

Sisekaitseakadeemia

Piirivalvekolledž

Kalle Dammann

BK050

**VEESÕIDUKITE PIIRIKONTROLLI EFEKTIIVSUS
MEREPIIRIL JA KVALITEEDI TÕSTMISE VÕIMALUSED**

Lõputöö

Juhendaja:
Viljar Kärk

Tallinn 2008

ANNOTATSIOON

Kolledž : Piirivalvekolledž	Kuu ja aasta: 05.2008
Töö pealkiri: Veesõidukite piirikontrolli efektiivsus merepiiril ja kvaliteedi tõstmise võimalused	
Töö autor: Kalle Dammann	allkiri:
<p>Käesolev lõputöö on koostatud eesti keeles, mille maht on 37 A4 lehte.</p> <p>Töö läbivaks märksõnaks on sadama piiripunktide töökorraldusega seonduv probleemistik. Euroopa Liiduga liitumisel töötas Piirivalveamet välja ja rakendas juhendmaterjali, mis pidi Eesti piirikontrollialas tegevuse viima vastavusse Schengeni piirikontrolli põhimõtetega. Kuna nüüdseks on Eesti liitunud täielikult Schengeni õigusruumiga, siis oli tekkinud reaalne vajadus analüüsida teenistusjuhendite toimimist ja väljakujunenud piiripunktide töökorraldust. Vajalik oli välja selgitada probleemistik, mis kaasneb õigusruumis toimuvate muudatustega. Tuginedes 2007 aasta statistilistele näitajatele tekkis vajadus jõuda selgusele, miks on sadama piiripunktide tulemuslikkus rikkumiste tuvastamisel oluliselt väiksem kui maismaa piiripunktides.</p> <p>Tegemist on teoreetilise uuringuga, mille käigus jõudis uuringu läbiviija järeldusele, et lahendamist vajavad eelkõige küsimused, mis on seotud piiripunktide järjepideva töökorralduse täiustamisega. Oluline on täpsustada juriidilised alused piiripunkti tegevuseks ning arenguks ja rakendada nendes ajakohast töökorraldust. Määrata kindlaks siduvad tegevused ja aktiveerida koostöö allüksuste vahel.</p> <p>Uuringu käigus ei tuvastatud otseseid põhjusi väikese tuvastatud rikkumiste arvu ja piirikontrolli halvavate tegurite vahel. Kuid lähtudes, et puudulikult reguleeritud piirikontrolli korraldavaid tegevusi esines igas piirikontrolli mõjutavas valdkonnas, siis koostaja leiab, et seos on olemas ja uuringus püstitatud ülesanne sai täidetud. Koostaja poolt on antud igale tuvastatud probleemile ka soovitusel nende lahendamiseks.</p> <p>Uurimustöö uudsus ja aktuaalsus seisneb selles, et teadvustada olukorda sadama piiripunktides. Uurimustöö tulemuste põhjal saab anda soovitusi teenistuse parendamiseks.</p>	
Võtmesõnad : Teenistuse korraldamine piiripunktides	
Keywords :	
Säilitamise koht: Piirivalvekolledž	
Kaitsmisele lubatud:	
Juhendaja: Viljar Kärk	allkiri:

SISUKORD

MÕISTED.....	4
SISSEJUHATUS.....	6
1. Sadama piiripunktide infrastruktuur ja selle kujunemine	9
2. Sadama piiripunkti töökorraldus.....	12
3. Sadama piiripunkti sisene töökorraldus ja ülesanded	13
3.1. Mitmetasandiline isikute (dokumentide) piirikontroll.....	18
3.2. Mitmetasandiline väärtegade ja kuritegude menetlemine.....	19
3.3. Laevade läbivaatus.....	20
3.4. Mitmetasandiline sõidukite piirikontroll.....	20
4. Sadama piiripunktide tehniline varustatus.....	22
5. Teabevahetus ja koostöö piirikontrolli tagamise.....	25
6. Veesõidukite piirikontrolli kvaliteedi tõstmise võimalused.....	28
KOKKUVÕTE.....	34
SUMMARY.....	36
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	38
LISA 1.....	40
LISA 2.....	41
LISA 3.....	42
LISA 4.....	44

MÕISTED

ESMAVORMISUSE KAI - sildumiskoht kus teostatakse kolmandast riigist saabunud väikelaeva piirikontrolli.

ISIKUTE KONTROLL - kontroll ei sisalda mitte ainult esitatud reisdokumentide ja muude riiki sisenemise, viibimise ja lahkumise tingimuste kontrolli, vaid samuti ka kontrolli avastamiseks ja tõkestamiseks ohte Schengeni riikide riiklikule julgeolekule ja avalikule korrale.

KOLMAS RIIK - riik, kes ei ole lepinguosaline.

LAEV - on liikur- või teisaldatav ujuvvahend kogupikkusega 24 või enam meetrit. Laevana käsitatakse ka ujuvvahendit kogupikkusega alla 24 meetri, kui seda kasutatakse majandustegevuseks või kutsetööks.

LAEVAAGENT - tähendab isikut või ettevõtjat, kes esindab laevaomanikku kohapeal kõikides küsimustes, mis puudutavad laevaomaniku kohustusi laeva administreerimisel. Agenteerimine – laevade teenindamine sadamas; seisneb laevade sisse-ja väljaklaarimises, laadimise ja lossimise korraldamises, lõivude tasumises, prahiraha kasseerimises jm. Agenteerimisega tegelevad erifirmad, kelle esindajaid nimetatakse mereagentideks ehk agentideks, neid tasustatakse tariifi- või agendilepingu alusel.

LAVAPERE LIIKMED ehk MEREMEHED - on isikuid, kelle nimed on kantud meeskonna nimekirja ning kes on palgatud vahetult teenistusse otseselt laevandusega seotud veesõiduki pardal.

MERELIIKLUS - tähendab äriistel eesmärkidel teostatavat laevaliiklust kahe või enama sadama või sildumiskoha vahel, väljaarvatud regulaarne parvlaevaliiklus, lõbureisid merel, rannaäärne kalapüük ja transport sisemaa veekogudel.

PIIRIKONTROLL - kontroll, mida teostatakse ametlikes piiripunktides isikute ja nende poolt kasutatavate transpordivahendite suhtes (k.a liiklusjärelvalve). Erandina on võimalikud piirikontrolli rakendamised isikute suhtes väljaspool piiripunkti kas kindlas riigipiiri kohas või piiripunktis, kui piiripunkt on piiriületuseks suletud. Sama tegevuse all mõeldakse teiste kohustuste täitmist, mis tulenevad siseriiklikust seadusandlusest ja mille täitmine on seotud siseriikliku õiguskorra tagamisega.

PIIRIPUNKT - koht, mille kaudu pädevad asutused on lubanud ületada riigipiiri.

SIS - Schengeni Infosüsteem.

TOIMKOND - on teenistuslikeks ülesanneteks koostatud ja vastava väljaõppe saanud isikute grupp, mis koosneb vähemalt kahest piirivalveametnikust ning kellest üks on määratud toimkonna vanemaks.

VARJUPAIGATAOTLUS - taotlus, mille välismaalane on esitanud kirjalikult, suuliselt või muul viisil lepinguosalise riigipiiril.

VÄIKELAEV (lõbusõidulaev) -käesoleva juhendi tähenduses on ujuvvahend kogupikkusega 2,5–24 meetrit, välja arvatud veesõidukid kogupikkusega 12 - 24 meetrit, mida kasutatakse majandustegevuseks või kutsetöök või koolituseks (välja arvatud väikelaevajuhtide väljaõpe) või riigihaldusülesannete täitmiseks, sõltumata registrikuuluvusest. Väikelaevana ei käsitleta võistlusspordiks ja treeninguteks kasutatavat spordialaliidu poolt vastavalt märgistatud veesõidukit (näiteks jetti, purjelaud, purjejaht, võistluspurjekas ja muu selline), tuule või lihaste jõul liikuvat veesõidukit kogupikkusega kuni 4 meetrit ja primitiivse konstruktsiooniga veesõidukit (näiteks ruhi, ruup, lodi ja muu selline), samuti erikonstruktsiooniga veesõidukit.

VÄLISMAALANE - isik, kes ei ole Euroopa Ühenduste liikmesriigi kodanik.

VÄLISMAALANE, KELLELE ON KEHTESTATUD SISSESÕIDUKEELD - välismaalane, kellele on vastavalt siseriikliku seadusandluse raames kohaldatud sissesõidukeeld.

VÄLISPIIRID - lepinguosaliste maismaa- ja merepiirid ning nende lennujaamad ja sadamad niivõrd, kuivõrd need ei ole sisepiirid.

SISSEJUHTUS

Euroopa Liidu ja Eesti ühinemisakti allkirjastamisega võttis riik kohustuse järgida välispiiride ületamist käsitlevad sätted, sisepiiride ületamist kajastavad sätted meile ei laiene. Lähtudes eeltoodust oluliselt suuri muutusi piirikontrollis peale 01.05.2004.a ei toimunud. Piirikontroll toimus jätkuvalt 65 piiripunktis, millest 12 jäid tulevasele sisepiirile ehk Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi vahelisele piirile. Kontrollis muutus mõningal määral piirikontrolli maht EL kodanike, Euroopa Majandusühenduse liikmesriikide kodanike ja Šveitsi Konföderatsiooni (edaspidi EL) kodanike suhtes. Kuna Eesti on poliitilisel tasemel vastu võetud otsuse, siis liitusime alates 21.12.2007 aasta Schengeni viisaruumiga. Schengeni viisaruumi üheks eesmärgiks on võimaldada inimeste ja kaupade vaba liikumine liikmesriikide piires. Selle realiseerimiseks kaotati sisepiiridel piirikontroll. Kontrolli kaotamisest tingitud riskide maandamiseks on Schengeni lepingus ette nähtud mitmeid meetmeid. Üheks selliseks kohustuslikuks meetmeks ja liitumise eelduseks oli Schengeni Infosüsteemi rakendamine.

Käesoleval ajal toimub kontroll kooskõlas ühtsete Schengeni piirikontrolli põhimõtetega siseriikliku õiguspädevuse ja siseriiklike õigusaktide raames ning võttes arvesse kõigi lepinguosaliste huve lepinguosaliste territooriumil. Käesolevaks ajaks on Eesti piiripunktide töökorraldus viidud vastavusse Schengeni välispiiri nõuetega ja on lõpetatud piirikontroll sisepiiridel. Samas on rida valdkondi, mille muutmine ja tegevuse täpsustamine seisab veel ees, näiteks piiripunktide töökorraldus ja ühtsetel põhimõtetel toimiva mitmetasandilise piirikontrolli rakendamine sadama piiripunktides.

Sisepiiril kontrolli lõpetamisel taandusime isikute õigusteadlikkusele ja -kuulekusele. Oluliselt vähenesid võimalused välistada ebasoovitavate isikute riiki saabumine ja tuvastada ning kinni pidada tagaotsitavateks kuulutatud isikuid. Keerukas on pidada arvestust EL kodanike ja välismaalaste riigis viibimise aja osas. Uutes tingimustes on piirivalve tegevus eelkõige suunatud EL välispiirile, kus on 53 piiripunkti¹ (39 sadamates, 7 lennujaamades, 2 raudteel ja

¹ Rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktid. Vabariigi Valitsuse määrus nr 205 25.06.2002.- RT I 2002, 54, 343, RT I 2006, 19, 153.

5 maanteel). Samas peavad tõhustama oma tegevust ning omavahelist koostööd kõik riiklikku järelevalvet teostavad ametkonnad (Piirivalveamet, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, Politseiamet, Tolliamet,). Kindlasti ei ole vähemoluline koostöö ja infovahetus teiste EL liikmesriikidega. Ühtse taseme saavutamiseks on vajalik kogemuste vahetamine teiste liikmesriikide piirivalvetega või ametkondadega, kes piirikontrolli teostavad. Kõiki eesseisvaid ülesandeid, mis piirivalvet ees ootavad ei ole võimalik paraku ette näha, mistõttu igati olulisem on tagada asutuse suutlikkus, mis võimaldaks operatiivselt lahendada meile pandavaid ülesandeid. Sellises muutlikus keskkonnas on oluline keskenduda piirikontrolli jätkupidevusele.

Euroopa Liiduga liitumisel töötas Piirivalveamet välja ja rakendas juhendmaterjali, mis on vastavuses Schengeni piirikontrolli põhimõtetega. Rakendamata jäi osa, mis käsitles sisepiiride valvet. Kuna tänaseks on Eesti täielikult liitunud Schengeni õigusruumiga, siis on tekkinud reaalne vajadus analüüsida teenistusjuhendite toimimist ja otstarbekust. Vajalik on välja selgitada merepiiril piirikontrolli pärssiv probleemistik, mis kaasnes õigusruumis ja piirivalve struktuuris toimunud muudatustega.

Tänaseks on erilise tähelepanu osaliseks saanud Eesti Vabariigi ja Vene Föderatsiooni vahelisel piiril asetsevad piiripunktid, ning täielikult on unustatud suurem osa 39 piiripunktist, mis asuvad meresadamates. Siinjuures on huvitav fakt, et suur osa Eestit külastavatest laevadest saabuvad või suunduvad kolmanda riigi sadamasse, ehk S-Peterburgi. Samas kui lähtuda tulemuslikkusest karistuste määramisel (lisa1), siis on see kindlasti põhjendatud, sest 2007 aastal tuvastati kokku 711 rikkumist, millest menetleti 65% Kirde Piirivalvepiirkonnas (lisa 2 joonis 1), 27% Kagu Piirivalvepiirkonnas (lisa 2 joonis 2), 6% Põhja Piirivalvepiirkonnas (lisa 2 joonis 3) ja 2% Lääne Piirivalvepiirkonnas (lisa 2 joonis 4) ja tuginedes PVA 2007 aasta kokkuvõttele 65% rikkumistest menetleti Kirde piirivalvepiirkonnas.²

Kui vaadelda eeltoodud statistikat, siis paratamatult tekib küsimus, millest tulevad sellised erinevused. Kas tõesti rikkumised on ainult Idapiiril ja merepiiril oma eripära, asukoha tõttu

² Piirivalve 2007. aasta tegevuse kokkuvõte Piirivalveameti peadirektori 27.03.2008 käskkiri nr 81.

neid ei esine või meie ametnikud lihtsalt on ebapädevad ja ei suuda neid tuvastada. Kuna statistiliste näitajate põhjal ei ole võimalik ühest selgitust leida, siis on oluline analüüsida tegevusi ja kontrollida vajalike õigusaktide ning sellise varustuse olemasolu mis mõjutavad piirikontrolli merepiiril. Uurimuse käigus kuulub analüüsimisele piiripunkti kui piiriületus koha töökorraldus, piiripunkti sisene töökorraldus, teabevahetus ning koostöö toimumine allüksuste vahel ja kontrollitakse piiripunktide tehnilist varustatust. Vajalik on selgitada välja, kas tegevused on efektiivsed ja millised on piirikontrolli tõhustamise võimalused.

1. SADAMA PIIRIPUNKTIDE INFRASTRUKTUUR JA SELLE KUJUNEMINE

Vabariigi Valitsuse 25.06.2002. aasta määrusega nr 205 Rahvusvaheliseks liicluseks avatud piiripunktid on kindlaks määratud sadamad, kus asuvad rahvusvaheliseks liicluseks avatud piiripunktid. Sadamaseaduse ja selle alusel välja antud õigusaktidega on kehtestatud sadama laevaliicluseks ja rahvusvaheliseks laevaliicluseks avamise kord. Kehtestatud korra kohaselt avab sadama laevaliicluseks riiklik komisjon, mis koosneb eraldiseisvate pädevate asutuste spetsialistidest. Nimetatud komisjoni ülesandeks on enne sadama kasutamisloa andmist kontrollida, kas sadam vastab õigusaktidega kehtestatud normidele. Kui komisjon peale kontrollimist tunnistab sadama nõuetele vastavaks, vormistatakse sadamale sadama pass ja loetakse avatuks laevaliicluseks või rahvusvaheliseks laevaliicluseks. Siinjuures on oluline, et sadama avamise komisjon saab juhtida sadama valdaja tähelepanu puudustele piiripunkti infrastruktuuris ja selle mitteametamine võib saada takistuseks sadama passistamisel. Kuna sadamaid mitmekordselt ei avata, siis kindlasti on see ühekordne lahendus ja toimib ainult sadama või selle osa esmaavamisel.

Kuna riigis oli vaja rakendada ühtseid põhimõtteid sadamate avamisel, siis pidid tähtajaliselt vastava kontrolli läbima ka juba tegutsevad sadamad. Samas on läbi saanud seadusega kindlaks määratud tähtaeg sadama passide taotlemiseks ja vormistamiseks³. Paraku oli rõhuv enamus Eesti sadamaist tähtajaks 01.01.2001 endiselt passita (sadamate passistamine toimus terve 2001 ja 2002 aasta jooksul). Pool aastat enne sadama passistamise tähtaja lõppu 17.07.2001 anti välja Vabariigi Valitsuse määruse nr 240 Rahvusvaheliseks liicluseks avatud piiripunktid ning piirivalve poolt läbiviidavad tolliformaalsused, mille loetelus olid sees ka passistamata sadamate andmed. Õigusakti koostamisel oldi seisukohal, et passistamata sadamates piirikontrolli lõpetamine halvab Eesti Vabariigi majandustegevust.

Umbes 10 aasta vältel on sadamate valdajatel olnud piisavalt võimalusi oma tegevuse vastavusse viimiseks õigusaktides kehtestatud normidele, mida on ka enamuse sadamate osas

³ Sadamaseadus § 20 lg 2. 22.10.1997.- RT I 1997, 77, 1315, RT I 2005, 31, 229.

tehtud. Paraku pakub piirivalve tänaseni piirikontrolliteenust reas sadamates, millel puudub pass või mis ei ole muul põhjusel ametlikult avatud rahvusvaheliseks liikluseks ja ei oma õigust sadamateenuste osutamiseks. Siinjuures vajab märkimist, et piirivalve osutades piirikontrolli teenust passistamata sadamas, soodustab oma tegevusega sadama valdaja poolset teadlikku õigusnormide eiramist. Kuna nimetatud sadamate vastavust kehtestatud nõuetele (sh ohutusnõuetele) ei ole kontrollitud, seame ohtu seal piirikontrolli teostavad piirivalvurid. Sellistes sadamates puudub reeglina ka nõuetekohane infrastruktuur ja tingimused piirikontrolli teostamiseks. Paraku saab lõpetada piirikontrolli teenuse osutamist ainult piiripunkti sulgemisel, milleks on vajalik muuta Vabariigi Valitsuse määrust 25.06.2002 nr 205 Rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktid. Piirivalveamet on küll antud probleemile korduvalt tähelepanu juhtinud, kuid konkreetset tegevust piiripunkti sulgemiseks ei ole algatatud. Seoses Schengeni hindamisega 2006 aastal olukord suuremates piiripunktides paranes. Ehitati välja vajalikud piirikontrolli rajatised. Samas tuginedes möödunud praktikale ei ole selline tegevus järjepidev, vaid ühekordne tegevus. Antud juhul löi soodsad tingimused piiripunktide arendamiseks ja väljaehitamiseks Siseministeeriumi sekkumine seoses eelseisva Eesti välispiiride hindamisega.

Seoses Schengeni õigusruumiga liitumisega on muutunud väikelaevade piirikontrolli põhimõtted⁴, mille kohaselt üldjuhul ei teostata kontrolli piiril liikmesriigis asuvast sadamast saabuva või liikmesriigis asuvasse sadamasse väljuvatel lõbusõidulaevadel (edaspidi väikelaevad) viibivate isikute suhtes. Lisaks eeltoodule võivad väikelaevad siseneda sadamasse, mis ei ole piiripunkt. Siinjuures on täpsustatud, et ebaseadusliku sisserände riskide hinnangu alusel siiski võib teostada isikute kontrolli ja/või väikelaevade füüsilist läbivaatust, eelkõige juhul, kui kolmanda riigi rannajoon on vahetus läheduses. Siiski on üheselt selge, et tegemist ei ole merepiiril piirikontrolli lõpetamisega, vaid pigem vastupidi. Piirivalvele on antud suuremad volitused teostada väikelaevade kontrolli kogu ranniku ulatuses olenemata sellest, millisest riigist väikelaev saabus. Samas ei ole piirikontroll jäigalt seotud enam piiripunkti territooriumiga, vaid see hõlmab kogu rannikuala.

⁴ Schengeni piirieskirjad , 15.03.2006.

Kuna Schengeni tingimustes väikelaevadele liikmesriigist saabudes või sinna suundudes piirikontrolli üldjuhul ei tehta, siis on küsitav, milleks sellises hulgas väikelaevade piirikontrolliks ettenähtud piiripunkte. Siin ei tohi unustada, et väikelaevade piirikontrolliks on siiski piiripunktid vajalikud juhaks kui nad suunduvad või saabuavad kolmandast riigist ning olukorras, kus Eesti taastab ajutiselt piirikontrolli sisepiiridel.

2. SADAMA PIIRIPUNKTI TÖÖKORRALDUS

Riigipiiri seaduse paragrahvi 8 lõike 3 alusel on välja antud Vabariigi Valitsuse 10. 07.1995 määrus nr 259 Piiripunktide töökorralduse täiustamine. Nimetatud määrusega on pandud Piirivalveametile ning piiripunktide ülematele vastutus piiripunktide üldise töökorralduse tagamise, sealhulgas piiriületamisega seonduva piiri-, tolli- ja muu kontrolli koordineerimise üle. Kehtestatud on, et piiripunkti töökorralduse eeskirja kehtestab piiripunkti ülem kooskõlastatult vastavate ametkondade volitatud esindajatega ning see on kohustuslik piiripunktis kontrolli teostavatele ametkondadele ja asutustele, samuti muid tööülesandeid täitvatele isikutele (Liikluskindlustuse Fond, rahavahetuspunkt jne.). Õigusaktis on lühidalt märgitud, mida see võiks kajastada ja kelle pädevuses on eriarvamuste korral küsimuste lahendamine.⁵

Eeltoodust lähtuvalt on selge, et sadama piiripunkti töökorraldust peab reguleerima dokument, mille koostab piiripunkti ülem ja seda nimetatakse piiripunkti töökorralduse eeskirjas. Sisuliselt on Piiripunkti töökorralduse eeskiri üks olulisemaid piiripunkti dokumente. Piiripunkti töökorralduse eeskiri korraldab tegevust ja suhteid piiripunkti territooriumil teenistuskohustusi täitvate ametiasutuste ning firmade vahel, kuid ei reguleeri firmade ja ametkondade sisest töökorraldust. Nimetatud eeskiri ei piira ametkondade tegevusi, mis on vajalikud teostada piiripunktis ja tulenevad neile õigusaktidega pandud kohustustest. Fimade tegevust võib piirata niivõrd, kui nende tegevus on takistuseks riigi järelvalveorganitele oma teenistusülesannete täitmisel. Paraku enamuse piiripunktide töökorralduse eeskirjadest on kasutatud, sest nad ei kajasta ega reguleeri piisavalt piiripunktide tegevust. Sisuliselt on nad koostatud sellepärast, et see on nõutud. Enamuses sadama piiripunktides on nad koostatud viis kuni kuus aastat tagasi (lisa 3) ja ei kajasta aastate jooksul toimunud piiripunkti tehnoloogilise protsessi muutusi. Piiripunkti töökorralduse puudumine või selle vananemine tekitab eelkõige pingeid ametkondade tegevuses.

⁵ Piiripunktide töökorralduse täiustamine. Vabariigi Valitsuse määrus nr 259, 10.07.1995. RTI, 24.07.1995, 61, 1030.

3. SADAMA PIIRIPUNKTI SISENE TÖÖKORRALDUS JA ÜLESANDED

Sadama piiripunktide sisese töökorralduse kujunemise alguseks tuleb lugeda 01.11.1991 aasta, kui Eesti piirivalve alustas reisilaevade kontrollimist Tallinna Reisisadama piiripunktis. 1992 aasta teisel poolel rakendati piirikontrolli ka teistes suurmates sadamates. Kuna kontrolli teostati esialgselt üheaegselt vene piirivalvega, siis rakendati ka nende poolt kasutatavaid piirikontrolli põhimõtteid ja töökorraldust. Igale piiripunktile määrati ülem, kes omamata praktilisi kogemusi, lähtus meelevaldsetest õigusaktide tõlgendustest ja tagas omanäolise piiripunkti sisese töökorralduse. Aastate vältel lisandus ülesandeid ja laienes piirivalve tegevusvaldkond, kuid esimene praktiliste kogemuste põhjal koostatud tegevusjuhend kinnitati alles 2004 aastal. Kuni 2005 aastani sisulisi muutusi sadama piiripunktide siseses töökorralduses ei ole toimunud. Alates 2005 aastast algasid piirivalvepiirkondade struktuurimuutused ja enamus sadama piiripunktide allutati kordonitele. Erandiks on Tallinna Piiripunkt, mille isikkoosseis teostab piirikontrolli Vanasadamas, Tallinna lennujaamas ja Linnahalli helikopteriterminalis. Kuna struktuurimuudatused end õigustasid, siis fikseeriti see ka selliselt piirivalvepiirkondade tegevust reguleerivates dokumentides ja Piirivalve merekontseptsioonis.

Piirivalve merekontseptsiooni kohaselt on kordonite ülesandeks kontrolli teostamine piiripunktides, patrull- ja vaatlustegevus piiripunktide vahelisel alal ning mobiilsete üksuste reageerimisvalmis hoidmine. Samas on öeldud, et kordonite koosseisu kuuluvad teenistuskohad sadamapiiripunktides ja kiirpaatide baseerumiskohtades. Teenistuskohas peavad olema töö- ja olmetingimused 4 (nelja) piirivalvuri jaoks. Piirivalve teenistuseks vajalikud ruumid annab sadama valdaja. Kohtades, kus sadama valdaja ei suuda piirivalvele ruume tagada, suletakse piiripunkt või kui selle olemasolu antud kohas on oluline, ehitab vajalikud ruumid piirivalve. Oluline on, et teenistuskohas oleks kiirpaadi hoidmise koht.⁶ Sobivad kordonite ja teenistuskohade asukohad Piirivalve Merekontseptsioon määratletud (lisa 4).

⁶ Piirivalve Merekontseptsioon, siseministri 02.03.2007 käskkiri nr 29.

Sisuliselt kaotati ära piiripunktid kui allüksused ja koos sellega ka piiripunkti ülema ametikohad. Seoses eeltooduga tekkis keerukas juriidiline olukord, kus puudub isik, kellele on antud õigus ja pandud vastutus piiripunkti töö korraldamise eest. Tegelikult esineb juhtumeid, kus kordonite ülemad ei oma piisavaid piirikontrollialaseid teadmisi ja peavad seda rutiinseks ebaoluliseks tegevuseks. Samas peavad nad olulisemaks ja panevad suuremat rõhku merepiiri valvamisele, päästetöödele ning kalakaitsesele. Piiripunkti ülema ametikoha kaotamise järel korraldavad üldjuhul piirikontrolli protsessi allohvitserid, kelle vastavad kogemused puuduvad. Muret tekitab asjaolu, et paljud neist tõlgendavad mereliiklust käsitlevaid õigusnorme meelevaldselt ja ei ole tutvunud ühtsete piirikontrolli juhenditega. Samas ei toimu ka süstemaatilist piirikontrollialast täiendkoolitust allüksustes. Käesolevaks ajaks oleme jõudnud olukorrani, kus kontrolörid pealiskaudsuse või teadmiste puudumise tõttu ei kontrolli põhjalikult dokumente ja kui isegi on midagi ebaselget, siis reeglina ei fikseeri seda.

Piiripunktides, kus otsuseid võtavad vastu pädevad vahetuse või kordoni ülemad on samuti probleeme. Välja on kujunenud olukord, kus laevakontrolli toimikond puudulike teadmiste ja otsustusvõime puudumise tõttu suunab oma või eksperdi pädevusse kuuluvad küsimused lahendamiseks ja otsustamiseks vahetuse või kordoni (piiripunkti) ülemale. Lähtudes neile pandud ülesannete hulgast jääb igasse juhtumisse süvenemiseks vähe aega. Probleemiks on ka nende mittetäielikud teadmised erinevates valdkondades nagu dokumentide tundmine, menetlemine jmt. Koolitusi küll saadakse, kuid vähese praktika tõttu ununevad teadmised üsna pea. Otsuseid võetakse tihti vastu ka liiga kergekäeliselt ja hilisemal süvenemisel osutuvad need valedeks. Probleemiks on ka asjaolu, et reeglina puuduvad piirivalvepiirkondades isikud, kellelt vajadusel oleks võimalik nõu küsida. Olukorda mõjutab eelkõige fakt, et peale põhiülesannete on piirivalvel kohustus täita erinevate õigusaktide alusel täiendavaid ülesandeid ja toiminguid. Ülesannete andmisel on lähtutud otstarbekusest, sest ei ole mõistlik piiripunkte komplekteerida kõikide ametkondade esindajatega (politsei, toll, veterinaarkontroll, taimetoodangu inspeksioon jne).

Kontrolli liigid, ülesanded ja toimingud ei ole kõikides piiripunktides täpselt ühesugused ja sõltuvad piiripunkti asukohast ja piiripunkti läbivate transpordivahendite liikidest. Ülesanded jagunevad põhiülesanneteks ja Täiendavateks ülesanneteks.

Põhiülesanded:

- isikute piirikontroll (Piirivalveseadus, Riigipiiri seadus, Euroopa Liidu kodaniku seadus, Välismaalaste seadus, Isikut tõendavate dokumentide seadus, Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus);
- sõidukite piirikontroll ja liiklusjärelvalve;
- kaupade piirikontroll;
- veesõidukite ja lennukite piirikontroll;
- päästetööde teostamine.

Täiendavad ülesanded ja toimingud:

- viisade väljastamine;
- isikute/sõidukite tagasisaatmine;
- väljasaatmise korraldamine ja tagasisaadetavate vastuvõtmine;
- varjupaigataotluste menetlemine;
- isikute tuvastamine;
- süütegude menetlemine.

Tuginedes eeltoodule on piiripunktid kordonite koosseisus, mis majanduslikult ja tööaja planeerimise poolest end õigustas, kuid piirikontrollis paremaid tulemusi see kaasa ei toonud. Töö koostaja on seisukohal, et piiripunktide sisese töökorralduse ühtlustamiseks ja tulemuste parandamiseks on vaja rakendada mitmetasandilist piirikontrolli. Mitmetasandilise piirikontrolli termin on tuttav, kuid rakendatud seda sisuliselt mere piirivalvepiirkondades ei ole.

Mitmetasandilise piirikontrolli rakendamisel ja spetsialiseerumisel on oluline määratleda eelkõige selle eesmärk. Selle rakendamisel ja spetsialiseerumisel tuleb arvestada piiripunkti liiki ja millist piirikontrolli tehnoloogiat seal kasutatakse. Põhiliselt seavad just need näitajad meile piirangud mitmetasandilise kontrolli rakendamisel. Mitmetasandilise piirikontrolli

rakendamise metoodikat käsitletakse Piirikontrolli juhendi A-osas. Piirikontrolli üldised tingimused.

Piirikontrollialase tegevuse paremaks korraldamiseks kasutatakse piiripunktides kaheastmelist piirikontrolli korraldust. Üldjuhul on vajalik tagada efektiivne esimese astme piirikontroll teenistuskohdades, kus teatud ajahetkedel on aktiivne isikute/reisijate piiriülene liiklus. Piirikontrolli astmelise tegevuse eesmärk on tagada sujuv ja pidevalt toimiv piirikontroll ning piirikontrolli teostava piirivalveametniku kahtluse korral on tagatud pidev võimalus isiku/reisija/sõiduki suunamiseks järgmise astme kontrolli. Astmelise kontrolli korralduse juures on oluline, et tegevus toimub organiseeritult ja eksisteeriks alaline võimalus rakendada kõrgema astme kontrolli piirivalveametnike poolt, kelle käsutuses on vastavad tehnilised vahendid ja nende ettevalmistus võimaldab viia läbi vajalikke toiminguid. Astmelise piirikontrolli eesmärgi saavutamise eeldab teatavat spetsialiseerumist ja ka lisäülesannete olemasolu vältimist, mis pärsivad põhieesmärgi täitmist. Piirikontrolli astmelise kontrolli korraldamist, mille eesmärgiks on eraldiseisev esimese ja ka teise astme kontroll, on otstarbekas kohaldada paiksetes teenistuskohdades. Teenistuslikes allüksustes, mille koosseisust varustatakse näiteks mitmeid teenistukohti (sadamad), on mõeldav valmistada ette (koostada sama allüksuse baasil) kindlad piirivalveametnikud, kes omavad väljaõpet ja suudavad kasutada teise astme kontrollitehnikat ning omavad ka vastavaid kasutajakontosid, et teostada päringuid erinevatest andmekogudest.⁷

Olenemata sellest, et mitmetasandiline piirikontroll on piirikontrollijuhendites käsitletud, ei ole piirivalvepiirkondades ja kordonites kõikjal seda rakendunud. Paraku on selle tulemusena tekkinud probleemide jada Schengeni infosüsteemi rakendamisel. Nimelt on piirivalve tegevused ja protsessi kirjeldused Schengeni infosüsteemi SIS tabamuse korral ühtselt määratletud⁸:

Artikkel 95, tagaotsitavad isikud tabamuse korral või kui kontrolör (I aste) ei suuda selgusele jõuda, kas tegemist on täpselt selle isikuga keda on tagaotsitavaks kuulutatud, suunatakse isik

⁷ Piirikontrolli üldised tingimused piirikontrolli juhend A-osa punkt 3.1 Piirivalveameti peadirektori 20.06.2006 käskkiri nr 270.

⁸ Schengeni infosüsteemi käsiraamat, Keskkriminaalpolitsei 2007.

täiendavasse kontrolli (II aste). II aste tuvastab isiku täiendava kontrolli käigus ja informeerib tabamuse korral SIRENE keskust. PP teostatakse isiku/asjade läbivaatus ja koostatakse isiku kinnipidamise protokoll (KrMS §217 alusel) ja isik toimetatakse politsei arestimajja ja informeeritakse sellest SIRENE keskust.

Artikkel 96, sissesõidu keelud tabamuse korral või kui kontrolör (I aste) ei suuda selgusele jõuda kas tegemist on täpselt selle isikuga, kelle osas on kehtestatud sissesõidukeeld, suunatakse isik täiendavasse kontrolli (II aste). II aste tuvastab isiku täiendava kontrolli käigus ja tabamuse korral vormistab piirilt tagasisaatmise otsuse informeerides tagasisaatmise elluviimisest ja ajast SIRENE keskust.

Artikkel 97, kadunud isikud tabamuse korral või kui kontrolör (I aste) ei suuda selgusele jõuda kas tegemist on täpselt selle isikuga kelle osas on kehtestatud sissesõidukeeld, suunatakse isik täiendavasse kontrolli (II aste). II aste tuvastab isiku täiendava kontrolli käigus ja tabamuse korral informeerib SIRENE keskust ja lähtub SIRENE keskuselt saadud ning SIS andmekogus olevast informatsioonist.

Artikkel 98, kohtukutsed tabamuse korral või kui kontrolör (I aste) ei suuda selgusele jõuda kas tegemist on täpselt selle isikuga kellele on vaja üle anda kohtukutse, suunatakse isik täiendavasse kontrolli (II aste). II aste selgitab välja isiku elukoha ja edastab selle SIRENE keskusele.

Artikkel 99, tagaotsitavad isikud ja objektid, mida tuleb varjatult jälgida või teostada erikontrolli tabamuse korral või kui kontrolör (I aste) ei suuda selgusele jõuda kas tegemist on täpselt selle isikuga kellele on vaja üle anda kohtukutse, suunatakse isik täiendavasse kontrolli (II aste). II aste tuvastab isiku täiendava kontrolli käigus ja tabamuse korral lähtub SIS infosüsteemis kajastatud teabest ja SIRENE keskuselt antavatest juhistest. Siinjuures on oluline, et isik ei tohi teada, et tema suhtes teostatakse varjatud jälgimist.

Artikkel 100, tagaotsitavad objektid tabamuse korral või kui kontrolör (I aste) ei suuda selgusele jõuda, kas tegemist on täpselt selle objektiga mida on tagaotsitavaks kuulutatud,

suunatakse objekt ja isik täiendavasse kontrolli (II aste). II aste tuvastab objekti ja isiku täiendava kontrolli käigus ja informeerib tabamuse korral SIRENE keskust. PP teostatakse objekti (sõiduki) ja isiku/asjade läbivaatus ja antakse vastutavale hoiule.

Kui eelnevat vaadelda, siis on iga artikli tabamuse korral tegevad nii piirikontrolli I astme kui ka II aste. Paraku ei haaku enam tegevuste kirjeldused nende kordonite tegevusega, kus ei ole rakendatud 2004 aasta koostatud piirikontrolli juhendeid.

Samas peab märkima, et üldjuhul seostatakse mitmetasandilist piirikontrolli ainult isikute või dokumentide kontrolliga ja tähelepanuta jäävad sõidukite, väärtegade ja kuritegevuse menetlemine või laevade läbivaatus. Samuti võttes aluseks piirikontrolli juhendi A osa võib jääda mulje, et mitmetasandiline piirikontroll on vajalik ja tulemuslik ainult suure intensiivsusega piiripunktides. Sisuliselt on jäänud teenistust korraldavatele isikutele arusaamatuks ja lõplikult lahendamata mitmetasandilise kontrolli siduvusega seonduv.

3.1. Mitmetasandiline isikute (dokumentide) piirikontroll

Isikute (dokumentide) esimese ja teise astme piirikontroll on määratletud Piirikontrolli juhendi A-osas. Piirikontrolli esimese astme kontrolli teostavad piirivalveametnikud, kes rakendavad piirikontrolli protseduure kontrolli teostamise kohas eesmärgiga tagada isikute ja sõidukite kontrollitud piiriületus, kui ei ilmne selgeid keelavaid asjaolusid. Kontrolli käigus rakendatakse tegevust, mis on vastavuses isikule nõutud piirikontrolli mahuga. Kui selle tegevuse käigus ilmnevad vajadused kohaldada tegevust, mida ei ole võimalik kontrollkohas läbi viia, siis suunatakse isik edasi teise astme piirikontrolli. Siinjuures on oluline märkida, et esimeses astmes rakendatakse minimaalset ja põhjalikku kontrolli nii Euroopa Liidu, Euroopa Majandusühenduse ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanike kui ka kolmandate riikide kodanike ja välismaalaste suhtes.⁹

⁹ Piirikontrolli üldised tingimused piirikontrolli juhend A-osa punkt 3.1 Piirivalveameti peadirektori 20.06.2006 käskkiri nr 270.

Teise astme kontrollis täpsustatakse kontrollitava isiku kogu liikumine, riigis viibimise alused ja esimese astme kontrollis antud ütlused. Samas pööratakse tähelepanu kõikidele olulistele detailidele, mida piiratud ajast tingituna ei ole võimalik esimese astme kontrollis täpselt välja selgitada. Teise astme kontrollis on rohkem aega dokumendi põhjalikuks kontrollimiseks ja juhtumi lahendamiseks tervikuna. Sellel kontrolli astmel kasutatakse saadaolevat dokumentatsiooni, võrdlusmaterjale, andmebaase, konsulaatide infot, passi väljastanud ametkondade infot, internetti ja muid võimalusi. Teise astme dokumentide kontrolli tegevusvaldkondadeks on: reisidokumendi võltsingu tuvastamine; reisidokumendi kuuluvuse tuvastamine juhul, kui esimese astme kontrollis seda ei tuvastatud; muude isiku esitatud dokumentide õigsuse tuvastamine; dokumentide kontrolliks võtmise dokumenteerimine; viisakontrolli toimingute teostamine.

Tegevusvaldkondade määramisel lähtutakse piiripunkti ja selle töökorralduse iseärasustest ning olemasolevatest võimalustest. Näiteks väikesadamates lähtutakse teenistuse planeerimisel I astme piirikontrolli vajadusest ja tagatakse pidev võimalus II astme kontrollile spetsialiseerunud piirivalveametnike kohalekutsumiseks või planeeritakse I astme kontrolli toimkonna koosseisu II astme kontrolli spetsialistid.¹⁰ Viimase lahenduse rakendamine eeldab suurema hulga II astme kontrolli spetsialistide väljakoolitamist.

3.2. Mitmetasandiline väärtegude ja kuritegude menetlemine

Väärteomenetluse seadustiku alusel on kohtuväline menetleja täidesaatva riigivõimu volitustega asutus, kes osaleb menetluses ametniku kaudu.¹¹ Kriminaalmenetluse seadustiku alusel on menetlejaks uurimisasutus.¹² Seega on eeltoodud seaduste alusel menetlejaks Piirivalveamet, kelle peadirektori käskkirjaga määratakse isikud, kes asutuse nimel süütegusid menetlevad. Kehtestatud on ka ranged protseduurireedlid menetlemisel ning menetlustoimingute läbiviimisel. Kuritegude menetleja peab olema eelkõige uurija seisuses, kes peaks nõustama piiripunkti või kordoni menetlejat ja tagama järelkontrolli tema poolt koostatud dokumentide ja toimingute üle. Kindlasti peab uurija ainupädevuses olema kuritegude menetlemine, olenemata sellest, kas seda hakkab menetlema piirivalve või

¹⁰ Piirikontrolli üldised tingimused piirikontrolli juhend A-osa punkt 3.2 Piirivalveameti peadirektori 20.06.2006 käskkiri nr 270.

¹¹ Väärteomenetluse seadustik §§ 8, 10 22. 05. 2002.-RT I 2002, 50, 313, RT I 2007, 13, 69.

¹² Kriminaalmenetluse seadustik §16. 12. 02. 2003.-RT I 2003, 27, 166, RT I 2007, 1, 2 .

ametkond, kelle pädevusse vastava kuriteo lahendamine kuulub. Tänapäevaks on rakendatud Schengeni infosüsteemi (SIS), milles on ka Euroopa Liidu piires tagaotsitavad isikud Schengeni konventsiooni §95¹³. Kuna infosüsteemi kantud isikud on tagaotsitavad seoses kuriteo toimepanemisega, siis nende kinnipidamisel tuleb eriti tähelepanelikult järgida kuriteo menetlemise protseduure.

Kõik piiripunktis teenistuses olevad piirivalveametnikud ei oma piisavaid teadmisi menetluse protseduuridest ja menetlusele kehtestatud nõuetest. Tihti ollakse läbinud küll vastavad koolitused, kuid väheste kogemuste tõttu ning osalt ka kartuses toimida valesti ei järgita menetlustoimingute reegleid ning koostatud dokumendid (protokollid, otsused, aktid jm) on puudulikud. Nimetatud puudusi püütakse erinevatel tasanditel maha vaikida, kuid paljudel juhtudel ilmnevad need siiski. Üldjuhu hakatakse puudustest rääkima, siis kui asi on läinud kohtumenetlusse. Välja on kujunenud olukord, kus püütakse vältida rikkumiste fikseerimist.

3.3. Laevade läbivaatus

Spetsialiseerumise ja teise astme tegevusega on tihedalt seotud ka laevade läbivaatus. Laeva põhjaliku kontrolli teostamise põhjuseks on esimese astme kontrollimise käigus tuvastatud puudused, Eesti seaduste eiramine või eelinformatsiooni olemasolu rikkumiste kohta.¹⁴

Kuna eelnimetatud säte on ainus mis sisuliselt reguleerib nimetatud valdkonda, siis võib järeldada, et antud tegevuse läbiviimiseks piirivalvel spetsialistid ja praktilised kogemused puuduvad.

3.4. Mitmetasandiline sõidukite piirikontroll

Transpordivahendite II-astme kontroll on üldjuhul rohkem seotud maismaa piiripunktidega või sadamatega, kus toimub parvlaevaliiklus. Samas on teada, et suur osa sõidukeid ületavad piiri

¹³ Schengeni konventsioon, 19.07.1990.

¹⁴ Laevaliikluse kontroll piirikontrolli juhend F-osa p3.2 Piirivalveameti peadirektori 20.06.2006 käskkiri nr 269.

ka konteinerites. Kuigi nende kontrollimine on keerukas, tuleb sellistele sõidukitele tavalisest rohkem tähelepanu pöörata. Esimese ja teise astme sõidukite piirikontroll on määratletud Piirikontrolli juhendi D osas. Sõidukikontrolli esimeses astmes kontrollitakse seadustes juhile, sõidukile, sõitjate- ja veoseveole ettenähtud dokumentide olemasolu ning nende vastavust nõuetele.

Sõidukite teise astme kontrolli (täiendavat kontrolli) korraldatakse selliselt, et see ei häiriks teiste piiriületajate piirikontrolli. Täiendava kontrolli eesmärgiks on sõiduki identifitseerimine ja/või tõendite kogumine rikkumistest. Sõiduki suunab täiendavasse kontrolli piirivalveametnik, kes on piirikontrolli käigus tuvastanud asjaolud, mis viitavad õigusrikkumisele. Sellisteks asjaoludeks võivad olla: sõidukis viibinud isikud on esitanud kontrollimiseks võltsingutunnustega dokumente; sõiduki kohta puuduvad nõuetekohased dokumendid; tegemist on tagaotsitava isikuga või/ja sõidukiga; on avastatud fakte, mis viitavad sõiduki ärandamisele; piirikontrolli käigus on avastatud keelatud esemeid või aineid; sõiduk ei ole tehniliselt korras või näiteks I-astme kontrollija kahtlused, eelinformatsioon, jmt.¹⁵

Sõidukite mitmetasandilise kontrolli rakendamisega on probleem nendes sadama piiripunktides, kus toimub üksikute sõidukite piiriületus. Väikese sõidukite piiriületusmahu tõttu ei ole piiripunkti sõiduki II-astme kontrolli loodud.

¹⁵ Sõidukite kontroll piirikontrolli juhend D-osa, punkt 3.1 Piirivalveameti peadirektori 30.06.2005 käskkiri nr 198.

4. SADAMA PIIRIPUNKTIDE TEHNILINE VARUSTATUS

Piirikontrolli teostamise juures on kaks kõige kallimat asja isikkoosseis ja varustus. Samas hea varustus aitab inimressurssi kokku hoida, kuid ei tohi unustada, et ükski tehnika ei toimi ilma inimeseta.

Piirikontrolli juhendi A-osa kohaselt tuleneb kontrollkohtade tehnilise varustuse üldine tase reisijate piiriülese liikluse arvust, reaalajas toimiva õigusvastase tegevuse tasemest ja iseloomust, isikkoosseisu arvust ja väljaõppe tasemest, piiripunkti kategooriast aga ka kontrollseadmete arengust ja uute tehnoloogiate rakendamisest dokumentides.¹⁶

Oluline faktor mitmetasandilise kontrolli rakendamisel on tehniline varustus. Piirivalves võib olla vastavaid teadmisi omav isikkoosseis, kuid ilma vajalike vahenditeta jääb kontrolli tulemus kesiseks. Samas ei tähenda öeldu seda, et teise astme piirikontroll ei saa toimida, kui puudub mõni eriseade või vahend.

I taseme kontrollkoha nõutav varustus¹⁷:

- ultraviolet-valguse allikas kontrollkohas (PPN, UV-MD-8411, UV-MD-84 M, Retro-Check, PD-150B);
- kaasaskantav UV allikas mobiilseks kasutamiseks (rongis, bussis, laeval, jne);
- eriseadmed (vahendid) lähtuvalt kontrolli iseloomule (transpordivahendid, liiklusjärelvalve, jne);
- dokumendi skanneerimisseade (reeglina A ja B kategooriate piiripunktides KÕIK REISIDOKUMENDID kontroll-liinidel);
- indikaatorpliiats (vanade templijäljendite kontrollimiseks);
- käsiluup;
- joonlaud (mall);
- euroopa Liidu originaaldokumentide koondtabel;

¹⁶ Piirikontrolli üldised tingimused piirikontrolli juhend A-osa, punkt 6.4 Piirivalveameti peadirektori 20.06.2006 käskkiri nr 270.

¹⁷ Schengeni Kataloog välispiiride valve, väljasaatmine ja tagasivõtmine. Soovitused ja parim praktika p 5.1.2.

- küsitluslehed;
- küsitlemise korraldamist lihtsustav dokumentatsioon.

II taseme nõutav varustus¹⁸

Dokumentide kontroll:

- ultraviolet-valguse allikas kontrollkohas (sama mis I astmel);
- kontrollseade VSC 4C või Docubox 500 või Money Checker;
- kaasaskantav UV allikas mobiilseks kasutamiseks (rongis, bussis, väikelaevas, jne);
- reisidokumentide ja muud kontrollvahendid (Dokumentide kontroll kohver CHECK-IT, Olympos Borescope Rumm.Kit, Olympos Rummage Tool Kit, jne);
- stereo-suurendus mikroskoop;
- läbivalgustusseade;
- käsiluup;
- joonlaud (mall);
- euroopa Liidu originaaldokumentide koondtabel;
- võltsingute bülletään;
- andmebaasid ja rahvusvaheline internetiühendus;
- eraldi ruum (välistatud peab olema kõrvaliste isikute või kontrollitavate isikute sinna sattumine).

Sõidukite ja ujuvvahendite kontroll:

- taskulambid erineva suurusega ja kandelambid;
- vaatluspeeglid;
- fotoaparaat;
- endoskoop;
- andmebaasid;
- alkomeeter;
- eraldi ruum (välistatud peab olema kõrvaliste isikute või kontrollitavate sinna sattumine).

Parim lahendus on kui dokumentide kontrolli ja sõidukite kontrolli teised astmed on

¹⁸ Schengeni Kataloog välispiiride valve, väljasaatmine ja tagasivõtmine. Soovitused ja parim praktika p 5.1.2.

lähestikku, sest vähesed ei ole juhtumid kus sõidukite dokumendid vajavad täpsemat kontrollimist.

Menetlus:

- andmebaasid ja infosüsteemid;
- sõrmejälgede kontrollseade;
- viisaprinter ja fotografeerimiseks vajalik tehnika;
- protokollide ja otsuste blanketid;
- eraldi ruum, kus on võimalik teostada erinevaid menetlustoiminguid. Enamuses piiripunktides on olemas vestlusruumid, mis selleks sobivad, kuid vajavad komplekteerimist näiteks arvutitehnikaga.

Sadama piiripunktid olid 2005 aastaks komplekteeritud vajalike töövahenditega, kuid sisuliselt neid ei kasutata. Põhjuseks on fakt, et on harjutud minimaalse piirikontrolli teostamisega. Sisuliselt piirdub tegevus ainult dokumendi ja selle munsterrollile vastavuse kontrolliga.

5. TEABEVAHETUS JA KOOSTÖÖ PIIRIKONROLI TAGAMISEL

Sujuva piirikontrolli tagamiseks peab olema hea koostöö kõikide piiripunktides tegutsevate asutuste ja struktuuride vahel. Sellisteks struktuurideks on piirivalve poolt eelkõige piiripunkt, merevalve keskus ja piirivalve laevad. Väljastpoolt piirivalvet mõjutab piirikontrolli sadama valdaja ja teised kontrolli teostavad ametkonnad. Kindlatesse raamidesse peab olema pandud laevaomanikke esindavate laevaagentide tegevus.

Merekontseptsioonis toodud visiooni valguses merepiiride valve toimub täielikus vastavuses Schengeni piirieskirjadega ning piirivalveametnikud juhivad ülesannete täitmisel Schengeni käsiraamatust¹⁹. Piirikontrolli ja -valve meetmete valimiseks kasutatakse riskianalüüsi, luuret, andmete kogumist ja korraldamist, ohuolukorra hinnangut ja informatsioonivahetust teiste siseriiklike ametkondadega ja Schengeni riikidega (edaspidi *koostööpartnerid*). Ohuhinnangu alusel on määratud vajalik reageerimissuutlikkus ning ressursid on paigutatud kogu piiri ulatuses optimaalselt, et ebaseaduslikul piiriületusel lasuks alati avastamise risk. Patrull- ja vaatlustegevus toimuvad selliselt, et ära hoida ja takistada isikutel piiripunktides toimuvate kontrollide vältimist²⁰. Kõik territoriaalmeres olevad ujuvvahendid on tuvastatud, taustainformatsiooni alusel kontrollitud, pidevalt jälgitud ning ebaseaduslikud piiriületamise katsed tõkestatud²¹. Lõbusõidulaevade liikumisest ja nende lähte- või sihtsadamast on olemas täpne ülevaade. See on oluline, sest EL sadamast saabuv või sinna suunduv lõbusõidulaev võib siseneda suvalisse sadamasse, ka neisse, kus puudub piiripunkt.²²

Riigi Piirivalveameti peadirektori 17.04.1995 käskkirjaga nr 96 kinnitatud Piirivalvelaevade teenistusjuhendi punkt 15 sätestab piirivalvelaeva koostöö teiste kaldaallüksuste ja lennuvahendite ja kaitsejõududega. Koostöö tähendab kõigi riigipiiri valvavate ja kaitsvate

¹⁹ Komisjoni soovitus 06/XI/2006, millega kehtestatakse ühine "Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat)", mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama, kui teostavad isikute kontrolli piiril. Brüssel, 06/XI/2006, K (2006) 5186 lõplik. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/liste.cfm?CL=et> 21.02.2008.

²⁰ Schengeni piirieskirjad artiklist 12 p 2. 15.03.2006.

²¹ Schengeni kataloogi välispiiride valve, väljasaatmine ja tagasivõtmine p. 9.1.1.

²² Piirivalve Merekontseptsioon siseministri 02.03.2008 käskkiri nr 29.

jõudude tegevuse kooskõlastamist objekti, koha ja aja suhtes, et saavutada kõige parem tulemus ja jõudude kõige efektiivsem kasutamine. Koostöö peab olema konkreetne, täpne ja pidev.²³

Põhja Piirivalvepiirkonna põhimäärus sätestab, et Operatiivinformatsiooni- ja mereseirekeskuse põhiülesanded on:

- riigipiiril toimuva kohta informatsiooni kogumine, hoidmine ja edastamine;
- riigipiiri turvalisuse jälgimine ning operatiivinfo vahendamine ja juhtimistegevuse tagamine;
- merepiiri valvamine ning piirkonna juhtimispunkti funktsiooni täitmine;
- rahvusvahelise ja siseriikliku koostöö korraldamine ja koordineerimine piirivalvamise alal Läänemere regioonis rahvusliku juhtimiskeskusena (*NCC – national coordination centre*).²⁴

Kui vaadelda piirivalve merekontseptsiooni visiooni, piirivalvelaevade teenistusjuhendit ja piirivalvepiirkonna põhimäärust, siis kõik ülesanded ja tegevused merepiiride valves väljaspool piiripunkte kattuvad kordoni/piiripunktide tegevusega.

Käesoleval ajal kui sadama piiripunktid on kordonite koosseisus ja väikelaevade ning rannapiiügilaevalde riskianalüüsipõhine kontroll toimub kogu ranniku ulatuses ei saa eristada enam piiripunktide tegevust sellest, mis toimub väljaspool piiripunkte. Sisuliselt on see üks tervik ja peab toimuma tihe koostöö, kui mitte ühistegevus piirivalve erinevate üksuste vahel.

Teiseks oluliseks suunaks riigipiiril toimuva kohta informatsiooni kogumisel on koostöö sadama valdajatega ja laevaagentidega. Reeglina kõikide laevade saabumise/lahkumise kohta peab laekuma kordonisse teave laevaagendilt ja sadamakaptenilt.

Välisvetest laeva saabumisest informeerib laevaagent või kapten sadama piiripunkti vahetuse ülemat/korrapidajat vähemalt 24 tundi enne laeva saabumist või vahetult pärast väljumist eelmisest sadamast, kui merereisi kestvus on alla 24 tunni. Neli tundi enne laeva saabumist

²³ Piirivalvelaevade teenistusjuhend Riigi Piirivalveameti Peadirektori 17.04.1995 käskkiri nr 96.

²⁴ Põhja Piirivalvepiirkonna põhimäärus siseministri 31. 01. 2007. a määrus nr 21 RTL 2007, 14, 208, RTL 2007, 95, 1594, RTL 2007, 57, 1027.

täpsustab laevaagent saabuva laeva andmed (laeva nimi, laevapere liikmete arv, reisijate arv, last, millisest sadamast laev saabub ja karantiini vajaduse). Laevaagent või laeva kapten on kohustatud viivitamatult teavitama piirivalvet laeva ootamatust saabumisest sadamasse. Sadamakapten annab laevale loa sildumiseks, millest ta on kohustatud teavitama piirivalvet üks tund enne laeva sadamasse saabumist. Teave peab sisaldama saabumise aega, sildumiskaid, laeva nime ja lipuriiki. Kui on ilmnenud asjaolud, et sisenemisluba laevale ei anta, jääb laev reidile või suunatakse ankrupaika.

Paraku ei laeku kordonitesse/piiripunktidesse regulaarselt teavet sadama kaptenitelt sadamast väljuvatest ja sinna saabuvatest laevadest. Kui isegi eeltoodud info regulaarselt laekuks, jääks see kordonisse kuna puudub teabevahetussüsteem teabe vastastikuseks edastamiseks merevalvekeskuse, piirivalvelaevade ja piiripunktidega. Sellega probleem veel ei piirdu, sest välisriigi laevade Eesti sadamates viibimise teave on oluline ka maismaa ja õhupiiri piiripunktides. Nimelt mõjutab selline teave meremehe piiriületust, olukorras kui ta soovib saada välislepingutest tulenevaid erisoodustusi riiki sisenemisel.

Kuna isegi sadama piiripunktis ei tea piirivalve millised laevad parajasti sadamas asuvad, siis mida peab tegema piirivalvur, kellele esitatakse maismaa piiripunktis kontrollimisel meremehe teenistusraamat ja väidetakse et laev asub kuskil sadamas. Laeva olemasolu kontrollimine tel vahendusel ei anna alati tulemusi, sest reeglina ei asu enam piiripunkt sadamas vaid kontrolli teostatakse toimkonna väljakutsel.

6. VEESÕIDUKITE PIIRIKONTROLI KVALITEEDI TÕSTMISE VÕIMALUSED

Tehtud uuringust nähtub, et sisuliselt igas piirikontrolli mõjutavas valdkonnas on midagi tegemata või tehtu ei vasta enam praegustele vajadustele. Tuginedes uurimuse tulemusele teeb töö koostaja alljärgnevad ettepanekud veesõidukite piirikontrolli kvaliteedi tõstmiseks.

Esiteks on oluline parandada piiripunktide, kui piiriületuskohtade töökorraldust. Käesoleval ajal on avatud 23 piiripunkti väikelaevadele, mille avamine ei tugine analüüsile ja vajadusele, vaid on ajalooliselt selliselt välja kujunenud. Senini oldi seisukohal, et kui on tegemist rahvusvaheliseks laevaliikluseks avatud sadamaga, siis peab selles olema ka piiripunkt. Leiti, et piiripunkt loob võimaluse kogu piirkonna arenguks. Kuna nüüdseks on õigusruum muutunud ja piiripunkti olemasolu ei mõjuta regionaalset arengut, siis tuleks sihipärasest kasutusest mitteomavad piiripunktid sulgeda. Eelkõige need mille kaudu väikelaevaliiklust kolmandate riikidega sisuliselt ei toimu. Kuna meresadamas asuvate piiripunktide sulgemise praktika puudub, siis on keerukas prognoosida sulgemisettepanekute realiseerumist. Samas lähtudes, et piiripunkti sulgemine vabastab sadama valdaja teatud kohustustest, mis eeldavad kulutusi (esmavormistamise kai, teenistusruumid, nõuetekohane märgistus, jne), siis olulisi takistusi ei ole ette näha. Kindlasti ei tohi piiripunktide sulgemist ühepoolselt teostada, vaid see peab toimuma koostöös sadamaomanike ja väikelaevnike esindavate organisatsioonidega.

Suletavate piiripunktide väljaselgitamiseks on vajalik eelkõige määrata kindlaks:

- sadamad, mis on olulised Schengeni tingimustes piirikontrolli tagamiseks, kui väikelaev saabub kolmandast riigist;
- millised piiripunktid vastavad väikelaeva piirikontrolli tingimustele ja rakendatakse töösse täies mahus sisepiiril piirikontrolli taastamisel;
- enne Schengeni õigusruumiga liitumist kogutud statistika põhjal piiripunktide koormus;
- kulutused ühe väikelaeva piirikontrolliks;
- sadama asukohajärgse allüksuse võimekus piirikontrolli tagamiseks.

Siinjuures ei tohi unustada, et kaaluda ei tule ainult piiripunktide sulgemist, vaid analüüsida, kas ei ole paadisadamaid, kus võiks tulevikus majanduslikel kaalutlustel või hea asukoha tõttu asuda piiripunkt.

Teiseks on vajalik korrastada normdokument piiripunkti töökorralduse eeskiri. Kuna kõik piiripunktid on erinevad, siis allesjäävate piiripunkti töökorralduse eeskirja väljatöötamisel peab piiripunkti või kordoni ülem lähtuma alljärgnevast ja kajastama eeskirjas:

- millises piiripunkti osas või alal mingi firma, ametkond suunab või korraldab piiriületajate liikumist;
- piiripunkti lahtioleku aeg. Kui piirikontrolli teostatakse väljakutsel, siis kontrollimise ajaks kehtestatava režiimi tingimused ja kui võimalik, siis selle kehtivuse aeg;
- külaliste piiripunkti sisenemise korda ja selle korraldamist. Vajalik on määrata kindlaks kes ja millise dokumendi alusel, mis ajal, millise pääsla kaudu siseneda saab.
- piiripunktis töötajate ja piiripunkti külaliste transpordivahendite piiripunkti sisenemise ja paiknemise korda;
- piiripunkti valve korraldamist. Näiteks uste, väravate, ametikäikude lahtioleku ajad ning nende avamise ja sulgemise kord. Märkides ära kes mida valvab ja lukustab.
- Ametkondade tegevust ja koostööd erinevate vahejuhtumite korral, näiteks pommiähvardus või õnnetusjuhtumid. Samuti eriteenistuste piiripunkti sisenemise korraldamist;
- ühiste ruumide ja vahendite kasutamist;
- teabevahetust mahus, mis on vajalik piirikontrolli protsessi toimimiseks piiripunktis. Eelkõige territooriumil toimuvatest ümberkorraldustest, sõiduplaanide muutustest, laevade lahkumistest ja saabumistest;
- piiripunkti (sadama) liiklusskeemi, mille koostab territooriumi valdaja ning millel on märgitud keelavad ja suunavad märgistused (foorid, sildid, jooned, tõkkepuud). Samuti sõidukite sõiduradade (veo- või sõiduauto) ja kontrollkabiinide eristus (EÜ kodanik, välismaalased, puudega isikud);
- piiriületajate ja sõidukite piirikontrolli läbimise tehnoloogilist skeemi, üldjuhul on tegemist joonisega, mille lisas märgitakse ära, mis firma või ametkond, kus täidab

(alad ja ruumid) oma teenistuskohustusi (mida kontrollitakse või mis teenust pakutakse). Piirikontrolli tehnoloogilised skeemid on reeglina erinevad ja nende olemus sõltub eelkõige piiripunkti liigist ja piiripunkti asukohast. Suuremate piiripunktide korral tehnoloogiline skeem määratletakse iga piiripunkti osas eraldi. Selliste skeemide koostamisel on oluline koostöö sadama valdajaga, kelle pädevuses on muudatuste tegemine territooriumil ja kelle poolt on sadama liiklusskeemid välja töötatud. Eestis sadamates piiripunktides on rakendatud kolme erinevat tüüpi tehnoloogilist skeemi, mille valiku määrab eelkõige veesõidukite liik, mida kontrollitakse. Esiteks on sadamate piiripunktid, mis on avatud ainult kauba/kalalaevadele - piirikontroll toimub laeva pardal, toimkonna väljakutsel. Sellise tehnoloogilise protsessi korral skeemi üldjuhul ei koostata, sest lähtutakse sadama liiklusskeemidest ja järgitakse sadama eeskirjas sätestatud tingimusi. Teiseks on sadamate piiripunktid, kus on reisijate terminalid ning on olemas nõuetekohased rajatised piirikontrolli teostamiseks nii reisijatele kui ka sõidukitele. Sellise tehnoloogilise protsessi korral peab tehnoloogiline skeem olema iga kontrollkoha kohta, olenemata kas toimub seal ainult reisijate või sõidukite piirikontroll. Kolmandaks on piiripunktid, mis on avatud väikelaevadele, kus väikelaev peab silduma nii saabudes kui ka lahkudes kai juurde, mis on ette nähtud piiriületuse protseduuride läbi viimiseks. Sellise tehnoloogilise protsessi korral ei pea olema eraldi joonist kui Piiripunkti töökorralduse eeskirjas on ära märgitud esmavormistus kai.

Kolmandaks piiripunktide sisese töökorralduse parandamiseks tuleb kõikides piirivalvepiirkondades rakendada mitmetasandilist piirikontrolli. Siinjuures on oluline, et erinevates valdkondades mitmetasandilise piirikontrolli rakendamine ja nende siduvus eri liiki piiripunktides.

Nagu eelnevalt märgitud, on piiripunktide tehnoloogilised skeemid erinevad ja mitmetasandilist piirikontrolli rakendada ühtsetel põhimõtetel ei ole võimalik. Küsitav on selle otstarbekus väikestes piiripunktides. Mitmeastmelise piirikontrolli rakendamisel ei saa olla jäik kohustuste panemisel. Näiteks võivad teatud toimingutega (viisade väljastamise, otsuste vormistamise, isiku tuvastamisega, jne) tegeleda erinevad teise astme kontrolli teostavad

ametnikud. Eelkõige tuleb vaadata, et tööülesanded jaguneksid proportsionaalselt ja vastavalt pädevusele. Üldjuhul ei ole sadama piiripunktides võimalik ja otstarbekas rakendada kõiki esimese ja teise astme kontrolli liike. Sellistel juhtudel on võimalik:

- komplekteerida piiripunkti isikkoosseis selliselt, et toimkondade koosseisus on kogemustega spetsialistid. Spetsialistid peavad vastama dokumentide ja sõidukite teise astme kontrolli spetsialisti ja esimese astme menetleja tasemele;
- luua ühtne teise astme kontroll piiripunkte/kordoneid koordineeriva allüksuse juurde;
- luua ühtne teise astme kontroll antud piirkonnas oleva kõige suurema piiripunkti juurde sellise arvestusega, et see katab ära ka väiksemate piiripunktide vajaduse.

Spetsialiseerumine ja mitmetasandilise piirikontrolli rakendamine annab paremaid tulemusi juhul, kui toimib tasandite vaheline töökorraldus. Kindlaks peab olema määratud tasemete tegevus ja nendelt oodatav tulemus. Piiripunktides on otsustuspädevus antud vahetuse ülemale ja piiripunkti ülemale. Sellest tulenevalt saavad teise astme kontrolli teostavad isikud anda ainult eksperthinnanguid ja koguda tõendeid. Kogutud materjalide põhjal langetab lõpliku otsuse vahetuse ülem või kordoni ülem. Samas peab arvestama, et vahetuse ülem peab omama ülevaadet piiripunktis toimuvast. Sellest lähtuvalt saab teise astme kontroll toimuda ainult tema teadmisel ja korralduste alusel (vahendusel). Siinkohal tuleb tähelepanu pöörata faktile, et piiripunktid asuvad sadamates, kus piiripunkt alaliselt mehitatud ei ole ja piirikontrolli teostatakse väljakutsel. Seetõttu tuleb toimingud siduda alljärgnevalt:

Esmalt kontrolör või toimkondlane (I-aste), kes teostab laeval kontrolli informeerib oma kahtlustest vahetuse või kordoniülemat ja vormistab meeskonnaliikme või reisija osas maaletuleku keelu (dokumendi täiendavasse kontrolli võtmise põhjusel) ning toimetab laevalt lahkudes dokumendi teise astme kontrolli. Seejärel ekspert (II-aste) koostab hinnangu dokumendi kohta ja esitab selle vahetuse/kordoni ülemale, kes võtab vastu otsuse. Positiivne otsuse korral, tühistatakse maaletuleku keeld ja isikul lubatakse laevalt lahkuda, negatiivse otsuse korral jääb maaletuleku keeld jõusse. Kui on tuvastatud rikkumine, mille eest on ette nähtud sanktsioonide rakendamine, annab vahetuse/kordoni ülem korralduse menetlejale vastavate toimingute läbiviimiseks. Siinjuures samaaegselt suunab vahetuse ülem laevale

läbivaatustoimkonna, kelle ülesandeks on täiendavate tõendite kogumine. Kui täiendavaid tõendeid ei leita, võtab vahetuse ülem kogutud materjali põhjal vastu vastava otsuse.

Kindlasti ei pea eelnevalt märgitud laevale läbivaatustoimkond iga kord teostama kogu laeva põhjalikku läbivaatust, piirduda võiks ruumidega, mis on seotud kindla meeskonnaliikme või reisijaga. Samas puudub vajadus teostada laevade läbivaatust igapäevaselt, vaid see peab toimuma kahtluse korral ja olema riskianalüüsile põhinev. Kuna läbivaatuse teostamine laevadel on tihti piiratud inimressursi tõttu üle jõu käiv, on otstarbekas komplekteerida toimkond piirivalvepiirkonnas asuvate allüksuste baasil. See tähendab, et iga allüksus eraldab kaks või enam piirivalvurit, kes teostavad erinevates sadamates laevade läbivaatuseid. Sellistesse üritustesse tuleb kaasata teise astme menetlejaid, koerajuhte ja piirivalvelaevade isikkoosseisu. Meremeeste kaasamine on vajalik eelkõige seetõttu, et laevade pardakontroll ja piiripunktides teostatav laevade läbivaatus on samane tegevus. Samas omavad meremehed merenduse- ja laevaehituse alaseid teadmisi, mis on oluline kontrollimisel ning nad saavad seda laeva läbivaatuse käigus edasi anda piiripunktide ja kordonite isikkoosseisudele. Näiteks kui Põhja piirivalvepiirkonnas iga sadama piiripunkt eraldab 2 isikut, piirivalvepiirkond ühe koerajuhi, teise astme menetleja ja 2 meremeest on 14 meheline toimkond olemas.

Menetlemise mitmeastmeliseks korraldamiseks võib jaotada toimingud järgnevalt:

Esimeses astmes menetletakse väärteoasju ja teostatakse muid lihtsamaid menetlustoimingud. Näiteks tuvastatakse isik, kontrollitakse isiku ütluseid ja fakte, võetakse sõrmejäljed ja edastatakse vastavasse programmi või asjaomastele instantsidele, täpsustatakse viibimisaluseid ja kontrollitakse neid, koostatakse isiku tagasisaatmise otsuseid. Esimese astme menetleja võib vormistada relvajõudude liikumiskorralduse alusel liikuvate sõjaväelaste nende perekonnaliikmete viibimisaluse kandeid ja menetleda viisasad.

Kõik eelnimetatud toimingud peavad olema isiku ülesandeks, kes on saanud vastava väljaõppe, on menetluse protseduurides pädev ja omab kogemusi selle läbiviimisel. Nimetatud isik võib nõustada ka piiripunkti vahetuse ülemat ja kordoni (piiripunkti) ülemat menetlusküsimustes.

Teise astme menetleja kohuseks peab olema nii väärtegude kui kuritegude menetlemine, varjupaigataotluste menetlemine ja juhtumid, kui tuvastatud rikkumise lahendamine ei kuulu piirivalve pädevusse. Menetleja peab sellisel puhul informeerima juhtumist vastavat ametkonda ja leppima kokku edasise tegevuse (kui see ei ole kindlaks määratud koostöölepingutes). Tagab järelkontrolli koostatud protokollide ja toimingute osas ning tagab esimese astme menetlejate täiendkoolituse.

Neljandaks tuleb leida tehnilised lahendused sadama piiripunktis kogutava teabe töötlemiseks ja edastamiseks. Eelkõige puudutab see infot sadamates viibivatest või sinna saabuvatest laevadest. Töö koostaja on seisukohal, et oluline on luua andmekogu, milles on reaalajas näha, millised laevad kuskil Eesti sadamas asuvad, sinna on saabumas või sealt lahkumas lähiajal.

KOKKUVÕTE

Kokkuvõtvalt jõudis uuringu läbiviija järeldusele, et lahendamist vajavad küsimused, mis on seotud piiripunktide järjepideva rekonstrueerimisega. Peab aru saama, et heast tahtest sadama valdaja kulutusi piiripunktide väljaehitamiseks või rekonstrueerimiseks ei tee. Seni kuni ei ole piiripunktide rekonstrueerimise põhimõtted õigusaktides konkretiseeritud ja puudub sanktsioonide rakendamise võimalus, olukord ei parane.

Õigusnormides on vajalik sisse viia muudatused, et oleks võimalik piirivalve seaduslike nõudmiste eiramise korral sadamate osas rakendada sanktsioone. Piiripunktile oluliste rajatiste rekonstrueerimistööde osas peab olema asendustäitmise võimalus.

Vajalik on teostada piirivalvepiirkondades analüüsid kas selline hulk piiripunkte on piirikontrolli tagamiseks vaja. Peale Schengeni viisaruumiga liitumist piirikontrolli maht väikelaevade osas vähenes ning seetõttu 23 sadama piiripunkti Eesti kohta on liialt suur hulk. Piirikontrolli teenuse osutamise peab lõpetama külalissadamates, mis ei vasta piiripunktile esitatavatele tingimustele või on rahvusvaheliseks laevaliikluseks avamata. Kindlasti ei tohi teha seda läbimõtlematult, vaid see peab toimuma analüüsipõhiselt koostöös sadama valdajatega. Samas lähtudes vajadusest tagada piirikontrolli teenus väikelaevadele, mis saabuvad või suunduvad kolmandasse riiki tuleb välja selgitada kõige olulisemad piiripunktid ja arendada ning hoida neid nõutud tasemel.

Kõikide sadamate piiripunktide töökorralduse eeskirjad tuleb läbi töötada ja koostada ühtseid põhimõtteid järgides uued. Lahendada tuleb juriidilised puudused, mis on kaasnenud piirivalve struktuuriliste muudatustega ja määrata piiripunkti töökorralduse korraldamise eest vastutavaks piiripunkti ülemale lisaks ka kordoni ülem. Kindlasti tuleb kaaluda, kas piiripunkti töökorralduse eeskirja koostamine peab olema piiripunkti/kordoni ülema pädevuses või peaks selle ette valmistama ja kooskõlastama piirivalvepiirkond.

Vaadeldud materjalide alusel ja reaalsel olukorda arvestades on sadama piiripunktide sisesel töökorralduse muutmine keerukas. Samas ei pea töö koostaja õigeks, et täitmiseks pandud ülesanded takerduvad teadmatusel või ebakompetentsuse tõttu. Soovi korral on alati võimalik leida lahendusi. Uuringu koostaja leiab, et sadama piiripunktidesse on vaja juurde erinevaid teise astme spetsialiste. Keerukas on olukord pädevate isikute leidmisel, sest piirivalvurid, kes igapäevaselt laevadel piirikontrolli teostavad, ei oma menetluse ja laeva läbivaatuse teostamiseks kogemusi. Varustuse osas suured materiaalsed kulutused sellega ei kaasne, sest piiripunktid on vahenditega vajalikul määral varustatud.

Märkimata ei saa jätta fakti, et sadama piiripunktid on varustatud piisaval määral erivahenditega, kuid neid ei kasutata. Mistõttu peavad vahetuse ülemad ja kordoni ülemad nõudma alluvatelt nende kasutamist.

Kuna piirivalvepiirkonna allüksuste tööülesanded kattuvad, siis on oluline, et piiripunktides kogutud teave, olukorra ohuhinnangud ja sama tegevus merepiiril seostuks. Eelkõige peaks tekkima seos ja alaline koostöö piirivalve siseselt kordonite, piirivalvelaevade ja mereseire keskuste vahel. Märkimist vajab, et väikelaevade ja rannapüügilaevade piirikontroll Schengeni piirieskirjas sätestatu kohaselt ei ole mõeldav ilma allüksuste koostööta. Koostöös sadama valdaja ja laevaagentidega tuleb välistada olukorrad, kus piirivalvel puudub ülevaade Eesti sadamas viibivatest või lähiajal sinna saabuvatest laevadest. Vajalik on leida tehniline lahendus, et tagada sellise info kättesaadavus teistele allüksustele.

Uuringu käigus ei tuvastanud otseseid põhjusi väikese tuvastatud rikkumiste arvu ja piirikontrolli halvavate tegurite vahel. Kuid lähtudes, et puudulikult reguleeritud piirikontrolli korraldavaid tegevusi esines igas piirikontrolli mõjutavas valdkonnas, siis koostaja leiab, et seos on olemas ja uuringus püstitatud ülesanne sai täidetud.

SUMMARY

The graduation thesis *Efficiency of Border Checks on Vessels on the Sea Border and Possibilities for Quality Improvement* has been written in Estonian, in a volume of 37 A4 pages. The thesis underlines the problems related to work order at port border crossing points. Upon Estonia's accession into the European Union, the Board of Border Guard developed and introduced instructions that were intended to bring border check activities in Estonia into conformity with the principles of Schengen border checks. Since Estonia is now a full and equal member of the Schengen area, a necessity arose to analyse the functioning of service instructions and the existing work order at border crossing points. It became necessary to clarify the problems that appeared as a result of changes in the legal space. Drawing upon statistics of 2007, the reasons behind the considerably lesser efficiency of port border crossing points compared to that of land border crossing points needed clarification.

While carrying out this theoretical research, the author concluded that the main questions that needed to be resolved concerned the constant improvement of work order at border crossing points. It is important to specify the legal bases of the activities and development of border crossing points and implement an up-to-date work order therein. The questions related to continuous reconstruction of border crossing points need to be resolved; binding activities need to be defined and co-operation between sub-units activated. The rules of work order at border crossing points of each port should be revised and new rules prepared pursuant to common principles. Legal shortcomings, that have emerged as a result of structural changes, must be resolved. In addition to chiefs of border crossing points, chiefs of border guard stations should be made responsible for the arrangement of work order at border crossing points. It is essential to consider whether the preparation of rules of work order at border crossing points should belong to the competence of chiefs of border crossing points or border guard stations, or whether they should be prepared and approved by the border guard district. In the course of this research, no direct causes between the low number of detected violations and factors that hinder border checks were detected. However, considering that poorly regulated border check activities were apparent in all fields that affect border checks, the

author of this research believes that a connection exists and that the task set out in this research has been completed.

The novelty and relevance of this research lies in bringing the situation at port border crossing points into consciousness. Based on the results of this research, recommendations can be made to improve service.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

1. Kriminaalmenetluse seadustik. 12. 02. 2003.-RT I 2003, 27, 166, RT I 2007, 1, 2.
2. Laevaliikluse kontroll Piirikontrolli juhend F-osa. Piirivalveameti peadirektori 20.06.2006 käskkiri nr 269.
3. Piiripunktide töökorralduse täiustamine. Vabariigi Valitsuse määrus nr 259, 10.07.1995. RTI, 24.07.1995, 61, 1030.
4. Piirikontrolli üldised tingimused piirikontrolli juhend A-osa. Piirivalveameti peadirektori 20.06.2006 käskkiri nr 270.
5. Sõidukite kontroll piirikontrolli juhend D-osa. Piirivalveameti peadirektori 30.06.2005 käskkiri nr 198.
6. Piirivalve 2007. aasta tegevuse kokkuvõte Piirivalveameti peadirektori 27.03.2008 käskkiri nr 81.
7. Piirivalveseadus. 30.06.1994.- RT I 1994, 54, 903, RT I 2005, 71, 548.
8. Piirivalve Merekontseptsioon, siseministri 02.03.2007 käskkiri nr 29.
9. Põhja Piirivalvepiirkonna põhimäärus siseministri 31. 01. 2007. a määrus nr 21 RTL 2007, 14, 208, RTL 2007, 95, 1594, RTL 2007, 57, 1027.
10. Rahvusvaheliseks liikluseks avatud piiripunktid. Vabariigi Valitsuse määrus nr 205 25.06.2002.- RT I 2002, 54, 343, RT I 2006, 19, 153.
11. Riigipiiri seadus. 30.06.1994.- RT I 1994, 54, 903, RT I 2005, 71, 548.
12. Piirivalvelaevade teenistusjuhend, Riigi Piirivalveameti Peadirektori 17.04.1995 käskkiri nr 96.
13. Sadamaseadus. 22.10.1997.- RT I 1997, 77, 1315, RT I 2005, 31, 229.
14. Schengeni infosüsteemi käsiraamat, Keskkriminaalpolitsei. 2007.
15. Schengeni käsiraamat. Komisjoni soovitus 06/XI/2006, millega kehtestatakse ühine "Praktiline käsiraamat piirivalveametnikele (Schengeni käsiraamat)", mida liikmesriikide pädevad asutused peavad kasutama, kui teostavad isikute kontrolli piiril. Brüssel, 06/XI/2006, K (2006) 5186 lõplik. <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/liste.cfm?CL=et> 21.02.2008.
16. Schengeni piirieskirjad. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr 562/2006, 15.03.2006 millega kehtestatakse isikute üle piiriliikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieskirjad).

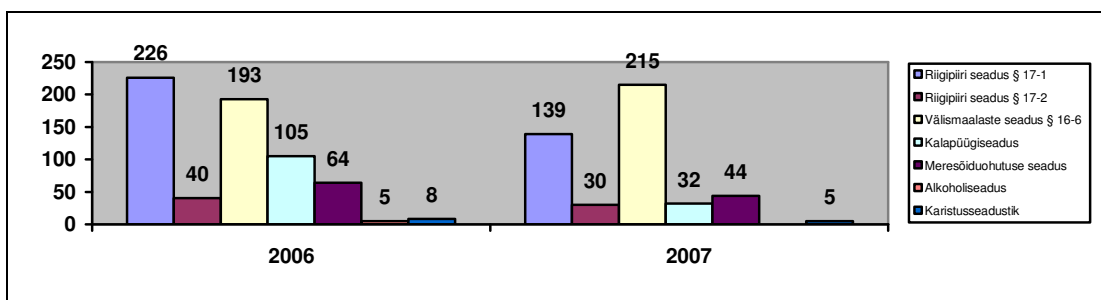
17. Schengeni konventsioon. 19. Juunil 1990 Schengenis kohtunud ministrite ja riigisekretäride ühisdeklaratsioon Ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta 14. Juunil 1985 Beneluxi majandusliidu riikide, saksamaa liitvabariigi ja prantsuse vabariigi valitsuste vahel sõlmitud Schengeni lepingu rakendamise konventsioon
18. Schengeni Kataloog välispiiride valve, väljasaatmine ja tagasivõtmine. Soovitused ja parim praktika.
18 Schengeni piirieskirjad, 15.03.2006.
20. Välismaalaste seadus. 08.07.1993.- RT I 1993, 44, 637, RT I 2007, 9, 44.
21. Väärteomenetluse seadustik. 22. 05. 2002.-RT I 2002, 50, 313, RT I 2007, 13, 69.

LISA 1

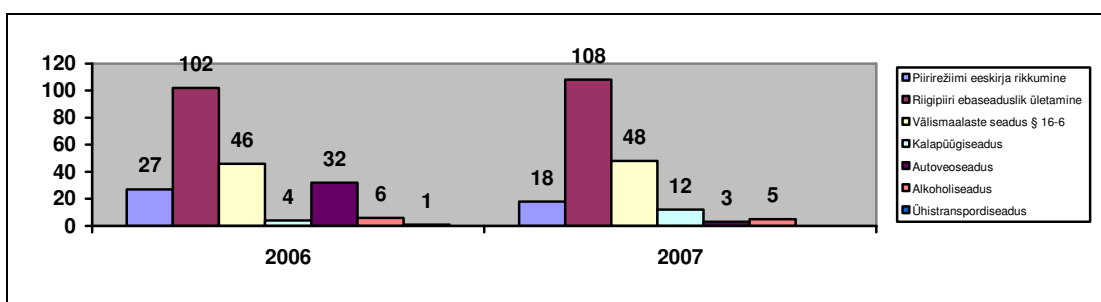
2007.aastal piirivalve poolt menetletud rikkumiste arv § -de lõikes:

Seaduse nimetus	Kvalifikatsioon	Põhja PVP	Kirde PVP	Kagu PVP	Lääne PVP	Kokku
Riigipiiriseadus	§ 17 ¹	11	139	18	1	169
	§ 17 ²		30	108	6	144
Välismaalaste seadus	§ 16 ⁶	10	215	48	4	277
	§ 16 ⁷	19				19
Kalapüügiseadus	§ 23 ¹		32			32
Meresõiduohutuse seadus	§ 93		35		1	36
	§ 94					
	§ 94 ⁴					
	§ 94 ²⁴		9			9
	§ 94 ²⁵					
Autoveoseadus	§ 31 ¹			2	1	3
	§ 31 ²			10		10
	§ 31 ³					
Alkoholiseadus	§ 69					
	§ 53			2		2
	§ 70			1		1
Euroopa Liidu kodaniku seadus	§ 55					
Ühistranspordiseadus	§ 54					
Karistusseadustik	§ 276	1		4	2	7
	§ 279	1		1		2
KOKKU		42	460	194	15	711

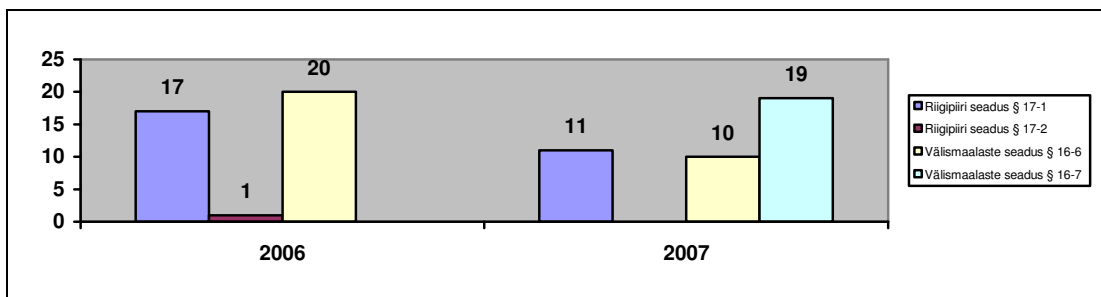
LISA 2



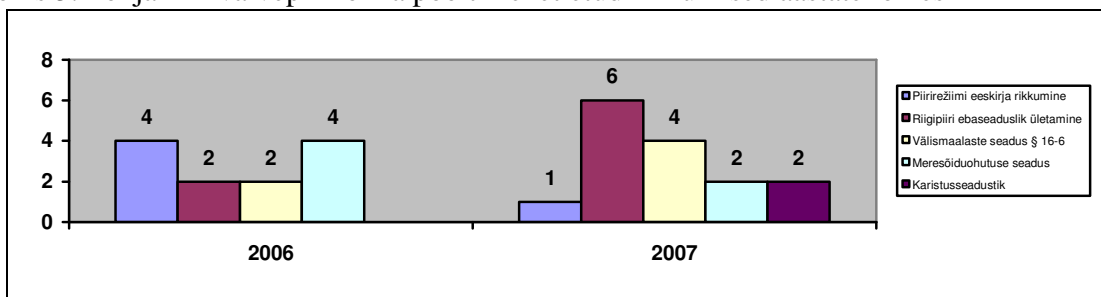
Joonis 1. Kirde Piirivalvepiirkonna menetletud rikkumised aastate lõikes



Joonis 2. Kagu Piirivalvepiirkonna (sh Valga PVP) poolt menetletud rikkumised aastate lõikes



Joonis 3. Põhja Piirivalvepiirkonna poolt menetletud rikkumised aastate lõikes



Joonis 4. Lääne Piirivalvepiirkonnas menetletud rikkumised aastate lõikes

LISA 3

Piiripunkti töökorralduse eeskirja olemasolu ja kaasajastamine

Teenistust korraldav kordon	Piirikontrolli toimumise koht	Piiripunkti töökorralduse eeskirja olemasolu ja viimane muutmine
Haapsalu kordon	Dirhami piiripunkt Dirhami sadam	Ei leitud
	Haapsalu piiripunkt Haapsalu jahisadam	1998
Kärdla kordon	Heltermaa piiripunkt Heltermaa sadam	Ei leitud
	Lehtma piiripunkt Lehtma sadam	2000
Narva-Jõesuu kordon	Narva-Jõesuu piiripunkt Narva-Jõesuu sadam	Ei leitud
Paldiski kordon	Paldiski-1 piiripunkt Paldiski Põhjasadam	Ei leitud
	Paldiski-2 piiripunkt Paldiski Lõunasadam	2003
	Lohusalu piiripunkt Lohusalu sadam	Ei leitud
Pärnu kordon	Pärnu-2 piiripunkt Pärnu sadam	2001
	Pärnu-3 piiripunkt Pärnu jahisadam	2001
Ruhnu kordon	Ruhnu piiripunkt Ringsu sadam	2001

Kuessaare kordon	Roomassaare piiripunkt Roomassaare sadam	2001
	Kuessaare-1 piiripunkt Kuessaare sadam	2001
Kuessaare kordon	Saaremaa sadama piiripunkt Saaremaa sadam	Ei leitud
	Nasva piiripunkt Nasva sadam	2001
	Veere piiripunkt Veere sadam	2001
Toila kordon	Sillamäe sadama piiripunkt Sillamäe sadam	2007
Sõru kordon	Sõru piiripunkt Sõru sadam	Ei leitud
Tallinna kordon	Tallinna-7 piiripunkt Miinisadam	Ei leitud
	Tallinna-10 piiripunkt Patareisadam	Ei leitud
	Tallinna-12 piiripunkt Pirita sadam	2002
Tallinna piiripunkt	Tallinna-11 piiripunkt Vanasadam	2002
Kunda kordon	Vergi piiripunkt Vergi sadam	1997

LISA 4

Sobivad kordonite ja teenistuskohdade asukohad on:

1. Pärnu- teenistuskohad on Pärnu jahisadamas ja Virtsu sadamas. Pärnu kordon teostab piirikontrolli Pärnu sadamas ja Pärnu lennujaamas. Teenistuskohast Virtsus teostatakse vajadusel piirikontrolli Kuivastu sadamas.
2. Ruhnu- Ruhnu kordonil teenistukoht puudub. Kordon teostab piirikontrolli Ringsu sadamas.
3. Kuressaare- teenistuskohad on Mõntu ja Saaremaa sadamates
Kuressaare kordon teostab piirikontrolli Roomassaare, Kuressaare ja Nasva sadamates ning Kuressaare lennujaamas.
4. Kärdla- teenistuskohad on Sõru ja Lehtma sadamates. Kärdla kordon teostab piirikontrolli Heltermaa sadamas ja Kärdla lennujaamas.
5. Haapsalu- teenistukoht on Dirhami sadamas. Haapsalu kordon teostab piirikontrolli Rohuküla sadamas ja Haapsalu jahisadamas.
6. Paldiski- teenistukoht on Lohusalu sadamas. Paldiski kordon teostab piirikontrolli Paldiski Põhja- ja Lõunasadamas ning Ämari lennujaamas.
7. Tallinn- teenistuskohad on Kopli sadamas ning Pirita jahisadamas
Tallinna kordon teostab piirikontrolli Tallinna sadamates (v.a Vanasadamas).
8. Muuga- Muuga kordonil teenistukoht puudub. Kordon teostab piirikontrolli Muuga sadamas.
9. Kunda- teenistuskohad on Vergi ja Loksa sadamates. Kunda kordon teostab piirikontrolli Kunda sadamas.
10. Sillamäe²⁵ (Toila kordon suletakse. Sillamäe sadam ehitab vajalikud ruumid.). Sillamäe kordonil teenistukoht puudub. Kordon teostab piirikontrolli Sillamäe sadamas.
11. Narva-Jõesuu kordon teostab piirikontrolli Narva-Jõesuu sadamas. Narva-Jõesuu kordoni tegevus on suunatud peamiselt jõepiirile ning ainult vajadusel kaasatakse Narva-Jõesuu vahendid merele. Vajaduse otsustab Kunda RCC.²⁶

²⁵ Põhja PVP ja Kirde PVP tegevuspiirkond Narva lähel ja seal paiknevate kordonite (Sillamäe ja Narva-Jõesuu) ülesanded vajavad kooskõlastamist maapiiri (idapiiri) kontseptsiooniga. Sillamäe kordoni tegevus on täielikult suunatud merepiirile. Narva-Jõesuu kordoni tegevus on suunatud peamiselt jõepiirile ning ainult vajadusel kaasatakse Narva-Jõesuu vahendid merele.

²⁶ Piirivalve Merekontseptsioon, siseministri 02.03.2007 käskkiri nr 29.