	x	x	x	x	x	x
Suurbritannia			x				

Allikas (Euroopa Komisjon 2007:13)

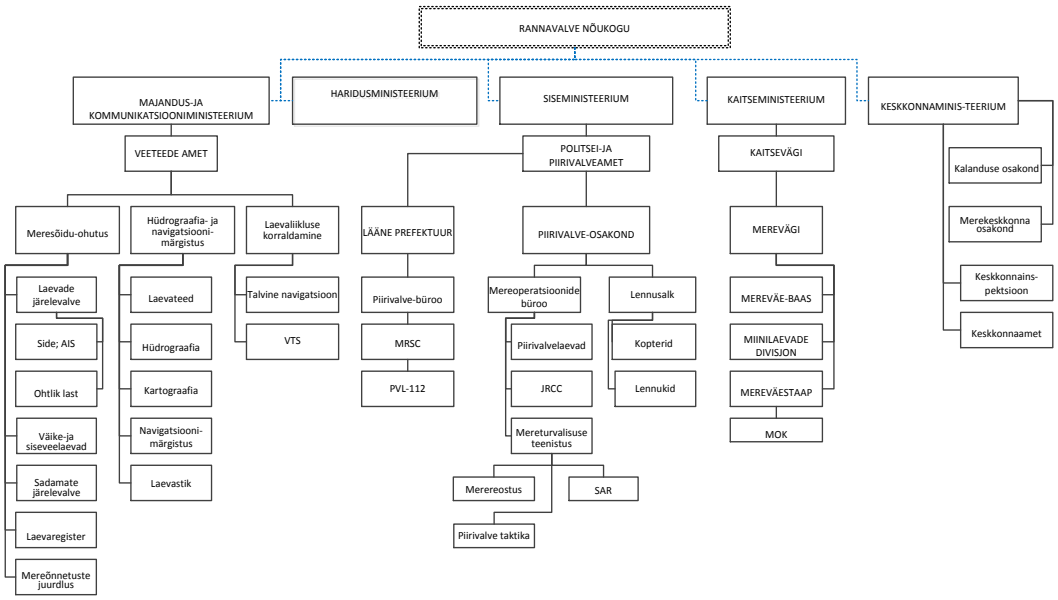
Lisa 2. Eesti merenduse organisatsiooni SWOT analüüs

Tugevused	Nõrkused
Pika staažiga ametnike hulk on suur. Sellest johtuval peaksid ametnikud, tundes oma organisatsioonides kehtestatud standardeid ning väljakujunenud protseduure, olema kogenud oma põhiülesannete täitmisel. Teenistujate kindlus töökoha säilimise osas, seda eriti laevade meeskonnaliikmete ning mereotsingute ja – pääste, reostustõrje ning miinisõja valdkondades. Sadamate seisukord Hundipea sadamas ning Miinisadamas on suhteliselt hea. Hundipeal on kailiin 655 (Mereakadeemia 2009) meetri ning Miinisadamas 505 meetri ulatuses rekonstrueeritud. Laevade väikesemahulise remondi ja hooldust tagava infrastruktuuri olemasolu Hundipea ja Miinisadamas. Miinisadamas on avarad võimalused täiendavate hoonete ja rajatiste ehitamiseks. Ennekõike tekib vajadus käesoleval ajal Eestis puuduva merereostustõrje logistilise baasi rajamiseks. Politsei- ja Piirivalveameti mereseiresüsteem võimaldab saada adekvaatse mereolukorra pildi laevade (puudulik on väikelaevade) ning madalalt lendavatest (kuni 300m) lendavatest transpordivahenditest	Eesti ametnike vähesusest tingitud võime kaasa rääkida ja esindada Eesti huve rahvusvahelistes koostöövormides. Nõrk või ebapiisav võime teostada hetkeolukorra analüüse ja tuleviku prognoose. Seetõttu on pärsitud planeerimisvõimekus. Selline nõrkus on tingitud nii asutustevahelisest nõrgast koostööst, kui ka piiratud ametnike arvust. Ujuvkoosseisu personali kõrge vanus tekitab pikemas perspektiivis raskusi ujuvvahendite meeskondade komplekteerimisel. Politsei- ja Piirivalveameti laevakomandöride ning vanemmehaanikute keskmine vanus on 47 aastat (Peganov 2011:68). Raskused personali värbamisega seoses kõrgendatud personali valiku nõuetega, seda eriti Politsei- ja Piirivalveametis, ning mereväes. Eelarvete kärpimine põhjustab sooritusvõimete vähenemist. Ujuvvahendite vanus Politsei- ja Piirivalveameti laevastikus. Piirivalvelaevastiku keskmine vanus on 39, kusjuures vanim laev on 1944.aastal ehitatud PVL-109 (Peganov 2011:14). Ühist ressursside kasutamise (välja arvatud nt PVL-112 ja Keskkonnainspektsioon) või-

	malusi ei kasutata. See puudutab eelkõige laevu ning tehnilisi seirevahendeid. Politsei- ja Piirivalveametil, Veeteede Ametil ja mereväel on omad, erinevate võimekustega juhtimiskeskused, ent automaatset seirealase teabe vahetamist ei toimu. Koostööprotseduuride puudumise tõttu ei toimu ka analüüsitud teabe ning asutuse ohuhinnangute edastamist teistele pooltele.
Võimalused	Ohud
Kaitsekulude fikseerimine riigieelarves võimaldab ladusamalt planeerida organisatsiooni etapiviisilist arengut. Erinevate struktuurifondide kasutamise võimalused parandavad organisatsioonide arenguvõimalusi. Samas on nende fondide taotlemise ja kasutamise menetlemine kõrgelt formaliseeritud, nõudes nende menetlejatelt professionaalsust ja pühendumist. Asutustevahelise koordineeritud koostöö korraldamine võimaldab riigihuvide paremat esindatust ning ressursside ristkasutamist. Rahvusvaheline seirealane koostöö lood eeldused merealadel toimuvast kvalitatiivsema ülevaate saamiseks. Sellega paraneb sõjaline eelhoiatus võime ning annab tsiviilstruktuuridele võimaluse ette valmistuda potentsiaalse ohu mõju kõrvaldamiseks. Erasektori kaasamine preventiivse tegevuse teostamiseks merealadel ujuvvahendite ja meeskondade rentimisega.	Avaliku sektori organisatsiooni struktuur ei pruugi alati olla ratsionaalne, sest avaliku sektori organisatsioonide tegevus on mõjutatud võimul oleva erakonna või koalitsiooni poliitilistest otsustest. Võimul oleva erakonna või koalitsiooni ülesandeks on leida ja luua selline valitsemisstruktuur, mis suudaks end kaitsta nende poliitiliste oponentide kontrolli eest (Moe 1995:122). Kvalifitseeritud töötajate lahkumine erasektorisse. Avaliku sektori palkade külmutamine soodustab lahkumist erasektorisse juba majandusolukorra paranemismärkide ilmnemisel. Finantseerimisraskuste tõttu ei toimu ujuvvahendite tehnoloogilist uuendamist ning uute laevade ehitamist. Ennekõike vajab uuendamist rannavalvelisi ülesandeid täitev Politsei- ja Piirivalvelaevastik. Kulude vähendamine eelarvetes mõjustab oluliselt ennetavate tegevuste läbiviimist

Erasektori kaasamine ressursimahuka logistilise taristu rentimiseks. Näiteks merereostuse korje ja lokaliseerimise vahendite ladustamine, hooldus ja kasutamisjärgne puhastamine. Potentsiaalne partner selleks on Lamor (Larsen Marine Oil Recovery Corporation). Vabatahtlike merepäästjate ning Kaitseliidu laialdasem kasutamine võimaldab riigil oma esindatust regioonides laiendada ja ohu ilmnemisel kiiremini reageerida. Tehnoloogiliste lahenduste (nt seiresüsteemid) laialdasem kasutamine võimaldab optimaalsemalt kasutada inim- ning tehnilist ressurssi. Piirivalvesadama müügist Süsta tänaval saadavat tulu on võimalik kasutada investeeringuteks Miinisadama rekonstrueerimise lõpetamiseks	merealadel. Seetõttu merealadel on riiki „vähem näha“, kõrgendades ebaseaduslike tegevuste (nt pilsivete vette laskmine) esinemistõenäosust.

Lisa 3. Rannavalve Nõukogu



Joonis 9. Rannavalve Nõukogu paiknemine Eesti merendusorganisatsioonis

Lisa 4. Intervjuude küsimustik

Intervjueerija: Mati Terve

Informant: (Nimi) (sugu)

Asutus:

Positsioon:

1. HETKEPROBLEEMID RIIGILAEVASTIKUS
   - Millised on asutuse põhiülesannete täitmisel ujuvahendite kasutamisega seotud põhilised probleemid?
   - Millised on asutuse võimalused värvata diplomeeritud laevajuhte ja –mehhaanikuid?
2. KOOSTÖÖ
   - Kuidas Te ressursside ühise kasutamise valguses hindate koostööd merenduses tegutsevate riigiasutuste vahel?
   - Milliste merenduses tegutsevate asutustega Teise asutusel on sõlmitud koostöölepingud? (PPA, merevägi või kaitsevägi, Keskkonnaamet, Muinsuskaitse…)
   - Kas koostöö mõne asutusega on olnud problemaatiline ning olete tundnud, et pigem partner pole koostööst huvitatud?
   - Millised on valdkonnad, kus peate koostööd merenduse valdkonnas teiste asutustega heaks? Näiteks koostöö oma ülesannete täitmisel, personali koolitus, laevade remont ja hooldus, ujuvvahendite või seadmete hankimine.
   - Kas praegune õigusruum hõlbustab või pigem takistab koostööd riigiasutuste vahel? Kui parema koostöö korraldamiseks tuleks muuta õigusakte, siis milliseid ja millistes valdkondades?
   - Kuidas Te hindate praegust merenduse valdkonna ülesannete jaotust Veeteede Ameti, Politsei-ja Piirivalveameti ning Kaitseväe vahel? Kas näete selles reformimise vajadust?
3. RIIGILAEVASTIK
   - Meedias on nii kaitse- kui siseminister rääkinud vajadusest reformida riigilaevastikku. Nii näiteks 12.10.2010 viibisid Siseminister Marko Pomerants ja kaitseminister Jaak Aaviksoo visiidil Kagu-Eesti piiripunktides, kus arutati sisejulgeoleku küsimusi ja omavahelise koostöö tihendamise võimalusi kriisiolukordades. Kohtumisest andis kaitseminister ülevaate TV uudistele öeldes, et koostöö mereväe ning politseilaevastiku vahel vajab parandamist ning tuleb leida võimalused kuidas kahe asutuse laevastikke tõhusamalt ja efektiivsemalt kasuta-

da, andes mõista ka nende reformimise vajalikkusest. Minister ei täpsustanud mida selle all mõeldakse… Kuidas Teie selliseid signaale tõlgendate? (http://kanal2.ee/vaatasaateid/Reporter?videoid=1154)

— Kas Teie arvates on võimalik ühendada nii politsei, Veeteede Ameti ja mereväe laevastikud üheks laevastikuks selliselt, et nad asuksid ühise juhtimise all? Kui võimalik, siis milles väljenduks sellisel juhul tõhusus? Kes sellisel juhul peaks Teie arvates seda laevastikku juhtima?
— Kuidas Te hindate võimalust jätta Veeteede Ameti laevastiku ja tema ülesanded muutmata, ent ühendada Politsei- ja Piirivalveameti ning mereväe laevastikud tuues nad ühise juhtimise alla? Milles väljenduks sellisel juhul tõhusus? Kes sellisel juhul peaks seda laevastikku juhtima?
— Laevastike ühendamisel võivad tekkida olukorrad, kus ühe ministeeriumi valitsemisalas alas asuvad laevad täidavad teatuid ülesandeid teise ministeeriumi valitsemisalalt. Milline on Teie seisukoht, kas eelarve peaks tulema selle eelarvest, kellele laevad kuuluvad, või ka nendelt ministeeriumitelt, kelle ülesandeid täiendavalt täidetakse?
— Kuidas te hindate sellise reformimise tõhusust, kus riigilaevastikud kasutavad senise 3 sadama asemel 1 või 2, ent ei asu ühise juhtimise all? Millised sadamad oleksid riigi seisukohalt perspektiivikamad?
— Kui moodustada 2 või 3 laevastiku ühendamisel Rannavalve, siis ta peaks olema kas:
    - Puhtalt tsiviilorganisatsioon
    - Paramilitaarne
    - Militaarne, ent ülesannetega sisejulgeoleku tagamisel Eesti veealadel
— Kuidas Teie arvates korraldada riigilaevastik selliselt, et see oleks tõhus ning tagatud oleksid kõikide mereliste funktsioonide täitmine, aga eriti: meresõidu ohutus, merepääste, merereostuse likvideerimine, illegaalse migratsiooni tõkestamine ning korrakaitse merealal?

Lisa 5. Intervjuu kodeerimisskeem PPA peadirektoriga

Personal	**Logistika**	**Põhiülesan-ded**	**Struktuur**	**Koostöö**	**Riiklik stra-teegia**
Palgatingi-mused	Laevade käi-gus hoidmine	Reguleeritud	Politsei	Koostöö	Integreeritud piiri-haldus
Laevastik	Laev (-ad)	Tegevus (-ed)	Terviklahen-dus	Olukord	Võimalused
Ressurss	Tugisüstee-mide tsentra-liseerimine	Politsei	Piirivalve (-osakond)	Hädaolukord	Riik
Eelarve	Tehnika	Merevägi	Organisat-siooni käima-lükkamine	Erakorraline seisukord	Arendama
Problemaati-line mehita-mine	Ressurss	Vastutus	Funktsiooni-de jaotus laevastike ühendamisel	Korrakaitse	Seadus, regu-latsioon, Hä-daolukordade seaduse muutmine
Sotsiaalsed garantiid	Fondid	Päästeamet		Informat-siooni liiku-mine	Päästeseadus
Teiste asutus-tega ühtlus-tamine	Vahendid	Korrakaitse		Vahendid	Riigilaevas-tik
Turuväärtus-test all pool	Laevastik	Võimekus		Probleem	Piir
Merel oleku aja tasusta-mine	Ressurss	Terviklahen-dus		Võimekus	Valdkonnad
Toitlustamise reguleerimi-ne	Eelarve	Operatsioo-nid		Operatsioo-nid	Probleem
Vääriline palk	Ristkasutus	Eelarve		Hooldus	Laevastik
	Hooldus	Merepääste		Kaitsejõudu-de kasutami-se printsiip	Ressurss
	Süsta sadam	Reostustõrje		Kriisiolukord	Merendus
	Hankima alla poole arves-tust	„Tuld kustu-tama“		Päästejuhtum	Reostustõrje-võimekus
	Reostustõrje-võimekus	Ülesannete jagamine merel		Kaitsejõudu-de ratsionaal-sem kasuta-mine	PPA ja Pääs-teameti vas-tusala piir
	Riiklikud investeerin-gud	Funktsiooni-de jaotus laevastike		Riigilaevas-tiku hoolduse ja remondi	Eelarvetesse panustamine

		ühendamisel		tagamine	
	Ratsionaalsus	Integreeritud piirihalduse mudel		Keeruline koostöö kait-sejõududega	
	Mereseire			Ühtse mere-pildi halda-mine	
	Eelarvetesse panustamine			PPA tegevus väheaktiivne	
	hoolduse ja remondi ta-gamine			Operatiivjuh-timiskeskus	

Lisa 6. Intervjuu kodeerimisskeem EVA peadirektoriga

Personal	**Logistika**	**Põhiülesanded**	**Struktuur**	**Koostöö**	**Riiklik strateegia**
Laevastiku osakond	Ühishanked	Ülesanded erinevad	Laevastike ühildamine	Kutsumisel	SAR ja reostustõrje kompetentsikeskus
Diplomid	Eelarve	Tsiviiltegevused	Tsiviiltegevused	Asukohainfo	Laevade alluvus
Meremeeste vanus	Sadamate seisukord	Laevad efektiivne kasutamine	Kompetents	Initsiatiiv koostööks	Panustamine eelarvesse
Komplekteeritus	Riigisadam	Lisaülesanded	Rannavalve	Koostööle-pingute puudumine	Rannavalve
Avaliku teenistuse seadus	Miinisadam, Hundipea sadam	Riigipiiri kaitsmine	Komplekteeritus	Õigusaktid	Erasektori ettevõte
Mereteenistuse seadus	Reostustõrje		Suurem laevastik	Valmisolek panustada militaar- ja sisejulgeoleku valdkonda	
	Laevade erinevus		Ametikohtade täituvus	Riigivahendid	
	Sadamad			Tihe koostöö	
	Investeeringud				
	Fondid				

Lisa 7. Intervjuu kodeerimisskeem mereväe ülemaga

Personal	**Logistika**	**Põhiülesanded**	**Struktuur**	**Koostöö**	**Riiklik strateegia**
Karjäärimudel	Elukaar	Eelarve	Juht	Ametiabi	Ametkonnapõhine lähenemine
Koolitus	Hanked	Eesmärgid	Alluvus	Ametkonnad	Areng
Koolitusasutused	Probleemid	Kaitsefunktsioonid	Merevägi	Koostöö	Kaitsefunktsioonid
Kriitiline mass	Remont ja hooldus	Laev	Optimeerimine ühendades	PPA	Merenduspädevus
Merepraktikud	Ressursside kasutamine	Oma võimaluste kaardistamine	Otsustamine	Probleemid	Ministeerium
Mereväeohvitser	Sadam	Probleemid	Probleemid	Probleemid	NATO
Personal	Seiresüsteem	Põhiülesanded	Rannavalve	Ressursside kasutamine	Optimeerimine
Probleemid	Laevastik	Reostustõrje	Struktuur	Mereakadeemia	Poliitika
Rotatsioon	Eelarve	Ressursside kasutamine	Tsiviiljuhtimine	Veeteede Amet	Sõjategevus merel
Laevajuhid		Sõjategevus mere	Ministeerium	Muinsuskaitse	Süsteem
Mehhaanikud		Võimekused	Siseministeerium	Tehnikaülikool	Tsiviiljuhtimine
Sidespetsialistid		Ülesannete jaotuse tõhusus	Kaitseministeerium	Äriühingud	Valdkonnapõhine lähenemine
SAR spetsialistid		Pädevus	Võim	Töögrupp	Võimekused
Merereostuse spetsialistid					Õigusruum
Inimesed					Ülesannete jaotuse tõhusus
Pädevus					Merenduskspertiis

Lisa 8. Intervjuu kodeerimisskeem PPA peadirektori asetäitjaga piirivalve alal

Personal	**Logistika**	**Põhiülesanded**	**Struktuur**	**Koostöö**	**Riiklik strateegia**
Laevade komplekteerimine	Laevade tehniline erinevus	Merepiiri valvamine	Riigilaevastik	Ristkasutus	Rahvusvaheline koostöö
Värbamine	Remont- ja hooldus	Preventiivne tegevus	Atraktiivne	Kutsungitele mittevastamine	Üks funktsioon mitme ministeeriumi täita
Atraktiivsed töötingimused	Laevade vanus	Pilsiveed	Ressursse kokku hoidev	Samas kohas nii mereväe kui piirivalvelaev	Teiste ministeeriumite panustamine eelarvesse
Taustakontroll	Remondivajadus	Laevade arvu vähendamine	Rahvusvaheline koostöö	Reostustõrje õppuse kulu	
Avaliku teenistuse seadus	Eelarve	Merepääste	Rannavalve	Lennuvahendid	
Politseiametnikud	Ekspluatatsioonikulu	Reostustõrje	Mereseirevõimekus		
Kõrgendatud isikuomadused	Teiste ministeeriumite panustamine eelarvesse	Mereseire	Lisaraha		
Eelnev karistus			Tõhususe mõõtmine		
Võrdne kohtlemine			EVA erinevus		
Sotsiaalsed garantiid					

Lisa 9. Intervjuu kodeerimisskeem Eesti Mereakadeemia rektoriga

Ressursid	**Funktsioonid**	**Riiklik strateegia**	**Rahvusvaheline mereõigus**
Laev	Merevägi	Merekeskkond	Merekeskkond
Võimekus	Terrorism	Reostus	Mereõiguse
Eelarve	Piirivalve	Eesti	Litsents
Raha	Politsei	Alhambra	Konventsioon
Korjekulud	Juurdlus; menetlus	Fond	Laevaomanik
Dokumenteerimine	Keskkonnainspektsioon	Sõjaline	Alusetu kinnipidamine
Laevastikud	Preventiivsed abinõud	Nafta	Sõjaline
Sõjalaevad	Patrullimine	Seadus	Naftareostus
Ohvitser	Merereostuse tõrje	Juurdlus	Ratifitseerima
Ametite spetsialistid	Narkootikumide vedu	Karistus	Reederi kahjunõue
Riigilaev	Toll	Kompenseerima	Kindlustaja
Piirivalvelaev	Terrorismivastane	Riigikogu; ratifitseerima	
Divisjon	Rannavalve	Saastetasu	
	Piraatlus	Erivöönd; külgvöönd; kontrollivöönd	
		Majandusvöönd	