

Sisekaitseakadeemia
Politsei-ja piirivalvekolledž

Eduard Lukka

PIIRIVALVEVALDKONNA POLITSEIAMETNIKE TEENISTUSE
KORRALDAMISE VÕIMALUSED KORRAKAITSELISTE
ÜLESANNETE TÄITMISEKS LÄÄNE PREFEKTUURIS

Lõputöö

Juhendaja:
Heiki Suomalainen, MBA

Muraste 2014

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Politsei- ja piirivalvekolledž	Kuu ja aasta: juuni 2014
Töö pealkiri: Piirivalvevaldkonna politseiametnike teenistuse korraldamise võimalused korrakaitse ülesannete täitmiseks Lääne prefektuuris	
Töö autor: Eduard Lukka Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:	
<p>Antud lõputöö maht on 40 lehekülge. Viidatud allikate nimekirja kuulub 23 nimetust. Autor kirjutas tööd jaanuarist kuni märtsi lõpuni alguseni 2014. aastal. Töös on 12 tabelit ja 2 joonist. Töö on kirjutatud eesti keeles ning võõrkeelne kokkuvõte on kirjutatud inglise keeles. Lõputöö eesmärgiks on analüüsida korrakaitse ülesannetele üleminekut, nende täitmisega kohanemist, korrakaitsetööga seonduvaid põhiprobleeme ja arenguvõimalustest PPA Lääne prefektuuri piirivalvebüroo Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärdla kordoni näitel, ning teha ettepanekud korrakaitsetöö tõhustamiseks ja koostöö edendamiseks korrakaitsepolitsei ja piirivalveüksuste vahel. Töös otsitakse vastust uurimisküsimusele, millised on piirivalvebüroo ja -kordonite edasised võimalused korrakaitse ülesannete täitmisel. Uurimusmaterjali kogumisel on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit; uurimisinstrumendina kasutati poolstruktureeritud intervjuud ning avatud ja valikvastustega ankeetküsimustikku. Tulemusi analüüsiti tekstianalüüsi meetodil. Uurimisülesannetest lähtudes jõuti tulemusteni: tõhustamiseks korrakaitse ülesannete täitmist piirivalveüksustes tuleb läbi viia ühispatrulle ja koostööseminare, korraldada esmatasandi ametnikele korrakaitse ülesannete täitmiseks vajalikke spetsiifilisi täienduskoolitusi; määratleda täpsemalt politsei ja piirivalve ühistegevuse funktsioonid; rakendada ametkondlikku rotatsiooni. Nimetatud tegevused on eelduseks ametnike motiveerimisel korrakaitse ülesannete täitmiseks.</p>	
Võtmesõnad: korrakaitse, ühendamet, piirivalve, tööülesanded, korrakaitsepolitsei, täienduskoolitus	
Inglisekeelsed võtmesõnad: police, border guard, skills, training, job rotation, co-operation	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud:	
Kolledži direktor:	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Heiki Suomalainen	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON.....	2
SISSEJUHATUS.....	4
1. KORRAKAITSEPOLITSEI JA PIIRIVALVEÜKSUSTE ÜHISTEGEVUSE KÄIVITUMINE.....	6
1.1 Politsei- ja Piirivalveameti moodustamine.....	6
1.2. Ettevalmistused ühistegevuseks Lääne Piirivalvepiirkonna ja Lääne prefektuuri näitel.....	12
1.3. Töö ümberkorraldamine Pärnu kordoni näitel.....	14
1.4. Muudatustega kohanemine.....	16
2. KORRAKAITSETÖÖ HETKESEIS JA ARENGUVÕIMALUSED LÄÄNE PREFEKTUURI PÄRNU, HAAPSALU, KURESSAARE JA KÄRDLA KORDONI NÄITEL.....	20
2.1. Uurimismeetod ja valim.....	20
2.2. Ankeetküsimuste tulemuste analüüs	22
2.3. Poolstruktureeritud intervjuude tulemuste analüüs.....	30
KOKKUVÕTE.....	35
SUMMARY.....	37
VIIDATUD ALLIKAD.....	38
TABELITE JA JOONISTE LOETELU.....	40
LISA 1. Poolstruktureeritud intervjuu küsimustik Pärnu kordoni ametnikele.....	41
LISA 2. Kaaskiri ja ankeetküsimustik Lääne prefektuuri Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärdla kordoni esmatasandi ametnikele.....	42
LISA 3. Ankeetküsimustik Lääne prefektuuri Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärdla kordoni juhtidele.....	45

SISSEJUHATUS

Lõputöö on kirjutatud teemal „Piirivalvevaldkonna politseiametnike teenistuse korraldamise võimalused korrakaitsete ülesannete täitmiseks Lääne prefektuuris“. Töös uurib autor piirivalvevaldkonna politseiametnike (edaspidi ka ametnike) üleminekut korrakaitsete tööülesannete täitmisele Lääne prefektuuri piirivalvebüroo Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärkla kordoni näitel. Lõputöös arendab autor edasi kursusetöö teemakäsitlust, milles uuriti piirivalvevaldkonna politseiametnike töö ümberkorraldamist korrakaitsete ülesannete täitmiseks Lääne prefektuuri Pärnu kordoni näitel. (Lukka 2013)

Teemavalikul on autor lähtunud valdkonna ühiskondlikust aktuaalsusest siseriikliku julgeoleku tõhusamal tagamisel, aga ka teema olulisusest Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi ka PPA) isikkoosseisule. Teemavalik on aktuaalne, kuna piirivalvevaldkonna politseiametnike optimaalne kaasamine korrakaitsete ülesannete täitmisele aitab leevendada alamehitatust korrakaitsepolitseis, võimaldades tuua prioriteetsetesse valdkondadesse (liiklusjärelvalve, avaliku korra tagamine jmt) senisest rohkem ressursse.

Teema on uudne, kuna politseil, piirivalvel ning Kodakondsus- ja Migratsiooniametil põhineva ühendameti moodustamisega 2010. aastal loodi esmakordselt Eesti ajaloos sedavõrd suur avalik struktuur ning ühendati tervikuks erinevate hoiakute, kuuluvustunde ja töökultuuriga tegevusvaldkonnad. Kuna ametite ühendamisest ja tööprotsesside ümberkorraldamisest on möödunud üle nelja aasta ning kriitiline üleminekuperiood seega läbitud, on mõttekas analüüsida struktuursete muudatuste tulemit. Lääne prefektuuri kõigi nelja kordoni näitel pole korrakaitsetööle üleminekut siiani põhjalikumalt uuritud. Probleemi teistlaadset püstitust (korrakaitsepolitseiüksuste kaasamist piirivalvevaldkonna ülesannete täitmisele) on uurinud Priit Häng oma lõputöös „Korrakaitsepolitseiüksuste piirivalvevaldkonna ülesannete täitmisele kaasamine Politsei- ja Piirivalveameti Lääne prefektuuri Kuressaare kordoni näitel“. (Häng 2013) Taisto Paju lõputöö „Korrakaitsepolitsei ja piirivalvevaldkonna ametnike koostöövõimalused tööülesannete täitmisel Lõuna prefektuuri näitel“ uuris ühistegevuse tõhustamist Lõuna prefektuuri iseärasusi arvesse võttes. (Paju 2012)

Antud lõputöö põhieesmärgiks on uurida piirivalveüksuste ametnike kohanemist korrakaitsete ülesannete täitmisega Lääne prefektuuri Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärkla kordoni näitel. Töö alaeesmärgiks on välja selgitada arenguvõimalused ja tulevikuvaated piirivalvevaldkonna politseiametnike senisest suuremaks kaasamiseks korrakaitsetöösse, aga ka uute ülesannete

täitmisega kaasnenud peamised kitsaskohad. Eesmärgist tulenevalt on alltooduna välja toodud lõputöö **uurimisülesanded**:

- uurida korrakaitsetööle ülemineku etappe Lääne prefektuuri Pärnu kordonis (pilotüksus korrakaitsetööga alustamisel);
- määratleda korrakaitsetöö valdkonnad, kuhu piirivalveüksuste politseiametnikud on kaasatud;
- uurida piirivalveüksuste politseiametnike motiveeritust korrakaitsetööks;
- selgitada välja täiendavad võimalused piirivalveüksuste kaasamiseks korrakaitsetöösse;
- surida ametnike kohanemist muutunud tööülesannetega;
- analüüsida võimalusi korrakaitsepolitsei ja piirivalve omavahelise koostöö parendamiseks;
- analüüsida täienduskoolituste vajadust korrakaitsetöös ülesannete täitmiseks.

Lõputöö raames läbiviidud uurimus teostati kolmes etapis, millest esimene keskendus korrakaitsetöös ülesannete täitmisele üleminekule Pärnu kordoni liikuvüksuse näitel. Teises etapis viidi läbi Lääne prefektuuri Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärdla kordoni esmatasandi ametnikele suunatud ankeetküsitlus. Kolmandas etapis viidi läbi poolstruktureeritud intervjuud üksuste juhtidega.

Uurimuse läbiviimisel on kasutatud domineerivalt kvalitatiivset uurimismeetodit. Sõltuvalt valimist on uurimisinstrumentina kasutatud poolstruktureeritud intervjuud või ankeetküsitlust. Uurimistulemusi on analüüsitud tekstianalüüsi meetodil. Töös on kasutatud õigusaktide redaktsioone 16.03.2014 seisuga.

Lõputöö koosneb sissejuhatusest, kahest peatükist koos alajaotustega, kokkuvõttest, kasutatud allikate, tabelite ja jooniste loetelust ning kolmest lisast. Esimeses peatükis toob autor välja objektiivsed rahvusvahelised ja siseriiklikud asjaolud, mis said ajendiks Politsei- ja Piirivalveameti loomisele; käsitleb struktuuride liitmisega seonduvaid ettevalmistavaid tegevusi ja nende tulemit; analüüsib esimeses etapis läbi viidud uuringu tulemusi. Teises peatükis ja selle alajaotustes – töö empiirilises osas – tutvustatakse teises ja kolmandas etapis läbiviidud uuringu valimit, kasutatud meetodikat ja uurimustulemusi. Kokkuvõttes esitab autor uurimistöö analüüsile tuginedes arendusvõimalused ja ettepanekud korrakaitsetöö tõhustamiseks piirivalveüksustes ja valdkondliku ühistegevuse parendamiseks.

Autor tänab juhendaja Heiki Suomalainenit asjatundlike nõuannete eest ning edastab siirad tänusõnad kõikidele kolleegidele, kes küsimustikele vastates ja oma ettepanekuid jagades töö valmimisse olulisel määral panustasid.

1. KORRAKAITSEPOLITSEI JA PIIRIVALVEÜKSUSTE ÜHISTEGEVUSE KÄIVITUMINE

1.1. Politsei- ja Piirivalveameti moodustamine

Eesti ühinemine Euroopa Liiduga 1. mail 2004 lõi eeldused ka Schengeni viisaruumiga ühinemiseks, mis sai teoks 21. detsembril 2007, tuues omakorda kaasa piirikontrolli osakaalu vähenemise. Kuivõrd Schengeni lepingu eesmärgiks on „isikute vaba liikumise tagamine Schengeni ruumis, tähendab see praktikas, et lepinguga ühinenud riikide sisepiiridel ei toimu piirikontrolli; kontrolli vähenemisest tulenevaid võimalikke negatiivseid tagajärgi vähendatakse kompensatsioonimeetmete abil.“ (Schengeni...1985)

Jättes kõrvale Eesti idapiiri, puudus peale liitumist kohustus iga riiki siseneva kodaniku reisidokumentide kontrollimiseks, mis kahandas tööjõuvajadust Euroopa Liidu sisepiiril paiknevates piirivalveüksustes. Viimasega omakorda kaasnenuks asjaolu, et paljud kompetentsed ja hea väljaõppe saanud piirivalveametnikud jäänuks ametialase rakenduseeta, samal ajal kui 2005.-2006. aasta majandusbuum ja erasektoris pakutav kõrgem töötasu olid ajendanud politseist lahkuma mitmeid kogenud ametnikke. Personalipõud on PPA-s jätkuvalt aktuaalne ka käesoleval ajal. Nii vahendab Risto Berendsen oma Postimehes ilmunud artiklis „Politsei ja piirivalve jookseb verest tühjaks“ (Berendsen 14.02.2013) PPA peadirektor Elmar Vaheri kirjeldust isikkoosseisu drastilisest vähenemisest: „*Politsei- ja piirivalveamet kaotab igal aastal sada töötajat – Eesti suurima töötajate arvuga asutuses teeb see isikkoosseisu kaotusena paar protsenti aastas. See on auk, mida ei suuda täita iga-aastased lisandujad Sisekaitseakadeemia lõpetajate näol /.../.*“

Kuna Schengeni viisaruumiga liitumine oli prognoositav, nägi valitsuse toonane tegevuskava dubleerimise ja valdkondade juhtimise hajumise vältimiseks ette Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti ühendamise. Siseministri 13. aprilli 2007 käskkirjaga nr 57 moodustati töörühm, kuhu olid kaasatud Siseministeeriumi juhtkond ja ühendatavate asutuste peadirektorid. Töörühma liikmed analüüsisid ühendstruktuuri loomise vajadust, sellega kaasnevat riski ja ühendstruktuuri projektiorganisatsiooni loomise põhimõtteid.

Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooniameti osalusel läbiviidud ühendatud SWOT-analüüsi tulemused näitasid, et tugevusteks ja võimalusteks peetakse ühendamise seotud organisatsioonide liikmete poolt eelkõige pädevuste ja vastutuse selginemist ning loogilist juhtimisahelat. Samuti peeti oluliseks infrastruktuuri optimaalsemat kasutamist ja

kompetentsi koondumist, mis töötab ühise eesmärgi nimel. (Politsei- ja Piirivalveameti...16.03.2014)

Analüüsi põhjal tegi töörühm 2007. aasta mais siseministrile ettepaneku alustada tegevustega, mille tulemuseks on Politseiameti, Piirivalveameti ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti ühtseks struktuuriks ühendamine 2010. aastaks. 2007. aasta oktoobris moodustas Siseministerium ametite ühendamiseks seitsmeliikmelise projektimeeskonna, mida juhtis Marek Helm.

Ühendamise ettevalmistamisel viidi ellu ka olulised muudatused koolitus- ja täiendusõppesüsteemis, tagamaks erinevate organisatsioonide ametnike vahelist koostööd ja töötajate töörahulolu. 2008. aasta suvel koostati Siseministeriumi valitsemisala täiendõppe analüüs. Samuti korraldati ulatuslik tasendusõpe ühendatavate ametite ametnikele ja juhtidele. (Politsei- ja Piirivalveameti...16.03.2014)

Politsei ja piirivalve seaduse rakendamise seadus võeti Riigikogus vastu 26. novembril 2009 ning president kuulutas selle välja sama aasta 11. detsembril. (Politsei ja piirivalve seaduse rakendamise seadus, 01.01.2010) Toona pea 6000 teenistujaga Politsei- ja Piirivalveamet alustas tegevust 01.01.2010.

Alljärgnevalt analüüsib töö autor erinevaid aspekte, millel on teadlaste hinnangul kriitiline tähtsus erinevate organisatsioonide tervikuks ühendamisel. Suurte ühendorganisatsioonide loomine on vastutusrikas väljakutse: eesmärgiks on erineva tausta, organisatsioonikultuuri ja sisemiste hoiakutega organisatsioonide ühendamine toimivaks tervikuks. Ühtse terviku loomine saab autori arvates olla edukas vaid juhul, kui töötajaskond on ka pärast restruktureerimisi, ümberkorraldusi ja üleviimisi motiveeritud ja oma tööga rahul, mis on omakorda nii toimiva meeskonna kui ka üksustevahelise koostöö eelduseks. Kuna rahulolev töötaja on ametialaselt motiveeritud, vaatleb autor lühidalt ka töörahuolu ning selle eelduseks oleva motiveerituse omavahelist seost.

Muudatuste läbiviimise protsessi mõjutab ka organisatsiooni valmisolek – mil määral inimesed juhtide plaanidega kaasa soovivad tulla. Igas organisatsioonis on jõude, mis muudatustele vastu töötavad, alustades jäikadest kirjapandud reeglitest ja lõpetades inimeste omavaheliste vaikivate kokkulepetega. Inimeste suhtumine muudatustesse sõltub ühelt poolt nende iseloomust, kuid seda on aidanud kujundada ka nende eelnevad kogemused organisatsioonides ja ühiskonnas. (Alas ja Salu 2005:20)

Alltooduna on ära toodud põhiseisukohad organisatsioonides toimuvate muudatuste läbiviimiseks:

- Inimesed muudavad oma seisukohti ainult siis, kui nende huvid on arvesse võetud.

Iseloomulikud on võimumängud ja läbirääkimiste pidamine.

- Inimesed muutuvad juhul, kui oodatud tulemus on eelnevalt detailselt ära kirjeldatud ja planeeritud.
- Inimesed muutuvad, kui neid selle eest tasustatakse või karistatakse. Tegemist on tehinguga: tasustatakse organisatsioonile sobivat käitumist.
- Inimesed muutuvad, kui nad õpivad. Kui inimesed koos õpivad, õpib ka organisatsioon ja soovitud muutus toimub.
- Kõik muutub vastavalt oma sisemistele vajadustele. Mõte muudatuste juhtimisest loetakse ette läbikukkunuks. (Alas ja Salu 2005:22-23)

Ühendameti moodustamise kontekstis elluviidud muudatuste foonil jagab autor eeltoodud seisukohti osaliselt. Autori arvates tuleb inimesi veenda ja motiveerida, et nad hakkaksid käituma soovitud viisil: vajalik on tagada sobivus inimeste soovide ja organisatsiooni vajaduste vahel. Tänapäevaks üle 5000 töötajaga ühendameti on muudatustega kohanemine olnud suhteliselt aeganõudev – antud väidet kinnitab ka töö teises peatükis esitatud uuringutulemuste analüüs.

Autori hinnangul annab suurte struktuuriliste muudatuste puhul positiivse lõpptulemuse süsteemne uute teadmiste ja oskuste omandamine ning õpitu täiendamine. Terminid „muutus“ ja „õppimine“ on väga sarnase tähendusega. (Alas ja Salu 2005:22) Õppides omandavad inimesed uusi ja tulemuslikumaid käitumisviise, mistõttu nad on muudatuste osas avatumad. Autori arvates on olulise tähtsusega nii tasemeõppes kui ka praktilisi, igapäevatööks vajalikke teadmisi ja oskusi andvas täienduskoolitustel osalemine. Seda seisukohta kinnitab ka uurimuse empiirilisel osal põhineva analüüs.

Ühendameti moodustamisel tuli keskenduda personali täiendusõppele, mille arengusuundade määratlemisel oli vaja lähtuda suure osa personali ümber profileerimise vajadusest täiesti uute, korraldatud tööülesannete täitmisel. See omakorda eeldas väga selgelt määratletud lähenemist nii täiendus- ja ümberõppe-, aga ka tasemeõppekavade muutmisel. Autori poolt läbiviidud küsitlustulemuste analüüs toob välja ülevaate läbitud koolitustest, aga ka jätkuva täienduskoolituste vajaduse pädevaks toimetulekuks korraldatud erinevate valdkondadega.

Olulisel kohal oli töörahulolu tagamine pärast muudatusi ja ümberkorraldusi: rahulolev töötaja kohaneb paremini ka muudatustega. Rahuolu tööga sõltub erinevate muutujate (personaalne, kultuuriline, sotsiaalne, keskkonnaalne) kõrval suuresti ka organisatoorsest teguritest (töö olemus, maht, paiknemine struktuurilises hierarhias), mistõttu on mõistlik vältida kvalifitseeritud,

professionaalsete spetsialistide võimalikku demotiveeritust seoses struktuursete ümberkorraldustega. (Mullins 1993)

Organisatsioonisisised töörahulolu mõjutavad tegurid on Andrew Mayo (Mayo 2004:281) liigitanud järgmiselt:

- Juhtimise efektiivsus.
- Praktiline toetus töökohal.
- Töörühma iseloom.
- Õppimis- ja arengukultuur.
- Tasu- ja tunnustussüsteem.

Töö autori hinnangul mõjutavad struktuuride ümberkorraldamist kõik eelnimetatud tegurid, mis lähtuvad ühelt poolt asutuses ja/või selle allüksustes soositud juhtimis- ja töökultuurist, aga ka sisemisest, kirjutamata reeglistikust.

Organisatsioonide liitmisel on olulisel kohal ka õiglase ja motiveeriva tasustamissüsteemi loomine, ehkki võimalikud käärid muutavas palgaskaalas pole vahest võrreldavad erasektoris firmade liitmise tulemusena moodustunud kontsernides. Siiski tähendab sisejulgeoleku valdkonna pidev alarahastatus, et näiteks 2012. aastal jäi PPA tööleasunud ja ametist lahkunud inimeste arvestuses tervelt 157 inimesega miinusesse – seda isegi teadmise juures, et järgmise aasta alguses ootab /.../ paljusid politseinikke palgatõus. (Berendsen 14.02.2013) Seda enam on autori arvates oluline nii korrakaitsepolitsei- kui (endiste) piirivalvevaldkonna ametnike võrdne kohtlemine tasustamisel ja tunnustamisel, tagamaks meeskonnatööks vajalikku soodsat sisekliimat. Inimesed ei tohi end tunda tõrjutuna ega (teiste üksuste töötajatega võrreldes) vähem hinnatuna.

Võrdse kohtlemise teooriat on süvitsi käsitlenud Ameerika teadlane Edward Lawler, kes käsitleb motivatsiooni kui „töötaja tunnetust tulemustest, millega nende tööalane panustamine võib lõppeda.“ (Lawyer 1986:24, ref Puppert 2012:15). Kui töötajad kogevad läbi omapoolse töösse panustamise eneseteostust või rahalist kasu, on nad kõige motiveeritumad: üldjuhul kalduvad inimesed käituma just nii, nagu neile kõige kasulikum on.

Inimesed võrdlevad oma tööpanust ja -kogemust ning selle eest saadavat tasu kolleegide panuse ja tasustamisega. Kogedes ebaõiglust, kaasneb sellega rahulolematuse ning õigluse nõudmine töösuhetes, mis on kahtlemata usalduslikku meeskonnatööd pärssivaks faktoriks. Inimesed eeldavad, et nende hariduslik ettevalmistus, töökogemus ja -sooritus oleksid ootuspärasest

korrelatsioonis nende töö eest saadava tasuga. Tunnetatud ebavõrdsus tekitab töötajas pingeid ning kahandab nende motivatsiooni ja loominguilist. (Siimon ja Türk 2003:299)

Autori arvamus ühtib eelnimetatud teadlaste seisukohtadega. Lisaks leiab autor, et tänu ebavõrdsele kohtlemisele võib töötaja enesehinnang ja töörahulolu sedavõrd langeda, et ta otsustab töösuhte lõpetada. Uue töötaja väljaõppega ja adapteerimisega kaasnevad organisatsioonile täiendavad kulud, lisaks kannab see sõnumit, et kogenud töötajaid ei väärtustata. Eeltoodust lähtuvalt usub autor, et organisatsioonide ühendamisel tuleb väga täpselt määratleda erinevate üksuste töötajate vastutusvaldkonnad ja kohustused, konkreetsemalt sisejulgeoleku valdkonnas ka selgepiirilised hierarhiaskaalad: kokkuvõttes ennetab see vajalike kompetentsidega töötajate lahkumist ning on samas kulutõhus.

Ühendatavates suurorganisatsioonides on äärmiselt oluline ka koostööaspekti toimimine. Autor on veendunud, et omavahelist koostööd teevad ikkagi inimesed, mitte asutused või organisatsioonid. Kuna organisatsioonide koostöömehhanisme on palju uuritud, on selle aspekti määratlemiseks kasutusel mitmeid erinevaid definitsioone. Autori arvates annab koostöö olemuse parimini edasi järgmine määratlus: „Koostöö on olukord, kus püütakse leida tegutsemisviis, mis võimaldab täielikult arvestada mitme erineva osapoole huve. Koostöö puhul on oluline, et poolte vahel valitseb mõistev suhtumine ning ideaalne teineteisemõistmine.“ (Fidhow, Gjefsen 2001:54)

Kaasajal ongi üheks olulisemaks koostööalaseks väljakutseks suurte organisatsioonide ühendamine ja ülevõtmine, mille eelduseks on meeskonnatöö tegemise oskus ja tahe kõikidel tasanditel. Ühinemine on kujunenud „ettevõtte arengu loomulikuks osaks ning säilimise võtmeküsimuseks, mille tulemuseks on valdavalt ettevõtte tulemuste parandamine, sh efektiivsuse saavutamine /.../, kuid esineb ka olukordi, kus sellise sammuga soovitakse omandada uusi oskusi ja kompetentse /.../ või luua ettevõttele lisandväärtusi uute tööloikude lisandumisel /.../.“ (Creasy 2005:30, ref Pupart 2012:21)

Viimastel aastatel on kasvava huviga uuritud organisatsioonide ühinemise teemat ning organisatsioonikultuuri rolli ühinemisprotsessis. Mitmed autorid on seisukohal, et ühinemise järgselt saavad määravaks individist sõltuvad ja gruppidevahelised dünaamikad. Nii on Stahl ja Voigt seisukohal, et organisatsioonikultuurid ei ole homogeenised, vaid jagunevad erinevateks subkultuurideks, mis võivad tekkida ametikohtade, hierarhiataseme, erialade ja huvigruppide keskelt. (Stahl ja Voigt 2008:160-176, ref Pupart 2012:21) Seega on võimalik väita, et ühinemisprotsessi edu sõltub sellest, kui hästi suudetakse erinevaid organisatsioonikultuure sulandada ja sisemisi erinevusi ületada.

Ülemaailmselt on rahvusvaheliste ettevõtete ühinemisel juhtival kohal olnud USA, Suurbritannia ja Saksamaa. Eestis oli ettevõtete ühinemise ja ülevõtmise tippaeg 1990ndate keskpaigast 2000. aasta alguseni, mil see puudutas nii pangandus- kui kindlustussektorit, aga ka meediaväljaandeid ja toiduainetetööstust. Väljaspool ettevõtlus- ja ärivaldkonda on liidetud ka haridusasutusi: näitena liitusid 2010. aastal Kaitseväe Ühendatud Õppeasutused ja Kaitseväe Lahingukool, haridusreformi käigus on arutatud Maaülikooli liitmist Tartu Ülikooliga. 1990ndate lõpul reformiti tervishoiuasutuste struktuure: paljude haiglate seni eraldi ja iseseisvalt toimunud üksused liideti ühe piirkondliku haiglaga. Siiski on avaliku teenistuse erinevate struktuuride sedavõrd ulatuslik, PPA moodustamisega päädinud ühendamise Eestis esmakordne.

Politseitöötajate ja maksuametnike omavahelist koostööd maksukuritegude lahendamisel on käsitlenud Helsinki ülikooli teadlane Anne Puonti oma artiklis „Koostöö kui väljakutse õppimiseks: ühtsete arusaamade kujundamine politsei- ja maksuametnike vahel“ (Collaboration as a Learning Challenge: Constructing a Common Understanding Between Police Officers and Tax Inspectors). (Puonti 2003:131-147) Artiklist nähtuvalt on Soome ametivõimudel tulnud viimaste aastate vältel tõhustada ausat ettevõtlust takistavat, majanduskuritegude vastast tegevust. Majanduskuritegevuse vastasesse võitlusesse kaasatud asutuste – politsei, maksuameti, tolli, jõustruktuuride ja prokuratuuri – organisatsioonikultuur ja põhieesmärgid on väga erinevad; ühtlasi on neis asutustes tugevate traditsioonidega suundumus individuaalsele tööstiilile. Vähe tehakse rühmatööd või osaletakse erinevates projektimeeskondades. Kuna majanduskuriteod muutuvad üha komplitseeritumaks, on kogemuste ja teadmiste jagamine erinevate asutuste vahel osutunud vältimatult vajalikuks.

Pärast toimunud ühisnõupidamiste ja arutelude analüüsi leiab Puonti, et politsei ja maksuameti vaheline koostöö on kõige tulemuslikum läbi praktilise ühistegevuse konkreetsete juhtumite lahendamisel. Nõupidamiste käigus tekkivad argumendid ja vastuväited avavad diskussiooni, mis on soodne pinnas dialoogiks ja omavahelisteks läbirääkimisteks, pannes aluse edasisele ühistegevusele (Puonti 2003:131-147).

Töö autor on nõus, et koostöö tegemise vajalikkust on hõlpsam sätestada visioonides ja arengukavades, kui praktikas ellu viia. Eesti ametiasutustes valitseb organisatsiooniülel, s.o koostöös teiste institutsioonidega, pigem individualistlik töökultuur. Autor jagab Puonti seisukohta, et organisatsioonide ja/või üksuste vahelist koostööd saab arendada eelkõige läbi kõiki pooli kaasava praktilise ühistegevuse: ajurünnakud tegevuste kavandamisel, ühisoperatsioonid, töötajate valdkondlik rotatsioon jne.

Järgmises alapeatükis käsitleb autor korrakaitsepolitsei ja piirivalvevaldkonna ühistegevuse käivitumist ja arenguid alates Eesti vastuvõtmisest Euroopa Liitu kuni ühendameti loomiseni.

1.2. Ettevalmistused ühistegevuseks Lääne Piirivalvepiirkonna ja Lääne Prefektuuri näitel

Tõhusama sisejulgeoleku tagamiseks ja koostöö koordineerimiseks allkirjastasid toonane Lääne Piirivalvepiirkond ja Lääne Prefektuur juba 19. mail 2005. aastal Kuressaares omavahelise koostöökokkuleppe (Lääne Piirivalvepiirkonna ja Lääne Prefektuuri koostöökokkulepe, allkirjastatud 19.05.2005), mis sätestas poolte tegevuse kooskõlastamise avaliku korra tagamisel. Leppe üheks põhieesmärgiks oli kattuvate tegevuste koordineerimise korraldamine, sh ühispatrullide ja -operatsioonide läbiviimise korra sätestamine. Koostöökokkulepe oli ühtlasi raamdokument Lääne Piirivalvepiirkonna piirivalve- ja politseiüksuste vahelise koostöö korraldamiseks.

Eeltoodud koostöökokkuleppe lisana sõlmiti 19.12.2007 Lääne Politseiprefektuuri ja Lääne Piirivalvepiirkonna vahel kokkulepe kompensatsioonimeetmete rakendamiseks Schengeni viisaruumiga liitumisel (Lääne politseiprefektuuri ja Lääne piirivalvepiirkonna kokkulepe kompensatsioonimeetmete rakendamiseks Schengeni viisaruumiga liitumisel, 19.12.2007. Lisa Lääne piirivalvepiirkonna ja Lääne prefektuuri 19.05.2005 koostöökokkuleppe juurde), mis tähendas eelkõige regulaarsete ühispatrullide töölerakendamist. Kokkuleppe punkt 5 sätestas detailselt pooltevaheliste ühispatrullide teostamise korra piirilähedastel aladel eesmärgiga tagada avalik kord, liiklusjärelvalve ja välismaalaste Eestis viibimise seaduslikkuse kontroll. Sama kokkuleppe punkti 6 kohaselt „Koostatakse ja kooskõlastatakse ühistegevuste graafik /.../ edaspidi omavahel igakuiselt /.../. Graafikus määratletakse konkreetsed ühistoimkonnas osalevad ametnikud, patrulli paiknemise piirkond, alustamise koht, alguse- ja lõpuaeg. Territoriaalne üksus tagab igapäevaselt patrullide kohta vajaliku info edastamise Juhtimiskeskusele ning need sisestatakse politsei infosüsteemi /.../“ toob välja, et eesmärgiks oli tagada pooltevaheline operatiivne teabevahetus ja info talletamine.

Eesti liitumine Schengeni viisaruumiga vähendas personalivajadust ka Läti Vabariigiga piirnevas Ikla piiripunktis. 2007. aasta III kvartalis kuulus Ikla piiripunkti isikkoosseisu 50 piirivalveametnikku, kellele pakuti teenistussuhte jätkamiseks erinevaid võimalusi teistes piirivalvepiirkondades. Seisuga 21.12.2007 oli teenistusse jäänud 42 piirivalveametnikku, kellest 9

lõpetas teenistuslepingu omal soovil ehk teenistuja algatusel. Ümberkorralduste käigus asus Kagu Piirivalvepiirkonda teenistusse 3, Kirde Piirivalvepiirkonda 2, Kuressaare kordonisse 2, Pärnu kordonisse 26 (sh liikuvüksusesse 10) ning Ruhnu kordonisse 2 piirivalveametnikku (vt tabel 1 lk 13). Sellega oli Ikla piiripunkti isikkoosseis restruktureeritud: 21. detsembril langetati seal ka Eesti Vabariigi lipp.

21. detsember tähistas Ikla piiripunkti ametnikele ka uue tööetapi algust: toimus esimene liikuvüksuse patrull Tallinn-Pärnu-Ikla maanteel, milles osales kaks piirivalveametnikku. Liikuvüksuse põhifunktsiooniks kujunes Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendamine Tallinn-Pärnu-Ikla maanteel, osalemine ühisoperatsioonides Kodakondsus- ja Migratsiooniameti, tolli ja politseiga. Samas teostati pidevat järelevalvet väiksematel kõrvalteedel, ennetamaks illegaalseid piiriületusi. Struktuuriliselt paiknes liikuvüksus Pärnu kordoni koosseisus ning selle tööd koordineerisid piirivalveüksuste juhid: Pärnu kordoni ülem ja liikuvüksuse juht.

Tabel 1. Ikla piiripunkti isikkoosseisu restruktureerimine
(allikas: PPA personaliprogrammi väljavõte)

Ikla piiripunkti isikkoosseis seisuga 21.12.2007	
Piirivalveametnikke KOKKU	42
Isikkoosseisu üleviimine teistesse piirivalveüksustesse seisuga 22.12.2007	
Piirkond/kordon	Üleviidud piirivalveametnikke
Kagu piirivalvepiirkonda	3
Kirde piirivalvepiirkonda	2
Kuressaare kordonisse	2
Pärnu kordonisse	26
Teenistuslepingu lõpetamine teenistuja algatusel seisuga 22.12.2007	
Teenistusest lahkunud piirivalveametnikke	9

Liikuvüksuse koostöö politseiga ning politsei ja piirivalve ühispatrullid toimusid alates 22.12.2007 pea igapäevaselt: patrulli koosseisu moodustasid tavapäraselt üks politsei- ja üks piirivalveametnik. Rotatsiooni käigus osalesid piirivalveametnikud korrakaitsepatrullides, mille põhieesmärgiks oli avaliku korra tagamine Pärnu linnas ja maakonnas. Politsei osales paralleelselt ka piirivalvepatrullide töös, tagamaks Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendamist. Peamiselt seisnesid tööülesanded välismaise numbrimärgiga sõidukite profileerimises ning välisriikide kodanike Eestis viibimise seaduslikkuse kontrollimises.

Ettevalmistava tegevusena uute, korrakaitsete ülesannete täitma asumiseks läbisid liikuvüksusse kuuluvad piirivalveametnikud 2007. aasta oktoobris kahepäevase väljaõppekoolituse Paikuse politseikoolis, millele järgnesid teised ametialased täienduskoolitused, sh enesekaitse-, kiirusemõõteseadmete kasutamise, väärteomenetluse läbiviimise koolitus. Täiendusõpe toimus hajutatult ka järgnevatel aastatel: kuna sisejulgeoleku haldusalasse kuuluv (õigusaktid, tehnika, koostöö erinevate ametiasutustega jmt) on pidevas arengus, on koolitustel osalemine järjepidev protsess.

1.3. Töö ümberkorraldamine Pärnu kordoni näitel

Alates politsei- ja piirivalve seaduse jõustumisest 01.01.2010 (Politsei- ja piirivalve seadus 06.05.2009) ning ühtse Politsei- ja Piirivalveameti moodustamisest on endine Lääne Piirivalvepiirkonna Pärnu kordon ümber nimetatud Lääne prefektuuri Pärnu kordoniks. Alljärgnevalt vaatleb autor tööülesannete ümberkorraldamist Pärnu kordonis, keskendudes piirivalvevaldkonna politseiametnike korrakaitsete funktsioonide täitmisele.

Seoses Ikla piiripunkti sulgemisega 21.12.2007 lisandus Pärnu kordoni isikkoosseisu lisaks 10-liikmelisele liikuvüksusele veel 16 piirivalveametnikku, kes jätkasid tööd Pärnu kordonis ning kelle tööülesannete hulka kuulusid merepääste ja laevade kontrolli teostamine Pärnu ja Virtsu sadamates. Korrakaitsete ülesannetega tegeles toona pea eranditult liikuvüksus, vaid erandkorras (nt ametniku ootamatu haigestumise puhul) kaasati korrakaitse patrullidesse ka teisi piirivalveametnikke. Pärnu kordoni isikkoosseisu kuulus 01.01.2008 seisuga kokku 59 piirivalveametnikku, sh 26 endisest Ikla piiripunktist üle toodud ametnikku.

Sarnaselt eelnevas alapeatükis esitatud Ikla piiripunkti näitega algas ettevalmistav tegevus piirivalveametnike rotatsiooniks korrakaitsete ülesannete täitmisel ka Pärnu kordonis juba aastal 2009, enne ühendameti moodustamist. Seoses valdkondlike arengutega on ka täienduskoolitustel osalemine pidev protsess.

Pärnu kordoni piirivalveametnikud osalesid alates 2009. aastast järgmistel koolitustel: süütegude menetlemine, erinevate narkootiliste ainete tuvastamine (sh kriminaalpolitsei töövaldkonna tutvustamine), politsei ja piirivalve seaduse rakendamine, ülevaade liikluseaduse muudatustest, patrullimise taktika ja tööturvalisus, enesekaitsealane väljaõpe, alarmsõiduki juhtimise ja pädeva mõõtja (sh sõidukiiruse- ja lineaarmõõtmiste teostamine, alkoholisalduse mõõtmine sõidukijuhil) koolitus, andmekaitse seaduse nüansside tutvustamine. Suur osakaal oli politsei elektrooniliste

andmebaaside kasutamise (M-Kairi, KAIRI, MIS) väljaõppekoolitustel. Üksuste juhid läbisid lisaks ülaltoodule mitmeid muutuste juhtimise ja meeskonnatöökoolitusi.

Autori hinnangul on mõistlike intervallidena vaja läbida jätkukoolitusi süüteomenetluse, alarmsõiduki juhtimise, lähisuhtevägivalla juhtumite menetlemise ning politsei ja piirivalve seaduse rakendamise alal. Autor teeb ettepaneku korraldada juhtumianalüüsil põhinevaid jätkukoolitusi, mis keskenduksid teatud etapi (nt kvartal, poolaasta, aasta) vältel ette tulnud probleemsetele töösituatsioonidele, mida seminaridel analüüsida. Seminari eestvedajaks võiks olla oma valdkonna ekspert, kes esitaks põhjendatud, õigusaktidel tuginevad kinnitused pakutud lahenduste seaduslikkusele.

Seisuga 01.01.2010 oli Pärnu kordonis 43 piirivalvevaldkonna politseiametnikku, sh 10 aastal 2007 moodustatud liikuvüksuse teenistajat. Ühendameti moodustamisega sai alguse ka varem peamiselt piirikontrollile ja merepäästele keskendunud endiste piirivalveametnike paralleelsete korrakaitseliste ülesannete täitma asumine. Alljärgnevalt käsitleb autor tööprotsesside jaotust Pärnu kordonis vahetult pärast ühendameti moodustamist aastatel 2010 ning 2013. Esitatud isikkoosseis- ja personalistatistika põhineb Politsei- ja Piirivalveameti personaliprogrammi väljavõtetel.

Need seitse Pärnu kordoni politseiametnikku, kel oli ka merendusala ettevalmistus, tegelesid jätkuvalt peamiselt merepääste ja merepiiri kontrolliga. Ülejäänud ametnikud osalesid piirivalvepatrullide töös, mille põhieesmärgiks oli Schengeni kompensatsioonimeetmete rakendamine Tallinn-Pärnu-Ikla maanteel. Tööülesannete hulka kuulus välismaise päritoluga sõidukite profileerimine ja Eestis viibivate välismaalaste dokumentide kontrollimine. Paralleelselt suurenes ka korrakaitseliste meetmete osakaal piirivalvepatrullide töös, sh liiklusjärelvalve teostamine ja korrakaitseliste väljakutsete (öörahu rikkumine, liikluse reguleerimine) teenindamine.

Aastal 2010 suurenes märgatavalt nende piirivalvevaldkonna politseiametnike osalemine piirivalve ja politsei ühispatrullides, kes ei kuulunud 2007. aasta detsembris tegevust alustanud liikuvüksusesse. Piirivalve ja politsei ühispatrullid tegelesid peamiselt korrakaitseliste ülesannete täitmisega Pärnu linnas, liikuvüksus jätkas ühispatrullides osalemist maakonnas. Statistikast nähtuvalt teostati arvuliselt kõige enam ühispatrulle (1011) just 2010. aastal. Järgnevalt kolmel aastal nende osakaal vähenes: aastal 2011 oli ühispatrulle 813 ning aastal 2012 vastavalt 555; aastal 2013 teostati ühispatrulle 532. Samaaegselt vähenes ka Pärnu kordoni isikkoosseis: kui 01.01.2010 oli kordonis 43 piirivalvevaldkonna politseiametnikku, siis aastal 2011 oli vastav näitaja 36; aastal

2012 oli ametnikke 34 ning aastal 2013 oli Pärnu kordonis teenistuses 30 ametnikku (vt tabel 2 lk 16). Ühelt poolt on nimetatud asjaolu tingitud isikkoosseisu vähenemisest. Teisalt on ühispatrullide arv vähenenud ka seetõttu, et piirivalvepatrullide töös suurenes aasta-aastalt korrakaitsete ülesannete, sh eriti liiklusjärelvalve osakaal.

Tabel 2. Ühispatrullide dünaamika Pärnu kordonis 2010-2013
(allikas: PPA personaliprogrammi väljavõte)

Ühispatrullide dünaamika 2010-2012		
Aasta	Isikkoosseis (seisuga 01.01.)	Teostatud ühispatrulle
2010	43	1011
2011	36	813
2012	34	555
2013	30	532
KOKKU		2911

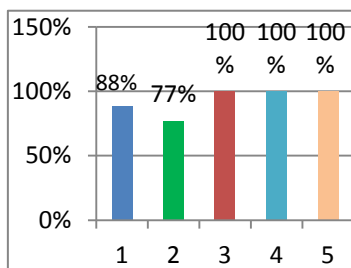
1.4. Muudatustega kohanemine

Selgitamaks välja, kuidas toimus piirivalveametnike kohanemine tööalaste muudatustega, viis autor vahemikus 15.03.-01.04.2013 läbi poolstruktureeritud intervjuud endise liikuvüksuse piirivalveametnikega. Tegemist oli kõikse valimiga, kuhu kuulus 10 ametnikku endise liikuvüksuse isikkoosseisust. Intervjuud viidi läbi 9 ametnikuga, vastanute osakaal oli 90%. Küsitlemise eesmärgiks oli uurida, mis olid probleemseimad töövaldkonnad aastatel 2007-2008, korrakaitsete ülesannete täitmisega alustades.

Kuna 2007. aasta lõpul kujunes liikuvüksus pilootrühmaks korrakaitsetele tööülesannetele üleminekul, oli selle liikmetel intervjuude läbiviimise ajaks täitunud korrakaitsete tööülesannetega alustamisest enam kui viis aastat. Intervjueerimisel kasutatav meetodika võimaldas saada olulist lisandväärtust intervjueeritavate hoiakutest.

Intervjuude käigus saadud vastuseid analüüsides selgus, et pea kõigil ametnikel esines raskusi muutunud tööülesannetega kohanemisel. Aastal 2007, korrakaitsetööd alustades, valmistas suuri probleeme väärtemenetluse läbiviimine, sh valdavalt liiklusrikkumistega seotud väärteprotokollide vormistamine (88%) ning liiklusjärelvalve teostamine (77%). Puudus ka igasugune oskus liiklusõnnetusi menetleda (100% vastanutest). Komplitseeritud valdkonna moodustas peretülide lahendamine, mis oli problemaatiline kõikide (100%) küsitletute hinnangul. Suuri vajakajäämisi esines piirivalve- ja politseiametnike vastu suunatud, agressiivsete isikute

füüsiliste rünnakute ennetamisel ja elimineerimisel (100% vastanutest). Küsitluse tulemused on esitatud joonisel 1.



Horisontaalskaala selgitus:

- 1- Väärteoprotokollide vormistamine (88 %)
- 2- Liiklusjärelvalve teostamine (77 %)
- 3- Liiklusõnnetuste menetlemine (100 %)
- 4- Peretülide lahendamine (100 %)
- 5- Toimetulek politseiametniku vastu suunatud füüsilise vägivalla juhtumitega (100 %)

Joonis 1. Probleemsemad valdkonnad korrakaitsetöös 2007-2008

Politsei- ja piirivalveametnike vastu suunatud rünnakute olemusest annab põhjaliku ülevaate Politsei- ja Piirivalveameti koordinatsioonibüroo analüüsitalituse 2011. aastal läbi viidud analüüs (Aru ja Sepp 2011), millest nähtuvalt pandi vahemikus 2006-2011 politseiametniku ja avalikku korda kaitsva muu isiku suhtes toime 469 füüsilist rünnakut. Seega oli rünnakutele reageerimise oskuse omandamine korrakaitsetöoga alustanud ametnikele äärmiselt oluline. Menetlustoimingute läbiviimisel välisriikide kodanikega oli probleemiks ametialase juriidilise võõrkeele oskus (100% vastanutest). Ametnike võõrkeeleoskust uuriti valikvariantidena inglise ja vene keele osas.

Autori eesmärgiks oli kaardistada ka teisenenud tööülesannetega kohanemiseks kulunud aeg. Ilmnes, et kohanemine vältas valdavalt 12 kalendrikuud (55% vastanutest). Osadel küsitletutest kulus selleks aga märksa enam aega: vastavalt 24 (33%) ja 36 kalendrikuud (11%).

Kõikide vastanute hinnangul olid korrakaitsetööks vajalikud arendamist vajavad kompetentsid järgmised: liiklusjärelvalve teostamine, väärteoprotokollide menetlemine, perevägivallajuhtumite menetlemine, ametnike vastu suunatud füüsiliste rünnakute ennetamine, ametialase juriidilise võõrkeeleoskuse taseme tõstmine. Nimetatud koolitusvajadus tuleneb autori hinnangul otseselt korrakaitsetöös ette tulnud kitsaskohtadest ning on seetõttu põhjendatud.

Ühistegevuse osas soovis autor välja selgitada, kuidas toimus üleminek korrakaitsepolitsei ja piirivalve ühispatrullidele Pärnu kordonis aastatel 2010-2013. Selgitamiseks välja ühispatrullide käivitumise asjaolusid, viis töö autor 2013. aasta märtsis läbi poolstruktureeritud intervjuud nende Pärnu kordoni piirivalvevaldkonna politseiametnikega, kelle tööajast aasta lõikes orienteeruvalt

20% moodustas ühispatrullides osalemine. Intervjuude läbiviimisel oli autori lisaeesmärgiks välja selgitada, mis olid peamised korrakaitsete ülesannete täitmisel esinevad kitsaskohad aastal 2013. Tegemist oli kõikselt valimiga, mille moodustas arvuliselt 13 ametnikku. Intervjuud viidi läbi 11 ametnikuga, seega oli vastamisaktiivsus 85%. Metoodika valikul lähtus autor valimi väikesest absoluutarvust, mis võimaldas kõiki küsitletavaid põhjalikumalt intervjuuerida. Intervjuude küsimustik on ära toodud lisas 1.

Erinevaid ajalisi aspekte võrreldes saab täheldada, et korrakaitse patrullteenistuses osalemine oli 2013. aasta märtsis võrreldes 2007. aasta detsembriga, mil korrakaitsetööga alustati, tööalaselt märksa hõlpsam. Autori hinnangul on see asjaolu tingitud vastanute kohanemisest uute tööülesannetega, viie aasta vältel läbitud täiendusõppest ning kindlustunde suurenemisest menetluste läbiviimisel, protseduurinõuete järgimisel ja erinevate rikkumiste vormistamisel.

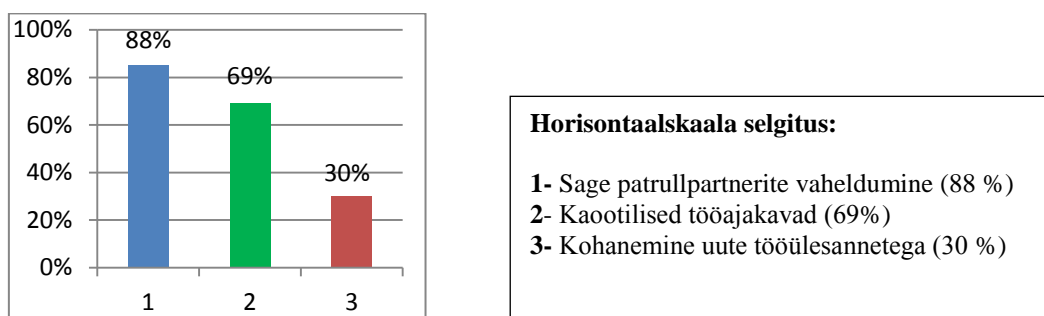
Selgitamaks ühispatrullide käivitumise asjaolusid, aga ka probleemsena tajutud töövaldkondi ajaetapil, mil ümberkorraldustest oli möödunud kolm kuni viis aastat, küsitles autor 2013. aasta märtsis neid Pärnu kordoni piirivalvevaldkonna politseiametnikke, kelle tööajast aasta lõikes orienteeruvalt 20% moodustas ühispatrullides osalemine. Küsimustik on ära toodud lisas 1.

Vastuseid analüüsid ilmnes kaks põhiprobleemi, millest esimesena (88% vastanutest) toodi välja sagedaselt patrullpartnerite vahetumine: ametite ühinemisest alates on osaletud patrullmeeskonnas kuu lõikes keskmiselt 7-8 (*sic!*) erineva partneriga, mis valdkonna eripärast sõltuvalt raskendab koostööd. Kuna igal inimesel on oma personaalne tööstiil, oleks autori ettepanekul optimaalne osaleda patrullteenistuses kõige rohkem 2-3 „kokkutöötatud“ partneriga: see hõlbustaks ka reageerimise kiirust kriitiliste ülesannete täitmisel, sest teineteise tööstiiliga on jõutud kohaneda.

Teisena (69% vastanutest) toodi välja piirivalvevaldkonna politseiametnike äärmiselt varieeruvad tööajakavad, mis on tingitud asjaolust, et täita tuleb nii piirivalvelisi kui korrakaitsete ülesandeid. Nii politsei kui piirivalve peavad olema kättesaadavad ööpäevaringselt, samas on politsei tööajakava kellaajaliselt (näitena toodud) Pärnumaal valdavalt 07-19 (või 19-07). Kuna ühendamete moodustamise järgselt on varasemast kahest piirivalvepatrullist alles jäänud vaid üks, on selle liikumisgraafik kaootilisem ega toimi fikseeritud ajakava alusel. Kuivõrd sageli tuleb osaleda ka ühispatrullide töös politseiga, on tulemiks tööajakava heitlikkus: tööaja alguse- ja lõpukellaajad on 24 tunni lõikes kaootilised.

Vähem (30% vastanuist) tajuti probleemsetena kohanemist uute tööülesannetega: autori hinnangul võib see olla tingitud sujuvamast üleminekust uue tööprotsessi rakendumiselt, aga ka rohkemate täienduskoolituste läbimisest võrrelduna Ikla liikuvüksusega. Teisalt võib seda põhjustada juba 2007. aasta lõpust korrakaitse ülesandeid täitva liikuvüksuse kuulumine Pärnu kordoni isikkoosseisu: erinevalt liikuvüksuse toonasest piloot-staatusest ja suhteliselt lühikesest ettevalmistusajast uutele tööfunktsioonidele üleminekul oli 2010. aastal korrakaitse tööd alustanud piirivalvevaldkonna politseiametnikel võimalik konsulteerida juba kaks aastat korrakaitsetööd teinud vahetute kolleegidega.

Intervjuudest korrakaitse tööd tegevate piirivalvevaldkonna politseiametnikega ilmnes lisandväärtusena ka koostöö edenemine politseiga. Kui ühispatrullide käivitumise algusaastal oli tajutav politseinike mõneti üleolev suhtumine piirivalvevaldkonna politseiametnikesse, tajuti aastal 2013 politsei hoiakute muutumist. Autori hinnangul on see tõenäoliselt tingitud ühelt poolt piirivalvevaldkonna politseiametnike kohanemisest uue tööga: kolme, liikuvüksuse näitel ka viie aastaga on omandatud uusi korrakaitse oskusi ja osaletud rohkemal täienduskoolitustel. Teisalt on ka ühispatrullides osalevad politseinikud jõudnud muutunud situatsiooniga harjuda ning tajuvad piirivalvevaldkonna politseiametnike varasemast rohkem võrdväärsete partneritena. Probleemsetatena tajutud töövaldkonnad korrakaitse ülesannete täitmisel aastal 2013 on graafiliselt esitatud joonisel 2.



Joonis 2. Probleemsemad valdkonnad korrakaitsetöös aastal 2013

Järgmises peatükis uurib autor korrakaitse ülesannete täitmisega kohanemist, ametnike valmidust korrakaitsetööd teha ning vastavaid arenguvõimalusi Lääne prefektuuri Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärkla kordoni näitel. Ühtlasi analüüsitakse ametnike hinnanguid korrakaitsetööle ajalises aspektis, kasutades võrdlusalusena lõputöö esimeses osas kajastatud uurimistulemusi, sh intervjuerimisel ilmnenuid seisukohti.

2. KORRAKAITSETÖÖ HETKESEIS JA ARENGUVÕIMALUSED LÄÄNE PREFEKTUURI PÄRNU, HAAPSALU, KURESSAARE JA KÄRDLA KORDONI NÄITEL

Lõputöö teine peatükk keskendub Lääne prefektuuri Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärkla kordonis läbiviidud uurimistulemuste analüüsile. Korrakaitsetööst ülesannete täitmist ja vastavaid arenguvõimalusi Lääne prefektuuri kordonites uuriti kahes etapis: esimeses viidi läbi ankeetküsitlus politseivaldkonna piirivalveametnikele, teises intervjueriti kordonite juhte. Antud peatükk koosneb kolmest alapeatükist, millest esimeses kirjeldatakse valimit ja analüüsimeetodeid; teises analüüsitakse ankeetküsitluse tulemusel saadud andmeid; kolmas alapeatükk keskendub poolstruktureeritud intervjuude analüüsile ja tulemustele.

2.1. Uurimismeetod ja valim

Uurimuse teises ja kolmandas etapis on kasutatud valdavalt kvalitatiivset uurimismeetodit, ankeetküsitluste tulemusena saadud arvandmete analüüsimisel on sugemeid ka kvantitatiivsest uurimismeetodist. Saadud andmeid analüüsiti tekstianalüüsi meetodil. Uurimisinstrumentina kasutati ankeetküsitlust, mis sisaldas nii valikvastustega kui ka avatud küsimusi. Avatud küsimused jätsid vastajale võimaluse oma seisukoha väljendamiseks ja/või valikvastuste täiendamiseks. Ankeetküsitluste kasutamise eeliseks oli ka asjaolu, et need võimaldavad tänu paljude inimese kaasamisele koguda suuremat andmestikku. Arvestada tuli ka valimisse kuulunud üksuste geograafilist paiknemist ning suure osa ametnike 12-tunnilist tööajakava. Eeltoodud asjaolud välistasid (erinevalt esimeses peatükis käsitletud Pärnu kordoni liikuvüksusest) suuremat lisandväärtust andva poolstruktureeritud intervjuu kasutamise uurimisinstrumentina. Enne ankeetküsimuste laialijagamist kontrollis autor küsimuste ühest arusaadavust, paludes kolmel sihtrühma kuuluval ametnikul küsimustikule vastata.

Ankeetküsimustikele oli võimalik vastata e-posti teel või paber kandjal. Küsimustik on ära toodud lisa 2. Kaaskirjas kinnitas autor, et saadud tulemuste avaldamine on anonüümne ning vastuseid analüüsitakse üldistatult. Paber kandjal vastamiseks postitati väljatrükitud ankeetküsimustikud Haapsalu, Kuressaare ja Kärkla kordonitesse, lisades vastamise hõlbustamiseks ka autori aadressiga varustatud margistatud ümbrikud. Pärnu kordonis väljajagatud ankeetküsimustikud paigutasid vastajad ümbrikusse ning jäeti autori poolt määratud kontaktisiku kätte. Paber kandjal eelistas vastata 65%, e-kirjaga tagastas täidetud ankeedi 35% vastanuist. Autori hinnangul on paber kandjal

vastamise eeliseks vastaja suurem tajutav anonüümsus, teisalt on küsimustike täitmine (sh eriti omapoolsete märkuste ja hinnangute lisamine) arvutis mugavam.

Kvalitatiivsel meetodil analüüsiti uurimuse kolmandas etapis kordonite juhtidega läbiviidud poolstruktureeritud intervjuude tulemusi. Vastamise hõlbustamiseks ja küsimustesse süvenemise võimaldamiseks saadeti küsitletavatele e-postiga esmaseks tutvumiseks intervjuude alusküsimustik. Seejärel kooskõlastati vastamiseks sobiv aeg ning viidi läbi telefoni-intervjuud.

Uurimistöö teises etapis moodustasid valimi Lääne prefektuuri Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärdla kordoni piirivalvevaldkonna politseiametnikud. Valimi koostamisel on lähtutud põhimõttest, et kaasatud oleksid kõik nimetatud kordonite esmatasandi ametnikud, kes osalevad patrullteenistuses, teostavad liiklusjärelvalvet, viivad läbi väärteomenetlusi jne, seega on tegemist kõikse valimiga. Küsitlus viidi läbi ajavahemikus 04.-21.03.2014.

Ankeetküsitluse läbiviimise ajal töötas Pärnu kordonis 27 piirivalvevaldkonna politseiametnikku. Väljajagatud 27 ankeetküsimustikust tagastati autorile täidetuna 25, mis teeb vastamise aktiivsuseks 92,5%. Haapsalu kordonis oli anketeerimise ajahetkel 22 esmatasandi ametnikku, kellele ankeedid jagati. Täidetud ankeete laekus 9, mis teeb vastanute osakaaluks 41%. Kuressaare kordonis töötas 26 piirivalvevaldkonna politseiametnikku, kellele jagati vastamiseks ankeetküsimustikud. Täidetud ankeete tagastati 13, mis teeb vastamise aktiivsuseks 50%. Kärdla kordoni 23 ametnikule edastatud ankeedist laekus täidetuna 6, seega oli vastanute osakaal 26%. Protsendid on ümardatud ühe kümnendkohani. Vastamisaktiivsus Lääne prefektuuri Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärdla kordonis kokku oli 53 tagastatud ankeedi põhjal 54% (vt tabel 3).

Tabel 3. Vastamisaktiivsus Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärdla kordonis

Kordon	Väljajagatud ankeete	Tagastatud ankeete	Vastamisaktiivsus (%)
Pärnu	27	25	92,5
Haapsalu	22	9	41
Kuressaare	26	13	50
Kärdla	23	6	26
KOKKU	98	53	54,0

Ootuspäraselt oli vastanute osakaal suurim Pärnu kordonis, kus autor ka ise kohapeal viibis, motiveerides kaastöötajaid küsimustikele vastama. Kesiseim oli vastanute osakaal Kärdla kordonis, mida autori kontaktisik põhjendas tihedate 12-tunniste töövahetustega, harva ligipääsuvõimalusega e-kirjadele ning meilitsi laekuva informatsiooni suure mahuga. Ka võimalust ankeete paberikandjal täita ja tagastada kasutati kõige vähem Kärdla kordonis.

Ametnike teenistusstaaži PPA-s kajastab tabel 4. Anonüümsuse tagamiseks on andmed esitatud vastanute koondina, mitte kordonite lõikes eraldi.

Tabel 4. Ametnike teenistusstaaž aastates

Ametnike teenistusstaaž aastates					
	0-2	2-5	5-10	10-15	>15
Ametnike arv	8	5	3	7	30

Tabelist nähtuvalt oli vastanute hulgas arvuliselt enim pikaage, üle 15-aastase teenistusstaažiga ametnikke (30 vastanut). Järgnesid ametnikud, kelle teenistusstaaž oli vastavalt 0-2 (8 vastanut) ja 10-15 aastat (7 vastanut). Pisut vähem oli 2-5-aastase ja 5-10-aastase teenistusstaažiga ametnikke (vastavalt 5 ja 3 vastanut). Töö autori hinnangul oli teenistusstaaži indikaatorina küsimustikesse lisamine asjakohane, kuna see võimaldab uurimistulemuste analüüsimisel tuvastada, missugune mõju on staažil vastanute hinnangutele ning võrrelda käesoleva uurimuse tulemusi varasemates uuringutes äratooduga.

2.2. Ankeetküsitluse tulemuste analüüs

Korrapäevaste tööülesannete täitmine. Autori eesmärgiks oli välja selgitada, kui kaua on piirivalvevaldkonna politseiametnikud aastate lõikes täitnud korrapäevaste tööülesandeid. Juhul kui ametnik polnud ühtegi korrapäevast tööülesannet täitnud, on see märgitud nulliga. Kõigi nelja kordoni ametnike korrapäevaste töö kogemust iseloomustavaid uuringutulemusi kajastab tabel 5 .

Tabel 5. Korrapäevaste tööülesannete täitmine aastates

Korrapäevaste tööülesannete täitmine aastates					
	>3 a	2-3 a	1-2 a	<1 a	0
Ametnike arv	24	10	10	4	5

Tabelist nähtuvalt oli 24 vastanut täitnud korrapäevaste ülesandeid enam kui 3 aastat. Võrdselt 10 vastanut oli teinud korrapäevaste tööd vahemikus 2-3 ja 1-2 aastat. Alla 1-aastane korrapäevaste töö kogemus oli 4 vastanud ametnikul ning 5 vastanut avaldasid, et nad pole oma teenistusaja vältel korrapäevaste ülesandeid täitnud.

Analüüsides teenistusstaaži ja korrapäevaste töö kogemuse seost eraldi Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärdla kordoni põhjal ilmnes ootuspäraselt, et kõige pikemalt (üle 3 aasta) olid korrapäevaste tööd teinud enam kui 15-aastase teenistusstaažiga ametnikud (22 vastanut). 10-15-aastase

teenistusstaažiga ametnikest oli enam kui 3-aastane korrakaitsetöö kogemus 5 vastanul. 2-3 aastat olid korrakaitsetööd teinud ametnikud, kelle teenistusstaaž oli 2-5 aastat (4 vastanut) või 5-10 aastat (2 vastanut). 2-3-aastane korrakaitsetöö kogemus oli enim esindatud 10-15-aastase staažiga ametnike (5 vastanut) seas. Lühemaajaliselt (alla 1 aasta) olid täitnud korrakaitsetöös ülesandeid kuni 2-aastase teenistusstaažiga ametnikud (7 vastanut). Üldse ei olnud korrakaitsetöös ülesandeid täitnud 2 ametnikku teenistusstaažiga 10-15 aastat, 2 ametnikku teenistusstaažiga üle 15 aasta ning 1 ametnik, kel oli teenistusstaaži alla 2 aasta.

Kaks vastanut avaldasid, et nende enam kui 3-aastane korrakaitsetöö kogemus sisaldab vaid üksikjuhtumeid, mistõttu vastanud on nelja aasta vältel täitnud korrakaitsetöös ülesandeid keskmiselt 1-2 korral aastas. Kolme vastanu väitel pole nad korrakaitsetööd teinud ning pole seda motiveeritud tegema ka edaspidi, sest „*Politsei ju piirivalvetööd tegema ei tule!*“

Antud lõputöö maht ei võimaldanud analüüsida korrakaitsetöös ülesannete protsentuaalset jaotust ja üksikasjalikku töösooritust Lääne prefektuuri neljas kordonis alates ühendameti moodustamisest 01.01.2010. Autori hinnangul on mõttekas viia läbi tööaja kaardistusel põhinev analüüs, et selgitada välja korrakaitse- ja piirivalvevaldkonna tööülesannete täitmisele kulunud ajaline ja sisuline maht, korrakaitsetöösse kaasatud ametnike arv, tööülesannete proportsionaalne jaotus.

Korrakaitsetöös ülesannete täitmine politsei ja piirivalve ühispatrullis. Küsimuse eesmärgiks oli välja selgitada korrakaitsetöös ülesannete liik teostatud ühispatrullides. Küsimuses oli ära toodud viis valikvastuste varianti, millest vastaja võis ära tuua ka mitu. Vastajad said vastusevariante omapoolselt täiendada. Vastused on kajastatud tabelis 6.

Tabel 6. Korrakaitsetöös ülesannete täitmine politsei ja piirivalve ühispatrullis

Korrakaitsetöös ülesande liik	Ülesannet täitnud ametnike arv
Liiklusjärelvalve teostamine	36
Avaliku korra rikkumisega seotud väljakutsed	33
Politsei ja piirivalve ühisoperatsioonides osalemine	32
Isikuvastase vägivaldteoga seotud väljakutsed	23
Vargustega seotud väljakutsed	22

Vastustest nähtuvalt on kõige enam ametnikke (36) osalenud liiklusjärelvalve teostamises. Peaaegu võrdne oli osalus avaliku korra rikkumisega seotud väljakutsedel (33) ning politsei ja piirivalve ühisoperatsioonides (32 vastanut). Järgnesid isikuvastase vägivaldteo ja vargustega seotud väljakutsed (vastavalt 23 ja 22 vastanut). Kolm ametnikku töid täiendavalt välja avalike ürituste turvamise, liikluse reguleerimise ja veepolitsei ülesannete täitmise. Kaks ametnikku olid

lisaks eeltoodule osalenud ühisüritustel Maksu- ja Tolliameti ning Kodakondsus- ja Migratsioonibürooga.

Missuguseid korrakaitselisi tööülesandeid on võimalik täita piirivalveüksustel iseseisvalt, politseid kaasamata? Küsimus sisaldas kolme valikvastust, jättes vastajale võimaluse loetelu täiendamiseks. Vastused on ära toodud tabelis 7.

Tabel 7. Korrakaitselisi tööülesanded, mida saaks täita politseid kaasamata

Korrakaitselise ülesande liik	Vastanud ametnike arv
Liiklusjärelvalve teostamine	40
Avaliku korra rikkumisega seotud väljakutsed	29
Isikuvastase vägivaldteoga seotud väljakutsed	15

Leiti, et piirivalveüksustel on suutlikkus teostada politseid kaasamata liiklusjärelvalvet (40 vastanut), osaleda avaliku korra rikkumise ja isikuvastase vägivaldteoga seotud väljakutsedel (vastavalt 29 ja 15 ametnikku). Täiendavalt tõid kolm ametnikku välja liikluse reguleerimise liiklusõnnetuse korral. Ühe ametniku hinnangul tuleb piirivalve iseseisvalt toime veepolitsei ülesannete täitmisega. Vastustest nähtuvalt on korrakaitseliste tööülesannete täitmisel politsei ja piirivalve ühispatrullis otsene seos ülesannetega, mida vastanud ametnike hinnangul piirivalveüksused ka iseseisvalt täita suudaksid.

Alljärgnevalt analüüsib autor, missugune seos on eelnenud vastustel korrakaitsetöök vajalike täienduskoolitustega. Ühtlasi soovitakse välja selgitada, missugune on koolitusvajaduse hetkeseis võrrelduna 2007. aastal tegevust alustanud liikuvüksuse hinnanguga täiendamist vajavatele kompetentsidele.

Korrakaitsetöoga seonduvatel täienduskoolitustel osalemine. Autor soovis välja selgitada, missugustel korrakaitsetöök vajalikel koolitustel on ametnikud osalenud. Küsimus sisaldas viit valikvastust, jättes vastajale võimaluse vastusevariante täiendada ning tuua välja mitu sobivat vastusevarianti. Küsimuse tulemused on kajastatud tabelis 8 lk 26.

Kõige enam (45 vastanut) olid ametnikud osalenud liiklusjärelvalvega seonduval, kiirusemõõteseadmete kasutamist õpetaval koolitusel. Alarmsõiduki juhtimise väljaõppe oli läbinud 41 ametnikku. Väärteomenetluse läbiviimise koolitusel oli osalenud 38 ning korrakaitsetöök vajalikke õigusakte tutvustaval koolitusel 36 ametnikku. Enesekaitset oli õppinud 35 ametnikku. Täiendavalt oli välja toodud järgmistel koolitustel osalemine: taktikakoolitused, sh lasketehnika väljaõppe (5 ametnikku), intervjuerimiskoolitus (4 ametnikku), täppisalkomeetri kasutamine (2

ametnikku), sündmuskoha vaatluse teostamine (5 ametnikku), elektrooniliste andmebaaside kasutamise (6 ametnikku).

Tabel 8. Korrakaitsetööga seonduvatel täienduskoolitustel osalemine

Täienduskoolituse liik	Koolitusel osalenud ametnike arv
Kiirusemõõteseadmete kasutamine	45
Alarmsõiduki juhtimine	41
Väärteomenetluse läbiviimine	38
Valdkondlike õigusaktide tundmaõppimine	36
Enesekaitse	35

Tulemusi analüüsidest ilmneb, et läbitud koolitused kattuvad peatükkides 1.2. ja 1.3. äratoodud väljaõppega, mille korrakaitsetööga alustanud Pärnu kordoni piirivalveametnikud läbisid vahemikus 2008-2009. Pärnu kordonis 2007. aasta lõpus tegevust alustanud liikuvüksus läbis eelnevalt ka kahenädalase korrakaitsetööd tutvustava väljaõppekoolituse Paikuse politseikoolis.

Täiendav koolitusvajadus korrakaitsetöös ülesannete täitmiseks. Küsimuse eesmärgiks oli välja selgitada, missugused kompetentsid vajaksid ametnike hinnangul täiendavat arendamist. Kuuest valikvastusest oli võimalus ära tuua mitu ning vastajad võisid lisada omapoolseid täiendusi. Vastajate arvamused on kajastatud tabelis 9.

Tabel 9. Täiendav koolitusvajadus korrakaitsetöös ülesannete täitmiseks

Täienduskoolituse liik	Vastanud ametnike arv
Valdkondlike õigusaktide tundmine	41
Inglisekeelse terminoloogia valdamine	32
Kriisipsühholoogia	30
Enesekaitse	28
Liiklusjärelvalve teostamine	20
Alarmsõiduki juhtimine	18

Ilmneb, et 41 ametnikku peab vajalikuks oma teadmiste täiendamist valdkondlike õigusaktide tundmises, mis on otseses seoses ka väärteprotokollide korrektse vormistamise oskusega, mida rõhutas 9 ametnikku. Sama tendents ilmnes ka uurimuse esimeses etapis, 2008.-2009. aastal korrakaitsetööd alustanud piirivalveametnike intervjuerimisel: täiendavalt sooviti teadmisi arendada praktilise tööprotsessiga seotud õigusaktide vallas. Ehkki õiguslastel täienduskoolitustel oli osalenud 36 ametnikku, vajab see valdkond põhjalikumalt käsitlemist. Autori hinnangul on mõttekas korraldada juhtumipõhistel analüüsidel põhinevaid seminare, mille käigus analüüsitaks enim esinenud kitsaskohti protokollide vormistamisel, tutvustataks kehtivaid õigusakte ning häid praktikaid.

Analoogselt uurimuse esimese etapi tulemustega on jätkuvalt aktuaalne ingliskeelse ametialase terminoloogia valdamine (32 vastanut); 16 ametnikku töid välja täienduskoolituse vajaduse ka vene keele vallas. Kahel korral oli mainitud soome ning ühel korral saksa keele täiendamise vajadust.

Töö autor nõustub, et võõrkeelte valdamine on (eriti pärast Schengeni viisaruumiga liitumist) igapäevatoos oluline, suutmaks erinevates töösituatsioonides ettetulevaid nõudeid paremini selgitada. Omades kuueaastast korrakaitsetöö staaži ning vallates inglise ja vene keelt, möönab autor võõrkeeleoskust tööülesannete täitmist hõlbustava asjaoluna. Autori hinnangul ei piisa keeleoskuse omandamiseks paaril-kolmel kursusel osalemisest, mistõttu tuleks motiveerida individuaalõpet. Hea keeleoskusega ametnik suudab protsesse kiirendada, hoides ära ajakulu tõlketeenusele. Lisaks tõstab võõrkeeli valdav ametnik asutuse prestiiži, luues välisriikide kodanikele positiivsema kuvandi ametnikkonnast tervikuna.

Kriisipsühholoogias soovis teadmisi täiendada 30 ja enesekaitse alal 28 ametnikku. Mõlemad koolitusvaldkonnad on seotud ametnike vastu suunatud füüsiliste rünnakute ennetamisega, mis täiendava koolitusvajadusena toodi ära ka uurimuse esimeses etapis. Mõnevõrra vähem sooviti teadmisi täiendada liiklusjärelvalve teostamise alal (20 ametnikku) ning alarmsõiduki juhtimises (18 ametnikku). Autor leiab, et asjaolu on tingitud nii küsitlusele vastanud ametnike arvukast osalemisest nimetatud valdkondadega seotud koolitustel, aga ka liiklusjärelvalve kui kõige enam mainitud korrakaitsetööliigi praktilisest teostamisest igapäevatoos. Uuringutulemusi analüüsid ilmneb siinkohal erinevus 2008. aastal Pärnu kordonis korrakaitsetööd alustanud piirivalveametnikega, kelle hinnangul oli liiklusjärelvalve üks probleemsemaid töövaldkondi. Seda võib ühelt poolt põhjustada varasemaga võrreldes suurem töökogemus liiklusjärelvalve teostamisel, aga ka selles valdkonnas arvukamalt läbitud täienduskoolitused. Teisalt on liiklusjärelvalve teostamine Pärnumaal intensiivsem seoses maakonda läbiva Tallinn-Pärnu-Ikla maanteega (*Via Baltica*), mis on suurima kasutussagedusega trass Eestis.

Probleemseimad valdkonnad korrakaitsetöös ülesannete täitmisel. Küsimusega sooviti välja selgitada peamised korrakaitsetööd takistavad asjaolud. Tulemused on kajastatud tabelis 10.

Tabel 10. Korrakaitsetööd takistavad asjaolud

Korrakaitsetööd takistavad asjaolud	Vastanud ametnike arv
Teadmiste ja oskuste nappus	39
Vähene ettevalmistus	30
Motivatsiooni puudumine	21
Politseiametnike tõrjuv hoiak	14
Ebapiisavad tehnilised vahendid	13

Kõige enam toodi takistava asjaoluna ära teadmiste ja oskuste nappust (39 ametnikku) ning sellega seostatavat vähest ettevalmistust korrakaitsetöök (30 ametnikku). Tulemusest nähtuvalt tajutakse, et korrakaitsetöök vajalike kompetentside arendamine on jätkuvalt vajalik. Sarnaselt esimeses peatükis äratoodud seisukohale on täienduskoolitustel osalemine autori hinnangul jätkuv protsess: muutuvad õigusaktid, andmebaasid ja tehnilised vahendid, teisenevad tööülesanded jne. Parema ettevalmistusega ametnik on pädevam ja igapäevatöös enesekindlam, mis vähendab vigade ennetamise kõrval ka tööstressi.

Motivatsiooni puudumist on takistava asjaoluna tajunud 21 ametnikku. „*Teadmised ja oskused võivad ju olla, aga kui puudub igasugune tahe ja motivatsioon politseitööd teha, pole sellest kasu*“, on täiendavalt avaldanud kaks ametnikku. Politseiametnike tõrjuvat hoiakut tajusid korrakaitsetöök takistava tegurina 14 vastanut. Sama seisukoht esines vähesel määral ka töö esimeses etapis Pärnu kordoni näitel läbiviidud uurimuses, ent seda tajuti pigem ühispatrullide käivitumise algusaastail, vahemikus 2008-2009. Autor leiab, et politsei ja piirivalve koostöö parendamiseks on kõige kasulikud ühistegevusi kavandavad ja nende tulemuslikkust kokkuvõtavad arutelud, kuhu on kaasatud ka esmatasandi ametnikud. Jätkuvate ühispatrullide ja -operatsioonide käigus, mis on tänaseks kestnud üle nelja, Pärnu kordoni näitel juba üle kuue aasta, peaks tänaseks olema tekkinud vastastikuse osaluse aktsepteerimine. Seega peaks piirivalve tööpanuse alahindamine juba möödani olema. Probleemi püsimisel tuleks lisaks eelnimetatud ühisaruteludele korraldada küsitlusi ka korrakaitsepolitsei ametnikele, selgitamaks välja koostöös esinevad kitsaskohad.

Ebapiisavad tehnilised vahendid (sh teenistussõidukid, kaalubussid raskeveokite kontrollimiseks, arvutid) on probleemse asjaoluna ära märkinud 13 ametnikku. Vähest praktilist töökogemust korrakaitsetöök alal mainib üks vastanu. Kahe vastanu hinnangul takistavad tööd kehvad suhted patrullpartnerite vahel. Üks ametnik on takistava asjaoluna välja toonud politsei ja piirivalve erinevad prioriteedid.

Antud tulemused toovad võrreldes korrakaitsetöök pilootüksuse küsitlustulemustega (vt joonis 2 lk 20) probleemseks välja pisut teistlaadsed valdkonnad. Kui 2013. aastal läbi viidud uurimus kajastas probleemseks sagedat patrullpartnerite vahetumist, mille tõi välja 88% ametnikest, tööajakavade kaootilisust (69%) ning kohanemist muutunud tööülesannetega (30%), viidates pigem kõrvalmärkusena politsei üleolevale suhtumisele, toob käesolev küsitlus esmastena välja teadmiste ja oskuste nappuse (74% vastanute üldarvust). Autori hinnangul võivad erinevad tulemused olla tingitud piirkondlikust ja üksusesisesest töökorraldusest, aga ka korrakaitsetöök mahust võrrelduna piirivalvevaldkonna ülesannete täitmisega vastanud ametnike lõikes.

Ametnike ettepanekud töö paremaks korraldamiseks korrakaitsete ülesannete täitmisel. Tegemist oli avatud küsimusega, mille eesmärgiks oli kaardistada ametnike vabas vormis tehtud ettepanekud tööprotsessi paremaks korraldamiseks korrakaitsete ülesannete täitmisel. Olemuslikult on laekunud ettepanekud suures osas seostatavad töörahulolu kasvu ja/ või motivatsiooni suurendamisega, väljendades samas, kuidas ametnikud tööalaseid probleeme tajuvad. Ettepanekud on järjestatud esinemissageduse põhiselt, sulgudes on ära toodud ettepaneku esitanud ametnike arv. Kursiivis on (algset sõnastust muutmata) esitatud vastanute täiendavad kommentaarid.

Ettepanekud töö paremaks korraldamiseks:

- Ametnike tõhusam rahaline motiveerimine, sh töötasu korrigeerimine, tulemustasu maksmine (9). „Tööülesandeid on lisandunud, palk pole oluliselt suurenenud“.
- Piirivalve ei peaks täitma korrakaitsete ülesandeid (8). „Politsei ju piirivalvetööd ei tee!“ „Inimesed, kes on tulnud sõjaväelisest organisatsioonist, on saanud teistsuguse ettevalmistuse ega saa seetõttu hakata n-ö lambist tegema tööd, mida nad pole varem teinud. See koostöö kolme erineva organisatsiooni vahel ei ole sujunud, nagu seda ülevalt loodeti.“ „Inimesed peavad spetsialiseeruma, ei ole võimalik, et üks inimene oskab kõike. Korrakaitse tahaks, et hakkaksime tegelema ka avariidega.“ „Igal ametnikul on oma tööjuhend ja ülesanded, kohustused ja õigused. Mina ei ole korrakaitse (politseinik), vaid piirivalvur.“ „Kui korrakaitsejaid napib, peaks (politsei)¹ ametisse võtma rohkem korrakaitse eriala spetsialiste.“
- Patrullteenistuse kavandamine omavahel sobivate partneritega (7).
- Korrakaitsepolitsei üleoleva suhtumise lõppemine (6). „Piirikad² peavad politseile kogu aeg tõestama, et ka nemad teevad tööd.“
- Senisest rohkemate täienduskoolituste võimaldamine (5). „Ei tohi kunagisse staadiumisse pidama jääda. Tuleb aktiivselt õppida ja olla avatud uutele teadmistele!“ „Kõige tähtsam on valdkondlike teadmiste ja oskuste säilitamine, mis nõuab pidevalt enesetäiendamist. Seega piirivalvevaldkonna politseiametnike koormamine korrakaitsete ülesannete täitmisega on mõeldav ainult osaliselt või juhul, kui koolitada mõned kordoni ametnikud tegelema rohkem korrakaitsete ülesannetega.“
- Mõistlike tööajakavade koostamine, sh töö- ja puhkeaja järgimine (4). „Pole õiglane, et ainult kolmandik meie kordonist peab politseipatrullis käima!“
- Piisava tehnilise baasi tagamine (2).

¹ Autori märkus

² Piirivalvurid (Autori märkus)

- Juriidilise konsultatsiooni võimaluse tagamine (2).
- Prefektuurisestest töövarjupäevade võimaldamine (1).

Ettepanekute analüüsimisel ilmnas, et korrakaitsete ülesannete täitmise osas olid kõige kriitilisemad ja vähem motiveeritud ametnikud, kelle teenistusstaaz oli rohkem kui 15 aastat. Vähene motiveeritus korrakaitsetöös ilmnas ka 10-15-aastase teenistusstaaziga ametnike puhul. Ootuspäraselt olid muudatustele avatumad kuni 5-aastase teenistusstaaziga vastanud, kuivõrd nende teenistuse aeg kunagises Piirivalveametis jäi lühikeseks või puudus sootuks, mistõttu ei saanud tekkida üksnes piirivalvetööle keskendunud rutiini.

Antud seisukohta kinnitab ka 2011. aasta oktoobris läbiviidud PPA sisekommunikatsiooni uuring, mille kohaselt olid PPA sisekliima, üldise töökorralduse ja informeeritusega kõige rohkem rahul need inimesed, kes olid ühendametis töötanud vähem kui aasta. Ajakirjas Radar toodi välja, et olukorraga on kõige rohkem rahul korrakaitsepolitsei ning kodakondsus- ja migratsiooniosakonna töötajad. Kõige kriitilisemad olid seevastu rohkem kui 5-aastase staažiga töötajad, piirivalveosakond ja Lääne prefektuuri töötajad. (Tuulemäe 2012) Töötajate vastupanu muudatustele on uurinud mitmed teadlased. Erinevate uuringute põhjal osutavad organisatsioonilistele muudatustele kõige enam vastupanu need töötajad, kellel on kõige rohkem kaotada. Materiaalsete väärtuste kõrval tuleb arvestada ka ohtu inimese põhilistele tõekspidamistele, väärtushinnangutele, turvalisusele ja väljakujunenud sõprussidemetele. (Alas ja Pramann 2005:40) Muudatuste suhtes on positiivsemalt meelestatud nooremad ja /.../ ettevõttes vähem töötanud töötajad (Alas 2002:48)

Autori arvates on kõige keerukam muuta inimeste hoiakuid ja käitumist. Rahulolu tööga – ja motivatsiooni just sedalaadi tööd teha – mõjutavad erinevad motivatsioonitegurid, sh vastutuse usaldamine, saavutusvajaduse rahuldamise võimalus, huvitav ja enesearendamise võimalusi pakkuv töö ning tunnustamine. Hügieenitegurite hulka kuuluvad palk, kindlustunne, töötingimused /.../ (Alas ja Pramann Salu 2005:122) Ettepanekutes korrakaitsetöö paremaks korraldamiseks, mis seostub ka suurema töörahuloluga, toodi suurima esinemissagedusega välja töötasufaktor (rahuolematuse palgaga) ning motivatsiooni puudumine: 15% vastanutest (8 ametnikku) puudus igasugune tahe korrakaitsetööd teha.

Autor nõustub, et sisejulgeolekuvaldkonna töötasud vajavad korrigeerimist. Samas ei motiveeri üksnes palgatõus ametnikke ühtäkki korrakaitsetööd tegema, juhul kui töötajate sisemised väärtused ja hoiakud samal ajal ei muutu. Kuuel puhul kriitilisena välja toodud korrakaitsepolitsei üleolevat suhtumist pole n-ö käsu korras võimalik muuta – lahendus seisneks eespool mainitud

koostöökoolituste ja ajurünnakute läbiviimises ning korrakaitsepolitsei ja piirivalveosakonna ametnike pidevas rotatsioonis. Eeltoodu suurendaks poolte koostöövalmidust, aga ka vastastikust arusaamist nii politsei- kui ka piirivalvevaldkonna ülesannetest. Mõttekas on sisse viia ametnike tööalane rotatsioon eesmärgiga mitte üksnes tutvuda teiste valdkondade tööprotsesside ja ülesannetega, vaid neid ka ise praktikas teostada.

Täienduskoolituste senisest suuremas mahus läbimist pidas oluliseks viis vastanut. On iseloomulik, et teadmiste ja oskuste arendamist pidasid oluliseks lühema, kuni 5-aastase teenistusstaažiga ametnikud. Autor on töös korduvalt välja toonud süsteemsete jätkukoolituste vajaduse, olles veendunud teadmiste täiendamise positiivses mõjus muudatustega kohanemisele.

Ettepanekutes välja toodud mõistlike tööajakavade koostamine ning töö- ja puhkeaja seaduse järgimine. Kaks ametnikku on välja toonud töötajate ebavõrdse kohtlemise olukorras, kus piirivalvevaldkonna politseiametnikest teeb korrakaitsetööd vaid kolmandik. Autori arvates on siinkohal mõistlik kaardistada ametnike tööaeg ja -ülesanded, ennetamaks tajutud ebavõrdsust ning tagamaks võrreldava töötasu korral ka ühtlasemat töömahtu.

Vähem toodi välja ebapiisava tehnilise baasi olemasolu ning juriidilise konsultatsiooni võimaldamist (kaks ametnikku); prefektuuri-siseste töövarjupäevade korraldamist pidas oluliseks üks ametnik. Järgnevas alapeatükis uurib autor kordonite juhtide seisukohti korrakaitsetöö tõhusamaks korraldamiseks.

2.3. Poolstruktureeritud intervjuude tulemuste analüüs

Poolstruktureeritud intervjuud Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärdla kordonite juhtidega (edaspidi ka juhid) viidi läbi vahemikus 10.03.-22.03.2014. Tegemist oli kõikse valimiga: intervjuud viidi läbi kõigi nelja kordoni juhtidega. Kolmest alusküsimusest koosnev intervjuude küsimustik on ära toodud lisas 3. Kahel juhul viidi intervjuu läbi telefonitsi ning kahel korral küsitles autor kordoni juhte vahetult. Intervjuude tulemused ja analüüs ning autori seisukohad on esitatud alltooduna. Analüüsi käigus võrdleb autor juhtide seisukohti esmatasandi ametnike vastavate hinnangutega.

Hinnang korrakaitsete ülesannete täitmisele üleminekule. Küsimuses paluti kordonite juhtidel 7-palliskaalal hinnata, kuidas on sujunud üleminek korrakaitsete ülesannete täitmisele (hinnang „1“ tähistas madalaimat ja hinnang „7“ kõrgeimat rahuolu). Keskmiseks hinnanguks kujunes „4“, mis tähistas skaala mõõtes keskmist rahulolu. Intervjuude käigus tõdesid kaks juhti, et aastal 2014 on olukord võrreldes aastaga 2010, mil enamikes üksustes korrakaitsetööga alustati, veidi

paranenud. Tendents on ootuspärane, kuna muutustega kohanemine, millega kaasneb ka töökorralduse ja -ülesannete teisenemine, on aeganõudev protsess.

Peamised probleemid korrakaitsetööküsimuste täitmisel. Poolavatud küsimuses oli ära toodud viis valikvastuste varianti, millest vastaja võis ära märkida mitu. Vastajale oli jäetud võimalus vastusevariante täiendada. Tulemused on kajastatud tabelis 11.

Tulemustest nähtuvalt tajusid üksuste juhid analoogselt esmatasandi ametnikega põhiprobleemina motivatsiooni puudumist korrakaitsetööküsimuste jaoks. Ühe juhi väitel on „reakoosseisu üldine arusaam selline: miks peaksin mina piirivalvurina tegema korrakaitsetööd?“

Tabel 11. Peamised probleemid korrakaitsetööküsimuste täitmisel

Peamised probleemid	Vastanud juhtide arv
Motivatsiooni puudumine	3
Politseiametnike tõrjuv hoiak	2
Ebapiisavad tehnilised vahendid	2
Ametnike vähene ettevalmistus	1
Teadmiste ja oskuste nappus	1

Kitsaskohana on välja toodud omavahelised probleemsed suhted ja tööpinged. Kaks vastanut pidasid probleemseks politseiametnike üleolevat või tõrjuvat hoiakut piirivalveametnike suhtes. Politseiametnike tõrjuvat hoiakut tajusid korrakaitsetööküsimuste takistava tegurina ka 14 ametnikku 53st vastanust, kuus ametnikku tõid selle välja omaette probleemina, mille lahendamine aitaks töökorraldust parandada. Autori hinnangul on see seisukoht mõneti üllatav: olles paralleelselt piirivalvevaldkonna ülesannetega teinud korrakaitsetööd 2008. aastast, ei ole politsei üleolev suhtumine probleemiks olnud. Võimalikud lahendused nimetatud suhtumis- ja suheteküsimusele on esitatud alapeatükis 2.2. Ka kordonite juhid näevad siinkohal lahendusi politsei ja piirivalve omavahelise koostöö tõhustamises, sh suurema rotatsiooni rakendamises.

Tehniliste vahendite ebapiisavust märkis probleemseks kaks juhti. Tehniliste vahendite all peeti silmas transpordivahendite (nn kaalubussid) nappust. Täiendavalt tõi üks juhtidest töö takistava asjaoluna välja vähesed läbisõidulimiidid. Üks juht lisas, et piirivalveüksustele peaks olema tagatud tehniliste vahendite olemasolu politseiga võrdväärse tasemel. Ebapiisavat tehnikat mainis probleemseks ka 15 esmatasandi ametnikku. Autor leiab, et piisavate rahaliste võimaluste leidumisel aitaks kaasaegne ja töökorras tehnika töösooritust tõhustada, kiiremini reageerida ja vigu ennetada.

Ametnike teadmiste ja oskuste nappuse on kitsaskohana ära toonud üks juht, samas kui kokku 39 esmatasandi ametnikku (72,5 % vastanute üldarvust) tajub probleemsetena ebapiisavaid kompetentse korrakaitsetöök vajalike ülesannete täitmisel. Autori hinnangul võib antud erisus olla tingitud läbiviidud koolituste suhteliselt suurest üldmahust, mida kinnitab ka esimeses peatükis esitatud PPA personaliosakonna andmetel põhinev ülevaade. Samas võib nappida korrakaitsetöök vajalikke praktilisi oskusi ja spetsiifilisemaid juriidilisi kompetentse tutvustavaid koolitusi, mis tuleneb ka esmatasandi ametnike täiendusettepanekutest koolituste teemade osas.

Piirivalve- ja politseiüksuste omavahelise koostöö tõhustamise võimalused. Tegemist oli avatud, etteantud valikvastusteta küsimusega eesmärgiga saada juhtidelt sisendeid korrakaitsepolitsei ja piirivalveüksuste koostöö parendamiseks. Ettepanekud on järjestatud esinemissageduse põhiselt, sulgudes on ära toodud ettepaneku esitanud juhtide arv. Kursiivis on ära toodud kommentaarid täiendavate ettepanekute juurde.

Ettepanekud korrakaitsepolitsei ja piirivalveüksuste koostöö tõhustamiseks:

- Korrakaitsepolitsei ja piirivalvevaldkonna tööülesannete senisest põhjalikum vastastikune tutvustamine, sh õppepäevade, õppuste ja töövarjupäevade korraldamine. (3) „*Vaja oleks korraldada patrullimise taktika õppusi. Koolitusi oleks vaja tööturvalisuse ja kriisipsühholoogia alal.*“
- Politsei- ja piirivalveüksuste ühispatrullide läbiviimine, sealjuures mõlema valdkonna esindaja tööfunktsioone detailsemalt määratledes. Patrullipartnerite võrdse ja valdkondade lõikes proportsionaalse tööjaotuse määratlemine. (2) „*Korrakaitsepolitseid võiks kaasata näiteks merepäästesse, aga ka teistesse päästeoperatsioonidesse.*“ „*Patrullide teostamisel tuleks piirivalvet rohkem usaldada.*“
- Rohkemate ühisarutelude läbiviimine, koostegemiste ja mõttetalgute korraldamine. (2)
- Kindlate patrullipartnerite rakendamine ühispatrullides.(2) „*Heaks näiteks on minu arvates nn liiklustrullid, mille koosseisu kuulub üks korrakaitsepolitsei ja üks piirivalve esindaja – need on kindlad inimesed, paarimehed.*“
- Igapäevase operatiivinfovahetuse sisseviimine korrakaitsepolitsei välijuhi ja piirivalveüksuste korrapidajate vahel. (1)
- Täienduskoolituste (õigusaktide tundmine, dokumentatsiooni vormistamine) korraldamine. (1)

Töö autor nõustub kõikide ülaltoodud ettepanekutega, mis pakuvad lahendusi ka esmatasandi ametnike poolt välja toodud probleemidele koostöö ning korrakaitsepolitsei ja piirivalveüksuste

valdkondliku tööjaotuse osas. Koolitusettepanekuid analüüsidest ilmneb, et esmatasandi ametnikud tähtsustasid pigem täiendava valdkonnaspetsiifilise õppe läbimist, samal ajal kui juhid tõid välja koostegemiste ja ühisarutelude olulisuse koostööd edendava funktsioonina. See asjaolu võib olla tingitud erinevatest tööfunktsioonidest: juhid korraldavad ja koordineerivad tööprotsesse, samal ajal kui esmatasandi ametnikud täidavad praktilisi ülesandeid, puutudes kokku väga erinevate, kiiret reageerimist eeldavate töösituatsioonidega. Iga-aastaselt läbiviidavad arendusvestlused annavad autori arvates juhtidele ülevaate esmatasandi ametnike täiendavast koolitusvajadusest – iseasi, kas PPA vastav eelarve kõiki vajalikke koolitusi korraldada võimaldab.

Poolstruktureeritud intervjuu formaat võimaldas autoril kordonite juhte intervjuerimise käigus täiendavalt küsitleda, saamaks lisisisendeid korrakaitsete ülesannete täitmise võimalustest. Alltooduna on välja toodud täiendavalt esitatud küsimused ning kordonite juhtide vastavasisulised ettepanekud.

Missuguseid korrakaitsete ülesandeid saaksid piirivalvevaldkonna politseiametnikud Teie hinnangul täiendavalt täita? Küsimuse eesmärgiks oli välja selgitada võimalikud täiendavad korrakaitsetöö valdkonnad Lääne prefektuuri Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärdla kordonis, mida kordonite esmatasandi ametnikud polnud hetkeseisuga täitnud. Ettepanekud on järjestatud esinemissageduse põhiselt, sulgudes on ära toodud ettepaneku esitanud juhtide arv.

Täiendavate korrakaitsete ülesannete liigid, mida Lääne prefektuuri kordonite ametnikud saaksid täita:

- Liiklusjärelvalve, sh kiirusmõõturiga sõidukiiruse mõõtmine, raskeveokite kontrollimine. (2) „*Selleks peaks muidugi olema nõuetele vastav tehnika, mida meie käsutuses pole.*“
- Kadunud isikute otsingud maismaal. (2)
- Kontrollreidide läbiviimine alaealiste õiguskäitluse kontrollimiseks (suitsetamise, alkoholi ja uimastite tarvitamise tuvastamiseks). (1)
- Lähisuhtevägivalla juhtumite lahendamine. (1) „*Eelduseks on vastavate koolituste läbimine.*“
- Kinnipeetavate konvoeerimine kohtusse. (1)

Töö autor nõustub suurema osa ettepanekutega eeldusel, et esmatasandi ametnikud läbivad eelnevalt spetsiifilise väljaõppekoolituse uute ülesannete täitmiseks. Kaasaegse tehnika olemasolu piirivalveüksustes ning seadmete käsitlemise koolitused oleksid uute funktsioonide täitmisel

vältimatuks eelduseks. Ühe ettepaneku osas – kinnipeetavate konvoeerimine kohtusse – jääb autor eriarvamusele, leides, et seda tööd peaksid tegema vastava väljaõppe saanud politseiametnikud. Samas võib praktiline üleminek lisanduvate korrakaitsete ülesannete täitmisele juhtidele tõsiselt väljakutseks kujuneda: hetkeseisu peegeldavad küsitlustulemused on välja toonud motivatsiooni puudumise või vähesemotiveerituse korrakaitsetööd teha ligi kolmandikul ametnikest. Esmatasandi koosseisu vastumeelsust korrakaitsetööks on ühe peamise kitsaskohana rõhutanud ka juhid.

Korrakaitse- ja piirivalvetöö optimaalne osakaal. Küsimuse eesmärgiks oli välja selgitada, missugune peaks olema korrakaitse- ja piirivalvetöö optimaalne proportsioon piirkonna sesoonsetest iseärasustest tulenevalt. Juhtide hinnangud on kajastatud tabelis 12.

Tabel 12. Korrakaitse- ja piirivalvetöö osakaalu optimaalne proportsioon

Navigatsiooni- perioodil	(%)	Väljaspool navigatsiooni- perioodi	(%)
Korrakaitsetöö	15	Korrakaitsetöö	60
Piirivalvetöö	85	Piirivalvetöö	40

Vastustest nähtuvalt on kordoni juhtide hinnangul korrakaitsetöö optimaalne maht navigatsiooni- ehk laevatamisperioodil 15%, samal ajal kui piirivalve valdkonna ülesandeid täidetakse 85% ulatuses. Kuna kõigi nelja piirivalvekordoni teeninduspiirkonnad piirnevad geograafiliselt merega ning kordonite põhiülesannete hulka kuulub ka merepääste korraldamine ning meresõiduohutuse alase järelevalve teostamine (Lääne prefektuuri põhimäärus...2013), on tööülesannete valdkondlik osakaal esitatud viisil põhjendatud. Väljaspool navigatsiooniperioodi ehk ajal, mil laevaliiklust ning merelisi tegevusi ei toimu või esineb vähesel määral, oleks korrakaitsetöö osakaal 60% ning piirivalvetöö maht vastavalt 40% .

Seega on ilmastiku- ja jääoludest sõltuvalt keskmiselt seitsmel-kaheksal kalendrikuul, augustist oktoobrini, vähesem potentsiaal ja ajaline ressurss korrakaitsetöö tegemiseks. Talvisel perioodil, hinnanguliselt neljal-viiel kalendrikuul (november-märts) on rohkem ressursse korrakaitsete ülesannete täitmiseks. Kuna lõputöö maht ei võimaldanud käsitleda korrakaitsete ja piirivalveliste ülesannete proportsiooni ja dünaamikat kordonite lõikes vahemikus 2010 – märts 2014, teeb autor ettepaneku seda valdkonda edaspidi põhjalikumalt uurida.

KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö teemaks oli „Piirivalvevaldkonna politseiametnike teenistuse korraldamise võimalused korrakaitsete ülesannete täitmiseks Lääne prefektuuris“. Uurimuses selgitati välja peamised kitsakohad ning toodi välja arendusvõimalused korrakaitsetöö tõhusamaks korraldamiseks Lääne prefektuuri piirivalvebüroo Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärdla kordoni näitel. Uurimisküsimust analüüsiti erinevaid ajalisi aspekte silmas pidades: autori eesmärgiks oli välja selgitada, missugused arengud on toimunud korrakaitsete ülesannete täitmisel alates 2007. aasta detsembrist, mil töövaldkondade ümberkorraldamisega alustati, võrrelduna käesoleva aasta märtsiga. Enam kui kuueaastane üleminekuperiood on autori hinnangul piisav, võimaldamaks analüüsida muutunud tööülesannetega kohanemist, aga ka probleemiasetuse dünaamikat.

Uurimistöö valim oli kõikne, kaasates nii esmatasandi ametnikke kui ka kordonite juhte. Uurimistöö maht oli suurim teises etapis, mil küsitleti esmatasandi ametnikke neljas Lääne prefektuuri kordonis. Esmatasandi ametnikele suunatud ankeetküsitlusele vastamise aktiivsus oli kordonite lõikes erinev, olles suurim Pärnu kordonis (92,5%) ja väikseim Kärdla kordonis (26%). Kokku moodustas vastanute osakaal olemuselt kõiksest valimist 54%, mis on autori hinnangul küllaldane kirjeldavate järelduste tegemiseks. Uurimusülesannetest lähtuvad põhitulemused on esitatud alltooduna.

Piirivalveüksuste ametnike kaasamine korrakaitsete ülesannete täitmisesse

Piirivalveüksuste ametnikke on korrakaitsetöös kaasatud peamiselt liiklusjärelvalve teostamisse, politsei ja piirivalve ühisoperatsioonidesse (sh ühispatrullid), avaliku korra rikkumisega seotud väljakutsed. Iseseisvalt (politseid kaasamata) on piirivalveüksustel võimekus teostada liiklusjärelvalvet, reageerida avaliku korra rikkumise ja isikuvastase vägivaldatega seotud väljakutsetele. Täiendavalt on piirivalveüksusi võimalik kaasata kadunud isikute otsingutel maismaal, liiklusjärelvalve osas ka raskeveokite kontrollimisel, varjatud kiirusemõõtmisel.

Piirivalvevaldkonna politseiametnike motiveeritus korrakaitsetööd teha

Esmatasandi ametnike motiveeritus korrakaitsete ülesannete täitmiseks on suhteliselt madal. Motivatsiooni puudumise korrakaitsetöökst tõi peamise töötahet pärssiva tegurina välja viiendik vastanutest; ligi pooltel esmatasandi ametnikel puudub tahe korrakaitsete ülesannete täitmisel. Demotiveeriva tegurina toodi eelkõige välja enda ametialane määratlemine piirivalve-, mitte politseiametnikuna, aga ka ebavõrdse tööalase kohtlemise tajumine korrakaitsete ülesannete täitmisel – piirivalveliste ülesannete alatähtsustamine võrreldes korrakaitsepolitsei tööga.

Piirivalveüksustel on vähesem otsustuspädevus: ühispatrullides domineerib ja tegevuste üle otsustab korrakaitsepolitsei.

Probleemseimad valdkonnad korrakaitseliste ülesannete täitmisel

Olulise kitsaskohana toodi välja piirivalvevaldkonna politseiametnike ebapiisav ettevalmistus korrakaitsetööks, sh spetsiifiliste teadmiste ja oskuste nappus. Politsei- ja piirivalveüksuste tööjaotus, sh konkreetsete tööülesannete proportsioon, on vastanute hinnangul ebaselge. Probleeme põhjustas ka politsei üleoleva ja tõrjuvana tajutud suhtumine. Järgnevalt tuuakse välja uuringutulemuste analüüsil põhinevad ettepanekud korrakaitsetöö tõhusamaks korraldamiseks.

Ettepanekud ja arendusvõimalused Lääne prefektuurile:

- Korraldada piirivalvebüroole ja politseijaoskondadele suunatud, esmatasandi ametnikke ja üksuste juhte kaasavaid koostegemisi, sh ühisarutelusid, ajurünnakuid, koostööseminare ühistegevuste parendamiseks.
- Suurendada piirivalveüksuste ja politseijaoskondade esmatasandi ametnike rotatsiooni valdkondlike töökogemuste omandamiseks läbi praktika.
- Teostada juhtumipõhiseid analüüse, mille käigus arutatakse läbi kindlate ajavahemike (kvartal, poolaasta, aasta) jooksul toimunud kriitilisemad tööjuhtumid. Arutelluse kaasatakse oma valdkonna eksperdid.
- Korraldada järjepidevat täiendusõpet järgmistes valdkondades: õigusaktide tundmine, patrullimise taktika, kriisipsühholoogia, enesekaitse.
- Kaardistada esmatasandi ametnike tööaeg ja -valdkonnad tööülesannete proportsiooni (politsei vs piirivalve) täpsustamiseks ning tulemuste analüüsimiseks kindla ajavahemiku järel.

Ettepanekud Siseministeriumile:

- Määratleda ühesemalt piirivalvebüroode ja politseijaoskondade vastutusvaldkonnad ja tööjaotus. sisejulgeoleku tagamisel, tuues konkreetsemalt välja ametkondade ülesanded ühistegevustes.

Kokkuvõtvalt leiab autor, et koostööd teevad inimesed, mitte asutused ja organisatsioonid. Antud uurimistöo olulisus seisneb tööülesannete restruktureerimise tulemuse analüüsis, millesse on kaasatud ka inimeste hoiakute ja uskumuste kaardistamine. Uuring viidi läbi ajal, mil restruktureerimise kriitiline üleminekuetapp on läbitud: korrakaitsetöoga alustamisest on möödunud üle nelja, ühe kordoni näitel ka üle kuue aasta, mis on ajaliselt sobiv üldistuste tegemiseks. Läbiviidud uurimus on vajalik edasiste uurimissuundade kavandamisel.

SUMMARY

The topic of the graduation thesis was "Opportunities of the arrangement of the border guard police services for fulfilling the law enforcement tasks in the Western Police Prefecture." The aim of the study was to find out the main bottlenecks as well as the development opportunities concerning the arrangement of law enforcement tasks more efficiently on the ground of the Pärnu, Haapsalu, Kuressaare and Kärdla Border Guard Stations. Within the period of January till March 2014, questionnaires were composed and distributed among the 98 officers and the semi-structured interviews were carried out with the four heads of the above border guard stations. The author was returned 53 questionnaires, which constitutes 54% of the whole research sample. Predominantly, a qualitative research method was applied by analyzing the results of questionnaires and the semi-structured interviews carried out with the heads of the border guard stations.

The study indicates the insufficient training of the border guard police officers to be the most problematic issue concerning the fulfilment of law enforcement tasks. Besides, lack of motivation and unwillingness to determine oneself as a law enforcement police officer was hindering, too. The vocational skills to be primarily improved were as follows: legislation competencies, esp those connected with misdemeanor procedures; language skills; crisis psychology; improving the driving skills of alarm vehicles etc.

According to the research results, the author shall propose to arrange consistently the relevant training courses, professional meetings and discussions; carry out joint operations involving both border guard police officers as well as the law enforcement police for a more efficient co-operation. A permanent job rotation involving the border guard and the law enforcement tasks should be applied to improve the skills and increase the understanding of the mutual job tasks.

The research results and the suggestions proposed could be applied by the Ministry of Internal Affairs, the Western Police Prefecture of Police and Border Guard Board as well as the officers of the Pärnu, Haapsalu, Kuressaare and Kärdla Border Guard Stations.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

- Alas, R. ja Pramann Salu, M. 2005. Muudatuste meistriklass. Äripäeva kirjastus, 20-23, 40
- Alas, R. 2002. Muudatuste juhtimine ja õppiv organisatsioon. Külüm Kirjastus, 48
- Aru, K. Sepp, M. 2011. Rünakud politseiametnike vastu. Politsei- ja Piirivalveameti koordinatsioonibüroo analüüsitalitus. Kättesaadav Politsei- ja Piirivalveameti siseveebis, välja otsitud 04.04.2014
- Berendsen, R. 14.02.2013. Politsei ja piirivalve jookseb verest tühjaks. Postimees, lk 7, <http://www.postimees.ee/1137204/politsei-ja-piirivalve-jookseb-verest-tuhjaks> välja otsitud 14.03.2014
- Creasy, T. 2005. Kas erinevate kultuuride kokkupõrge organisatsioonide liitmisel või ülevõtmisel on juhtimise „suluseis“? [Is „Culture clash“ in a Merger or Acquisition Well-Modeled as a Managerial Prisoner’s Dilemma?] (Case Western University) *Refereeritud Puppert, Ü. Töörahololu kui koostööfaktor, 2012. (Tartu Ülikooli majandusteaduskond, magistritöö)
- Fidhow, I. M., Gjefsen, B. 2001 Meetmed kohalikku kuritegevust ennetavaks koostööks. (Norra Kriminaalpreventsiooni Nõukogu: Print Kontraktors AS)
- Häng, P. 2013. Korrakaitsepolitseiüksuste piirivalvevaldkonna ülesannete täitmisele kaasamine Politsei- ja Piirivalveameti Lääne prefektuuri Kuressaare kordoni näitel. (Sisekaitseakadeemia Politsei- ja piirivalvekolledž, lõputöö)
- Lawler, E. E. 1986. Intensiivse kaasatusega juhtimine. [High Involvement Management] (San Francisco: Jossey-Bass). *Refereeritud Puppert, Ü. Töörahololu kui koostööfaktor, 2012. (Tartu Ülikooli majandusteaduskond, magistritöö)
- Lukka, E. 2013. Piirivalveüksuste ametnike teenistuse korraldamine korrakaitsealiste ülesannete täitmiseks Lääne prefektuuri Pärnu kordoni näitel. (Sisekaitseakadeemia Politsei- ja piirivalvekolledž, kursusetöö)
- Lääne Politseiprefektuuri ja Lääne Piirivalvepiirkonna kokkulepe kompensatsioonimeetmete rakendamiseks Schengeni viisaruumiga liitumisel, 19.12.2007 (lisa Lääne Piirivalvepiirkonna ja Lääne Prefektuuri 19.05.2005 koostöökokkuleppe juurde, asutusesiseseks kasutamiseks). Kättesaadav Politsei- ja Piirivalveameti siseveebis, välja otsitud 17.03.2014

Lääne Prefektuuri põhimäärus (kinnitatud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 15.07.2013 käskkirjaga nr 247, asutusesiseseks kasutamiseks). Kättesaadav Politsei- ja Piirivalveameti siseveebis, välja otsitud 16.03.2014

Mayo, A. 2004. Ettevõtte inimväärtus. Kuidas mõõta ja juhtida inimkapitali (Tallinn: Pegasus)

Mullins, L. J. 1993. Juhtimine ja organisatsioonikäitumine [Management and Organisational Behaviour] (London: Pitman Publishing)

Paju, T. 2012. Korrakaitsepolitsei ja piirivalvevaldkonna ametnike koostöövõimalused tööülesannete täitmisel Lõuna prefektuuri näitel. (Sisekaitseakadeemia Politsei- ja piirivalvekolledž, kursusetöö)

Politsei ja piirivalve seadus 06.05.2009, jõustunud 01.01.2010 –RT I 2009, 26, 159, välja otsitud 15.03.2014

Politsei- ja piirivalve seaduse rakendamise seadus 26.11.2009, jõustunud 01.01.2010 - RT I 2009 62,405

Puonti, A. 2003. Koostöö kui väljakutse õppimiseks: ühtsete arusaamade kujundamine politsei- ja maksuametnike vahel [Collaboration as a Learning Challenge: Constructing a Common Understanding Between Police Officers and Tax Inspectors] (Police Practise and Research, Vol 4, No 2), 131-147. Välja otsitud andmekogust EBSCO 20.04.2013

Schengeni konventsioon, jõustunud 14.06.1985 – EURLEXi koduleht, <http://www.legaltext.ee/text/et/T71073.htm>, välja otsitud 15.04.2013

Siimon, A., Türk, K. 2003. Juhtimine: põhimõisted ja seosed (Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus)

Stahl, G. K., Voigt, A. Kas kultuurilised erinevused omavad tähtsust ettevõtete liitmisel ja ülevõtmisel? Võimalikud näited ja uurimused. 2008. [Do Cultural Differences 39atte rin Mergers and Acquisitions? Atentative Model and Examination] (Organisation Science Vol 1, No 1, pp 160-176). *Refereeritud Puppert, Ü. Töörahololu kui koostööfaktor, 2012. (Tartu Ülikooli majandusteaduskond, magistritöö)

Tuulemäe, A. 2012. Sisekliima ja informeeritus näitavad tõusutrendi. Politsei- ja Piirivalveameti ajakiri Radar, 11, 21-25

Ühendameti loomine. Politsei- ja Piirivalveameti koduleht, <https://www.politsei.ee/et/organisatsioon/politsei-ja-piirivalveamet/ajalugu/+jacd=3jahl=enjact=clnkjagl=ee>, välja otsitud 15.03.2014

TABELITE JA JOONISTE LOETELU

Joonis 1. Probleemsemad valdkonnad korrakaitsetöös 2007-2008.....	lk 17
Joonis 2. Probleemsemad valdkonnad korrakaitsetöös aastal 2013.....	lk 19
Tabel 1. Ikla piiripunkti isikkoosseisu restruktureerimine.....	lk 13
Tabel 2. Ühispatrullide dünaamika Pärnu kordonis 2010-2013.....	lk 16
Tabel 3. Vastamisaktiivsus Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärđla kordonis.....	lk 21
Tabel 4. Ametnike teenistusstaaž aastates.....	lk 22
Tabel 5. Korrakaitsetöös tööülesannete täitmine aastates.....	lk 22
Tabel 6. Korrakaitsetöös tööülesannete täitmine politsei ja piirivalve ühispatrullis.....	lk 23
Tabel 7. Korrakaitsetöös tööülesanded, mida saaks täita politseid kaasamata.....	lk 24
Tabel 8. Korrakaitsetöös seonduvatel täienduskoolitustel osalemine.....	lk 25
Tabel 9. Täiendav koolitusvajadus korrakaitsetöös ülesannete täitmiseks.....	lk 25
Tabel 10. Korrakaitsetöös takistavad asjaolud.....	lk 26
Tabel 11. Peamised probleemid korrakaitsetöös ülesannete täitmisel.....	lk 31
Tabel 12. Korrakaitse- ja piirivalvetöö osakaalu optimaalne proportsioon.....	lk 34

LISA 1. POOLSTRUKTUREERITUD INTERVJUU KÜSIMUSTIK PÄRNU KORDONI ESMATASANDI AMETNIKELE

Intervjuud viidi läbi vahemikus 15.03.-01.04.2013.

1. Kuidas on Sinu hinnangul sujunud üleminek korrakaitsete tööülesannete täitmisele?
2. Missugused olid peamised tööalased kitsaskohad uute ülesannetega kohanemisel?
3. Millistel ettevalmistavatel täienduskoolitustel osalesid enne korrakaitsete ülesannete täitma asumist?
4. Mis valdkonna koolitusi oled hiljem jooksvalt läbinud?
5. Missuguses töövaldkonnas on vajadus oma teadmisi jätkuvalt täiendada?

Valimi moodustasid:

1. 2007. aastal korrakaitsete tööülesandeid täitma asunud Pärnu kordoni liikuvüksuse (endised) piirivalveametnikud.
2. 2010. aastal korrakaitsete tööülesandeid täitma asunud Pärnu kordoni piirivalvevaldkonna politseiametnikud.

LISA 2. ANKEETKÜSIMUSTIK LÄÄNE PREFEKTUURI PÄRNU, HAAPSALU, KURESSAARE JA KÄRDLA KORDONI ESMATASANDI AMETNIKELE

Head kolleegid!

Olen Sisekaitseakadeemia piirivalve eriala 4. kursuse üliõpilane Eduard Lukka. Oma lõputöös uurin piirivalvevaldkonna politseiametnike teenistuse korraldamist korrakaitsete ülesannete täitmiseks Lääne prefektuuri Pärnu, Haapsalu, Kuressaare ja Kärdla kordoni näitel.

Uuringu raames viin läbi kõikidele Lääne prefektuuri kordoni teenistujatele suunatud ankeetküsitluse, millele vastamiseks palun Teie väärtuslikku kaasabi. Kõik ettepanekud, arvamused ja tähelepanekud on töökorralduse parendamiseks väga olulised. Teavitan kõiki huvilisi meeleldi ka uuringu lõpptulemustest, vastav soov palun edastada e-aadressile eduard.lukka@gmail.com

Juhend ankeetküsimustiku täitmiseks

Ankeedis on 9 küsimust, millele vastamine võtab 10-15 minutit. Küsimustele vastamine on anonüümne, kogutud andmeid käsitletakse konfidentsiaalselt ning kasutatakse vaid uuringu valmimisel.

Täidetud ankeetide tagastamine

Täidetud ankeedid palun saata hiljemalt **21.03.2014** e-aadressile eduard.lukka@gmail.com.

Soovi korral on võimalik ankeeti täita ja tagastada **ka paberkandjal**: väljatrükitud ankeedid postitan kordonite aadressil koos margistatud ja adresseeritud ümbrikutega. Ankeedid palun jätta korrapidaja lauale, kes need postitab.

Ankeedi täitmisega seotud küsimustega olete oodatud pöörduma telefonil 520 2371 või e-aadressil eduard.lukka@gmail.com

Kõiki vastajaid kaasabi ja aja eest ette tänades

Eduard Lukka
tel 520 2371
e-post eduard.lukka@gmail.com
Skype: eduard.lukka

Juhis vastamiseks. Palun märkige kastikeses x-iga Teile sobiv vastus. Kui Teile sobivaid vastusevariante on rohkem kui üks, palun märkida kõik sobivad vastused.

1. Kui kaua oled töötanud Politsei- ja Piirivalveametis?

- 0-2 aastat
- 2-5 aastat
- 5-10 aastat
- 10-15 aastat
- >15 aasta

2. Missuguses Lääne prefektuuri kordonis Sa hetkel töötad?

- Pärnu
- Haapsalu
- Kuressaare
- Kärdla

3. Kui kaua oled täitnud korrakaitselisi (politsei valdkonna) tööülesandeid?

- > 3 aasta
- 2-3 aastat
- 1-2 aastat
- < 1 aasta
- ei ole täitnud korrakaitselisi tööülesandeid

4. Missugustel korrakaitsega seotud täienduskoolitustel oled osalenud? (Võib märkida mitu.)

- kiirusemõõteseadmete kasutamine
- alarmsõiduki juhtimine
- väärteomenetluse läbiviimine
- valdkondlikud õigusaktid
- enesekaitse
- muu (palun täpsustada)

5. Missuguseid korrakaitselisi tööülesandeid oled täitnud politsei ja piirivalve ühispatrullis? (Võib märkida mitu.)

- liiklusjärelvalve teostamine
- politsei ja piirivalve ühisoperatsioonidel osalemine
- avaliku korra rikkumisega seotud väljakutsed

- isikuvastase vägivallateoga seotud väljakutsed
- vargustega seotud väljakutsed
- muu (palun täpsustage)

6. Missuguseid korrakaitselisi tööülesandeid on võimalik täita piirivalveüksustel iseseisvalt, politseid kaasamata ? (Võib märkida mitu.)

- liiklusjärelvalve teostamine
- avaliku korra rikkumisega seotud väljakutsed
- isikuvastase vägivallateoga seotud väljakutsed
- muu (palun täpsustage)

7. Mis on olnud peamised probleemid korrakaitseliste ülesannete täitmisel? (Võib märkida mitu.)

- vähene ettevalmistus
- teadmiste ja oskuste nappus
- ebapiisavad tehnilised vahendid
- motivatsiooni puudumine
- politseiametnike tõrjuv hoiak
- muu (palun täpsustage)

8. Missuguses korrakaitsetöoga seonduvas valdkonnas peate vajalikuks oma teadmisi ja oskusi täiendada? (Võib märkida mitu.)

- liiklusjärelvalve teostamine
- alarmsõiduki juhtimine
- õigusaktide tundmine
- kriisipsühholoogia
- enesekaitse
- ingliskeelse terminoloogia valdamine
- muu võõrkeelse terminoloogia valdamine (palun täpsustage)

9. Mis on Sinu ettepanekud töö paremaks korraldamiseks korrakaitseliste ülesannete täitmisel?

Suur tänu vastamast!

LISA 3. ANKEETKÜSIMUSTIK LÄÄNE PREFEKTUURI PÄRNU, HAAPSALU, KURESSAARE JA KÄRDLA KORDONI JUHTIDELE

1. Kuidas on Teie hinnangul sujunud piirivalvevaldkonna politseiametnike üleminek korrakaitsete ülesannete täitmisele kordonis 7-pallisüsteemis? (1=madalaim ja 7=kõrgeim hinnang).

1	2	3	4	5	6	7

2. Mis on olnud peamised probleemid korrakaitsete ülesannete täitmisel? (Võib ära tuua mitu.)

- vähene ettevalmistus
- ebapiisavad tehnilised vahendid
- teadmiste ja oskuste nappus
- motivatsiooni puudumine
- politseiametnike tõrjuv hoiak
- muu (palun täpsustage)

3. Kuidas tõhustada piirivalve- ja politseiüksuste omavahelist koostööd korrakaitse alal?