

Sisekaitseakadeemia
Sisejulgeoleku instituut

Maidu Põldma

**SISEKONTROLLI PARENDAMINE POLITSEI- JA
PIIRIVALVEAMETI NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja:

Risto Kasemäe, MA

Kaasjuhendaja:

Shvea Järvet, MA

Tallinn 2013

MAGISTRITÖÖ ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Sisejulgeoleku instituut	Kuu ja aasta: mai 2013
Töö pealkiri: Sisekontrolli parendamine Politsei- ja Piirivalveameti näitel	
Töö autor: Maidu Põldma	
<p>Lühikokkuvõte: Magistritöö maht on 82 lk, millest 72 moodustab põhiosa. Magistritöö eesmärgiks on välja selgitada Politsei- ja Piirivalveameti organisatsiooni liikmete arvamused mittesobiva käitumise põhjustest ja sellekohase informatsiooni edastamisest ning esitada ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo ennetava töö parendamiseks. Magistritöö empiirilises uuringus koguti andmeid poolstruktureeritud ankeetküsitluse ja ekspertintervjuudega. Läbi erinevate teooriate käsitlemise jõuti magistritöös teadmiseni, et SKB kontrolliprotsess on efektiivne ainult siis, kui laekub vastav informatsioon ning informatsiooni kontrollitakse põhjalikult. Kvantitatiivse uuringu analüüs andis tulemuse, kus selgub, et PPA ametnikud omavad mittesobiva käitumise juhtumite kohta informatsiooni, kuid erinevatel asjaoludel seda ei edasta. Antud tulemus on statistiliselt oluline ja sellest saab teha järeldusi kogu üldpopulatsiooni kohta. Kontrollitud informatsiooni olemasolul on võimalik läbi süvaanalüüsi tuvastada võimalikud riskid ning välja arendada erinevad ennetavad meetmed, võimalike riskide minimeerimiseks. Läbi empiirilise uuringu, milleks kasutati kaardistusmeetodit (Survey) jõuti järeldusele, et SKB võimekust on vajalik parendada ja eelkõige analüüsi ning ennetavate meetmete arendamisel. Magistritöös jõuti konkreetsete ettepanekuteni, mis toetuvad teoreetilistele seisukohtadele ning empiirilise uuringu tulemused neid kinnitavad.</p>	
Võtmesõnad: info, teave, info kogumine, info hankimine infokäitumine, infovajadus, kontroll, sisekontroll,ennetus	
Võõrkeelsed võtmesõnad: information, information behaviour, intelligence activity, control, internal control	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia	
Kaitsmisele lubatud: 10. mai 2013	
Sisejulgeoleku instituudi juhataja:	Allkiri:
Vastab magistritöö nõuetele	
Juhendaja: Risto Kasemäe	Allkiri:
Kaasjuhendaja: Shvea Järvet	Allkiri:

SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. INFORMATSIOONI LIIKUMINE JA OLULISUS AMETNIKE MITTESOBIVA KÄITUMISE ENNETAMISEL POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI SISEKONTROLLIBÜROO TÖÖS	8
1.1. Infokäitumine Politsei-ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo töös	9
1.2. Informatsiooni olulisus riskide hindamisel	15
1.3. Ennetustegevuse olulisus ametnike mittesobivate käitumisjuhtumite minimaliseerimises	23
2. SISEKONTROLI TÖÖ VAJALIKKUSE JA TOIMIMISE TÕHUSUSE HINDAMINE POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETIS	30
2.1. Uurimismetoodika ja valim	30
2.2. Organisatsiooni liikmete arvamused Politsei- ja Piirivalveameti ametnike mittesobiva käitumise põhjustele ning vastavale käitumisele ennetusmeetmete leidmiseks ...	34
2.3. Ekspert hinnangud sisekontrollibüroo tööle, Politsei- ja Piirivalveameti ametnike mittesobiva käitumise põhjustele ning vastavale käitumisele ennetusmeetmete leidmiseks ...	50
2.4. Uuringu järeldused ja rakenduslikud ettepanekud Politsei- ja Piirivalveametile sisekontrollibüroo töö parendamise kohta	59
KOKKUVÕTE	63
SUMMARY	65
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU	67
JOONISTE JA TABELITE LOETELU	72
LISA 1. ANKEETKÜSIMUSTIK	73
LISA 2. EKSPERTINTERVJUU KÜSIMUSED	82

SISSEJUHATUS

Eesti Vabariigi Valitsus koostab regulaarselt sisejulgeoleku arengukavasid, millega soovitakse süsteemselt tagada sisejulgeoleku valdkonnas püstitatud eesmärkide saavutamine. 2009 kuni 2013 arengukava kohaselt tuli riigi ja ühiskonna turvalisus tagada eelkõige ennetavate tegevuste kaudu (Sisejulgeoleku arengukava aastateks 2009- 2013...), siis 2013 kuni 2016 arengukava sisaldab ühe olulise aspektina elanike üldise rahulolu tõstmist politsei tööga seondvalt. Muuhulgas märgitakse 2013 kuni 2016 arengukavas ära kesksed indikaatorid, mille tõstmist siseturvalisuse valdkonnas peetakse oluliseks - need on ametnike väline korrektsus, suhtlemisoskus ja ametialased oskused. (Valitsemisala arengukava 2013-2016...) Erinevate uuringute tulemused kinnitavad, et politsei usaldusväärus on aastate 2008 kuni 2013 lõikes püsinud väga kõrge, keskmiselt 83% (Turu-Uuringute AS 2013) ning antud näitajat võib negatiivselt mõjutada just politseiametnike omapoolne ametialane ebakorrektsus, mittesobiv käitumine kodanikega, ebapiisavad ametialased oskused jne. Ida-Prefektuuri taatlemata kiiruskaamerate kaasuse puhul on samuti tegemist juhtumiga, kus ametnike ebapiisavad suhtlemis- ja ametialased oskused ning mittesobiv käitumine tõid kaasa politsei usaldusvääruse languse 10% võrra. (Turu-Uuringute AS 2013)

Inimeste turvalisust ja riigi julgeolekut ohustavad mitmetahulised ohud, mille ennetamisel ja maandamisel tuleb arvestada asjaoluga, et mida liberaalsem ja avatum on ühiskond, seda enam vajab see ühist panustamist võimalike negatiivsete kõrvalnähtude ärahoidmiseks. Olemasolev julgeolekukeskkond ning ohud eeldavad suuremat ennetusele orienteeritust ning erinevate osapoolte kaasamist sisejulgeoleku tagamise planeerimisse. Ühiskonnas tuleb suurendada analüütilist võimekust erinevate ohustsenaariumite koostamisel ning tegevuste planeerimisel. Ennetustegevus peab saama läbivaks märksõnaks kõigi meie julgeolekuriskide maandamisel (Sisejulgeoleku arengukava 2009-2013)

Mõistet *kontroll* on võimalik avada mitmel väga erineval viisil, kuid sageli seondub inimestel sellega teatud negatiivne foon, esindades sundust, direktiive, käske, keelde, korraldusi ja sanktsioone. Laiemas mõttes hõlmab kontroll indiviidide käitumist ja organisatsiooni toimimist. Seetõttu on äärmiselt oluline, et asutustes, kelle suhtes on ühiskonnaliikmetel õigustatud ootus eeldada, et seal töötavad inimesed käituvad ja tegutsevad alati seaduspäraselt, õiglaselt, väärilt ja eetilisel, toimiks kontroll inimeste käitumise üle eriti

veatult. Seetõttu ongi Politsei- ja Piirivalveameti seisukohalt sisekontroll ametis töötava isikkoosseisu isikliku tausta, käitumise ja tegevuse üle vajalik selleks, et veenduda, et kõikide Politsei- ja Piirivalveameti töötajate käitumine, tegevus ja sooritus oleks vastavuses kehtivate õigusaktidega ning vastaks ühiskonnas heaks kiidetud moraali – ja eetikanormidele. Minimeerides riski, et Politsei- ja Piirivalveametis töötav inimene, kelle teod ja käitumine ning tema eetiliste hoiakute ja väärtushinnangute muutused välistavad, et isik võiks väärrika politseiametnikuna esindada Eesti Vabariiki, on Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibürool äärmiselt oluline läbi viia pidevat kontrolli isikute suhtes organisatsioonis.

Politsei ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo peab igapäevast kontrolliprotsessi teostades samuti lähtuma, et valitsemisala arengukavas püstitatud prioriteetsed eesmärgid saaksid tulemuslikult täidetud. Selleks peab sisekontrollibüroo oluliselt rohkem arendama erinevaid ennetavaid meetmeid, et Politsei ja Piirivalveameti ametnike mittesobivat käitumist tulevikus minimeerida.

Magistritöö keskseks **uurimisprobleemiks** on leida vastus küsimusele, kuidas peab olema korraldatud ja toimima infoliikumine Politsei- ja Piirivalveametis, et sisekontrollibürool oleks võimalik ennetava tegevuse kaudu minimaliseerida riskid politsei- ja piirivalveametnike võimalikuks mittesobivaks käitumiseks.

Magistritöö teema on autori arvates **aktuaalne**, kuna senistes teaduslikes töödes välja pakutud lahendused ametnike väärkäitumise ennetamiseks pole sisejulgeoleku valdkonna spetsiifilisusest lähtuvalt sobivad rakendamiseks Politsei- ja Piirivalveametis. Lisaks eelnevale on teema aktuaalne, sest Politsei- ja Piirivalveameti ametnikele on ühiskonna poolt kõrgendatud nõudmised ja ootused nende igapäevasekäitumise kohta. Siit lähtuvalt on sisekontrollibürool oluline roll organisatsioonis, et ametnike väärkäitumise juhtumeid minimeerida.

Magistritöö raames läbi viidava empiirilise uuringuga soovib autor leida vastused järgmistele uurimisküsimustele:

1. Kuivõrd vajalikuks peavad organisatsiooni liikmed sisekontrollibüroo tegevust?
2. Millised on Politsei- ja Piirivalveameti organisatsiooni liikmete arvates põhjused, mis panevad ametniku mittesobivalt käituma?
3. Kuidas välja selgitada riskid läbi info liikumise selleks, et ennetada ametnike mittesobivat käitumist?
4. Kuidas parendada Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo tööd, et ennetada ametnike mittesobivat käitumist?

Magistritöö **eesmärgiks** on välja selgitada Politsei- ja Piirivalveameti organisatsiooni liikmete arvamused mittedobiva käitumise põhjustest ja sellekohase informatsiooni edastamisest ning esitada ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo ennetava töö parendamiseks.

Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded:

1. Analüüsida läbi teaduskirjanduse informatsiooni liikumise, riskide hindamise teooriaid ja nende sidusust Politsei- ja Piirivalveameti ennetusvõimalustega mittedobiva käitumisega ametnike osas.
2. Analüüsida Politsei- ja Piirivalveameti organisatsiooni liikmete hinnanguid sisekontrollibüroo töö vajalikkuse ja toimimise kohta ning Politsei- ja Piirivalveameti ametnike mittedobiva käitumise põhjuste osas.
3. Välja töötada Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo töö parendamiseks ettepanekud ametniku mittedobiva käitumise ennetamiseks.

Empiirilise uuringu esimese etapina viidi Politsei- ja Piirivalveameti uurimistöde kooskõlastamise loa nr 1.1-14/94-3 (21.01.2013) alusel läbi poolstruktureeritud ankeet küsitlus, millele oli LimeSurvey keskkonna vahendusel võimalik vastata kõigil Politsei- ja Piirivalveameti organisatsiooni liikmetel. Ankeetküsitlusele vastas 421 Politsei- ja Piirivalveameti organisatsiooni liiget ning andmete analüüsimisel kasutati mitmemõõtmelist statistikat.

Empiirilise uuringu teise etapina viidi läbi kvalitatiivne ekspertintervjuu viie magistritöö valdkonnaga seotud tippjuhiga, kellest 4 on prefektid ning üks on olnud prefekt ja siseminister. Kvalitatiivsete andmete analüüsimisel kasutati analüüsimeetodina sisuanalüüsi.

Magistritöö koosneb kahest osast. Magistritöö esimeses peatükis analüüsib autor erinevaid infoliikumise- ja käitumise ning sellega kaasnevaid riski – ja ennetusteooriaid, mille kaudu on võimalik minimeerida ametnike mittedobivat Politsei- ja Piirivalveametis.

Teises peatükis käsitletakse magistritöö uurimismeetodite valikut, uuringu ettevalmistamist ja läbiviimist ning esitatakse empiirilise uuringu tulemused. Samuti analüüsitakse ja tehakse teise peatükis analüüsist lähtuvalt kokkuvõtted uuringu tulemustest. Magistritöö teooria, sünteesi ja empiirilise uuringu tulemusel on magistritöö autor koostanud ettepanekud Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo töö parendamiseks ametnike mittedobiva käitumise ennetamise kaudu.

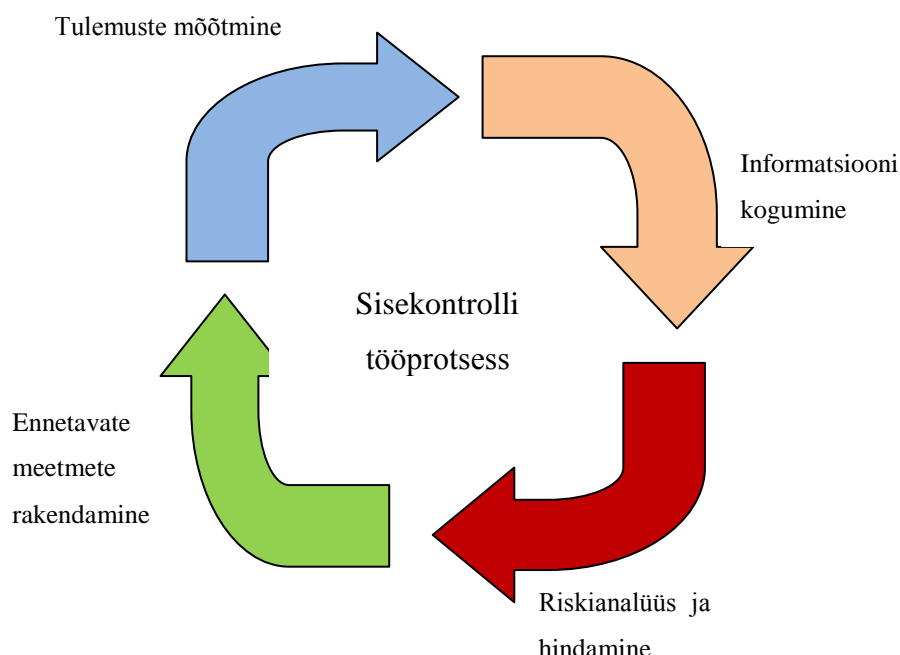
Autor tänab kõiki, kes on kaasa aidanud magistritöö valmimisele: juhendajaid Risto Kasemäed ja Shvea Järvetit ning eksperte Annika Tuulemäed, Vaiko Mäed, kes andsid märkimisväärse panuse töö valmimisele.

1. INFORMATSIOONI LIIKUMINE JA OLULISUS AMETNIKE MITTESOBIVA KÄITUMISE ENNETAMISEL POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETI SISEKONTROLLIBÜROO TÖÖS

Politsei- ja Piirivalveameti seaduse §-s 3 esimesena nimetatud ülesanneteks on avalikku korda ähvardava ohu ennetamine, väljaselgitamine, tõrjumine ja avaliku korra rikkumise kõrvaldamine. (Politsei-ja Piirivalveameti seadus, 06.05.2009) Politsei- ja Piirivalveameti (edaspidi *PPA*) sisekontrollibüroo (edaspidi *SKB*) peamisteks ülesanneteks on PPA ametnike poolt toime pandud süü- ja väärtegude menetlemine, PPA ametnike suhtes läbi viidav jälitustegevus, PPA ametnike suhtes teostatav taustakontroll (Politsei-ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo põhimäärus, 29.12.2011), ja ähvardava ohu ennetamine, mida PPA SKB põhimäärus eraldi SKB ülesandena ei sätesta, kuid mis on magistritöö autori arvates SKB tööprotsesside lahutamatu osa.

Magistritöö autor on kujutanud SKB tööprotsessi skemaatiliselt (joonis. 1), mille kohaselt saab kõigi SKB ülesannete täitmine alguse informatsiooni kogumisega ning sellele järgneb informatsiooni analüüs. Laekunud informatsiooni analüüsi tulemusel tuvastatakse võimalikud riskid ja ohud ning kaardistatakse võimalikud kahjud organisatsioonile ja selle liikmetele, kui nimetatud riske ja ohte ei elimineerita ja need realiseeruvad. Riskianalüüsi alusel kavandatakse vajalikud ennetavad meetmed, mille kaudu minimeeritakse mittesobiva toimepanemist PPA ametnike poolt. Magistritöö autor peab oluliseks osaks SKB tööprotsessi viimast etappi, milleks on tulemuste mõõtmine ehk kas riskianalüüs on olnud adekvaatne ning selle tulemusel kasutusele võetud ennetavad meetmed piisavalt efektiivsed.

Magistritöös vaadeldakse neid infokogumise, riskide hindamise ja ennetusteooriad, mis aitaksid parendada SKB põhiülesannete täitmise tööprotsesse ning minimeerida PPA ametnike poolt toime pandud mittesobiva käitumise juhtumeid.



Joonis 1. PPA SKB tööprotsess, koostatud autori poolt PPA SKB põhimääruse põhjal

1.1. Infokäitumine Politsei-ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo töös

PPA SKB peamiste funktsioonide täitmine ehk PPA ametnike poolt toime pandud süü- ja väärtegevuste menetlemine, PPA ametnike suhtes läbi viidav jälitustegevus ja PPA ametnike suhtes teostatav taustakontroll (Politsei-ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo põhimäärus, 29.12.2011), kuid ka PPA ametnike poolt võimaliku ohu tekitamise juhtumite ennetamine baseerub informatsiooni olemasolule. Seega peab SKB ametnik oma ülesannete täitmiseks koguma infot ehk teavet.

Michael Bucklandi (1991) tüpoloogia eristab informatsiooni mõiste ehk teave käsitlemisel kolme kategooriat:

- informatsioon kui protsess, mis tähistab informeerimist, infoedastust ja näitab inimese teadmiste seisundi muutumist;
- informatsioon kui teadmine, mis peegeldab informeerituse, infoedastuse läbi omandatud;

- informatsioon kui ese/asi, mis viitab informeerivatele andmetele ja dokumentidele.

Autor on seisukohal, et PPA SKB kasutab oma töös kõiki kolme Bucklandi poolt nimetatud informatsiooni mõiste kategooriat: informeeritusest saavad alguse SKB poolt teostatavad menetlustoimingud ning menetlustoimingute aluseks on SKB ametniku teadmiste seisundi muutumine, samuti on SKB tegevuses oluline informatsioon, mis tuleb dokumentidest, sest need on SKB menetluse mõistest tõenditeks.

Bucklandi teooriat, et teavet ehk informatsiooni saab koguda mitte ainult tekstist, toetab ka Lloyd. Lloyd viis läbi uuringu Austraalia Tuletõrjeametis ja jõudis järeldusele, et teavet saab koguda ka sotsiaalse teabena kollektiivi subjektidevahelistes tähenduste loomise tegevustes ning kollektiivse tegevuse sümbolites. Samuti esineb see kehastatud teadmistena osalejate kehas ja kehalistes tegevustes, muutudes seeläbi teistele isikutele praktikas kättesaadavaks ja vaadeldavaks. Lloyd on seisukohal, et kui piiratakse teabealase kirjaoskuse uurimine vaid tekstiliste tegevuste valdkonnaga, mis on seotud formaalse õppimisega, siis piiratakse ka teabe saamise võimalusi. Teabealast kirjaoskust on võimalik käsitleda kui muutvat protsessi, kus töökohal on üleminek subjektiivselt enesetunnetuselt kollektiivsele enesetunnetusele teisenemise ja kehastumise protsessi, nähtavate ja mitted nähtavate tegevuste ja protsesside kogumikku, mis võivad toimuva õppimise kontekstist ja tüübist sõltuvalt muutuda, diskursuse kaudu toimivate diskursuse ja vahendamise mõjude poolt ajendatud protsessi, formaalses õppes materiaalsel (kuid piiratud) protsessi ja mitteformaalses õppes ja töökoha kogukonna kohta teadasaamises mittemateriaalsel kuid laia protsessi. (Lloyd 2005). Magistritöö autor on seisukohal, et SKB funktsioonide täitmiseks kogutav suur osa informatsioonist saadakse samuti sotsiaalse teabena subjektidevahelise suhtluse kaudu, nagu seda märgib Lloyd.

Isikut, kes vajab informatsiooni ja kes selle hankimiseks viib läbi infootsingu, nimetatakse infovajajaks. Infovajadust võib jagada teadvustamata ja teadvustatud infovajaduseks. Sisemist infovajadust ehk aimdust millestki, mida veel ei teata, nimetatakse teadvustamata infovajaduseks. See on infovajaduse teadvustamise esimene etapp. Teadlik infovajadus paneb meid tegutsema ning suunab meid tavaliselt suhtlema oma lähedaste või tuttavatega, mille tagajärjel kujuneb välja formuleeritud või kohandatud infovajadus. Teadvustamata infovajadust iseloomustab teadmatus oma infovajadusest – me isegi ei tea veel seda. Järeldame, et huvi on vajadus, mis on läbinud motivatsiooni etapi ja muutunud inimese käitumise teadlikuks suunajaks, mille eesmärgiks on rahuldada seni mitterahuldatud vajadused. (Virkus 2013) Teabevajaduse motiiviks, põhjustajaks on alati mingi eesmärk või eelnev vajadus. Infovajadus ja infootsing on tihipeale omavahel seotud. Inimesed on tihti

olukorras, kus neil tuleb teha mitmesuguseid otsuseid, lahendada erinevaid küsimusi, täpsustada fakte. Neid vajadusi rahuldada püüdes, kasutavad nad mitmesuguseid formaalseid ja mitteformaalseid infokanaleid ja allikaid ning rakendavad erinevaid meetodeid. (Infovajadus ...) SKB alustab oma tööülesannete täitmisel infokogumist teadliku infovajajana, sest SKB ametnikule on lubatud informatsiooni kogumine ühe või mitme PPA SKB funktsioonide teostamise eesmärgil. Teadvustamata infovajaduse rahuldamine ehk uudishimust teabe kogumine on SKB ametnikul keelatud ja ka sanktsioneeritud, seetõttu on enne infokogumisega alustamist oluline formuleerida, mis eesmärgil ning missugust informatsiooni ülesande täitmiseks kogutakse.

Infohulga kiire kasvu tingimustes muutuvad üha olulisemaks infokäsitlemisega seotud teadmised ja oskused. Neid oskusi tavatsetakse nimetada infokirjaoskuseks ja vastav termin on kasutusel alates 1974.aastast. Infokirjaoskuse ehk teabemõistmise all mõistetakse info- ehk teabe vajaduse äratundmise oskust, arusaamist, et arukad otsused põhinevad täpsel ja ammendaval informatsioonil, oskust määratleda sobivaid infoallikaid, oskust kasutada edukaid otsingu strateegiaid info hankimiseks, oskust kasutada infoallikaid paber- ja elektronkandjatel, oskust hinnata leitud infoallikaid ja informatsiooni, oskust korrastada leitud informatsiooni ja oskust integreerida uus informatsioon olemasolevate teadmistega ning oskust kasutada informatsiooni probleemide lahendamiseks. (Virkus 2012)

Autori arvates on infokirjaoskus ehk teabemõistmine, oluliseks oskus SKB ametnikul, kes teavet kogub ja töötleb. Ilma teadmiste ja oskusteta ei suudeta laekunud informatsiooni ära tunda ning langetada õigeid otsuseid, samuti ei suudeta vajadusel kavandada informatsiooni hankimiseks õigeid strateegiaid ja leida infoallikaid. Väga oluline on hinnata informatsiooniallikaid ja laekunud informatsiooni, mis omakorda eeldab sisekontrollibüroo ametnikult süsteemset ja fokuseeritud analüüsivõimet, sest see tagab probleemile lahenduse leidmise.

Infovajaduse meetoditeks on infovajaduse määratlemine infokasutajate endi poolt (*self-reporting*), mille tulemuseks on loetelu, mis sisaldab nii kasutajale kättesaadavust kui ka soovivat infot, dokumentide ringluse analüüs, tööprotsesside analüüs, tüüpkasutajate kujude (profiilide) loomine, kasutajate küsitlemine, infovajadused tuletatakse tegeliku süsteemikasutuse logidest. (Infovajadus ...)

Infovajaduste analüüs lähtub harilikult info kasutajast (ametikohta tüübist). Välja ei selgitata mitte konkreetse indiviidi infovajadusi, vaid ametikohtade kategooriate kaupa. Inimesest lähtuvat analüüsi on kasulik täiendada teistes lõigetes liikuvate analüüsidega- uurida tööprotsesside infovajadusi või alustada andmetest ning uurida, kes andmeid vajavad. Samuti

infovajaduse uurimise käigus näidatakse, et infovajaja saab vajalikku informatsiooni paralleelselt mitmetest infokanalitest, kuid pole oluline, kust ja kuidas midagi teada saadakse, vaid see, mida teada saadakse. (Virkus 2012)

Töökohal on teabekogumise ülesandeks ühendada teabeallikad, st inimesed ja nende käitumine ja õppida keskkonna radadel ja servadel navigeerima. Selle ühendamise käigus saab teabekogumisoskus agendi omadused, soodustades seda, et subjektiivsed arusaamad tegevusest ja pädevusest teiseneksid kollektiivseteks arusaamadeks tegevusest ja pädevusest ning kehastuksid olemasolevas kontekstis. (Lloyd 2005) Cole käsitletava teabevajaduse teooria kohaselt on info – ehk teabevajadust võimalik eristada ühest küljest teabepõhise ülesande täitmisest tulenevalt ja teisest küljest ülesande jaoks vajamineva teabe otsimisest tulenevast teabevajadust. Teabepõhise ülesande ja teabeotsingute tüübid saab etappideks jaotada. Kuid teabevajadus ei jagune Cole teooria kohaselt etappideks, vaid tasanditeks. Teabeteaduses eeldatakse üldjuhul, et kasutaja teabevajadus muutub ülesande täitmise käigus, kuna kasutaja teadmiste struktuur areneb pidevalt ülesande algusest kuni lõpuni sedamööda, kuidas kasutaja saab rohkem teadmisi nii teema kui ülesande enda kohta. Selle vaate kohaselt keskendub kasutaja kitsamalt ülesande sõnumile ja tema teabevajadus muutub konkreetsemaks (Cole 2011).

C. Kuhlthau nimetab kitsamalt ülesande sõnumile keskendumist ja teabevajaduse konkreetsemaks muutumist fokuseerimiseks (Kuhlthau 1993). Cole sõnul tundub seesugune lähenemine intuiitiivselt õigena, kuid ta ei nõustu sellega. Kuhlthau lähenemine pole Cole teooria kohaselt korrektne, sest on vale viis kirjeldada uut vaadet teabevajadusele, mis seab põhieesmärgiks teadmiste moodustamise infosüsteemis toimuva teabeotsingu käigus teabele juurdepääsu hankimise teel. Cole on seisukohal, et õige oleks öelda, et teabevajadus ilmneb kasutaja jaoks mitmel erineval viisil ehk kasutaja teabevajadus muutub teabepõhise ülesande täitmise käigus või kasutaja teabevajadus ilmneb ülesande täitmise käigus kasutaja jaoks erinevatel viisidel. Oluliseks erinevuseks on asjaolu, et kasutaja teabepõhise ülesande täitmine jaguneb etappideks, kuid selle aluseks olev teabevajadus etappideks ei jagune. Siin väljapakutav teabevajaduse teooria jagab teabepõhise ülesande täitmise (nt. projekti andmetega varustamise, probleemi lahendamise, uuringu koostamise) fokuseerumise eelseks etapiks, fokuseerumise etapiks ja fokuseerumise järgseks etapiks. Teabevajadus tekib üks kord, nimelt fokuseerumise etapil. Olles kord oma sügavaimal tasemel tekkinud, jääb teabevajadus edaspidi samaks (välja arvatud juhul, kui kasutaja antud projekti pooleli jätab või mingil põhjusel radikaalselt uurimissuunda muudab). Seega jääb ülesande täitmisel fokuseerumise järgsel etapil teabevajadus samaks ning kasutaja teostab käsu tüüpi

teabeotsinguid (teadaoleva fakti või teadaoleva vastuseformaadi tüüpi otsinguid). Kirjeldatud pakutava teooria puhul võib ehk segadust tekitada fokusseerumise eelne etapp. Teabepõhise ülesande täitmisel näib kasutaja teabevajadus fokusseerumise eelsel etapil muutuvat, kuna kasutaja muudab pidevalt päringut. Kuid teabevajaduse teooria eitab kasutaja teabevajaduse muutumist. Selle asemel muutub fokusseerumise eelsel etapil see, kuidas kasutaja oma teemat uurib. Teabevajadusel on taust ja esiplaan. Ülesande täitmisel fokusseerumise eelsel etapil toimuv teema uurimise muutumine on taust, mis kujutab endast järk-järgulist teabe ja teadmiste kogumist antud teema kohta. Fokusseerumise etapil tõuseb taustalt esile teabevajadus, mis moodustab edaspidi esiplaani. (Cole 2011)

Autor leiab, et SKB teabekogumine ja vajadus teabele tuleneb SKB-le põhimäärusega pandud ülesannetest. SKB on peamiselt fokuseerinud oma teabekogumise PPA ametnike võimalike süü ja väärtegude või muude rikkumiste avastamisele.

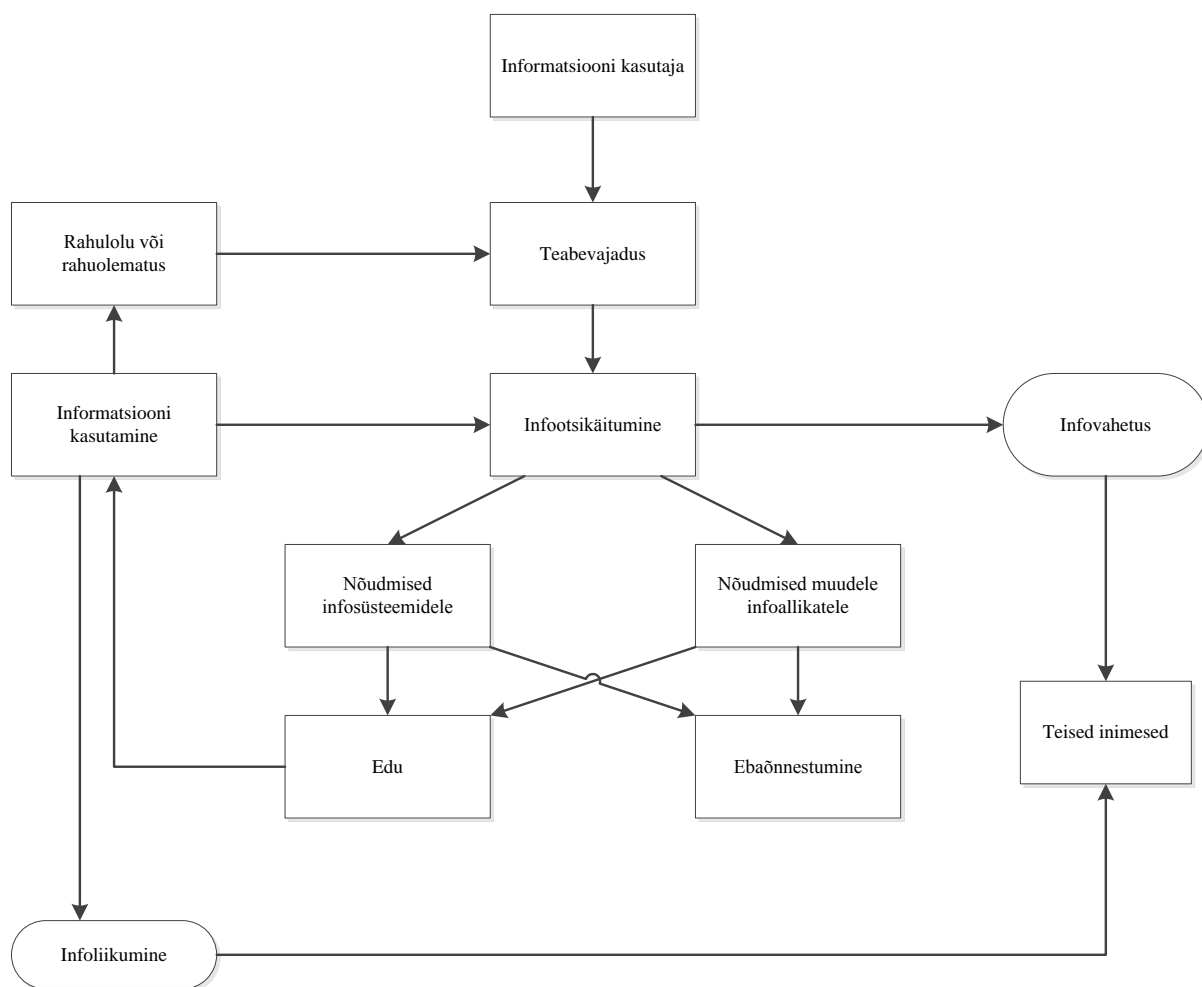
Taylor omakorda on defineerinud infovajaduse neli tasandit, milleks on sisemine vajadus (*visceral need*), teadlik vajadus (*conscious need*), formuleeritud vajadus (*formalized need*) ja kohandatud, sobitatud vajadus (*compromized need*). (Taylor 1968)

Teabevajadus SKB töö spetsiifikast lähtuvalt võib tugineda Tayloriga teooriale – kõigepealt tekib sisekontrollibüroo töötajal sisemine vajadus teabe kogumiseks näiteks läbi anonüümse vihje, seejärel teadlik vajadus nimetatud vihje kontrollimise tulemuse põhjal, seejärel formuleeritud vajadus st ametnik vormistab teabevajaduse ametlikult ning lõpuks kohandatud ehk sobitatud vajadus – st juba teadaolevale informatsioonile tuleb kaasuse eripärast lähtuvalt koguda uusi andmeid ehk teavet.

Taylori kohaselt võib teabevajadus kasutaja jaoks ilmuda edasi arenevana ja pidevalt muutuvana (Taylor 1968), kuid Cole jõuab järeldusele, et tegelikult ei teki teabevajadus täielikult Taylori sügavaimal ehk kohandatud/ sobitatud tasemel enne, kui kasutaja suudab fokusseerida (Cole 2011).

Ainult tasemetel põhinev lähenemine teabevajadusele suudab saavutada infosüsteemide loomisel seosed teadmiste moodustumise ja teabele juurdepääsu vahel, mida teabevajaja vajalikuks peab, et ületada liigsete teabehulkade probleemid, millega kõik infootsijad teabepõhiste ülesannete fokusseerumise eelsel etapil kokku puutuvad, ning teabealase kirjaoskuse probleemid, millega puutuvad kokku need ühiskonnaliikmed, kellel on piiratud juurdepääs teabele ja kes seetõttu peavad teavet, teabe kasutamist, kriitilist mõtlemist. (Cole 2011)

Wilson märgib, et samal ajal kui terve rida uurijad on pidevalt mures infovajaduse defineerimisega, uurivad nad enamuse oma ajast siiski infootsikäitumist (information seeking behaviour). Wilson määratleb informatsiooni hankimist kui "eesmärgipärast informatsiooni otsimist rahuldavaks teatud eesmärgi" ja sellele vastavat käitumist kui infootsikäitumist. (Wilson 1981)



Joonis 2. Wilson-i infokäitumise mudel. (allikas: Wilson 1999)

Igasugune informatsiooni liikumine ja kirjutamine, ning tõlgendamine annab tihti väärarusaama mingist sündmusest. Seega, on oluline igasuguse informatsiooni tekkimisel jälgida millest info koosneb ning kes ja kuidas seda jagab, analüüsib ja töötleb. SKB ennetavas töös on oluline, et informatsioon jõuaks ametniku võimalikus mittesobivast käitumisest üksuseni algallikast mittemuundatud viisil. Autor on veendumusel, et informatsiooni liikumist, liigitamist ja kirjapanemise oskust on SKB ametnikel vajalik järjepidevalt täiendada.

Infovajadusel on kolm külge: nomenklatuur - millist infot vajatakse, maht; kvantiteet - kui palju infot vajatakse, kvaliteet - millise kvaliteediga infot vajatakse. (Virkus 2013)

SKB ülesannete täitmisel ehk teenistujate süütegude tõkestamisel ja avastamisel ning vastavas valdkonnas süüteo- ja distsiplinaarmenetluse läbiviimisel ja jälitustegevuse teostamisel, tuleb sisekontrollibüroo töötajal enne informatsiooni kogumist välja selgitada, et missugust informatsiooni ülesande täitmiseks, millises koguses seda vajatakse ning missugustest allikatest ehk missuguse kvaliteediga peab vastav informatsioon olema, et selle põhjal alustada jälitustegevust või menetlustoiminguid, seega saab nõustuda nii Virkuse kui Wilsoni teooriaga, et teabe hankimist tuleb määratleda, kui eesmäkipärast informatsiooni otsimist, rahuldumaks teatud eesmärki.

PPA SKB infokäitumine ametnike mittesobiva ennetamiseks ja juba toime pandud väärtegade uurimiseks sisaldab samuti nii aktiivset kui passiivset info hankimist ja info kasutamist, kuid magistritöö autor on seisukohal, et oma menetluses olulise info hankimisel läbitakse Wilsoni infovajaduse mudeli etapid (Joonis 2) ning seeläbi jõutakse ka vastava ülesande täitmiseks vajaliku adekvaatse ja kontrollitud teabeni.

1.2. Informatsiooni olulisus riskide hindamisel

Organisatsiooni juhtimiseks vajalike otsuste vastuvõtmisel tuleb alati arvestada teatul määral määramatuse ja teadmatusega – riskidega ehk mingi ebasoodsa sündmuse esinemise võimalusega tõenäosus või mingi ebasoodsa sündmuse tõenäosuse ja tagajärgede kombinatsiooniga. (Beck 2005)

Rahvusvahelise Siseaudiitorite Ühingu (The Institute of Internal Auditors) on mõistele risk välja pakkunud järgmise definitsiooni: „Risk on ebakindlus mingi sündmuse toimimise osas, mis võib mõjutada eesmärkide saavutamist. Riski mõõdetakse tagajärgede mõju ja tõenäosuse järgi“. (Rahvusvahelised siseauditi standardid2001)

PPA SKB tööprotsessides moodustab kogutud informatsiooni alusel teostatav riskianalüüs ning riskide hindamine olulise osa – juba mittesobivalt käitunud ametniku osas menetlust läbi viies tuleb hinnata, missugused riskid kaasnevad organisatsioonile ja selle liikmetele, kui sama isik jätkab oma teenistust PPA-s. Samuti on riskide hindamisel oluline osa SKB ennetavate ülesannete tööprotsessides – läbi adekvaatse riskianalüüsi hinnatakse isiku osas, kes on avaldanud soovi asuda teenistusse PPA-sse tema kohta teostatud taustakontrolli

tulemuste põhjal, kas ja mil määral võib isiku tegevus olla ähvardavaks ohuks avalikule korrale ning kas ja mil määral kahjustaks sama isik oma tegevusega organisatsiooni ja selle liikmeid. Antud põhjendusest lähtuvalt on magistritöö autor seisukohal, et riskid hindamisel, mis eeldab kõigepealt riskide korrektset defineerimist, on SKB poolt oma menetluste raames kogutud informatsiooni hindamisel, väga oluline osa. Magistritöö autor on seisukohal, et vaid adekvaatse riskianalüüsi tulemute esitamisel SKB poolt, on antud andmetest abi PPA juhtkonnal personali puudutavate õigete juhtimisotsuste tegemisel.

Riske määratleda tuleb nii organisatsiooni allüksuste kui ka tegevuste tasandil, sest sel viisil on võimalik suunata võimalikele riskidele rohkem tähelepanu. Riske võiks seega vaadelda kolmel tasandil (Chong 2005 ref Peets 2006):

- strateegilised riskid – riskid, mis ohustavad organisatsioonide eesmärkide saavutamist või mis kahandavad organisatsiooni väärtust eelkõige pikemas perspektiivis. Strateegiliste riskide määratlemist viivad eelkõige läbi organisatsiooni juhtkond ja nõukogu;
- tegevusriskid – riskid, mis tulenevad organisatsiooni tüübist, tegevuse eripärast ja konkreetsetest tegevusprotsessidest. Näiteks on sellisteks riskideks organisatsiooni teenuste ning seega ka kogu organisatsiooni usaldusväärsus avalikkuse ees. peamisteks osalisteks tegevusriskide väljatoomisel on keskastme juhid, kes on kursis organisatsiooni tegevusprotsessidega;
- tegevusoperatsioonidest tulenevad riskid – riskid, mis on seotud konkreetsete tegevusoperatsioonidega nagu ka olemasolevate kontrollide toimimise ja protseduuride järgimisega.

Chong teooriast lähtuvalt jõuab autor järeldusele, et oluline osa SKB igapäevases töös peab sisalduma analüütilises tegevuses, mis annab võimaluse kaardistada organisatsiooni ja selle tegevusega seonduvad riskid. Analüüsil põhinev tegevus aitab organisatsiooni juhtkonnal vajadusel muuta strateegiaid eesmärgiga, et organisatsiooni toimimine oleks efektiivne, kuid õiguspärane.

Rahandusministeeriumi juhendmaterjalide alusel eristatakse veel ka vastavusriske ja finantsriske. Vastavusriskid on seotud tegevuse kooskõlaga seaduste ja muude regulatsioonidega, need hõlmavad endas avaliku teabe, tehingute seaduslikkuse, nõustamise ja konsulteerimise seotud riske. Finantsriskid, mille realiseerumisel ähvardab kaasa tuua tõsiseid rahalisi kaotusi. Finantsriskid hõlmavad endas raamatupidamisega, aruandlusega, tehingute

mahu ja keerulisuse ning automatiseeritusega seotud riske. (Rahandusministeerium, juhendmaterjalid 2012)

Kaplan ja Mikes (2012) määratlevad riskid ennetavateks riskideks, strateegia riskideks ja välisteks riskideks. Ennetatavad riskid – riskid, mis tõusetuvad organisatsioonisiselt, kuid mis on kontrollitavad ja seega ka saab kõrvaldada ja vältida organisatsioonisiselt. Seesugusteks riskideks on näiteks töötajate ja juhtide ebaeetilisest, väärast või sobimatu käitumisest või protseduurireeglite rikkumisest tulenevad riskid. Organisatsioonid peaksid püüdlema olukorra poole, kus riskid Kaplan poolt nimetatud juhtumite esinemiseks oleks minimaliseeritud, sest strateegiliste eesmärkide saavutamise seisukohast on antud riskide esinemise võimalus vaid kulusid tekitavaid ja ei aita organisatsiooni poolt püstitatud tegevuseesmärkide saavutamisele kuidagi kaasa. Strateegia riskid – riskid, mida ettevõtte aktsepteerib teadlikult eesmärgiga luua oma organisatsiooni jaoks parem tulustrateegia. Näiteks pangad võtavad kannavad krediidiriski raha välja laenates eesmärgiga teenida välja laenatud summadelt intressi. Strateegia riskid on organisatsiooni jaoks erinevad ennetatavatest riskidest, sest nimetatud riskid ei ole ebasoovitavad. Strateegia riske ei ole võimalik elimineerida kontrollimudelil põhinevatel reeglitel. Strateegia riskide maandamiseks peavad organisatsioonid looma riski esinemise tõenäosussüsteemi. Strateegia riskid juures kehtib reegel, et mida kõrgem on risk, seda kõrgem on selle riski aktsepteerimisest tulenev võimalik tulu. Välistes riskid - riskid, mis tekivad organisatsioonile välismajadest ning, mille esinemine ei ole organisatsiooni poolt mõjutatav või kontrollitav. Seesuguste riskide hulka kuuluvad looduskatastroofid, poliitilised kriisid. Reeglitel põhinev riskijuhtimise süsteemi kaudu on võimalik vähendada ja minimaliseerida ennetatavate riskide esinemist organisatsioonis, kuid see põhimõte ei toimi väliste riskide ennetamiseks. (Kaplan, Mikes 2012)

PPA SKB tööprotsesside osaks on eelkõige Kaplan ja Mikes poolt nimetatud ennetavate riskide hindamine ja analüüs. SKB peamiseks ülesandeks ongi just organisatsiooni liikmete ebaeetilisest või sobimatust käitumisest või ka protseduurireeglite ehk regulatsioonide korrektsest mittetäitmisest tingitud võimalike kahjude tekkimise minimeerimine.

Riskide osatähtsus organisatsiooni juhtimisel on tänapäeva maailmas üha suurenev. Põhjuseid, miks riskide ja nende juhtimise osatähtsus suureneb, on palju, peamised neist on suurenev globaliseerumine, uute tegevussuundade ja säästmisvõimaluste otsimine ja hõivamine, suurem majanduslik surve ja rohkem organisatsiooni tegevust sätestavaid seadusi

ja regulatsioone, mis teevad organisatsiooni tegevuskeskkonna keerulisemaks. (Meggender 2002 ref Peets 2006)

Meggenderi poolt kirjeldatud riskide juhtimise osatähtsuse põhjused iseloomustavad PPA organisatsiooni juhtimist suurel määral: 2008. aastal alanud majanduskriis tõi kaasa vajaduse uute tegevussuunda ja säästmisvõimaluste otsimiseks, samuti tõi suurenenud majanduslik surve kaasa palgakärped ja koondamised Politsei-ja Piirivalveametis, mis omakorda tingis olukorra, kus suurenes risk PPA ametnike mitesobivaks käitumiseks, so korrupsiooniks, ametnike poolt toime pandud süütegudeks, näiteks riigivara kuritarvitamiseks jms. Lisaks rakendus ühendorganisatsiooni loomisega uusi juhtumismudeleid ja regulatsioone, mis aga ei rakendunud piisavalt efektiivselt ja tekitas organisatsioonisiselt ametnike hulgas rahulolematust. (Rei 2012)

Autor on seisukohal, et PPA SKB roll nimetatud riskide hajutamisel PPA organisatsiooni juhtimisel on oluline, sest antud üksuse peamiseks ülesandeks ongi just Meggenderi poolt märgitud riskide põhjustest tulenevate PPA ametnike poolt toime pandud süü- ja väärtegude menetlemine, PPA ametnike suhtes läbiviidav jälitustegevus ja PPA ametnike suhtes teostatav taustakontroll (Politsei-ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo põhimäärus).

PPA SKB tegeleb ametnike süü-ja kuritegude toime panemise ennetamise, tõkestamise ja uurimisega ning seega on sisekontrollibürool kanda just Kaplan ja Mikes teooria kohaselt ennetatavate riskide esinemise minimeerimise ülesanne – sisekontrollibüroo tegeleb Politsei- ja Piirivalveameti riskide kontrollimise ja ennetamisega, mis on seotud ei tulu ega mõne muu hüve teenimise eesmärgil.

Beck on samuti tõdenud oma järeldustes, et suur riskide tekke põhjus on järsud muutused majanduses ja rahanduses, millel on otsene mõju ühiskonnale. Suureneb oht kaotada töö, kärbetega väheneb maksevõime jne. Sellega seoses tekkib ühiskondlik surve avalikule sektorile, kus koondamiste ja palgakärbete tulemusena ametniku ei pruugi jõuda püstitatud ülesandeid ja kohustusi täita ja seetõttu tekkib oht, kus hakatakse rikkuma menetlusnorme, sisekorra eeskirju jne. Koormuse suurenemine avaldab mõju iga ametniku isiklikule elule ja sealt kerkivad probleemid hakkavad ametniku igapäevast tööd negatiivselt mõjutama. Tekkivad kõikides mõõtmetes avanevad valikuvõimalused ja tekkivad valikuparatamatused. Läbi eraviisiliste lahenduste otsimiste jõutakse välja riskideni, mis võib tekkida kui ametnik on ülekoormatud või muul viisil tegutseb talle antud ametikohal. (Beck 2005)

Oluline on teada millised on need asjaolud, mis tänasel päeval on Politsei- ja Piirivalveameti ametnike hulga kõige aktuaalsemad ning mis hakkavad neid mõjutama mittedobivalt käituma.

Suureks riskiks politsei ametnike hulgas on perekonnaga seonduvad probleemid ning lahutused. Selle ilmingu põhjustab pingeline töö ja kodust eemalviibimine. Anthoni Giddens leiab oma raamatus samuti, et perekond on kodanikuühiskonna põhiinstitusioon, ja riik peab tegema kõik selleks, et perekond säiluks. (Giddens 1998: 89)

Riskide tuvastamine hõlmab riskide leidmist, äratundmist ja registreerimist. Riskivastutuse eesmärk on kindlaks teha, mis võib juhtuda või milliseid süsteemi või organisatsiooni eesmärkide saavutamist mõjutavad olukorrad võivad ette tulla. Kui risk on tuvastatud, peab organisatsioon kindlaks tegema kõik tegurid, mis võimaldavad seda juhtida – kavandamise, inimesed, protsessid ja süsteemid. Riski tuvastamine hõlmab riski põhjuste ja allika, sündmuste, olukordade ning asjaolude kindlakstegemist, mis võivad avaldada materiaalselt mõju eesmärkidele, ning selle mõju iseloomu. Riskituvastusmeetodite hulka võivad kuuluda (Rahvusvahelised siseauditi standardid...):

- tõenditele tuginevad meetodid, näiteks kontroll-lehed ja ajalooliste andmete kokkuvõtted;
- süstemaatiline rühmatöö, kus eksperdirühm tuvastab meetoodiliselt riske struktureeritud märksõnade ja küsimuste abil;
- induktiivsed arvutustehnikad.

Riski tuvastamise täpsuse ja ammendavuse parandamiseks saab kasutada mitmesuguseid tugitehnikaid, muuhulgas ajurünnakut. Olenemata rakendatud meetodikast on oluline, et riskide tuvastamisel pööratakse piisavalt tähelepanu inim- ja organisatsioonilistele teguritele. Seepärast peaks riskide tuvastamisel arvesse võtma ka oodatust erinevaid inim- ja organisatsioonilisi tegureid ning riistvara või tarkvaraga seonduvat. (Rahvusvahelised siseauditi standardid...)

Finantsaruandluse kvaliteedi ehk (*COSO - Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission*) ja selle tegevuse vastavuse kontrollimise komitee defineerib sisekontrollisüsteemi kui: „protsessi, mis on mõjutatud organisatsiooni juhtkonna, üksuste juhtide ja muu personali poolt, pakkumaks mõistlikku kindlustunnet organisatsiooni eesmärkide saavutamisel järgmistes valdkondades (Enterprise Risk...):

- tegevusoperatsioonide mõjus ja efektiivsus;
- finantsaruandluse usaldusväärsus;
- vastavus olemasolevatele õigusaktidele ja regulatsioonidele.

Organisatsiooni sisekontrolli üheks osaks on ka operatsiooni riskide hindamine. Operatsiooniriski süsteemi rakendamine terviklikult organisatsiooni riskijuhtimise süsteemis on võimalik ainult siis, kui operatsiooniriski süsteemi kui metaprotsessi on kaasatud nii organisatsiooni sotsiaalsed kui tehnilised alaosüsteemid. Seesugune olukord on saavutatav allnimetatud nelja süsteemi vastastikkuse sidususe tagamisel, nii moodustatakse organisatsiooni operatsiooniriski süsteemis nn turvalisusalad, milleks on veendumuste süsteem, õiguslik raamistik, kontrollisüsteem ja järelvalvekord. Veendumuste süsteemi all mõeldakse töötajatele tuvastatud dokumentide kogumit, mis sisaldab infot organisatsiooni põhiväärtusi, eesmärke (missiooni, visiooni). Nimetatud dokumentides on loetletud tegevused, mis peaksid suurendama töötaja lojaalsust organisatsiooni suhtes ning samuti motivatsiooni vastastikkuse koostöö kaudu. Veendumuste süsteemi kaudu informatsiooni jagamine, aitab vältida negatiivseid olukordi – seetähendab töötajate väärkäitumist, mis tuleneb organisatsioonis kehtestatud reeglite rikkumisest. Õiguslik raamistik on kogum eeskirju ja õigusakte, mis reguleerivad organisatsiooni tegevust. Süsteemi eesmärk on läbi kehtestatud reeglite välistada väärkäitumine. Kontrolli süsteemi all mõtlevad Gromoff ja Stavenko organisatsiooni poolt loodud eeskirjade ja menetlusjuhiste kogum, mille eesmärk on juhtida organisatsioonide töövoogusid. Kontrollisüsteemi eesmärk tagada organisatsioonisisese info (ärisaladuse) ja varade turvalisus ja säilimine. Järelvalvekorra alusel toimub organisatsioonisisese tegevuse hindamine ja kontroll. (Gromoff, Stavenko 2012)

Autori arvates on Politsei ja Piirivalveamet täielikult rakendanud organisatsiooni riskijuhtimisese operatsiooniriski süsteemi nagu seda kirjeldavad Gromoff, Stavenko. Paraku ei ole piisavalt või vähesel määral kaasatud protsessi organisatsiooni sotsiaalset alaosüsteemi. Asjaolu et organisatsiooni liikmed tunnevad ennast otsustamisest kõrvalejäetuna tõendab läbiviidud sisekliima uuring 2010 (Sisekliima uuring ... 2010), mille alusel on organisatsiooni liikmetele selgusetud organisatsiooni pikemaajalised eesmärgid, arengusuunad ja visioon. Sisekliima uuring 2010 kohaselt peab Politsei- ja Piirivalveametis töötamist prestiižikaks 60% ametnikest. Võrreldes 2010 aastaga, pole ametkonna üldine rahulolu organisatsiooni suhtes oluliselt muutunud, sest 2012 novembris PPA siseveebis läbiviidud küsitluse tulemuste kohaselt jagunesid küsitluses osalenute vastused peamise PPA-

s töötamise motivaatori osas järgmiselt: 941- st vastanust, 32% märkis, et neid ei motiveeri miski ning vaid 15% väitis, et nad on valinud just õige ameti. (Sisekliima uuring 2010)

Autor leiab, et kui organisatsioon ei suuda kaasata oma liikmeid aktiivselt osalema organisatsiooni arengusse, vähendab see liikmete lojaalsust organisatsiooni suhtes. Sellega kahjustub veendumuste süsteem ja läbi selle informatsiooni jagamine kolleegi väärkäitumise kohta ja mis on organisatsiooni kehtestatud reeglitega vastuolus. Sisekontrollibüroo ennetav tegevus on sellisel juhul häiritud, kuna puudub piisav informatsioon ametnike tegevuse kohta ja seega ei ole võimalik teostada riski ja ohuhinnanguid, et riske ja ohte ennetada.

Organisatsioonid peavad üle vaatama terve rea investeeringute planeerimise põhimõtteid ning organisatsiooni juhtkond, millel on juba oma olemusest tulenevalt parem ülevaade riskide kogupildist, peaks andma rohkem suuniseid riskide vähendamiseks.

Riskiohjamise osana on vaja riske ja meetmeid regulaarselt seirata ja läbi vaadata, et teha kindlaks, kas (Rahvusvahelised siseauditi standardid...):

- oletused riskide kohta on jätkuvalt kehtivad;
- oletused, millel riskihindamine põhineb, kaasa arvatud sise- ja välisolukord, on jätkuvalt kehtivad;
- oodatud tulemusi saavutatakse;
- riskihindamistulemused on vastavuses tegeliku kogemusega;
- riskihindamismeetodeid rakendatakse õigesti;
- riskiküsitlused on tõhusad.

Organisatsioonid saavad riskidest hoidumise mõjusid vähendada, edendades kogu organisatsiooni ulatuses riskide võtmise lähenemist tegevuste kaudu nagu riskantsete projektide panuste tõstmine, võimalike projektide posttiivsete ja negatiivsete külgede kaalumise, riskide ülekompenseerimise vältimine ja töötajate töötulemuste mõõtmise kõikide projektide portfoolio, mitte üksikute projektide kaupa, samuti tuleb tasustada töötajate oskusi. (Koller, Lovallo, Williams 2012).

Riskidest hoiduvad organisatsioonid välistavad riskiga seotud projektide töösse võtmise sageli juba enne, kui keegi seesuguse projekti esitab, seetõttu tuleb tõsta riskantsete projektide panuseid. Julgustamaks alluvaid uurima uudseid ideid oma tavapärastest riskipiiridest kaugemale ulatuval määral, võiksid tippjuhid regulaarselt paluda neil mõelda ideedele, mis on riskantsed, kuid võivad tuua suurt kasu, ning seejärel lasta neil paljutöötavaid mõtteid edasi

arendada. Organisatsioonide juhid peaksid nõudma, et kõik esitatavad projektkavad sisaldaksid mitmeid stsenaariume või tulemuste variante, sealhulgas nii ebaõnnestumise kui suure edu stsenaariume. Selleks tuleb kaaluda võimalike projektide positiivseid ja negatiivseid külgi. See aitab projekti hindajatel projekti potentsiaalset kasu ja võimalikke riskiallikaid paremini mõista. Oluline on vältida riskide ülekompenseerimist – organisatsiooni juhid peaksid pöörama tähelepanu ka oma miinuspunktide andmise harjumustele. Sageli planeerijaid annavad projektide planeerijad projektidele erandlikult kõrgeid miinuspunkte ainult seetõttu, et projektil on ebakindlam tulemus või laiem võimalike tulemuste vahemik. Suhteliselt väikestele, kuid sagedastele investeeringutele kõrgete miinuspunktide andmine ei ole mõttekas, kui neid terve ettevõtte ulatuses kogumina vaadata, isegi kui nad on üksikuna võttes riskantsemad. Töötajate töötulemusi tuleb hinnata kõigi projektide portfoolio, mitte üksikute projektide kaupa - kui võimalik, peaks juhatajate tööd alati hindama kogu nende projektiportfooliot vaadates, mitte karistama neid üksikute riskantsemate projektide ettevõtmise eest. Isiklike töötulemuste hindamine peaks põhinema tulemuste erinevatel kombinatsioonidel. Tuleb tasustada töötajate oskusi – organisatsioonide juhid peavad jõudma paremale arusaamisele sellest, kas ühe või teise edu/ebaedu põhjuseid oli võimalik mõjutada või mitte. Organisatsioonid peaksid tasustama inimesi, kes suudavad projekte hästi ellu viia, isegi kui need projektid eeldatavate, kuid juhitud tegurite tõttu ebaõnnestuvad, ning distsiplineerima neid, kes projekte halvasti juhivad, isegi kui neil projektid hea õnne toel edukad on. (Koller, Lovallo, Williams 2012)

Autor nõustub Kolleri, Lovallo, Williamsiga, et kaasamine ja vastutuse jagamine on suureks motivaatoriks organisatsiooni liikmetele. Kaasamine ja vastutus tõstab organisatsiooni iga liikme siseveendumust oma organisatsiooni tegevuse õigsuses. Siseveendumuse kasvades peab kasvama lojaalsus igas organisatsiooni liikmes oma organisatsiooni suhtes.

Magistritöö autor on seisukohal, et SKB ülesannete täitmise eelduseks on adekvaatne, eelkõige Kaplan ja Mikes poolt nimetatud, ennetavate riskide analüüs ja hindamine ning suur osa peaks olema organisatsiooni liikmete kaasamisel antud vastutusvaldkonna teostamisel. Autor jõudis seesugusele järeldusele, sest PPA SKB ülesanneteks pole vaid mittedobivalt käitunud ametnike juhtumite menetlemine ja nende karistamine, vaid antud üksuse tähtsaim funktsioon on pigem organisatsiooni liikmete mittedobiva käitumisjuhtumite ennetamisel ning seeläbi organisatsiooni kui terviku kaitsmine, millest omakorda on huvitatud kõik organisatsiooni liikmed.

1.3. Ennetustegevuse olulisus ametnike mittedsobivate käitumisjuhtumite minimaliseerimises

Daniel Gilling on väitnud, et sõna ennetus kujutab endast tõsist probleemi, kuna see hõlmab endas kahte osa: ennustamist ja sekkumist. Millegi ennetamiseks on vajalik suuta ennustada ja ennustatud punktis sobivaid meetmeid rakendada. Samas on ennustamine riskantne tegevus, kui seda rakendada sotsiaalsetele konstruktsioonidele nagu kuritegevus ja kuritegelikkus ning teha järeldusi sotsiaalteaduste andmetest ja arusaamast, mis on ajalooliselt osutunud edukamaks populatsioonide, mitte indiviidide käitumise ennustamiseks. (Gilling 1997a: 11-12)

PPA SKB peamiste ülesannete täitmisel on kogutud informatsiooni alusel teostatud riskianalüüside tulemusel kavandatud ja läbiviidaval ennetustegevusel tähtis roll – näiteks juhul, kui PPA ametnik on varasemalt käitunud mittedsobivalt ja otsustatakse, et sama isik jätkab oma tegevust organisatsioonis, siis on läbi SKB ennetustegevuse ja sekkumise kaudu oluline minimeerida võimalused, et samal isikul või teistel ametnikel tekiks olukord, mis soodustaks sarnast mittedsobivat käitumist. SKB üheks ennetustegevuseks on ka PPA-sse ametisse soovijate taustakontrolli teostamine, antud protsessiga mineeritakse riskid, et organisatsiooni satuvad tööle isikud, kes võiksid oma tegevuse või tegevusetusega ohustada organisatsiooni või selle liikmeid.

Runyan kohaselt põhineb ennetustöö psühholoogia, sotsioloogia, juhtimise, tarbijakäitumise ja turustamise ideid. Seega ei ole ennetustöö kaugeltki suunatud üksnes indiviidide käitumisele, vaid võtab arvesse seda, kuidas ühiskond on organiseeritud ning milline on poliitika ja organisatoorsete struktuuride rolltervise edendamisel. (Runyan 1998)

Runyan sisustab oma teoorias ennetusalased tegevused inseneriteadusalasteks meetmeteks (ingl k *Engineering interventions*), majanduslikeks meetmeteks (*Economic interventions*), sunnimeetmeteks (ingl k *Enforcement interventions*) ja hariduslikeks meetmeteks (*Educational interventions*). Inseneriteaduslaste meetmete all peab Runyan silmas energiakandjate ja keskkonna ohutumaks muutmisele suunatud tegevus, majanduslike meetmete all inimeste käitumise kujundamist motivaatorite, hüvitiste ja trahvidega, sunnimeetmete all isikute käitumise kujundamist seaduste ja regulatsioonidega ning hariduslike meetmete all isikute käitumise kujundamist põhjendamiste ja teadmiste kaudu. (Runyan 1998) SKB kasutab oma funktsioonide täitmisel eelkõige hariduslikke, majanduslikke ja sunnimeetmeid.

William H. Haddon leiab, et ennetuses tuleb lähtuda mitmefaktorilisusest, kombineerides sekkuvad ja ennetavad strateegiad riskiallika, ohustatud isiku ning füüsilise ja sotsiaalse keskkonnaga, võttes arvesse meetmete rakendamise sobivaima aja suhestatuna õnnetuse toimumise ajaga. (Haddon 1995) Autor on seisukohal, et ka SKB toetub oma ülesannete täitmisel ennetustegevusel mitmefaktorilisusele, muuhulgas on võimalik nt Runyan poolt kirjeldatud hariduslike, majanduslike ja sunnimeetmete kasutamine sümbioosis.

Eestis on aasta aastalt hakatud ennetavat tegevust siseturvalisuse tagamiseks oluliselt tähtsustama, näiteks 2012. aastal panustati erinevatesse ennetavatesse meetmetesse 297 miljonit eurot. 2013. aasta turvalisepoliitika põhisuundade kohaselt on oluline ennetava tegevuse põhimõtete teadustamine ning ühiskonnas arusaama kujundamine, et tõsiste tagajärgedega juhtumite ärahoidmine ja ennetamine on odavam, kui tekkinud kahjude kulutuste hüvitamine. (Annus, Raudne, Lugna jt 2013)

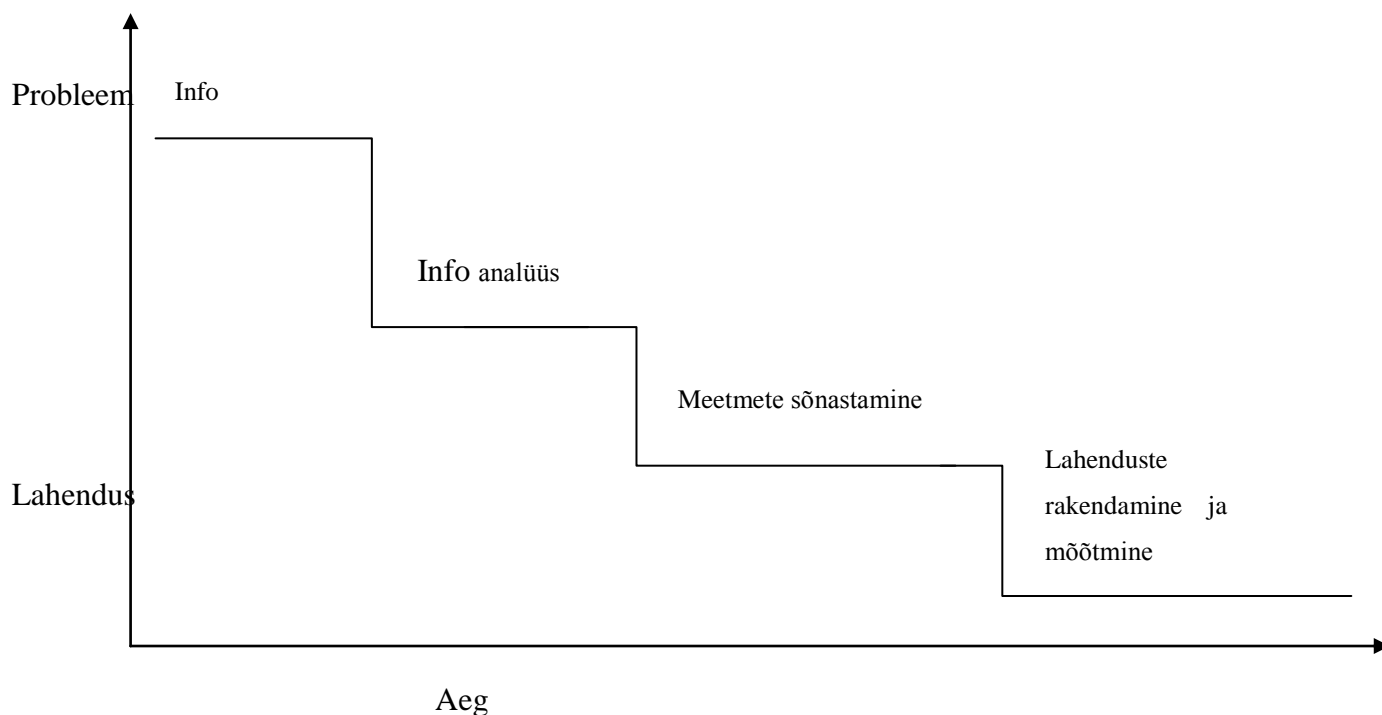
Autor leiab et, nii Runyan, kui Haddon oma teooriates peavad kõige olulisemaks ennetus tegevuses võimalikult suurt ja laiapõhjalist kaasamist. Ükski ennetav tegevus või meede ei rakendu, kui kaasatud ei ole avalik sektor, erasektor ning ühiskonnaliikmed. SKB ennetav tegevus saab samuti toimida ainult siis, kui seda soovib organisatsiooni juhtkond, organisatsiooni liikmed ja avalikkus. Vastasel juhul ei suudeta mitesobivalt käitunud ametnikke juhtumeid avastada, juhtumitest õppida ja teha vajalikke organisatoorseid muudatusi.

Ekblom on andnud lihtsa definitsiooni kuriteoennetusele: kuriteoennetus keskendub tulevikule. See on suunatud kuritegude ja korrarikkumiste esinemise tõenäosuse ja raskuse vähendamisele, sekkudes nende põhjustesse. (Ekblom, Wyvekens 2004 : 14)

Ekblom jagab kuriteoennetuse etappideks. Ennetuse esimene etapp koosneb vajaliku informatsiooni kogumisest. Vajalik on järgida kahte põhjuslike eeltingimuste liiki – vaadatuna rikkuja poolt ja asjaolude poolt. Rikkuja poolelt vaadatuna on põhjuslikeks eeltingimusteks mõjud, mis kallutavad neid rikkumistele, otsus panna toime rikkumine näiteks vahetust tegevusest tulenev rikkumine, rikkumises osalemine. Asjaolude tekkimise eeltingimusteks on rikkumist soodustavad asjaolud näiteks organisatsiooni nõrk kontroll, soodne keskkond, tõkestaja puudumine ja rikkumist soodustavad asjaolud. Teine etapp koosneb laekunud informatsiooni analüüsist, mille kaudu tuvastatakse riske ja ohte, mida

rikkuja tegevus võib põhjustada. Rikkuja tegevusest tulenevad ohud oht organisatsiooni mainele, oht teistele inimestele ning oht organisatsioonile ja teistele inimestele. Rikkuja tegevusest tulenevate ohtu tõkestatakse läbi sekkumise ehk õigussüsteemi ennetavate meetmete, olustiku põhjuste käsitlemise ning eri tasanditel põhjuste arutelude kaudu. Sekkumise muutmist praktiliseks tegevuseks ehk meetodiks nimetatakse elluviimiseks ning see on saab olla suunatud rikkujale, organisatsioonile või teistele inimestele. Elluviimise etapp on organiseeritud, juhitud ja suunatud tegevus ning on eetilises seisukohast hinnatud. Elluviimisel toimuv kaasamine, st rikkuja tegevusse sekkumisse kaasatakse teisi organisatsioone ja avalikkust üldiselt. (Ekblom, Wyvekens 2004: 26-28)

Conklin on kirjeldab ennetusmudelit probleemilahendusena, mis koosneb lineaarsetes protsessidest. Antud mudelit tuntakse kui kosemudelit, sest astmeline valgumine kujutab koske. (Conklin 2003 ref Hilborn 2007 : 23)



Joonis 3. J. Conklini ennetusmudel (allikas: Hilborn 2007)

Autor on seisukohal, et sisekontrollibüroo töö ametnike poolt täide pandava süülise käitumise ennetamisel toetub Ekblomi ja Conklini teooriale - selleks, et midagi ennetada, on vajalik süsteemset protsessi või ennetusmudelit. Süsteem peab toimima järgmiselt: esmalt fokuseeritult jälgima vastavat keskkonda ja koguma vajalikku informatsiooni; teiseks kogutud andmeid analüüsima et selgitada välja riskid ja ohud, mis võivad tekkida;

kolmandaks sõnastada täpselt lahendused ja nende rakendamine, kolmandaks eelnevalt kokkulepitud mõistliku ajapärast tulemuste hindamine.

2002 avaldas ÜRO kuriteoennetuse lühidefinitstsiooni: kuriteoennetus hõlmab strateegiaid ja meetmeid, mis püüavad vähendada kuritegude riski ning nende kahjulikke mõjusid indiviididele ja ühiskonnale, kaasaarvatud hirm kuritegevuse ees, mõjutades sekkumisega nende põhjuseid. (UN crime prevention) Autor leiab, et antud definitstsioon on sisustatud väga hästi ja võrreldes Paul Ekblomi definitstsiooniga on lisandunud siia mõiste hirm ning selle vähendamine.

Autor leiab, et oluline on vähendada just erinevate hirmude osa ühiskonnas ja see on üks kui mitte peamine komponent, mis ei lase kuritegevust täielikku ulatust mõõta ja seega ennetada kuna inimesed ei julge juhtumitest informeerida. Hirm informeerida ja hirm sekkuda võib tekitada olukorra, kus informatsiooni puudumine ja sellest tulenev analüüs võib viia valede ja ebaefektiivsete sekkumismeetmeteni ja sellest tulenevalt võimalike raskemate kahjudeni, mida kirjeldab Gilling. (Gilling 1997b).

PPA SKB peamiste funktsioonide täitmine ehk PPA ametnike poolt toime pandud süü- ja väärtegade menetlemine, PPA ametnike suhtes läbi viidav jälitustegevus ja PPA ametnike suhtes teostatav taustakontroll (Politsei-ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo põhimäärus) olulisim osa peaks eelkõige baseeruma eelkontrollimisele, mille eesmärgiks on ebasoovitavate nähtuste, otsuste ja toimingute ärahoidmisele, nende vältimiseks meetmete kujundamisele ja rakendamisele. Selle saavutamiseks viiakse läbi menetlusi, kootatakse mitmesuguseid menetlusi, juhiseid, eeskirju ja plaane. Eelkontrolli ehk ennetuse puhul asetatakse rõhk tegevusele, mille abil saab hoida asutuse tegevust ettenähtud piirides, et asutus ja selle ametnike tegevus ei kalduks kehtestatud regulatsioonidest kõrvale, muuhulgas välistaks ametnike korrupsiooni.

Fijnaut ja Huberts kohaselt eristatakse korrupsiooni ja ametnike väärkäitumist ning tehakse vahet korrupsiooni põhjustel madalama sissetulekuga riikides ja korrupsiooni põhjustel kõrgema sissetulekuga riikides; madalad palgad ja halvad töötingimused aitavad oluliselt kaasa korrupsioonijuhtumite esinemisele. (Fijnaut, Huberts 2002)

Huntington kohaselt mõistetakse korrupsiooni all kogu ametnike väärkäitumist ning tema definitstsioon korrupsioonile on: „riigiametnike käitumine, mis kaldub kõrvale aktsepteeritud normidest isiklikel eesmärkidel“ (Huntington 1989). Tähelepanuväärne selle palju kasutatud definitstsiooni juures on selle rõhuasetus sotsiaalsele konstruktivismile – korrumppeerunud on

see, mida peetakse korrumppeerunuks teatud kohas ja teatud ajal. Lõppude lõpuks aktsepteeritud normid muutuvad aja jooksul. (De Graaf 2007)

Piet Neus, Maastrichi reahärra mõisteti 1994. aastal süüdi 42 000 kuldeni suuruse altkäemaksu vastuvõtmise eest. Neusi karistuseks määrati üks kuu realselt vanglakaristust ning lisaks 5000 USD suurune trahv. Neus tunnistas kohtus, et „korruptsioon“ on (üldiselt) vale, kuid ta väidab, et see, mida ta tegi, ei olnud korruptsioon. Korrumppeerunud olemine ei ole alati must-valge küsimus. Teatud kohas ja teatud ajal eksisteerivad normid ei ole ühised kõigi jaoks. Ametnikud võivad samuti olla „rohkem“ või „vähem“ korrumppeerunud. Riigiametnik, kes võtab ebaseaduslikult vastu 5000 eurot, on „rohkem“ korrumppeerunud, kui ametnik, kes võtab vastu 500 eurot. Ning uuringud näitavad, et inimesed peavad politseinikku, kes küsib 20 eurot kiirust ületanud juhilt, et ta saaks „unustada“ trahvi, korrumppeerunumaks kui politseinikku, kes võtab vastu 20 eurot, kui seda talle *pakutakse*. (De Graaf 2007)

Uuringu võrdluses, mis käsitleb avalikku arvamust korruptsiooni suhtes, jõutakse järeldusele, et vastajad mõistavad ametisse valitud ametnikke hukka märksa karmimalt kui ametisse nimetatud ametnikke; kohtunikke palju karmimalt kui politseinikke; altkäemaksu andmist ja väljapressimist palju karmimalt, kui huvide konflikti, kampaania rahalist toetamist ja eestkostet; ning kahjulikku käitumist palju karmimalt kui väiklast käitumist. (Malec 1993 ref De Graaf 2007).

Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo ülesanne on eelkontrolli ehk ennetustöö kaudu vähendada austuses korruptsiooni ja väärkäitumist, mis on tuleneb ühest küljest tuleneb Huntigtoni teooria kohaselt isikliku kasu eesmärgist, kuid teisest küljest ka lihtsalt ametnike teadmatusest.

Ametnike väärkäitumise ja sellega võimaliku kaasneva korruptsiooni ennetamine põhineb õigusaktidega kehtestatud regulatsiooni järgimisele ning rikkumiste korral sätestatud sanktsioonide rakendamisele. Õiguslike sanktsioonide ning majanduslike motivaatoritega on kahtlemata võimalik mõjutada inimeste käitumist, kuid hoiakute muutus on väga sageli vastupidine käitumise muutusele – seesugust reaktsiooni iseloomustab psühholoogilise vastumõju (*psychological reactance*) teooria, mis kirjeldab vastumeelsuse olukorda, mille põhjustab isiku otsustusvabaduse piiramine tegemaks valikuid oluliste käitumuslike alternatiivide vahel, mis järgmiseks põhjustab soovi taastada piiratud vabadus. Nimetatud käsitlusega tuleb arvestada, kui hakatakse ametliku korraldusega reguleerima käitumist, mida on võimalik saavutada ka veenmise teel. (Brehm 1981)

Elamise turvalisust võib pidada üheks heaoluväärtuseks või tarbeks. Inimeste vägivalda, kuritegevuse, majandusliku toimetuleku jms suhtes tekkinud hirme võib pidada ühiskonna heaolukriisiks, mis on ja jääb probleemiks sõltumata sellest, kui tõenäoline on inimeste jaoks selle esinemissagedus. Ühiskonnas eksisteerib sotsiaal majanduslik ja vägivallavastane kindlustatus, mille põhimõtteliselt peavad tagama riik ja tema organid, kui ka inimene oma tegevusega. Riigi poolt garanteeritu peab saama omandatuks ja heakskiidetuks ühiskonna liikmete poolt ja läbi selle hakkavad inimesed uskuma turvalisse ühiskonda. Turvatunne on küll seotud üldriiklike deklaratsioonidega, poliitiliste lubadustega, ideoloogiatega, kuid vahetult kujuneb inimeses suures osas läbi enese elulaadi ja elukogemuste ning selle kaudu omandatud usust ja veendumustest turvalisuse olemasolu kohta. (Aimre 1996)

Inimeste jaoks on hirm ebameeldiv tundeseisund, mis alandab saavutatud heaolu tunnet. Hirm olles viimse võimaluseni laienenud, püsivaks ahistatuseks muutunud, murendab kogu psüühilise heaolu aluspõhja. Seejuures ei ole küsimus ainult psüühilisest ja subjektiivsetest heaoluprobleemidest, vaid argielamist saatvatest objektiivsetest probleemidest. Läbielatud hirm muudab käitumist, see piirab vabadust ja valikuid, lühendades ja vähendades elamislusti. (Aimre 1996).

Auror leiab, et PPA ja SKB üks eesmärke peab olema oma ametnike hulgas vähendada hirmu SKB tegevuse ees. Kui SKB kuvandub organisatsioonis represseeriva ja ametnikke tagakiusava üksusena, siis hakkab selline hirmutunne pärssima ametnike igapäevast tegevust. Ei tohi luua olukorda, kus ametnik peab hakkama tegema oma otsustustes valikuid, mis on temale kasulikud ja minimaliseeriks tema võimalikku eksimist. Sellise ennast igaksjuhaks kaitsvate meetmete leidmise vajadus pärssib juhtumite lahendamise kvaliteeti ja objektiivsust ning võib kaasa tuua olulise organisatsiooni maine kahjustuse.

Õiguslike meetmete kehtestamise vajadus tuleneb asjaolust, et individuaalse elukujunduse vabadus ei puuduta tihti üksnes indiviidi ennast, vaid omab kaugeleulatuvaid ühiskondlikke mõjusid. Sellistel puhkudel on põhjust kehtestada normatiivsed piirangud, mille eesmärk on inimese elukujunduse kooskõlastamine õiglusega. Oluline on vältida olukorda, kus seadusandjad võtavad seadusloome lähtepunktiks oma subjektiivne kujutluspilti „hea, elamisväärsest ühiskonnast“, millest tulenevalt formuleeritakse vastavad käitumisjuhised (Raska 2004).

Maruste pakub erinevate kavandatavate abinõude õigusaktidega reguleerimise otsustamiseks välja proportsionaalsuse hindamise põhimõtte kasutamise - kõigepealt tuleb hinnata, kas rakendatav abinõu on sobiv legitiimse eesmärgi saavutamiseks (nn sobivuse test). Seejärel peab vaatama, kas rakendatav abinõu (vahend) on vajalik eesmärgi saavutamiseks või on olemas ka teisi ning indiviidi õigusi vähem riivavaid abinõusid (nn vähem kahjustava alternatiivi või pehmema vahendi test). Juhul kui väiksema riive alternatiivid puuduvad, tuleb hinnata, kas abinõu ei põhjusta inimese õiguste ja huvide ülemäärast ja tarbetut kitsendamist (nn proportsionaalsusest kitsamas mõttes). (Maruste 2004: 273-274)

Auror nõustub Brehmi ja Raskaga, et ühiskonnas on vajalik kehtestada erinevaid normatiivseid piiranguid ja nende rikkumise juhtumite korral rakendada sanktsioone. PPA-s on ametnike tegevus ja käitumine lisaks reguleeritud ka organisatsioonisiseste PPA peadirektori poolt kinnitatud juhistega, mille eiramine võib kaasa tuua mittesobiva käitumise ning sellega kaasneva karistuse. PPA SKB-l lasub kohustus pidada järelevalvet, kas PPA ametnike tegevus on kooskõlas kehtivate õigusaktidega, nimetatud ülesande täitmisel tuleks lähtuda nn ülereageerimise vältimiseks kontrollitegevuses kasutada Maruste poolt välja pakutud hinamise põhimõtteid.

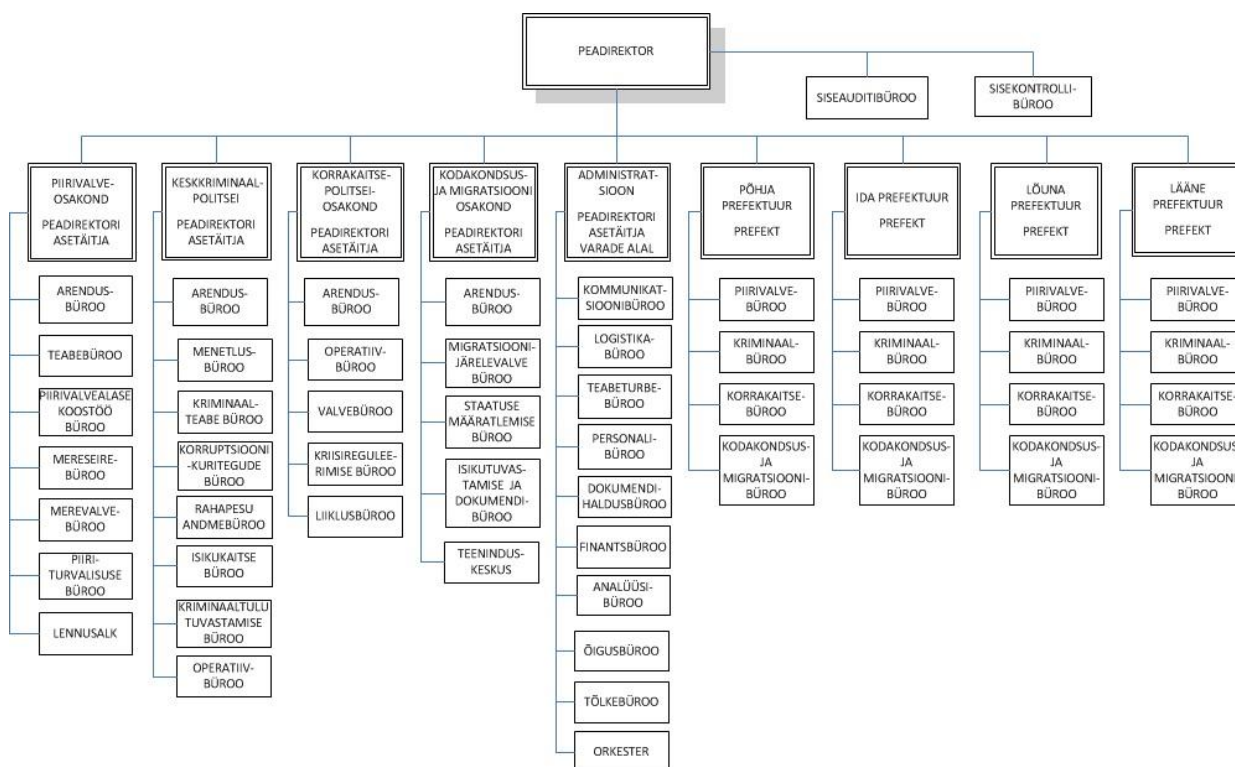
Magistritöö esimeseks uurimisülesandeks oli teaduskirjanduse kaudu analüüsida informatsiooni liikumise, riskide hindamise teooriaid ja nende sidusust Politsei- ja Piirivalveameti ennetusvõimalustega mittesobiva käitumisega ametnike osas. Taylori, Cole, Wilsoni, Virkuse jt teooriad analüüsid ja võrreldes jõudis autor järeldusele, et PPA SKB vajab organisatsiooni liikmete poolt juba toime pandud väär- ja süütegude uurimiseks ning ametnike mittesobiva käitumise ennetamiseks nii aktiivset ja passiivset informatsiooni ning iga juhtumi menetluses olulise info hankimisel ja käitlemisel läbitakse Wilsoni poolt kirjeldatud infovajaduse etapid. Kaplani, Mikes'i, Giddensi, Koller, Lovallo, Williams jt teooriate põhjal analüüsis magistritöö autor informatsiooni olulisuse aspekti riskide hindamisel ning autor jõudis järeldusele, et SKB edukus ametnike mittesobiva käitumise ennetamisel sõltub just ennetavate riskide adekvaatsetest analüüsides ja hinnangutest. Ennetusteooriad analüüsid jõudis magistritöö autor on järeldusele, et PPA SKB põhimäärusest tulenevate funktsioonide eduka täitmise eelduseks on ennetustegevus, millel teostamisel tuleb vajadusel rakendada erinevaid meetmeid nagu seda väidavad Runyan ja Haddon ning ennetusprotsessi rakendamisel tuleb lähtuda Ekblomi ja Conklini mudelile.

2. SISEKONTROLLI TÖÖ VAJALIKKUSE JA TOIMIMISE TÕHUSUSE HINDAMINE POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMETIS

2.1. Uurimismetoodika ja valim

PPA on hetkel Eesti Vabariigis kõige suurema personali arvuga organisatsioon, 01.02.2013 seisuga kuulus PPA koosseisu 5799 ametnikku. (SAP seisuga 01.02.2013) Seesuguse organisatsiooni igapäevane tegevus kätkeb endas organisatsioonikultuuride vastuolusid. 2010 aastal loodud ühendasutus sisaldab endas kolme eri organisatsiooni kultuuriga segunenud ametnikke. Varem iseseisvalt tegutsenud ametid tegelesid oma valdkonnas juba väljakujunenud seaduste, tavade ja püstitatud eesmärkide suunas. Samuti tuleb pöörata tähelepanu asjaolule, et sisekontroll sellisel kujul nagu ta on täna, puudus Piirivalveametil ning Kodakondsus ja Migratsiooniametil. Politseiamet teostas teenistuslikku järelvalvet praktiliselt samadel alustel, kui käesoleval ajal. (Politsei-ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo põhimäärus 29.12.2011) Erinevatel ametitel oli enne liitmist tavaks lahendada mittesobiva käitumise juhtumeid erinevalt ja see asjaolu on saanud määravaks probleemiks, kuidas teatud rikkumistele vaatab piirivalve taustaga ametnik versus politsei taustaga ametnik.

Ühendasutuse tekkega tuli teatud käitumisnormid ühtlustada ja läbi teavitamise muuta arusaama ametniku käitumisnormides riigivõimu esindajana. Näiteks, alates 2000 aastast on joobes sõiduki juhtimine olnud politseiametniku, olenemata ametniku positsioonist, ametist vabastamise aluseks. Ühendasutuse loomise järgselt selgus, et Piirivalveametis leidis mitmeid piirivalveametnikke, kes olid joobes sõidu eest olnud karistatud korduvalt ja nende rikkujate vabastamist ametist ei ole ilmselt kunagi kaalutud. Antud kontrolli tingis SKBle põhimäärusega pandud kohustus, kontrollida politseiteenistusse asuvate isikute karistatust ja kehtivaid karistusi kasutades selleks politsei kasutuses olevaid erinevaid andmebaase ja muid informatsiooni (Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo põhimäärus 29.12.2011). Kirjeldatud käitumine ilmestab antud ametnike suhtumist oma kohustustesse, seletab piirivalveameti organisatsiooni kultuuri ning näitab, kui nõrk oli eelneva perioodi kontroll.



Joonis 4. Politsei-ja Piirivalveameti organisatsioonijoonis (allikas: PPA siseveeb)

Joonisel 4 on esitletud PPA struktuur, kus on näidatud ka SKB positsioon organisatsioonis. SKB on PPA peadirektori otseses alluvuses alates 2010.aastast. Enne PPA loomist oli SKB jaotatud prefektuuride vahel ja allusid prefektidele ning eraldi oli veel Politseiameti sisekontroll, mis allus Politseiameti peadirektorile. Autor on seisukohale, et kehtiv struktuur on juhtimise protsessist lähtuvalt õige ja edukas. Autor mõnab, et lähtudes SKB ülesannetest peaks SKB töösse olema suuremal määral kaasatud prefektid, et tagada objektiivsema informatsiooni liikumine ning sellest tulenevalt efektiivsemalt läbi viia erinevaid menetlusi ning vajadusel rakenda oma territoriaalsel vastutusel toimivaid ennetavaid meetmeid.

Erinev oli ka ametite karjäärimudel, mis liitmisel ja üldiste põhimõtete ühtlustamisel tekitas suurt vastasseisu. Probleemiks sai nimelt piirivalve auastmed, mida toodi allapoole, et võrdsustada need politseiametnikega. (Politsei- ja Piirivalve seadus RT I 2009, 26, 159)

Põhiväärtused on olnud Politseiametil, Piirivalveametil ning Kodakondsus- ja migratsiooniametil läbi aegade sarnased, kuid sõnastused erinevad. PPA põhiväärtuste kirjeldamisega ja kujundamisega hetkel tegeletakse, kuid autori arvates on see peamine asjaolu, kuidas erineva taustaga ametnikud neid tõlgendavad ja läbi tõlgenduse ei pruugi alati sobivalt käituda. Samuti ei tohi olla põhiväärtuste loetelu pikk, mis tekitab liigset segadust ja pärsib käitumist. Lisaks annab põhiväärtuste segasus või puudumine vale signaali avalikkusele ja ei pruugi olla usaldusväärne.

Magistritöö raames viidi läbi empiiriline uurimus. Ankeetküsimustiku küsimused koostas autor magistritöö teoreetilises osas käsitletud teooriatest lähtuvalt.

Empiirilise uuringu uurimisstrateegiaks valis magistritöö autor kaardistusmeetodi (survey), (Trochim 2006) kuna antud uuringustrateegia kaudu saab mõõta suhtumist ja ootusi SKB tööle ametnike väärkäitumise ennetamisel, saab selgitada välja erinevate ametnikegruppide ootusi (juhid, erinevad tööliinid, erinevad struktuuriüksuses jms), saab selgitada välja võimalusi, kuidas saab ennetada ja minimaliseerida ametnike väärkäitumise riske ning valitud strateegia on laiapõhjaline, kus läbiviidavas uuringusse saab kaasata kõik organisatsiooni liikmed.

Uurimus viidi läbi kahe etapiliselt ja kindlaks määratud protseduuride järgi (vt Tabel 1).

Empiirilise uuringu esimese etapina viidi läbi poolstruktureeritud ankeetküsitlus, millele oli LimeSurvey keskkonna vahendusel vastata kõigil PPA organisatsiooni liikmetel. Ankeetküsitlusele vastas 421 PPA organisatsiooni liiget, mis moodustas 7% Politsei- ja Piirivalveameti üldkogumist ning andmete analüüsimisel kasutati mitmemõõtmelist statistikat.

Empiirilise uuringu teise etapina viidi läbi kvalitatiivne ekspertintervjuu viie eksperdiga, kellest neli on prefektid üks on olnud prefekt ning siseminister. Kogutud andmed kodeeriti ning kasutati kvalitatiivse andmeanalüüsi meetodina kontentanalüüsi meetodit.

Pilootküsitlus viidi läbi perioodil 21.11- 23.11.2012 PPA ametnike hulgas. Valimi moodustasid prefektuuride, korrakaitsepolitsei, kriminaalpolitseiosakonna, piirivalveosakonna ning kodakondsuse- ja migratsiooniosakonna ametnikud, kelle hulgas oli nii juhte kui spetsialiste. Välja saadeti 18 elektroonset ankeeti, millest tagastati täidetult 10. Pilootküsitluse ankeedile oli täiendavalt lisatud tagasiside küsimus. Tagasiside küsimuse vastustest nähtus, et küsimustik oli koostatud arusaadavalt, üksikud ettepanekud olid seoses ankeedi küsimuste sõnastusega, mis sai autori poolt arvesse võetud magistritöö uuringu küsimustiku sõnastuse parandamisel.

Magistritöö uuringu esimene etapp, milleks oli poolstruktureeritud ankeet, viidi läbi ajavahemikul 22.01.2013 kuni 05.02.2013. Andmeid koguti poolstruktureeritud küsimustikuga, mis oli LimeSurvey keskkonnas ning saadeti PPA üld-listi, kus oli võimalik osaleda kõigil organisatsiooni liikmetel.

Tabel 1. Etapiviisiline kaardistusuuringu plaan, autori poolt koostatud.

Uurimisprobleemi määratlemine ja eesmärgi sõnastamine	<ul style="list-style-type: none"> • Infootsing ja kaardistamine
Teooriate analüüs	<ul style="list-style-type: none"> • Ülevaate tegemine erialakirjandusest uuritavas probleemvaldkonnas.
Metodoloogia valimine ja küsimustiku ettevalmistamine	<ul style="list-style-type: none"> • Küsimustiku ettevalmistamine • Valimi põhimõtete sõnastamine • Andmeanalüüsi kavandamine ja uuringukeskkonna valik • Küsimuste koostamine
Küsitluse läbiviimine I etapp	<ul style="list-style-type: none"> • Pilootküsitluse läbiviimine 21.11.2012 – 23.11.2012 • Pilootküsitluse korrigeerimine • Uurimisprobleemi tutvustamine ja küsitluse läbiviimise loa nr 1.1-14/94-3 (21.01.2013) taotlemine PPA uurimistööd kooskõlastamise komisjonilt • Poolstruktureeritud ankeetküsimustiku avaldamine üld-listi kaudu ja küsitluse läbiviimine 22.01.2013 – 05.02.2013
Andmete analüüs ja esitamine	<ul style="list-style-type: none"> • Kogutud andmete korrastamine ja süstematiseerimine 06.02.2013 – 25.02.2013 • Kogutud andmete analüüs • Uurimisaruande koostamine
Intervjuude ettevalmistamine ja läbiviimine II etapp	<ul style="list-style-type: none"> • Küsimuste sõnastamine ja intervjuueeritavate valik • Intervjuude läbiviimine 19.03.2013 – 05.04.2013
Intervjuude analüüs	<ul style="list-style-type: none"> • Andmete korrigeerimine, süstematiseerimine ja kodeerimine • Sisu analüüs
Järeldused ja ettepanekud	<ul style="list-style-type: none"> • Tulemuste süntees ja võrdlus teooriaga • Poolstruktureeritud ankeetküsimuste tulemuste ja ekspertintervjuude tulemuste analüüs ja võrdlus • Ettepanekud ametnike mittesobiva käitumise ennetamiseks ja SKB ennetava töö parendamiseks

Magistritöö eesmärgist lähtuvalt on magistritöö autor valimi võtmisel kasutanud planeeritud valimi meetodit (Teddlie, Yu 2007). Valimi võtmisel koostati 01.02.2013 personaliandmestiku alusel organisatsiooni liikmete (5799 liiget) üldkogumi ülevaade (vt. Tabel 1). Küsimustik oli kättesaadav kõigile Politsei- ja Piirivalveameti ametnikele, kuna üleskutse uuringus osalemiseks edastati Politsei- ja Piirivalveameti üld-listi aadressile

yldlist@list.politsei.ee. Küsimustikule vastanute struktuur on sarnane üldkogumi struktuuriga, mistõttu eraldi andmete kaalumist ei pidanud autor vajalikuks.

Kõik uuringus esitatud 20 küsimust on otseselt seotud magistritöö eesmärgiga ja autor võttis need kõik ka analüüsi koostamise aluseks.

Küsimustik koosnes kinnistest ja lahtistest küsimustest. (Lisa 1) Küsimustiku struktuuri formuleerimiseks töötati autori poolt eelnevalt läbi erinevaid infoliikumise- ja käitumise ning sellega kaasnevaid riski – ja ennetusteooriaid, mille kaudu on võimalik minimaliseerida ametnike mittesobilikku käitumist. Erinevate teooriate läbi töötamise eesmärgiks oli leida ühisosa erinevate teadlaste arvamustest, mida oleks võimalik rakendada Politsei- ja Piirivalveameti ametnike mittesobiva käitumise ennetamiseks ja SKB ennetava töö parendamiseks.

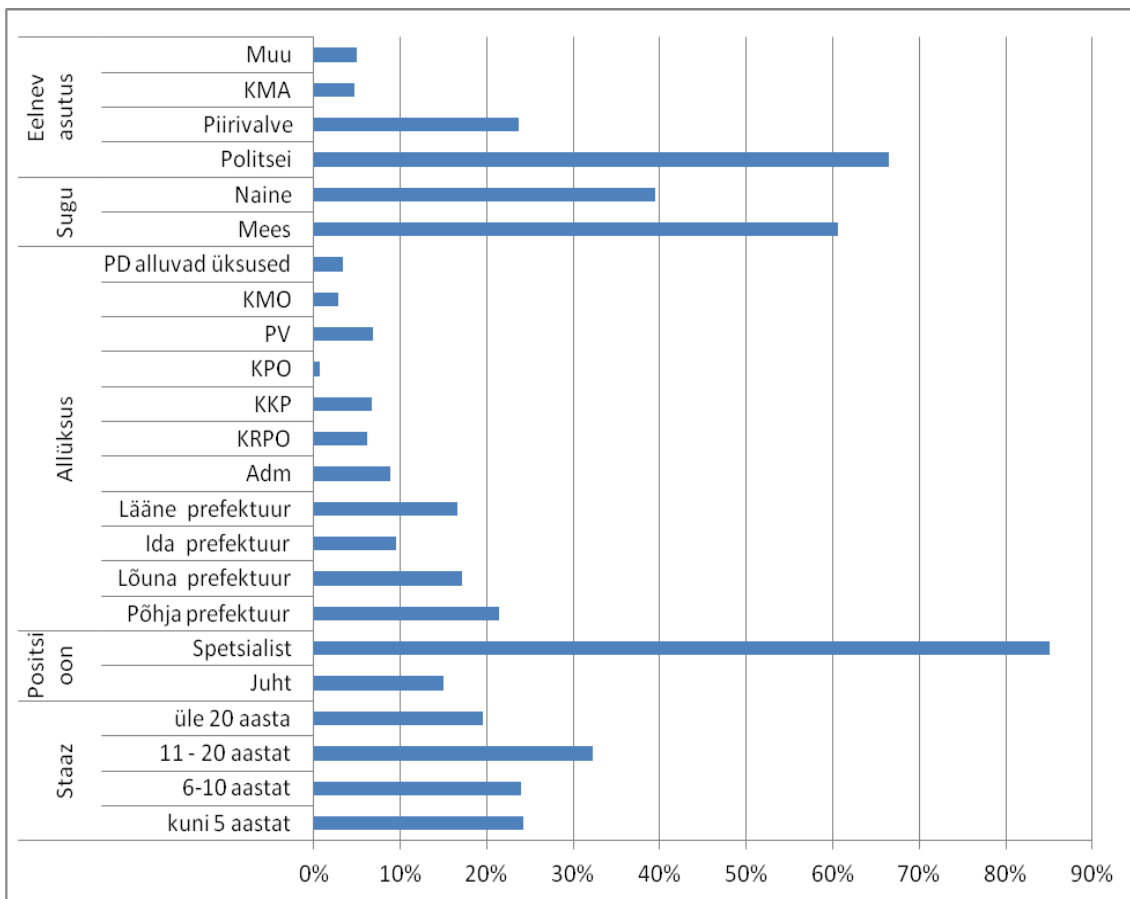
Küsimuste esitamisel kasutati binaarskaalat (üks võimalik valik), mitme võimaliku vastuse variandiga küsimused ja 5-pallilist Likerti skaalat, kus „1“ näitas väitega täielikku mittedüstumist ja hinnang „5“ väitega absoluutset nõustumist (Survey Research).

2.2. Organisatsiooni liikmete arvamused Politsei- ja Piirivalveameti ametnike mittesobiva käitumise põhjustele ning vastavale käitumisele ennetusmeetmete leidmiseks

Organisatsiooni liikmetelt koguti andmeid veebikeskkonnas kujundatud ja esitatud küsimustiku teel, milles vastamine oli anonüümne. Vastanute hinnangud ja arvamused kirjeldavas organisatsiooni liikmete seisukohti PPA ametnike mittesobiva käitumise põhjustele ning samuti võimalusi seesuguse käitumise ennetamiseks.

Vastanute üldiseloostus

Küsimustele vastas oli 421 töötajat, mis moodustab 7% organisatsiooni töötajatest (vt Tabel 1). neist 39% naisi ja 61% mehi, mis on proportsioonis organisatsiooni liikmete jaotusega, mis on vastavalt 45% ja 55% (vt. Tabel 1).



Joonis 5. Küsimustikule vastanute sotsiaaldemograafiline jaotuvus

Organisatsiooni liikmelisuse näitajate poolest oli jaotuvus 15% juhid, kellel on alluvad ja 85% spetsialistid. Kõige suurem osakaal (32%) moodustus PPA ametnikest, kes omasid 11- 20. aasta pikkust tööstaaži. Protsentuaalselt vastasid ankeetküsitlusele kõige aktiivsemalt Põhja Prefektuuri ametnikud, kes moodustasid küsitlusele vastanutest ca viiendiku (21%), Lõuna Prefektuuri ja Lääne Prefektuuri ametnikke oli vastanute kumbagi 17%. Autor peab Ida-Prefektuuri ametnike osalust mitteaktiivseks, sest võrreldes näiteks Lõuna Prefektuuri ametnike arvu (1112) ja Ida-Prefektuuri ametnike arvuga (883), on viimase üksuse ametnike osalus küsitluses ebaproportsionaalselt madal (10%).

Tabel 2 Planeeritud valimi sotsiaaldemograafiline ülevaade

Kirjeldavad taustaandmed	Kirjeldavad taustaandmed	Vastanute arv	Vastanute %	Üldkogum seisuga 01.02.2013	Üldkogumi jagunemine %
		421		5799*	
Sugu	Naisi	166	39	2628	45
	Mehi	255	61	3171	55
Staaž	Tööstaaž kuni 1 aasta	17	4	179	3
	Tööstaaž 1 kuni 5 aastat	85	20	1145	20
	Tööstaaž 6 kuni 10 aastat	101	24	1187	20
	Tööstaaž 11 kuni 20 aastat	136	32	2683	46
	Tööstaaž üle 20 aasta	82	20	605	10
Positsioon organisatsioonis	Juht	63	15	264	5
	Spetsialist	358	85	5535	95
Struktuuriüksus	Põhja Prefektuur	90	21	1418	24
	Lõuna Prefektuur	72	17	1112	19
	Ida Prefektuur	40	10	883	15
	Lääne Prefektuur	70	17	665	11
	Administratsioon	37	9	719	12
	Korraldus- ja politsei- osakond	26	6	272	5
	Keskkriminaalpolitsei*	28	7	248	4
	Piirivalveosakond	29	7	290	5
	Kodakondsus- ja migratsiooniosakond	12	3	144	2
	Peadirektorile alluvad üksused	14	3	48	1
Teenistus kuni 31.12.2009	Politsei	280	67	3382	53
	Piirivalve	100	23	1380	24
	Kodakondsus- ja migratsiooniamet	20	5	323	6
	Muu asutus	21	5	714	12

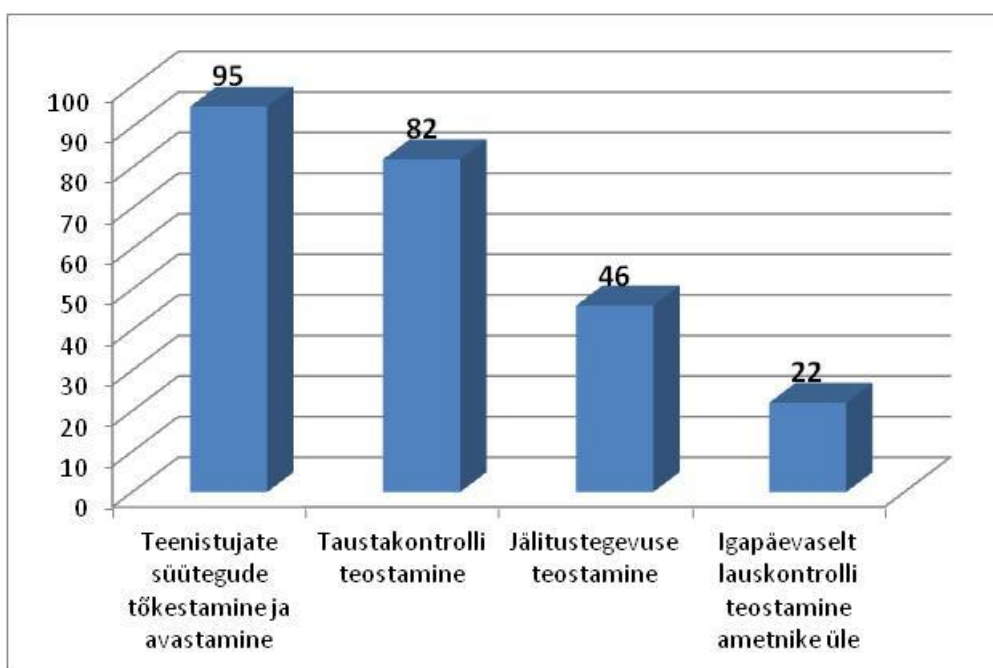
* Töötajate üldarvu puhul puuduvad kriminaalpolitsei varjatud üksuste ametnike andmed.

Küsimustiku vastanute arvamusi saab uuringu tulemustes 100%-liselt kajastada ainult 421 tagastatud ankeedi osas, mis olid täidetud korrektset. Autori arvates on kvaliteetsete andmete üheks põhjuseks, et organisatsiooni liikmete jaoks on oluline teadmine, et nad saavad avaldada oma arvamust ka võimalike probleemide osas, mille olemasolu ja kajastamist sooviksid organisatsioonid pigem vältida.

Organisatsiooni liikmete teadlikus ja puutumus SKB-ga

Autor küsis poolstruktureeritud ankeedis küsimuse, millised on vastajate arvates sisekontrolli põhilised tööülesanded. Vastajad võisid vastamisel valida mitu vastusevarianti. Esitatud küsimusega soovis autor välja selgitada, kui hästi on vastajad kursis SKB ülesannetega.

Üle poolte (61 %) küsimustikule vastanutest on teadlik PPA SKB ülesannetest, 95% vastanutest teab, et sisekontrollibüroo tegeleb teenistujate süütegude tõkestamise ja avastamisega, 82% oskas nimetada sisekontrollibüroo ülesandena taustakontrolli teostamist, ligi pooled vastanutest teab, et sisekontrollibüroo töö ülesannete hulka kuulub ka jälitustegevuse teostamine. Viiendik vastanutest organisatsiooniliikmetest arvab, et sisekontrollibüroo tegeleb igapäevaselt ametnike üle lauskontrolli teostamisega, mis tegelikkuses ei ole sisekontrollibüroo ülesanne. Kõige enam tuli eksiarvamusi sisekontrollibüroo lauskontrolli teostamist puudutava funktsiooni kohta kuni 5. aastase staažiga (35%) ja Ida-prefektuuris (35%) töötavate ametnike poolt.



Joonis 6. Sisekontrollibüroo põhilised ülesanded respondentide arvates protsentides.

Küsimusele kellele allub SKB teadis enamik (78%) vastanutest, et Politsei-ja Piirivalveameti SKB allub ainult Politsei- ja Piirivalveameti peadirektorile ja fakti, et SKB-d juhib büroojuht teadis 87% ankeedile vastanutest, sh kõik vastanud administratsioon (100%) keskkriminaalpolitsei (100%) ametnikud teavad, et SKB-d juhib büroojuht, kõige kasinamad teadmised SKB juhtimise kohta on Ida-prefektuuris vastanutel (70%). 22%-l vastanutest on väärarusaam sisekontrollibüroo alluvuse kohta ning 13% küsitluse vastanutest ei tea, kes juhib SKB-d Politsei-ja Piirivalveametis.

Organisatsiooni liikmete arvamused sisekontrollibüroo vajalikkuse kohta Politsei- ja Piirivalveametis

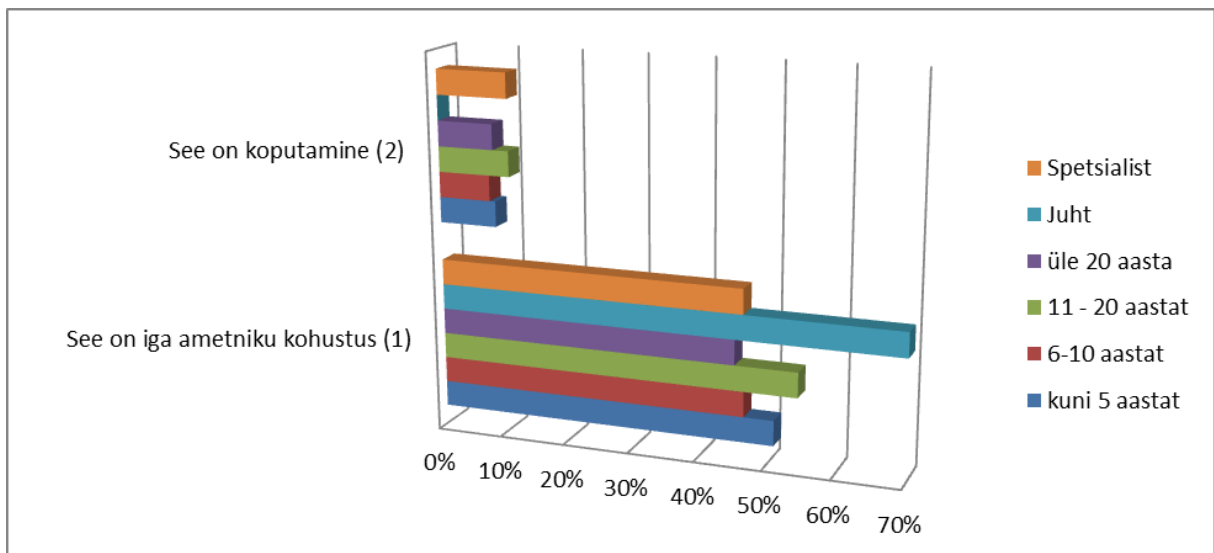
Autor küsis poolstruktureeritud ankeedis küsimuse, et kuivõrd on vajalik vastajate arvates sisekontroll organisatsioonis? Esitatud küsimusega soovis autor välja selgitada vastajate üldiseid teadmisi organisatsioonist ja selle juhtimisest, ning kontrolli osatähtsust juhtimises.

Rohkem, kui pooled (59%) vastanutest peab sisekontrolli organisatsioonis väga vajalikuks. Eristusid 1-5 aastase staažiga vastanud 65% , juhid ja administratsioon 75%. Samas piirivalvest pidas sisekontrolli väga vajalikuks ainult 45%.

Magistritöö küsitlusele vastanud on hästi kursis organisatsiooni juhtimise põhitõdedega ja saavad aru, et organisatsiooni eeskujuliku toimimise tähtis osa on kontrollil organisatsiooni ja selle liikmete tegevuse üle. Magistritöö autor saab järeldada, et PPA ametnike arvamus kontrolli vajalikkusest organisatsioonis sõltub nende eelnevast teenistuslikust taustast ja kogemustest. Autor on jõudnud ka järeldusele, et piirivalve taustaga ametnikud ei teadvusta kontrolli vajadust just seetõttu, et enne PPA loomist, oli kontroll piirivalves nõrk või puudus üldse, mis kuvandub ka küsitluse tulemuses. Seega on oluline, et erinevate ametite liitmisel tekkinud ühendorganisatsiooni kõik liikmed teadvustaksid endale kontrolli vajalikkust ühtselt ja arusaadavalt, ning vajadusel panustaksid oma teadmistega organisatsiooni toimimise parendamisse.

Organisatsiooni liikmete arvamus PPA ametnike mitesobiva käitumise põhjuste kohta ja tegevus, kui neile saab teatavaks kellegi mitesobiv käitumine.

Autor küsis poolstruktureeritud ankeedis küsimuse, et kas vastajate arvates on mitesobiva käitumise juhtumist teatamine iga ametniku kohustus või on see „koputamine“. Esitatud küsimusega soovis autor välja selgitada vastajate üldist arvamust, kui kolleegi mitesobivast käitumisest informeeritakse ning kuidas informeerimist hindavad erineva staažiga vastajad ning juhid ja spetsialistid.



Joonis 7. Kas informeerimine on „koputamine“ respondentide arvates protsentides.

Pooled ankeetküsitlusele (50%) vastanud ametnikud on seisukohal, et ametnikud mittesobivast käitumisest SKB-le teatamine ei ole „koputamine“. PPA- s ametnikest, kes on oma positsioonilt spetsialisti ametikohal, pidas teavitamist koputamiseks 10%, samas juhtide, KMO ja administratsiooni hulgas polnud ühtegi vastanut, kes oleks teavitamist pidanud „koputamiseks“, sh 39% vastanutest selgitas oma vastust kirjalikult. Üle poolte (58%) vastanutest leidis, et sõltub olukorrast, et kas ta teavitab mittesobivast käitumisest või mitte – vastanud ametnikud on seisukohal, et kui esineb PPA ametniku tõsine rikkumine või pidev rikkumine, siis see ei ole mittesobivast käitumisest teatamine koputamine, vaid ametniku kohustus. Alla veerandi (20%) vastajatest peab vajalikuks kaaluda võimalust lahendada juhtum üksusesiseselt, sh vahetu juht peaks olema suuteline juhtumi lahendada ilma SKB-d kaasamata. 20% vastanutest leiab, et juhtumist teavitamine või sellele reageerimine on iga ametniku südametunnistuse ja eetika küsimus.

Poolstruktureeritud ankeetküsitluse avatud küsimusele vastanute arvamused „koputamise“ kohta avas uuritava probleemi mitu uut tahku, näiteks märkisid ankeetküsitlusele vastanud, et neile pole teada, et mida mõeldakse mittesobiva käitumise all PPA- s (36 korda) ning kolleegi või juhi mittesobivast käitumisest teatamine oleneb olukorrast (74 korda). „Koputamist“ kirjeldatakse 15 korral, aga ainult ühel vastajal oli arvamus, et igasugune teavitamine on „koputamine“. 14 vastajat arvasid, et teavitamine kolleegi mittesobivast käitumisest võib tulevikus teavitajale anda koputaja maine ja seega sattuda ebasoosingusse kolleegide ja juhtide silmis. 5 vastajat märkisid avatud vastusena, et kohusetundliku ametniku poolt oma

kolleegi mittesobivast käitumisest teatamise puhul peaks olema tagatud teavitaja anonüümsus ja 10 vastajat arvasid, et SKB ei tohiks mittesobivast käitumisest teavitanud allikat mingil juhul avalikustada ning menetlus peaks kulgema selliselt, et ei oleks võimalik informatsiooni andjat tuvastada. Mittesobivast käitumisest teatamist pidas ametniku kohustuseks 27 vastajat.

Autor esitab vastanute olulisemad kirjalikud arutelud ja argumendid,

„Kui eelnevalt selgitada, mis on "mittesobiv käitumine", siis peaks sellisest juhtumist teatamine muidugi olema iga ametniku kohustus. Kui selgitustöö selle kohta, milline käitumine on mittesobiv ja vajab sekkumist, ära jääb, hakkavad ametnikud seda nõ "oma malli" järgi hindama ning sisekontrollbüroo saab infot tegelikult ametnike isiklike töökspidamiste ja nende vastu eksinud kolleegide kohta, mis on paljuski ebavajalik ja asjasse mittepuutuv. Seega - ideeliselt on mittesobiva käitumise juhtumist teatamine iga ametniku kohustus, kuid eelnevalt on vaja selgitada, missuguseid juhtumeid täpselt selle all mõeldakse.“

„Kõigepealt tuleb selgeks teha ja selgitada ametnikele, mis on "mittesobiv" käitumine ja seda rakendada nii juhtidele, kui tavatöötajatele. Nt (vahel mitmepäevaste) isiklike sõitude tegemine (eravärvides) tööautoga ei ole aktsepteeritav“

„Oleneb juhtumist. Kõik tegevused, mis on seotud ametniku enesekasu saamisega peaks uurima, samuti suuremad sündmused ja õnnetused. Kuid peaks arvestama ja rõhuma, et enamikes menetlustes peaks välja selgitama juhtunu ning siis alles vaatama, kas on vaja kedagi süüdistada või mitte. Minu senine kogemus on selline, et enne süüdistatakse ja alles lõpus leitakse, et tegelikult käitusin õigesti ning midagi valesti ei teinud.“

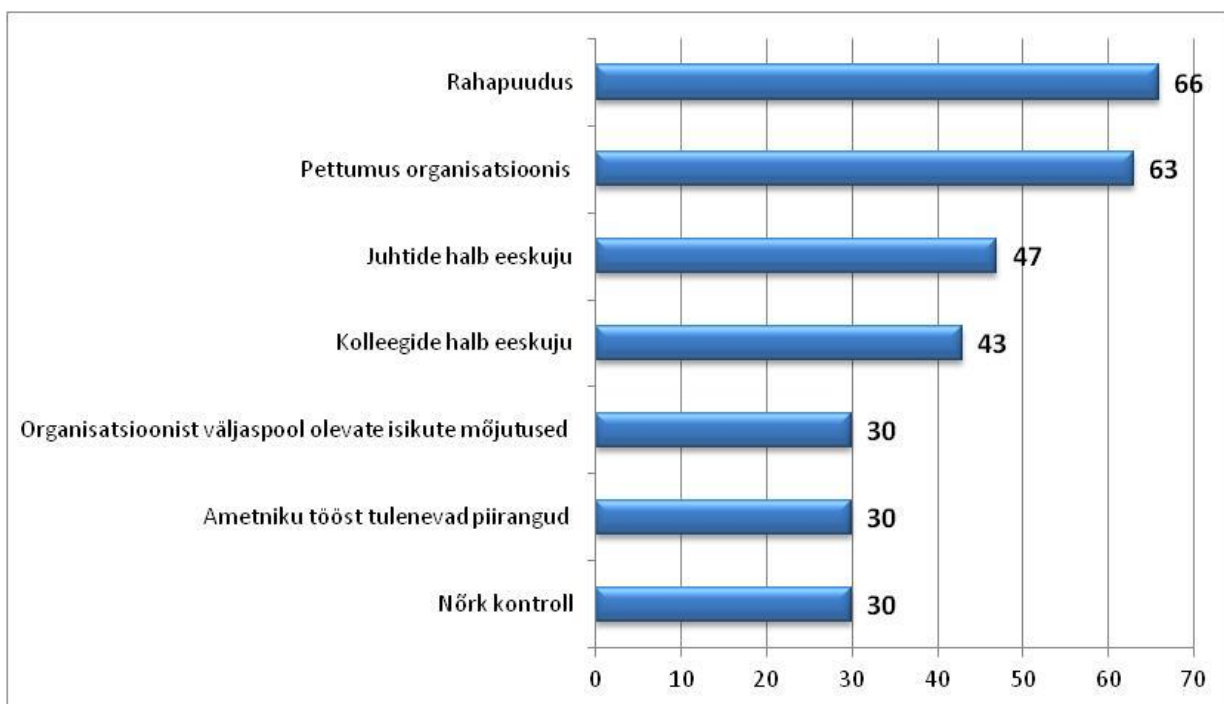
„Ideaaljuhul peaks ametnik ise vahetult peale ebaeetilist tegu sellest teavitama, mille puhul võiks olla reaalne võimalus ka näpoviibutusega rehabiliteeritud saada.“

„Esmaste nõ leebete mittesobiva käitumise ilmingute korral peaks juhtima ametniku tähelepanu faktile. Juhtumite tahtluse ja korduvuse korral juba kohustus“

„Alati ei pea esimese asjana kohe SKB-sse pöörduma. Mõnikord piisab ka sellest kui teha ebasobivalt käituvale teenistujale vastav märkus või informeerida sellest te vahetut juhti“

„Sõltub mittesobiva käitumise iseloomust. Kui mittesobiv käitumine on pahatahtlik, teadlik valik, siis peab sellest teatamine olema kohustuslik. Kui mittesobiv käitumine toimus juhuslikult, st ametnik sai oma teost koheselt aru ja kahetses oma tegevust ja vabandas, siis ei ole vaja teatada“

Magistritöö autor järeldab antud vastusest, et PPA-s tuleks organisatsiooni väärtustest lähtuvalt defineerida mitesobiv käitumine ning tagada tingimused, et mitesobivast käitumisest teatamine ei oleks kaootiline, sest teatamata jätmine võib kahjustada kogu organisatsiooni ja selle liikmeid.



Joonis 8. Ametniku mitesobiva käitumise peamised põhjused protsentides.

Ametnike mitesobiva käitumise põhjusteks märkis enamik (66%) rahapuudust ning pettumust organisatsioonis 63% vastanutest. Pettumus organisatsioonis oli kõige suurem KMO ametnike hulgas moodustades 75% KMO üksuse vastanutest. Pettumus organisatsioonis võib tingida mitesobiva käitumise PPA ametnike hulgas ka enamuse (74%) kuni 5 aastase staažiga vastanute ja administratsiooni (70%) hinnangul. Kõige väiksemaks (51%) pidasid võimalust, et organisatsioonis pettumine toob kaasa ametniku mitesobiva käitumise, üle 20 aastase staažiga PPA ametnikud. Suure osa (64%) ankeetküsitlusele vastanud juhi positsioonil olevad ametnike ja üle 20. aastase staažiga ametnik (52%) hinnangul on PPA ametniku mitesobiva käitumise põhjustajaks organisatsioonist väljaspool olevate isikute mõjutused. Nõrka kontrolli pidasid PPA ametnike mitesobiva käitumise ajendiks 15% Lõuna prefektuuri vastajatest, samas kui teiste üksuste vastanute osa varieerus see tõekspidamine 29% ja 32% vahel.

Poolstruktureeritud ankeetküsitluse avatud küsimusele kirjalikult vastanud arvasid olulisteks põhjusteks, mis panevad ametniku mitesobivalt käituma, ebaprofessionaalsust, teadmatust,

eetika, morali ja väärtuste puudumist, lohakust, inimlikku nõrkust, nõrka kontrolli, kehv haridus, seadusekuulekuse puudumine. Vastajad andsid sisukaid arvamusi ja ettepanekuid;

„Teadmatus ja oskamatus. samuti juhtide poolt antud ebaseaduslikud korraldused mis on "kohustuslikud" täitmiseks. Mitte täitmisel "on järjekord uksetaga" ning võid kindel olla, et sinust saadakse lahti. Millegi pärast peale selliste käskude mitte täitmist muutub sisekontroll käsku mitte täitnud inimese suhtes väga uudishimulikuks - hakatakse vigu otsima, et lahti saada... Neid juhtumeid on kahjuks palju olnud - olen kõrvalt näinud.“

„rahapuudus ei ole siinkohal õige väljend. Õige võiks olla omakasu. teenistusalase rikkumise põhjused on isikus endas: lohakus ükskõiksus jne.“

„tööle on võetud taustalt mittesobiv ametnik ehk taustakontroll on olnud puudulik juba enne politseiõppeasutusse vastuvõtmist/tööle vormistamist“

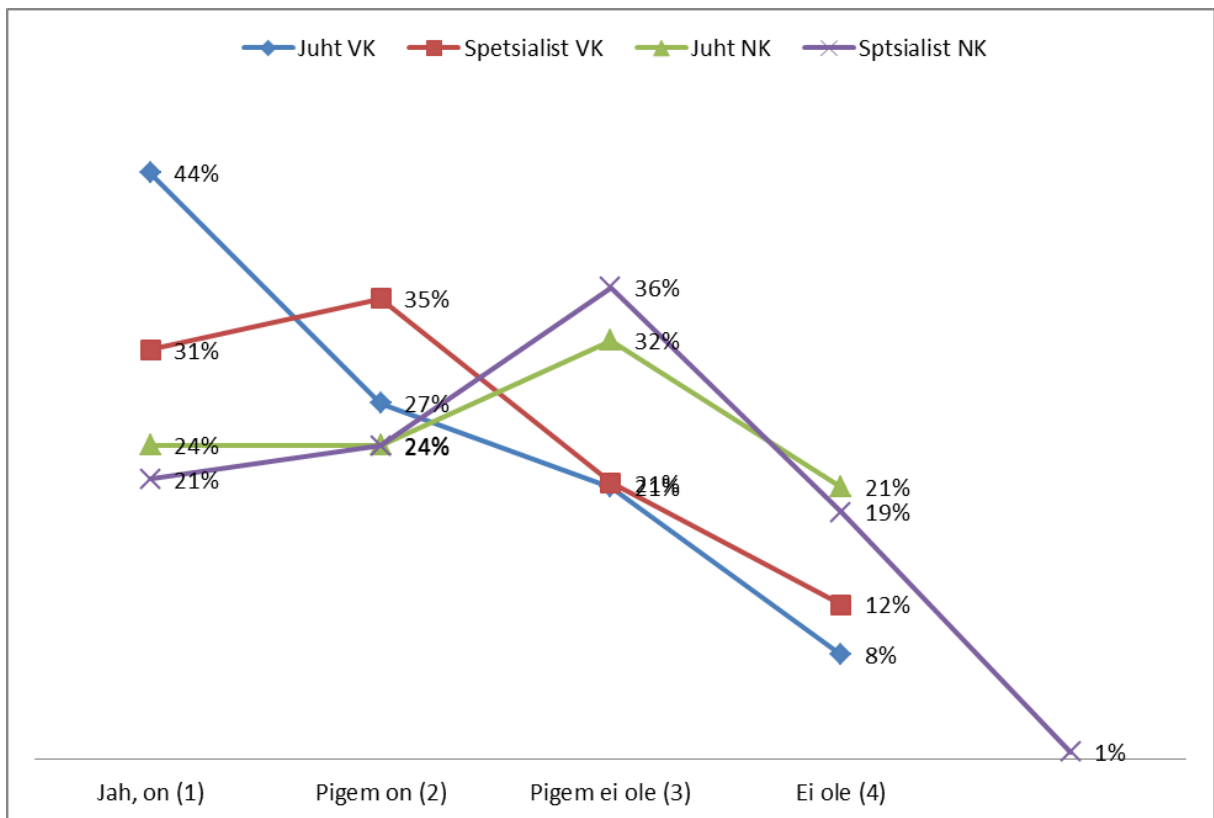
„arvan, et ahnus ja lollus. Meil kõigil siis organisatsioonis töötavatel inimestel on rahapuudus. Meie keskel on nn halbu kolleege, aegajalt oleme kõik pettunud organisatsioonis jne aga see ei tähenda, et peaks hakkama mittesobivalt käituma.“

„Organisatsiooni poolt halb ja läbimõtetamata töökorraldus, mille tõttu on ametnik pandud nn "sundseisu"“

„Kui inimene tahab olla ebaaus ja käituda kehtestatud nõuetele mittevastavalt, siis ei ole tegemist ühegi eelpool loetelus tooduga vaid on tegu isiku enda vaba "valikuga", mida võibolla hiljem tõesti "põhjendatakse" loetelus tooduga.“

„Peamised on arvatavasti hoopis isikuslikud eeldused - isiku üldine moraalitunnetus, eetikataju, muud omadused. Selliste meie süsteemi "mittesobivate" omaduste välja selgitamine peaks jääma värbamise staadiumisse.“

Autor leiab, et olulisemad põhjused, mida kajastab käesolev uuring on ametnike pettumus oma organisatsioonist ning juhtide ja kolleegide halb eeskugu. Võib oletada, et antud tulemust mõjutas ja kujundas oluliselt küsitluse ajal (22.01.13 kuni 05.02.13) PPAs toimunud ja avalikkuse ette jõudnud Ida Prefektuuri liiklusjärelvalvet teostanud ametnike ameti alast võltsimist, mis tõi endaga kaasa PPA juhtkonna seas suured muutused.



Joonis 9. Vajadus vaimse tervise ja alko- ja narkokontrolli juhtide ja spetsialistide arvates protsentides.; * VK – vaimse tervise kontroll; * NK – alko- ja narkokontroll

Vaimse tervise tõhusamat kontrolli pidas oluliseks 44% ankeetküsitlusele vastanud PPA juhtivatel positsioonidel olevatel ametnikest, suures osas pidas seda meedet ametniku mittesobiva käitumise ennetamisel oluliseks ka Ida Prefektuurist (%) vastanud ametnikest, seevastu administratsioon üksusest pidas nimetatud meedet vajalikuks vaid 24% vastanutest.

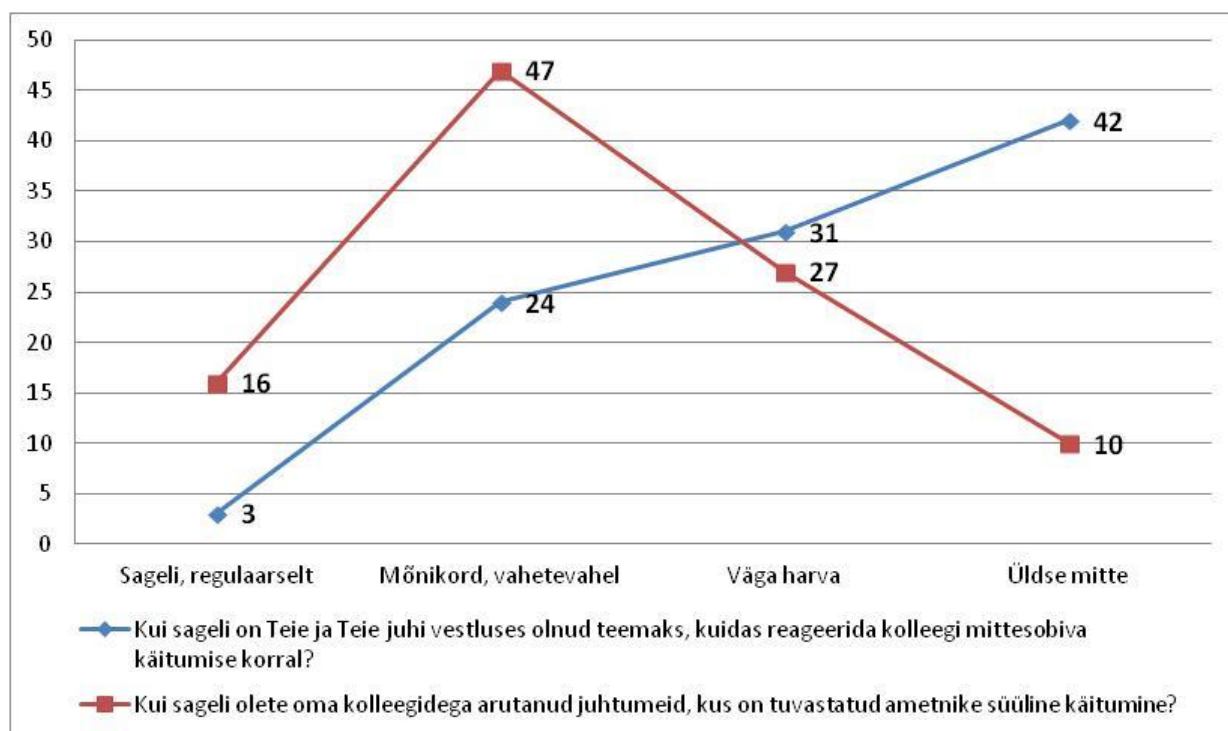
Alkoholi- ja narkojoobekontrolli PPA ametnike mittesobiva käitumise tõkestamise meetmena pidas vajalikuks keskmiselt 23% vastanutest. Kõige enam toetasid antud meetme rakendamist Ida prefektuuri ametnikud (43%) ning kõige vähem 6-10 aastase staažiga (13%) ning administratsiooni ametnikud (5%).

Küsimusele kuidas vastajad hindavad esimese eksimuse eest kohest karistamist selgus, et kohest karistamist pooldavad kõige rohkem, kuni 5 aastase staažiga vastanud PPA ametnikud (10%), samas, kui üle 20 aastase staažiga vastanud peavad seda õigeks ja vajalikuks vaid 4% vastanutest. 14% PPA ankeetküsitlusele vastanud juhtidest on seisukohal, et peale esimest rikkumist, ei ole karistamine koheselt vajalik, samaselt mõtles 22% küsitlusele vastanud spetsialistidest.

Organisatsiooni liikmete arvamused infoliikumise tõhususe ja selle osatähtsuse kohta ametnike mittesobiva käitumise ennetamisel

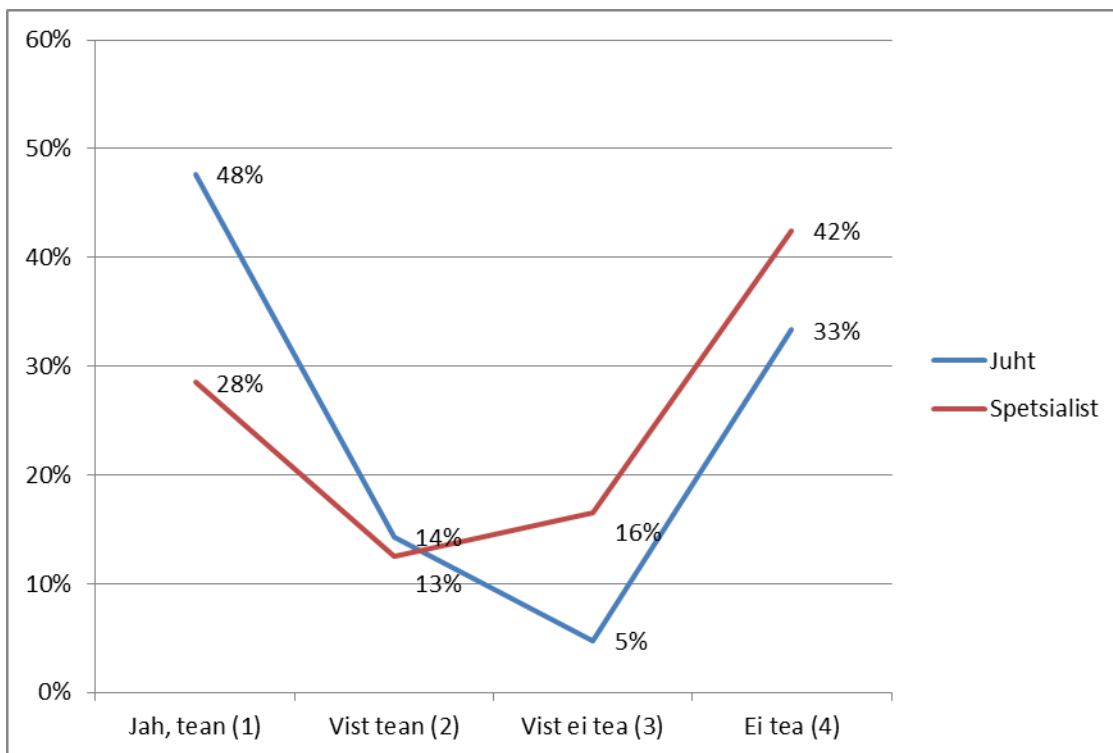
Juhi ja alluva vahelises vestluses kolleegi mittesobivast käitumisest ja sellele reageerimisest on rääkinud „sageli“ ainult 3% ja „mõnikord“ 24% vastanutest. Üle 20 aastase staažiga magistritöö uuringule vastanutest, on kolleegi mittesobivast käitumisest rääkinud „sageli“ 5% ja „mõnikord“ 38% juhtudel. Ankeetküsitlusele vastanud PPA juhtidest on kolleegi mittesobiva käitumise teemat käsitlenud „sageli“ 11% juhtudel, sama teema on tulnud arutluse alla spetsialistide hulgas vaid 1% juhtudel. 0% Lääne prefektuuri, administratsiooni, piirivalve ja KMO ametnikud märkisid, et on kolleegi mittesobiva käitumise teemadel vestelnud „sageli“ ning „mitte kunagi“ ei ole PPA ametniku mittesobiva käitumise teemade üle arutlenud 57% kuni 5 aastase staažiga ametnikud ja 26% üle 20 aastase staažiga ametnikud. Juhtide seas pole kolleegi mittesobivat käitumist arutanud 16% vastanutest, samas, kui spetsialistide hulgas ei ole see teema kunagi arutlusel olnud 47% puhul. „Mitte kunagi“ pole kolleegi võimalikust mittesobivast käitumisest rääkinud 55% Ida prefektuuri ja 68% administratsiooni üksuse vastanutest.

Autor küsis poolstruktureeritud ankeedis kui sageli on vastaja ja tema juhi vestluses olnud temaks, et kuidas reageerida kolleegi mittesobiva käitumise korral ja kui sageli on vastajad oma kolleegidega arutanud juhtumeid, kus on tuvastatud ametnike süüline käitumine. Andmete analüüsimisel ja joonise koostamisel kasutas autor mitmemõõtmelist statistikat.



Joonis 10. Ametniku mittesobiva käitumise teema arutamise sagedus juhi ja kolleegidega protsentides.

Autor küsis poolstruktureeritud ankeedis, et kas vastajad teavad hetkel kolleegi, kes on mittesobivalt käitunud. Autor soovis esitatud küsimusega välja selgitada, kui palju võib olla informatsiooni PPA ametnikel, kes teavad mittesobiva käitumise juhtumist, kuid pole olemasolevat informatsiooni edastanud. Autor kasutas andmete analüüsimisel ja joonise koostamisel mitmemõõtmelist statistikat.



Joonis 11. Juhi ja spetsialisti teadmine kolleegi mittesobiva käitumise kohta protsentides.

Fakti, et kolleeg PPA-s on mittesobivalt käitunud, teab küsitluse ajal 48% ankeetküsitlusele vastanud PPA juhtidest ja 29% spetsialistidest. Lääne prefektuuri ametnikest valdab seesugust informatsiooni 41% vastanutest ning teiste üksuste puhul jääb seesugune teadmine ametike seas 28 ja 30% vahele. Meestest valdab informatsiooni 37% ja naistest 23%.

Tabel 3. T-testi tulemused

	Juht		Spetsialist		t-testi olulisus *
	Keskväärtus	Standardhälve	Keskväärtus	Standardhälve	
Vajalik on ametnike tervisekontrolli lisada senisest tõhusam vaimse tervise kontroll.	1,92	0,99	2,18	1,04	0,06
Vajalik on teostada alkoholi- ja narkojoobekontrolli ametnikele?	2,49	1,08	2,54	1,04	0,76
Teate kolleegi, kes on hetkel mitesobivalt käitunud.	2,24	1,35	2,73	1,27	0,01

* test oluline nivool $p \leq 0,01$

Välja selgitamaks, kas seos juhtide ja spetsialistide hinnangute erinevuses tõhusama vaimse tervise kontrolli lisamine on statistiliselt oluline, arvutati seosekordaja t- test, mis võimaldab võrrelda kahe üldkogumi keskväärtusi. Selleks leiti nii juhtide kui spetsialistide vastajate tasemete keskväärtused. Arvutuse tulemusena saadi t-testi olulisuse tõenäosuseks $p=0,06$. Saadud tulemust vaadeldi olulisuse nivool $p \leq 0,01$, mis tähendab, et seos ei ole statistiliselt oluline ja saadud tulemusest ei saa teha üldpopulatsiooni kohta järeldusi.

Välja selgitamaks, kas seos juhtide ja spetsialistide hinnangute erinevuses tõhusama alkoholi- ja narkojoobekontrolli lisamine on statistiliselt oluline, arvutati seosekordaja t-test, mis võimaldab võrrelda kahe üldkogumi keskväärtusi. Selleks leiti nii juhtide kui spetsialistide vastajate tasemete keskväärtused. Arvutuse tulemusena saadi t-testi olulisuse tõenäosuseks $p=0,76$. Saadud tulemust vaadeldi olulisuse nivool $p \leq 0,01$, mis näitab, et seos ei ole statistiliselt oluline ja saadud tulemusest ei saa teha üldpopulatsiooni kohta järeldusi.

Välja selgitamaks, kas seos juhtide ja spetsialistide hinnangute erinevuses, omades hetkel informatsiooni kolleegi kohta, kes on mitesobivalt käitunud on statistiliselt oluline, arvutati seosekordaja t-test, mis võimaldab võrrelda kahe üldkogumi keskväärtusi. Arvutuse tulemusena saadi t-testi olulisuse tõenäosuseks $p=0,01$. Saadud tulemust vaadeldi olulisuse nivool $p \leq 0,01$, mis tähendab, et seos on väga oluline ning kehtib 99 juhul 100-st. Kuna t-testi tõenäosus $p=0,01$ hetke informatsiooni omamises, kolleegi kohta, kes on mitesobivalt käitunud on statistiliselt väga oluline ning saadud tulemuse osas võib järeldusi teha üldpopulatsiooni kohta. Eelnevale tuginedes, näitab ka uuring, et informatsiooni omamine PPA ametnike seas on oluliselt suurem ja informatsiooni ei soovita erinevatel põhjustel edastada.

Autor leiab, et on äärmiselt oluline parandada juhi ja alluva vahelist suhtlemist. Uuringu tulemused kinnitavad, et oluline tõrge informatsiooni liikumises struktuuris on tingitud just juhtide ja alluvate vahelisest suhtlusest. T- testi tulemus näitab ilmekalt, et SKBLE vajalikku

informatsiooni on kõikidel küsimustikule vastanutel, aga selle edastamine SKB-le on erinevatel põhjustel häiritud. Üheks kindlaks võimaluseks antud informatsioon liikuma saada oleks arendada arenguestluste läbiviimist, st arenguestluste kavasse tuleks sisse viia võimalus, kus ametnik saab rääkida oma tähelepanekutest kolleegide mittesobiva käitumise juhtumitest.

Küsimusele mida teeksite, kui teie juht on mittesobivalt käitunud, reageerisid pooled (52%) vastanutest selliselt, et nad arutaksid juhtumit omavahel. Sisekontrolli ja tuttavat sisekontrollist teavitaks juhi mittesobivast käitumisest (39%). Ametniku mittesobivast käitumisest teavitaks sisekontrolli või tuttavat sisekontrollist juhid (57%) ja spetsialistidest (35%). Alla veerandi vastanutest (20%) ankeetküsitlusele vastanutest leidis, et kui mittesobiv käitumine on toime pandud mõne PPA struktuuriüksuse juhi poolt, siis ta on ise personaalselt valmis rääkima antud probleemist isikuga, kes vastanu arvates on mittesobivalt käitunud. 15% vastanutest arutleb teo olemuse üle kolleegiga ja kui üheskoos on jõutud järeldusele, et tegemist on rikkumisega, siis vastavalt rikkumise raskusele või rikkumise iseloomule, otsustatakse, et kas teavitada SKB-d või mitte. 10% vastanutest jätkaks informatsiooni oma juhi mittesobivast käitumisest enda teada. Samapalju, st (10%) vastajaid ei reageeriks kolleegi mittesobivale kuidagi, sest on ebakindlad, millised tagajärjed võivad kaasneda, kui nad teevad teatavaks vastava informatsiooni SKB-le. Üksikud vastajad on seisukohal, et ainus võimalus tulevikus mittesobiva, sh juhtide käitumise välistamiseks, teavitada seesugustest juhtumitest avalikkust läbi ajakirjanduse. Avatud vastustes märgitakse, et mittesobiva käitumise puhul suudaks juhtumi paremini lahendada pigem Kaitsepolitsei kui PPA SKB.

Poolstruktureeritud ankeetküsimustiku viimane küsimus oli, kuidas vastajate arvates peaks liikuma informatsioon organisatsioonis mittesobiva käitumise juhtumi kohta. Autor soovis välja selgitada, kas vastajatel on teada kindel ja üheselt mõistetav norm, mis reguleerib PPAs informatsiooni liikumist või on vastajatel erinevaid arvamusi vastavasisulise informatsiooni edastamise kohta. Vastajate arvamused jagunesid üldiselt kaheks osaks, kus pooled vastajatest teavitavad juhti ja juht omakorda kõrgemal olevat juhti ning SKBd. Teine pool vastajatest leidis läbi arutluste, et informatsiooni peab edastama kohe SKBle ja oli ka neid kes annaksid informatsiooni koheselt Kaitsepolitseiametile. Autor esitleb vastanute arvamusi mittesobiva käitumise juhtumi kohta informatsiooni liikumise trajektooridest PPAs. Lahendused infoliikumise kohta olid järgmised;

„Ametnik - Juht – Sisekontroll“

„Ametnik-vahetu juht-büroo juht-sisekontroll“

„vahetu juht->büroo juht-> prefekt->SKB“

„Esialgu juhile ja pärast tema juba otsustab. Kui järelust ei tule, siis võiks juba SKB.“

„Teadjalt juhile, juhilt sisekontrolli“

Teise grupi üks osa vastanutest arvas ja argumenteeris oma seisukohta, et vajalik on koheselt teavitada SKB-d, sest mitesobivalt käituja võib olla juht ise või ei saa juhti mingil põhjusel usaldada.

„Kolleegi mitesobivast käitumisest peaks teavitama juhti ja sisekontrollibürood. Juhi mitesobivast käitumisest peaks teavitama sisekontrollibürood“

„Niikaua, kui toimub ringkaitse, on juhtide kohta mitesobiva käitumise kohta info liigutamine info liigutajale endale ohtlik. Juhtidest algab politsei põhiväärtuste tegelik elluviimine, niikaua, kui seda ei toimu, ei lõpe ka mitesobiv käitumine. Seega, surnud ring...“

„Üldiselt peaks info liikuma ikkagi alluvalt juhile, kuid kahjuks on mõned meie juhid tõelised juhmardid, kes ei oska laekunud infoga õigesti ümber käija kuni selleni välja, et ametnik, kelle tegevust arutati, saab teada, kes tema kohta rääkis. Seetõttu oleneb juhust - kellega mida arutada saab. Eelmisele punktile lisan, et ikkagi alati peaks karistama, kuid mitte kohese vallandamisega, vaid võimaldada eksinud ametnikul jätkata ja ennast tõestada.“

„See sõltub olukorrast ja kes tegutses. Juhiga on väga keeruline. Kahjuks olen veendunud, et kui tegutseda nii nagu peab ja teavitada vastavaid organisatsiooni juhi mitesobiva käitumise juhtumi kohta see võib tuua probleemi endale ja karjäärile.“

„Otse sisekontrolli kuna kolleegide ja ülemuste suhtumist ja osalust/teadmist konkreetse mitesobiva käitumise kohta ei saa kunagi ette teada. Hea oleks ka kui saaks anonüümselt teatada, et ei tekiks kollektiivi poolset halvaksapanu kui koputajast.“

„kohe otse, sisekontroll pole ju mingi riigisaladus“

„Arvan et info peaks liikuma mitte otsese juhi kaudu vaid ka jaoskonna juhi või siis büroojuhtide kaudu, sest rikkuja võib olla seotud otseste ülemustega“

Teine ja väiksem osa vastanutest leiab, et mitesobiva käitumise juhtumitega peaks tegelema KAPO; lisaks arvatakse veel, et informatsioon laekub enne ajakirjandusse kui SKB-sse; Prefekt peaks esmalt teadma ja langetama otsuse ja arvatakse, et üksuse sees peab saama probleemi lahendatud

„Väiksemaid mehi“ võib otse sisekontrolli teatada või läbi oma juhi. „Suuremate meeste“ peaks olema eraldi asutus, kas KaPo või mõni teine sõltumatu asutus. Eestis on mingist hetkest kõik kõigi tuttavad.“

„Esmalt otsene juht siis vajadusel kõrgem ülemus ja siis sisekontroll. Muudugi on erandeid nt kõrgemate ametnike korrupsiooni puhul peab asjaga tegelema KAPO. Vahest piisab sellest kui kolleeg juhib ise kolleegi tähelepanu asjale ja ei ole vaja muid instantse“

„Prefektuuris peaks käima läbi prefekti.“

„kontrollimiseks SKB-le ja lisaks teadmiseks prefektile“

„struktuuriüksuse juht ja ilmselt läbi DELTA, büroo juht ja prefekt kooskõlastavad ja SKB töötaja saab info lahendamiseks.“

„Kahjuks sageli kuuled asjadest ajakirjandusest ja alles siis siseveebist“

„Juhtumi analüüsi kaudu intranetis ja kindlasti enne, kui seda ajakirjanduses käsitletakse.“

„Informatsioon võiks saabuda enne ametiseselt mitte ajakirjandusest!“

Autor saab teha järelduse, et suuremal osal küsitluses osalejatel on selge arusaam, et informatsiooni edastamine toimub PPA-s vastavalt subordinatsiooni põhimõtet järgides ehk alluv informeerib oma juhti ja see omakorda informeerib endast kõrgemal seisvat juhti või SKB-d. Samas oluline asjaolu, et tihti ametnikud erinevatel põhjustel ei järgi seda liini – selle käitumismustri põhjusteks on hirm saada nii nimetatud „koputaja“, maine, või hirm sattuda juhtide seas ebasoosingusse.

Organisatsiooni liikmete ettepanekud ametnike mittesobiva käitumisjuhtumite ennetamiseks.

Magistritöö uuringule vastajatest leiavad, et suurim roll ametnike mittesobiva käitumisjuhtumite ärahoidmisel, st ennetamisel, lasub struktuuriüksuste juhtidel.

Umbes kolmveerand vastanutest ootab ja loodab, et vahetu juht saades vastavasisulise informatsiooni, suudab reageerida sellele õigesti ja lahendada õiglaselt. Ei soovita koheselt kaasata sisekontrolli, kuna vastajate vastustest tulenevalt peab esmane informatsioon liikuma vahetule juhile ja vahetu juht hiljem peab otsustama, kas on vajalik informeerida juhtumist veel kõrgemal seisvaid juhte ja sisekontrollibürood. Puudust tuntakse tagasiside osas, sest informeerija ei saa reeglina teada, mida on tema poolt edastatud informatsiooniga tehtud ja kuidas on sellele juhtumile reageeritud. Tagasiside puudumine ja mitte reageerimine annab vastanute arvates signaali, et selline käitumine, mis algul tundub mittesobilik on vaikimisi heaks kiidetud ja aktsepteeritav juhi poolt. Samuti ootavad ametnikud juhtumite lahenduste

kohta juhtkonna arutelu siseveebis. Soovitakse juhtimises ja juhendites konkreetsust ja leitakse, et aegajalt on organisatsioon ülejuhitud erinevate juhendite kaudu. Lisaks tuntakse puudust konkreetse ja selge käitumisjuhendi osas, kuna mingi juhtumi menetluse valguses reageeritakse regiooniti erinevalt. Oodatakse organisatsiooni poolset soovi ametnikega tegelemiseks, mitte pelgalt karistamiseks. Kardetakse initsiatiivi ülesnäitamist, kuna sellele võib kolleegide ja juhi poolt järgneda ebasoosing tulevikus. Samas leiab enamik vastanutest, et vaatamata sisemistele ohtudele näiteks langeda kolleegide põlu alla, jääda ilma edutamisest jne peab informatsioon mitesobivast käitumise juhtumitest liikuma, sest vastasel korral ei suuda organisatsioon ennast arendada ja kaitsta.

2.3. Ekspert hinnangud sisekontrollibüroo tööle, Politsei- ja Piirivalveameti ametnike mitesobiva käitumise põhjustele ning vastavale käitumisele ennetusmeetmete leidmiseks

Ekspertintervjuude roll käesolevas magistritöös on olulise tähtsusega ja intervjuude käigus anti erinevaid hinnanguid informatsiooni liikumise, riskide ja ohtude ning ennetavate meetmete, sh sai magistritöö autor vastuse oma magistritöö 4 uurimusküsimusele ehk parendada PPA SKB tööd, et ennetada ametnike mitesobivat käitumist osas. Samuti tegid eksperdid ettepanekuid, kuidas ja milliste täiendavate meetmetega on võimalik Politsei- ja Piirivalveametis mitesobiva käitumise ilminguid minimaliseerida.

Ekspertide valimit koostades arvestas autor peamiselt asjaolu, et eksperdid oleksid pikaajalise staažiga magistritöö uuritava valdkonnaga seotud tippjuhid, kelle kogemused ja teadmised saavad oluliselt täiendada käesoleva magistritöö uurimust. Neli eksperti on käesoleval ajal prefektid ja viies on olnud prefekt ning siseminister.

Intervjuude läbiviimine lepiti autori ja intervjuueeritava vahel eelnevalt kokku ning autor saatis küsimused e-mailiga eelnevalt tutvumiseks ette. Kolm intervjuud viidi läbi eksperdi tööruumides, üks Sisekaitseakadeemia raamatukogus ja üks Riigikogus.

Intervjuueeritavad ei soovinud, et intervjuu salvestatakse ja autor tegi intervjuu käigus märkmed, mille järgi koostas intervjuu kokkuvõtte ning edastas igale intervjuueeritavale kooskõlastamiseks e-maili teel.

Informatsiooni liikumine ja olulisus ametnike mitesobiva käitumise ennetamisel PPA SKB töös.

Autor soovis ekspertidelt teada saada, et kui oluliseks peavad nemad informatsiooni liikumist ja millised võivad olla põhjused, miks informatsioon ei liigu. Autor küsis, et kellelt kellele peab informatsioon liikuma ning milles näevad eksperdid peamisi põhjuseid, miks SKB-le informatsioon ei laeku või ei laeku piisavalt? Ekspertidid leidsid, et informatsioon ametnike mittesobiva käitumise juhtumite osas ei jõua SKB-ni, sest juhtideni jõudnud teavet alluva mittesobiva käitumise juhtumi kohta ei edastata SKB-le edasi, sest juhid tunnevad piinlikust ja ebakindlust, et antud juhtum toimus nende poolt juhitud üksuses. Samuti leidsid eksperdid, et mittesobiva käitumise juhtumist ei teavitata, sest varasemast praktikast on kogemus, kus probleemi korral keskendutakse süüdlase otsimisele ja vastastikkusele süüdistamisele, aga mitte ei olda orienteeritud lahedustele.

„ leian ja tean, et vahetud juhid tihti häbitundest ei soovi sellistest ilmingutest oma allüksuses edasi teavitada kõrgemal olevaid juhte ja sisekontrollibürood“ (Resp. 1).

„ kontrolliaparatuur ise ei ole informatsiooni vastuvõtmist soosiv, kuna reageeritakse ainult juhtumile ja ei süüvita põhjustesse ning fikseeritakse ainult juhtum ja selle lahendus“ (Resp. 5). (Wilsoni infoliikumise mudel, käesolev töö lk 14)

Autori eesmärk oli ekspertidelt saada teada, milline peab olema kvaliteetne informatsioon, kas informatsiooni on vajalik kontrollida ja täpsustada? Lisaks uuris autor ekspertidelt, keda võiks kaasata, et alginformatsioon oleks tõene? Vastuseks arvasid eksperdid, et esmase informatsiooni kontroll ei ole igakord piisav ja peetakse nõrgaks ning leitakse, et sellisel moel ei ole alati võimalik selgitada välja kõiki subjektiivseid ja objektiivseid asjaolusid. (Virkus, käesolev töö lk 12). On väga oluline, et laekunud informatsiooni kontrollitaks eelnevalt ja seda on vajalik teha peamiselt selleks, et välistada põhjendamatu menetlusi, mis võivad peamiselt kahjustada ametnike igapäevast tegevust ning ametniku reputatsiooni.

„ kui sisekontroll küsiks lisainformatsiooni juhilt või prefektilt saaks paremini leida juhtumi algpõhjuseid, mis omakorda aitaks jõuda õige ja õiglase lahenduseni“ (Resp. 2).

„ informatsiooni liikumine ja andmine sõltub peamiselt sellest, kui suur on omavaheline usaldus informatsiooni andja ja informatsiooni saaja vahel (Resp 3).

„ ametnike ja nende juhtide vaheline suhe on sassis, tihti ei eristata töölaseid suhteid isiklikest ja see tingib informatsiooni toppamise ning soosib olukorda, kus juhtum jääb lahenduseta, mis omakorda võib tulevikus suurenedada ning tekitada olulist kahju organisatsioonile“ (Resp. 4).

Autori soovis täpsustada, et miks vahetud juhid jäta juhtumist teavitamata. Antud küsimus oli ajendatud peamiselt kvantitatiivse uuringu tulemusest, kus selgus, et olulist informatsiooni

on ametnike valduses piisavalt aga selle edasi andmine on mingitel asjaoludel pärsitud. T-testi tulemus näitas, et mittesobivast käitumise juhtumist informatsiooni omamine vastanute hulgas on statistiliselt oluline ning sellest saab teha järeldusi üldpopulatsiooni kohta.

Eksperdid leidsid, et paljudel juhtudel üritatakse allüksuse siseselt lahendada juhtum ja jätta sellest teavitamata.

„Tüüpiliselt vastatakse, et minul, kui juhil peab olema kõik korras ja vajadusel ma kasvõi varjan mingit juhtumit ja ei teavita sellest kedagi. See on suhteliselt palju levinud arvamus, mida eravestlustel on räägitud, kuid, mis ei ole õige probleemile lähenemine (Resp 1).

„ ... olen kuulnud, et informatsiooni ei jagata ka põhjusel, et mitte kahjustada meeskonna mainet. Samuti kardetakse, et informatsiooni jagades võib see jagajat ennast tulevikus kahjustada ning langeda teiste ees ebasoosingusse“ (Resp 2).

Autor leiab, et vajalik on saada ekspertidelt soovitusi ja ettepanekuid kuidas parandada informatsiooni liikumist ametnike mittesobiva käitumise juhtumite korral. Millised on efektiivsed meetmed, mis annavad parema informatsiooni liikumise?

Vajalik on leida või parandada oluliselt olemasolevat usalduslik töösuhet territoriaalsete juhtide ja sisekontrollibüroo vahel.

„ ... kui juht ei tea oma kohustust teavitada oma alluvate mittesobivast käitumisest, siis on vajalik neid teavitada ja koolitada“ (Resp 3).

„ on oluline, et informatsioon liiguks sisekontrolli ja vahetu juhi vahel, ning siis otsustatakse koos kuidas juhtumile reageerida“ (Resp. 4).

„ sisekontrollibüroo tsentraalseks üksuseks moodustamine pigem eraldas enda prefektuurides ja osakondadest ja seega ei leita tihti võimalust kuidas ja kellele vastavat informatsiooni anda“ (Resp. 5).

Informatsiooni efektiivsem liikumine ametnike mittesobiva käitumiste juhtumite korral sõltub peamiselt vahetute juhtide teadlikkusest oma vastutuse kohustusest alluvate tegevuse eest. Oluline on esmase informatsiooni kontrollimine, et laekunud informatsioon oleks tingimusteta õige, kõigile arusaadav, tulevikus töödeldav (käesolev töö vt Virkus, Wilson). Lisaks peavad alluvad teadma täpselt, kuidas reageerida ja keda teavitada, kui kolleeg on oma mittesobiva käitumisega silmapaistnud. Kõik eksperdid leidsid, et vastavasisulise informatsioonile peab järgnema reageering ja tulemus. Sellega saavutatakse teadmine organisatsiooni liikmete seas, et midagi ei jäeta tegemata, reageeritakse õigesti, ning antakse võimalusel tagasisidet. Tagasiside on äärmiselt vajalik kogu organisatsioonile, sest juhtumite lahenduste kaudu

saadakse teada millist käitumist ei peeta korrektseks ja mida võtab organisatsioon selliste ilmingute juhtumite minimaliseerimiseks.

Informatsiooni olulisus riskide hindamisel

PPA SKB tööprotsessides moodustab kogutud informatsiooni alusel teostatav riskianalüüs ning riskide hindamine olulise osa – juba mittedobivalt käitunud ametniku osas menetlust läbi viies tuleb hinnata, missugused riskid kaasnevad organisatsioonile ja selle liikmetele, kui sama isik jätkab oma teenistust PPA-s. Ekspertide arvamuse kohaselt on riskianalüüsi peamiseks eelduseks vastavasisulise ja igati kontrollitud informatsiooni olemasolu. Riskianalüüs kuvab välja ohud, mis võivad takistada organisatsioonil täita temale pandud eesmärgid ja kohustusi.

Ekspertid on seisukohal, et kõiki riske ei ole võimalik ette näha, seega on vajalik tuvastada, millised muutused ning nähtused ühiskonnas, samuti organisatsiooni ametnike hulgas, mis võivad ohustada organisatsiooni ja selle liikmeid. Ekspertid märkisid seoses ametnikega ära järgmised riskid:

„ Noored, kes soovivad liituda politseiga, ei anna endale alati aru millega ta ennast eluajaks seob. Risk, et politseisse tuleb tööle inimene kes siia ei sobi on suur just sellepärast, et otsus tehakse lähtuvalt hetke majanduslikust olukorrast, mitte sisemisest veendumusest“ (Resp. 1).

„... teine suur riski koht on noorele, kui ta tööle tuleb ja sattub üksusesse, mille liikmete eetilised ja moraalsed põhimõtted on kas aegunud või vääraks muutunud ja seal võib hea ja eetiline noor kujuneda kiirelt mittedobivalt käituvaks ametnikuks nagu on seda tema vanemad kolleegid. Seega on olnud eelnev kontroll piisavalt nõrk, et sellised ilmingud mingis allüksuses ilmnevad“ (Resp. 1).

Ekspertid märkisid, et oluline on välja selgitada, millised on algpõhjused, mis panid ametniku mittedobivalt käituma.

„ ... sest, reeglina teatakse rahuldavalt neid käitumisreegleid, kuidas politseinik peab inimestega käituma. Kuid käitumine muutub inimestel siis, kui teda hakkavad oluliselt mõjutama erinevad muutused ühiskonnas, majanduses jne. „ (Resp. 2).

SKB peab olema nii usaldusväärne, et ametnik soovib rääkida temale ainult teadaoleva põhjuse, miks ta käitub politseinikule mittedobilikult. Usaldus ja turvalisus on võtmesõnad, mis peavad tulevikus saama organisatsiooni liikmetele kindluseks.

„... sest, turvalisust saab pakkuda see kes ennast ise turvaliselt tunneb „ (Resp. 1).

„Aidata saab ikka seda, kes soovib ennast aidata. Usaldades teisele väga isiklikku probleemi eeldab inimene, et teda selle eest ei karistata, vaid aidatakse uuesti tagasi tulla normaalsesse elurütmi“ (Resp. 3).

Uuringus osalenud eksperdid olid seisukohal, et ülereguleeritus on üks risk, mis võib ametniku panna mittedobivalt käituma ja sageli seda mitte tahtlikult vaid mittedobivaks käitumiseks saab ka pidada olukorda, kus ametnik ei täida täpselt peadirektori käskkirjaga kehtestatud korda. Ekspertid iseloomustava ülereguleeritusest tingitud võimalikku mittedobivat käitumist järgmiselt:

„ülereguleeritus on selleks, et kui midagi juhtub, siis on võimalik leida see, keda karistada“ (Resp. 4).

„Vastutus on piisavalt hajutatud ja tänu sellele kannatavad tööülesanded ning eetilised normid jäävad tahaplaanile“ (Resp. 4).

„Vastutust ei saa jagada, jagatud vastutus ei ole vastutus. Oskus on vastutust delegeerida ja selle kaudu ametnikke motiveerida“ (Resp. 1).

Ekspertide intervjuudest saab autor järeldada, et SKB tööprotsessides vajalike riskide analüüs ja tuvastamine saab olla tulemuslik, juhul kui nimetatud protsessi kaasatus on laiapõhine.

„ on võimalik, et sisekontroll soovib olla organisatsioonis ainsaks üksuseks, mis tagab kõikide politseinike õiguspärase käitumise“ (Resp. 5).

Suletus ja mittekaasamine ei pruugi anda tulemust, kus on vajalik tuvastada juhtumi algpõhjused, et tulevikus rakendada tulusaid meetmeid analoogsete juhtumite minimaliseerimiseks.

„Vajalik on, et iga informatsioon kontrollitaks, ehk sellele reageeritaks. Kontrolli ja analüüsi tulemustest peab teavitama vähemalt kõiki juhtumiga seotud inimesi ja kui probleem vajab laiemat kajastamist, siis kogu organisatsioonis“ (Resp. 2).

SKB analüütilise võime tõstmine ja arendamine on tähtis, sest vastasel juhul baseerub informatsioon ainult menetluse tulemustele, seega pigem mittedobiva käitumise karistustele. Uuringus osalenud eksperdid on aga kindlal seisukohal, et juhtidele on vajalik riskide analüüs, milles selguksid mittedobiva käitumise algpõhjused ning sellest tulenevalt oleks neil võimalik eesmärgipäraseid juhtimisotsuseid.

„ ... kõik sõltub sisekontrolli enda filosoofiast ja võimalik, et seda peab mingil kujul muutma. Ilmselt peab muutuma ka kogu organisatsiooni mõttelaad ja tekkima peavad kindlad väärtused, mis organisatsiooni ja selle liikmeid iseloomustavad“ (Resp. 5).

„Üskõiksus ja sellest tulenev väärtushinnangute langus on omavahel seotud“ (Resp. 2).

„Põhjusteta oma organisatsiooni kritiseerimine ja halvustamine kahandab ka olemas olevaid väärtusi ja tavasid. Üskõiksuse süvenemine vähendab lojaalsust nii organisatsioonile kui ka riigile“ (Resp. 2).

„ ... ning on oluline, et sisekontroll suudaks koguda ja analüüsida informatsiooni organisatsiooni liikmete meelestatuse ja muude negatiivsete trendide kohta. Sellega on võimalik tulevikus juba ennetavalt vähendada tehtud otsustele vastutöötamist“ (Resp. 4).

Ekspertide hinnangud ühtivad sarnaselt, et SKB peab suutma vajadusel kaitsta organisatsiooni ja selle liikmeid. Samuti soovitakse aktiivselt oma osalemist juhtumite lahendamisel, informatsiooni kontrollimisel ja vajalike otsuste tegemisel kaasatust.

„Sisekontroll on kui õiguskantsler, mis aitab oma tegevusega juhtkonnal langetada õigeid otsuseid ja vältida valede otsuste tegemist“ (Resp. 1).

„arvan, et teadmiste ja informatsiooni ressursid on sisekontrollil suur aga pole piisavalt rakendatud“ (Resp. 3),

„seega on vajalik motiveerida sisekontrollibüroo ametnike erinevate tehniliste, seaduslike ja finantsiliste vahendite kaudu põhjalikumalt sooritama kontrolli, et mittedobivalt käituvate ametnike juhtumid muutuksid tavapärasest pigem erandiks“ (Resp. 1).

Autor leiab, et riskide tuvastamisel on oluline tunnetada mitte ainult organisatsiooni pulssi vaid kogu ühiskonnas toimuvaid pidevaid muutusi ja trende. Inimeste käitumises toimuvad muutused, väärtushinnangute ümberkujunemine on ekspertide arvates seotud kõigega, mis inimesi ümbritseb (käesolev töö vt. Beck, Meggeneder). SKB ja protsessi kaasatud eksperdid peavad süvaanalüüsiga selgitama välja juhtumiga seonduvad algpõhjused ning autor on seisukohal, et seesuguse süvaanalüüsi teostamine eeldab laia kaasatust eriala ekspertide näol, kes tajuvad kõige paremini omavaldkonnas toimuvaid muutusi ja selle mõjusid inimeste käitumise muutumisel.

Ennetustegevuse olulisus ametnike mittedobiva käitumise minimeerimiseks

Autori soovis ekspertidelt saada teda, milliseid ennetavaid meetmeid on vajalik rakendada PPA-s ametnike mittedobiva käitumise minimaliseerimiseks. Ennetamine on ekspertide arvates tegevuskava kus

„ keskendumata ei peaks mitte õiguserikkujale, vaid õiguserikkumistele“ (Resp. 5).

„mittesobiv käitumine algab ikka inimese isiklikest põhjustest“ (Resp. 2). „ iseloom, kui see ei ole väärikas ja teistest lugupidav, siis seda ei mõjuta mingi motivatsioon,„ (Resp. 1).

„Ei saa kõike reguleerida vaid suurelt omab tähtsust, milliseks on inimene eelnevalt kujunenud ja millised on tema eetilised ja väärtushinnangud“ (Resp. 3).

„ ei tohi kehtestada organisatsioonis karistamise kvoote vaid oma liikmete probleemidega võimalusel tegeleda ning selle kaudu organisatsiooni tugevdada“ (Resp. 4).

Oluline on organisatsiooni liikmetele selgitada, mis on ametniku mittesobiv käitumine ja juhtumite menetlemise ja analüüsi kaudu anda kõigile tagasisidet, millist käitumist ei peeta sobilikuks.

„ ... põhjuseid tuleb otsida õiguserikkumistest ja nende analüüsist tulevatest järeldustest“ (Resp. 5).

Ennetada on võimalik ainult siis, kui on tehtud põhjalik süvaanalüüs juhtumite kogumis ja vastavalt sellele kavandada ennetavad meetmed ja tegevused, et antud juhtumid ei korduks.

„ Läbi vastutuse suurendamise peab olema tulemus, kus ametnik saab aru oma tegevusest ja kohustustest. Oma vastutuse ja kohustuste täitmisel ei saa olla eriti võimalik, et ma käitun ebaeetiliselt või mittesobivalt“ (Resp. 3).

Eriti oluline on asjaolu, kus vahetud juhid peavad mõistma oma vastutuse kohustust alluvate tegevuse eest. Vahetu juht peab lisaks muudele tööülesannetele jälgima, et kõik tema alluvad saavad üheselt aru, millised peamised eesmärgid on organisatsioonil ja millist osa nende saavutamisel iga ametnik täidab. Vahetu juht ega ka rikkuja kolleeg ei tohi sattuda olukorda, kus rikkumine on tuvastatud ja selgub, et selline rikkumine oli rikkuja poolt igapäevane või pidev.

„ ... ning asjaolu, et jaoskonnas Y olid kõik teadlikud, et ametnik X käitub pidevalt politseinikule mittekohaselt tuleb taunida. Leian, et sellises olukorras on antud juhtumis kõik kaasvastutajad, et intsident aset leidis „ (Resp. 2).

„ Ennetamine mõtteviisina peab olema meie kõikide ametnike selge mõtteviis, mille kujundamisega tuleb teadlikult tegeleda“ (Resp. 5).

Kõik eksperdid leidsid, et üks esmane ennetav tegevus ametnike mittesobiva käitumise juhtumite minimaliseerimiseks tulevikus lasub esimesena Sisekaitseakadeemial. Sisekaitseakadeemia on ainus õppeasutus, kus koolitatakse tulevasi politseinike ja SKA kaasamine riskide maandamisel mitte sobilike ametnike sattumisel organisatsioon, peab olema protsessi loomulik osa. Lisaks kujundab SKA tulevastele ametnikele uusi iseloomu

omadusi, mida läheb neil elus ja töös vaja. Ametnikule, kes väljub SKA-st peab olema selge arusaam ametist ja selle eripäradest kuhu ta suundub.

„ ... sest olen näinud ametivande andmisel paljusid, kes hakkavad seda ette lugedes alles mõtlema vande sisule ja reeglina on neil kohe erinevad probleemid töös, võrreldes nendega, kes loevad vande praktiliselt peast ja tajuvad koheselt antud vande tähtsust ja suurt muutust oma elus“ (Resp 1).

Vajalik on anda jooksvat sisendit erinevate negatiivsete ilmingute kohta ja vastavalt sellele kujundada õppekavasid. Selleks on vajalik süsteemset lähenemist kõiki protsessis osalejate poolt, et püstitatud eesmärgid saaksid maksimaalselt täidetud ning rakendused oleksid efektiivsed. Autor küsis ekspertidelt, mis on peamine eeldus selleks?

„ ehitada organisatsiooni, kus inimesed usaldavad teineteist, usaldavad ülemusi, julgevad arvamust avaldada ja kus väärtused on au sees ning hälbivat käitumist taunitakse“ (Resp. 5).

Kindlasti on oluline, et kogu protsess ja tulemused oleksid mõõdetavad. Ilma tulemuste mõõtmiseta ei saa kunagi teada, kas rakendatud kavad ja meetmed on tulemuslikud. Ekspertidelt laekus peamine positiivne ja peamine negatiivne suund, mis mõjutavad organisatsiooni juhtkonda otsuste tegemisel.

„ Sisekontrollibüroo on organisatsiooni juhile ja juhtkonnale tugi õigete otsuste langetamisel“ (Resp. 1).

„ Sisekontroll on ennast eraldanud ja püüab iseseisvalt objektiivsuse poole, mis aga annab sageli vastupidise tulemuse“ (Resp. 5).

Autor leiab, et äärmiselt oluline on SKB- l ja juhtkonnal pöörata tähelepanu organisatsioonis ja selle liikmete seas toimuvatele muutustele, samuti on vajalik jälgida muutusi ühiskonnas, et leida koos võimalikult paremad lahendused organisatsiooni juhtimisel ja tegema otsuseid mitte iseseisvalt vaid läbi põhjalike arutelude.

Ekspertide ettepanekud, kuidas minimeerida ametnike mittedobivat käitumist.

Sisekontrollibüroo võiks olla rohkem avatum organisatsiooni liikmetele erinevates aruteludes. Eesmärgiks on saada teada, millised on erinevad riskid ja ohud, mis kaasnevad ametniku mittedobiva käitumise juhtumi korral

Sisekontrollibürool on vaja taastada usalduslik side organisatsiooni liikmete seas.

Usaldust on käsitletud erasektoris, kui kaupa mida oma klientidele pakutakse. Eriti levinud on selline mõtteviis kindlustusfirmade ja turvafirmade seas ja oma klientidelt ostetakse usaldust. Sisekontrollibüroo usaldamine on üks osa kogu organisatsiooni usaldatavusest oma liikmete

seas ja laiemalt ka kogu ühiskonnas. Usaldust on lihtne võita aga oluliselt raskem tagasi saada, kui peaks olema tegemist usalduse kaotusega. Ekspertide arvamuse järgi ei saa olulist usalduse puudumist täheldada, pigem nähakse tervikuna organisatsiooni usalduse vähenemist oma liikmete seas. Sisekontrollil on selles ainult üks, kuid väga oluline komponent, kuidas tulevikus oluliselt tõsta PPA liikmete usaldust oma organisatsiooni. Peamine eesmärk on saavutada pidev ja argumenteeritud diskussioon PPAs, et tulemuseks oleks selge kava, mida teha organisatsiooni sisekliima parandamiseks.

Organisatsiooni liikmed ootavad sisustatud tagasisidet juhtumite menetlustest, järeldustest ning konstruktiivseid ettepanekuid.

Mittesobiva käitumise juhtumite minimaliseerimisel PPA ametnike hulgas, eeldab esmalt teadmist, mis on mittesobiv käitumine. Selleks on vajalik, et erinevate menetlustega ei kaasneks ainult menetlustulemuste kajastamine vaid leitaks juhtumi algpõhjused, mis tingisid ametniku mittesobiva käitumise. Kõik saadud tulemused aitavad tulevikus koostada kogumi organisatsiooni tarbeks, kus kajastatakse erinevaid korrektseid käitumise norme ja selgitatakse, milline käitumise viis on taunitav. Vajadusel viiakse läbi koolitusi ja teabepäevi, kus organisatsiooni liikmetele selgitatakse asetleidnud juhtumeid ja kuidas neid juhtumeid tulevikus vältida. Oluline on saavutada PPAs olukord, kus organisatsiooni liikmed läbi juhtumite arutelude teevad ise ettepanekuid ja soovitusi mittesobiva käitumise juhtumite vähendamiseks. Ühe võimalusena on taaselustada igas prefektuuris politseiametnike aukohtud.

Oodatakse sisekontrollibüroo panust, kuidas vähendada organisatsioonis ülereguleeritust.

Sisekontrollibürool on võimalik teha kehtivate erinevate regulatsioonide osas ettepanekuid, kuid selline tegevus ilmselt ei anna antud küsimuses olulist tulemust ja ülereguleeritus jääb kestma. Pigem peab erinevate ja kehtivate regulatsioonide kohta tegema analüüsi ja leidma, kas need omavahel ei kattu või on vastuolus. Tulevikus tuleb oluliste ja kõiki organisatsiooni liikmeid puudutavate regulatsioonide väljatöötamisel eelnevalt kaasata arutellusse suurem osa oma organisatsiooni liikmetest. Sellisest laiapõhjalisest arutelust on võimalik saada hea ja kasulik regulatsioon ning selle vastuvõtmist aktsepteerib kogu organisatsioon.

Juhtide suurem kaasamine algab esmalt neile delegeeritud vastutusest. Juhtide vastutusala peab olema väga täpselt selge kõigile PPA liikmetele. Täna räägitakse palju politseiametnike vastutusest, kuid sisuliselt vastutab organisatsioonis ainult peadirektor. Eesmärk peab olema esmalt vähendada tsentraalset juhtumist ja vastutust ja anda tagasi territoriaalne vastutus ning juhtimine prefektidele. Peadirektor koos prefektidega on peamine juhtkond, kes viivad ellu

PPAle püstitatud eesmärgid ja nende saavutamise eest vastutavad. Alles siis on võimalik juhtkonnal delegeerida vastutust oma otsestele alluvatele. Alles siis on võimalik kohustada vahetuid juhte

Vajadusel peab sisekontrollibüroo kaitsma organisatsiooni ja selle liikmeid põhjendamatute rünnete eest.

2.4. Uuringu järeldused ja rakenduslikud ettepanekud Politsei- ja Piirivalveametile sisekontrollibüroo töö parendamise kohta

Magistritöö tarbeks läbi viidud uuringu ankeetküsitluse ja ekspertintervjuude tulemused kinnitavad, et PPA organisatsioon vajab ühtset, kindlast ja paindlikku sisekontrolli, mille peamiseks eesmärgiks on organisatsiooni juhtide toetamine juhtimisotsuste tegemisel ning organisatsiooni ja selle liikmete kaitse läbi SKB ennetava tegevuse.

Autor jõudis magistritöös järeldusele, et PPA sisekontrollibüroo parendamise eesmärgil on **vajalik** sisekontrolli negatiivse kuvandi oluline vähendamine ja usalduse tõstmine organisatsiooni liikmete hulgas. Järeldusele, et SKB usaldus ametnike hulgas on madal, jõudis autor eelkõige ekspertide intervjuude analüüsi tulemusel, sest kõik eksperdid märkisid põhjuseks, miks info ametniku mittesobiva käitumise kohta ei jõua tihti SKB-ni on senini kehtinud praktika, et probleemi korral keskendutakse pigem sanktsioonidele, aga mitte lahendustele.

Ankeetküsimustik tulemused, mille kohaselt viiendik vastanutest leiab, et SKB tegeleb ametnike lauskontrolliga (käesolev töö lk 37), ilmestab samuti fakti, et SKB-sse suhtutakse pigem kui karistavasse, aga mitte abistavasse üksusesse, nagu seda ootaksid ka uuringus osalenud eksperdid. (Käesolev töö lk 55-56). Autor teeb **ettepaneku** tulevikus võimalikult palju kajastada SKB tegevust PPA siseveebis ja aegajalt teostada kerkinud probleemide üle arutelu organisatsiooni liikmete seas. Aruteludest tulev tagasiside aitab SKBI paremini tunnetada PPA liikmete meelestatust, samuti peab antud meede aitama vähendada SKB suhtes kujunenud negatiivset fooni ning läbi kaasatuse kerkinud probleemidele lahenduste otsimine aitab oluliselt paremini kavandada mittesobiva käitumise juhtumite vähendamiseks ennetavaid meetmeid.

Magistritöö autor jõudis magistritöös **järeldusele**, et PPA põhiväärtuste kinnitamine ja teadvustamine nii organisatsioonis kui ka väljaspool organisatsiooni on vajalik, sest see oleks üheks ennetavaks meetmeks (Runyan käesolev töö lk 24) ametnike mittesobiva

käitumisjuhtumite minimeerimisel. Läbi viidud uuringu tulemusel järeldab autor, et ametnike mittesobivat käitumist soosivateks asjaoludeks on vääruste, eetika ja moraali puudumine. (Käesolev töö lk 53-54) Autor rõhutab, et eelduslikult suurimaks mittesobiva käitumise põhjuseks olev ametipalga väiksus ei ole ei ankeetküsitluse ega ekspertide hinnangu kohaselt peamiseks põhjuseks, et ametnik hakkaks mittesobivalt käituma. Autor soovib äramärkida uuringu tulemust, mille kohaselt peitub ametnike poolt toime pandud mittesobiva käitumise algpõhjus hoopis konkreetse ametniku väärtushinnangutel ja eetilistel tõekspidamistel. (Käesolev töö lk 53-54). Autor **järeldab** ekspertide intervjuude analüüsi tulemusel, et PPA ametnike mittesobiva käitumisjuhtumite ennetamiseks on ametnike teenistusse võtmisel oluline veenduda, et värvatava isiku personaalsed väärtushinnangud ja PPA põhiväärtused kattuksid. Antud järeldusest lähtuvalt teeb magistr töö autor **ettepaneku** töötada välja Politsei-ja Piirivalveameti ühised põhiväärtused, millest kõik ühendorganisatsiooni liikmed peaksid oma käitumises ja tegevuses lähtuma. Autor peab oluliseks, et põhiväärtuste väljatöötamise protsessi kaasatakse võimalikult palju organisatsiooni liikmeid, sest kaasamine ja vastutus tõstab organisatsiooni iga liikme siseveendumust oma organisatsiooni tegevuse õigsuses (Koller, Lovallo, Williams, käesolev töö lk 22), samuti pidasid organisatsiooniliikmete kaasamist oluliseks uuringus osalenud eksperdid. (Käesolev töö lk 56)

Autor **järeldab** magistr töö uuringu tulemustest lähtuvalt, et territoriaalse juhi (prefekti) ja SKB vaheline koostööd ei peeta hetkel piisavalt efektiivseks. (Käesolev töö lk 55-56) Uuringust selgub, et koostöö tõhususe langus sai alguse just 2010 aastal, kui loodi PPA ja prefektide vastutuse osakaal hakkas vähenema. (Käesolev töö lk 20, 22 ja 50) Samal ajal tsentraliseeriti SKB ja antud üksus viidi PPA peadirektori otsealluvusse. Uuringust ei selgu, et SKB tuleks detsentraliseerida, vaid pigem soovivad prefektid saada tagasi territoriaalset vastutust. Ankeetküsitlusele vastanud pidasid samuti oluliseks prefekti rolli tähtsustamist vastutuspiirkonnas toimunud ametnike poolt toime pandud mittesobiva käitumise juhtumite lahenduste otsustamisel. Eksperdid on veendumusel, et territoriaalne juht on alati kõige paremini kursis oma alluvate tegemistega. Eksperdid on seisukohal, et juhul kui SKB- l on vajalik mõnda prefektuur juhtumit menetleda, siis oleksid prefektid kindlasti huvitatud toetamast tema prefektuuri ametniku mittesobiva käitumise juhtumi menetlust omapoolse informatsiooni ja vajadusel ning võimalusel ka muude ressurssidega. Magistr töö autor teeb antud järeldusest lähtuvalt **ettepaneku** PPA peadirektorile delegeerida prefektidele oma regioonis vastuste ulatust samaväärselt nagu see oli enne aastat 2010.

Magistr töö autor jõudis **järeldusele**, et SKB- l on oluline roll organisatsiooni ja selle liikmete kaitsmisel. Ankeetküsimustiku tulemuste kohaselt peavad PPA ametnikud SKB-d vajalikuks

üksuseks. Nii eksperdid, kui ankeetküsimustikule vastanud peavad oluliseks parendada SKB funktsioonides just ennetava töö osa, mille kaudu minimeerida ametnike teadlik või teadmatu mittesobiv käitumine ning seeläbi kaitsta organisatsiooni tervikuna ebameeldivuste eest ja ametnikku personaalsete probleemide eest.

Autor jõudis magistritöös **järeldusele**, et SKB-lt oodatakse suuremat võimekust juba toimunud juhtumiste analüüside koostamisele, mille kaudu omakorda oleks võimalik täpsemalt hinnata põhjuseid ja riske mittesobivaks käitumiseks ning seeläbi ennetavalt minimeerida sarnaste juhtumite kordumiseks tulevikus. Autor teeb **ettepaneku** tõhustada SKB analüütilist võimekust, et tagada adekvaatne riskide hindamine, mille kaudu oleks võimalik tõhustada ennetavaid meetmeid ametnike mittesobiva käitumise juhtumite minimeerimiseks.

Magistritöö autor **järeldab** uuringu tulemustest, et organisatsiooni liikmed ja eksperdid peavad vajalikuks PPA ametnike teavitamist SKB poolt läbi viidud menetluse tulemustest. Autor on seisukohal, et ankeetküsimustikule vastanud ja eksperdid peavad antud aspekti vajalikuks, et vältida sarnaste juhtumite kordumise. Autor teeb **ettepaneku** SKB-l koostada vastavad koolitusprogrammid, nn *case-study* põhimõttel ehk mis on üles ehitatud reaalset aset leidnud juhtumite põhjal ning mis oleks autori arvates ennetavaks meetmeks ametnike mittesobiva käitumise juhtumite minimeerimisel PPAs.

Autor jõudis uuringud **järeldusele**, et ametnike mittesobiva käitumise ilmingute kohta laekuv informatsioon on tihti teada vaid vahetutele juhtidele, kes ei edasta vastavat informatsiooni SKB-le. Autor teeb **ettepaneku** täiendada PPA arenguveestluse vorme selliselt, et see sisaldaks arutelu mittesobiva käitumise olemuse üle ning muuhulgas ka soovitusi teavitada isikule teada olevast kolleegi või juhi mittesobivast käitumise juhtumist SKB-d, et seesuguse tegevusega kaitsta organisatsiooni. Autor on veendumusel, et kui SKB-le laekub kirjeldatud informatsiooni, siis see oleks abistavaks informatsiooniks SKB protsessides riskide hindamisel, millega omakorda oleks võimalik minimeerida ametnike mittesobiva käitumise juhtumeid PPA-s.

Magistritöö autor **järeldab** ankeetküsitluse ja ekspertintervjuude tulemustest lähtuvalt, et PPA juhid soovivad, et SKB jagaks nendega informatsiooni menetluses olevate mittesobivate käitumise menetluse kohta ning annaks ülevaateid valdkonna arengutest organisatsioonist. Antud järeldusest lähtuvalt teeb autor **ettepaneku** täiendada ametnikele suunatud koolituskavasid, mille eesmärk on minimeerida ametnike mittesobiv käitumise juhtumid ning parendada infovahetust SKB ja juhtide vahel ametnike poolt toime pandud mittesobiva

käitumise juhtumite, selle põhjuste ning edaspidiste sarnaste juhtumite vältimiseks SKB poolt välja töötatud ennetusmeetmete vahendamiseks.

KOKKUVÕTE

Magistritöö **eesmärgiks** oli välja selgitada Politsei- ja Piirivalveameti organisatsiooni, liikmete arvamused mittesobiva käitumise põhjustest ja sellekohase informatsiooni edastamisest ning esitada ettepanekud sisekontrollibüroo ennetava töö parendamiseks. Autori hinnangul on magistritöö eesmärk saavutatud.

Organisatsiooni edukus sõltub inimestest, kes sellest töötavad ja kuidas nad endale pandud kohustusi täidavad. Organisatsiooni ülesanne on luua sellised tingimused, kus ametnikud tehes oma igapäevast tööd teaksid täpselt ning üheselt neid väärtusi ja käitumisnorme, milledest nad peavad lähtuma ja mis on leidnud ühist heakskiitu kogu ühiskonnas. Ilma väärtusteta ja ebakorrektselt käituvate ametnikega ei suuda organisatsioon talle püstitatud eesmärke täita.

Käesoleval ajal on PPA ametnikud alamotiveeritud, tegevused ülereguleeritud ja sellest tulenevalt vastuvõtlikumad võimalikele rikkumistele. PPA SKB koos juhtidega peab suutma järjepidevalt leidma neid põhjusi, mis panevad ametnikku mittesobivalt käituma, et tulevikus analoogseid juhtumeid minimaliseerida. Selline ennetav tegevuskava tuleb planeerida selliselt, et läbi erinevate juhtumite analüüsi leitakse konkreetsed meetmed või ettepanekud ilmnenud probleemkohtade lahendamiseks.

Magistritöös otsiti vastust neljale uurimisküsimusele ning uurimisküsimustele vastuste leidmine andis võimaluse esitada ettepanekud PPA SKB ennetavatöö parendamiseks. Magistritöö eesmärgi saavutamiseks püstitati esimeseks uurimisülesandeks analüüsida läbi teaduskirjanduse informatsiooni liikumise, riskide hindamise teooriaid ja nende sidusust PPA ennetus võimalustega mittesobiva käitumisega ametnike osas. Magistritöös jõuti teadmiseni, et SKB on kontrolliprotsessi käigus võimeline tuvastama ametnike mittesobivat käitumist ja selliseid juhtumeid tulevikus ennetama. Kontrolliprotsess eeldab, et SKB saab juhtumi kohta vastavasisulise ja kontrollitud informatsiooni. Informatsiooni olemasolu annab võimaluse juhtumit menetleda ja menetluse käigus läbi analüüsi tuvastada juhtumit soosinud algpõhjused. Algpõhjuste tuvastamine ja menetluse tulemus annab ülevaate võimalikest riskidest, millede eiramine tulevikus võib kahjustada oluliselt PPA organisatsiooni ja selle liikmete mainet ühiskonnas. Oluline on, et analüüs peab olema võimalikult hästi planeeritud

ja süsteemne, sest vaid siis on võimalik välja töötada ennetavate meetmete, mida rakendada, et tulevikus oleksid analoogsed juhtumid ametnike käitumismustris minimaalsed või välistatud.

Magistritöö teiseks uurimisülesandeks oli analüüsida PPA organisatsiooni liikmete hinnanguid sisekontrollibüroo töö vajalikkuse ja toimimise kohta ning Politsei- ja Piirivalveameti ametnike mittesobiva käitumise põhjuste osas ning selleks viidi läbi empiiriline uuring. Magistritöös jõuti järeldusele, et organisatsiooni liikmed on teadlikud SKB-le püstitatud ülesannetest ja rollist organisatsioonis. Lisaks on organisatsiooni liikmetel oluline soov parandada kogu organisatsiooni toimimist ja nendes protsessides aktiivselt osaleda. Rahulolematust tekitab pigem vähene informeeritus ja erinevate muudatuste paljusus ehk ülereguleeritus organisatsioonis. Oluline tulemus käesolevas magistritöös on asjaolu, et ametniku mittesobivast käitumise juhtumist on informatsioon organisatsiooni liikmetel olemas, kuid erinevatel põhjustel on informatsiooni edastamine pärsitud Seda fakti kinnitab ka kvantitatiivses uurimuses saadud andmete analüüs, kus t-test näitas statistiliselt olulist seost ning järeldusi võib teha üldpopulatsiooni kohta. Kindlasti vajab selline tulemus tulevikus põhjalikumat uurimust ning läbi PPA ametnike mõttelaadi muutuse on võimalik, et tulevikus informatsiooni ei hoita enda teada.

Magistritöö kolmandaks uurimisülesandeks oli välja töötada PPA sisekontrollibüroo töö parandamiseks ettepanekud ametniku mittesobiva käitumise ennetamiseks. Magistritöö autori seisukohalt jõuti mitme olulise ettepanekuni, mille rakendumisel on võimalik PPA ametnike mittesobiva käitumise juhtumeid minimeerida.

Käesoleva magistritöö ennetavate meetmete loetelu pole lõplik ja ei kujuta endast PPA ametnike igapäevase käitumise normi. Oluline on asjaolu, kus SKB kontrolliprotsess säilitaks endas paindlikkuse ja vajadusel kiirelt ümberorienteerumise võime, et tulevikus on võimalik uusi ametnike poolt mittesobiva käitumise juhtumeid efektiivselt lahendada ja ennetada.

Autor soovib edasistes uuringutes PPA-s käsitleda ametnike tööstressi ja stressifaktoreid, kuna ka käesolev magistritöö ühe uuringutulemusena selgus, et stressist tulenevad mitmed ametnike mittesobiva käitumise algpõhjused.

SUMMARY

The Master's thesis at hand is *entitled Improvement of Internal Control Bureau Activities as Exemplified by the Police and Boarder Guard Board*.

The central research question of the Master's thesis is the finding of solutions to the issue of how should information exchange be organized and function at the Police and Boarder Guard Board so as to enable, through preventive action, the internal control bureau to minimize the risk of inappropriate behavior by Police and Boarder Guard officials.

The author finds the subject matter of the Master's thesis to be topical as, in relation to the peculiarity of the internal security domain, solutions proposed thus far in scientific publications to prevent improper behavior among officials render unsuitable for application for the purposes of the Police and Boarder Guard Board. In addition to the aforementioned, the topic is one of relevance, considering the heightened requirements and expectations society applies to Police and Boarder Guard officials pertaining to their day-to-day behavior. This results in a significant role borne within the organization by the internal control bureau in minimizing improper behavior cases among the relevant officials.

The objectives of the Master's thesis are as follows: ascertain the opinion of members of the Police and Boarder Guard Board in terms of underlying causes of inappropriate behavior; determine the views of the above noted members in terms of inappropriate behavior related information exchange; present proposals in order to improve the prevention-related work of the internal control bureau. The author assesses the objective of the Master's thesis as achieved.

The Master's thesis endeavored to answer four research questions, the designation of answers to which facilitated proposals to be presented to the Police and Boarder Guard Board to better the preventive work of the internal control bureau. With the purpose of achieving the objective of the thesis, the first research task posed was an analysis of the information exchange and risk assessment theories available in scientific publications and an examination of their applicability in terms of the Police and Boarder Guard Board's preventive activities targeting inappropriate behavior among officials. The Master's thesis reached the conclusion that the internal control bureau possesses the capability to identify, in the course of a relevant

control process, inappropriate behavior among officials and prevent similar cases in the future.

The second research task of the Master's thesis was to analyze the assessments of members of the Police and Boarder Guard Board in terms of the necessity and functionality of the internal control bureau as well as causes of inappropriate behavior among Police and Boarder Guard officials; an empirical study was conducted to the above said end. The Master's thesis reached the conclusion that members of the organization are aware of the role of the internal control bureau within the organization and of the tasks posed to it.

So as to render the work of the internal control bureau more effective, the third research task of the Master's thesis was to devise proposals related to the prevention of inappropriate behavior among officials. The author of the thesis is of the opinion that quite a few significant proposals were prepared, upon the implementation of which the number of cases of inappropriate behavior among Police and Boarder Guard officials could be minimized.

The list of preventive measures contained in this Master's thesis is not conclusive and does not represent a norm of Police and Boarder Guard officials' day-to-day activity. It is important for the control process of the internal control bureau to remain flexible and capable of quick reorientation upon first necessity in order to cater for efficient resolution and prevention of possible future cases of inappropriate behavior among officials.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aimre, I. 1996 . Kuritegevus ja kodanike turvatunne. Lühiaruanne. Kriminaalpreventsiooni nõukogu, analüüsi ja prognoosi komisjon.

Annus, R., Raudne, L., Lugna, L., Laaniste, P., Heinsoo, P. 2013. Turvalisuspoliitika 2013. Kokkuvõte: „Turvalisuspoliitika põhisuundade aastani 2015 täitmisest 2012. aastal“.

Beck, U. 2005. Riskiühiskond. Teel uue modernsuse poole. Tartu. Tõlkeõigus: Tartu Ülikooli Kirjastus

Brehm, S. S., Brehm, J. W. 1981. Psychological Reactance: A Theory of Freedom and Control. Academic Press.

Buckland, M. 1991. Information as thing. Journal of the American Society for Information Science, 63, 1, 351-360

*Chong, P. 2003. Recognizing the Red Flags in an Enterprise. Ernst ja Young Singapore. [[http://www.ey.com/global/download.nsf/Singapore/Spotbiz_Iss_4_\(2003\)_ar3_Recorganizing_the_Red_Flags_in_an_Enterprise/Sfile/Recognizing%20red%20flags.pdf](http://www.ey.com/global/download.nsf/Singapore/Spotbiz_Iss_4_(2003)_ar3_Recorganizing_the_Red_Flags_in_an_Enterprise/Sfile/Recognizing%20red%20flags.pdf)].07.03.2005

Cole, C. 2011. Journal of the American Society for Information Science & Technology, 62 I, 7, 1216-1231

*Conklin, J. 2003. Dialog Mapping: An Approach for Wicked Problems. Cognexus Institute

COSO. 2004. Enterprise Risk Management – Integrated Framework. Executive Summary. http://www.coso.org/documents/coso_erm_executivesummary.pdf

De Graaf, G. 2007. Causes of corruption: Toward a contextual theory of corruption. Public Administration Quarterly, 31, 1, 39-86

Eesti Vabariigi Põhiseadus kommenteeritud väljaanne. 2008. Tallinn. Kirjastus Juura

Ekblom, P., Wyvekens, A. 2004. A partnership approach to crime prevention. Council of Europe Publishing

Enterprise Risk Management Framework. Draft versioon. Committee of Sponsoring of Organizations of the Treadway Commission. <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx> välja otsitud 14.02.2013

Fijnaut, C., & Huberts L. 2002. Corruption, Integrity and Law Enforcemen. Kluwer Law International, 3-34

Giddens, A. 1998. Kolmas tee. Kirjastus AS Pakett

Gilling, D. 1997a. Crime Prevention: Theory, Policy and Politics. E-raamat. http://books.google.ee/books/about/Crime_Prevention.html?id=ueziX95M8zQC&redir_esc=y välja otsitud 05.03.2013

Gilling, D. 1997b. Crime Prevention and community safety: A new home for social policy? Critical Social Policy, 17, 52, 63-83

Gromoff, A., Stavenko, J. 2012. An Attempt of system approach to operational risk Management. Far East Journal of Psychology and Business, 8, 3, 38-49

Haddon, W. 1995. Energy damage and the 10 countermeasure strategies. Injury Prevention 1, 40-44

Hilborn, J. 2007. Ülevaade kuriteoennetuse planeerimisest. Justiitsministeerium

Huntington, S. 1989. Modernization and Corruption. European Journal on Criminal Policy and Research, 3, 2, 377-388

Infovajadused. http://www.tlu.ee/~priitp/IM_31/02_Infovajadused.htm välja otsitud 07.04.2013

Kaplan, R.S., Mikes, A. 2012. Managing risks. A New Framework. Harvard Business Review, 90, 6, 48-60

Kohv, T. 2013 Intervjuu „Sisekontrolli parendamine Politsei- ja Piirivalveameti näitel“ teemal PPA Lõuna prefektuuri prefektiga. Intervjuu viis läbi Maidu Põldma 05.04.2013 Tallinnas (intervjuu ümberkirjutus autori käes)

Koller, T., Lovallo, D., Williams, Z. 2012. Overcoming a bias against risk. McKinsey Quarterly, 4, 15-17

Kulthau, C. 1993. A principle of uncertainty for information seeking. Journal of Documentation, 49(4), 339-355

Köss, A. 2013 Intervjuu „Sisekontrolli parendamine Politsei- ja Piirivalveameti näitel“ teemal PPA Ida prefektuuri juhiga. Intervjuu viis läbi Maidu Põldma 20.03.2013 Jõhvis (intervjuu ümberkirjutus autori käes)

Laanet, K. 2013 Intervjuu „Sisekontrolli parendamine Politsei- ja Piirivalveameti näitel“ teemal Riigikogu liikmega. Intervjuu viis läbi Maidu Põldma 01.04.2013 Tallinnas (intervjuu ümberkirjutus autori käes)

Lloyd, A. 2005. Information literacy: Different contexts, different concepts, different truths. Journal of Librarianship and Information Science, 37(2), 82-88

*Malec, K. 1993 Public Attitudes toward Corruption: Twenty-five Years of Research. In Ethics and Public Administration, Frederickson, H., Ed. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 13-27.

Maruste, R. 2004. Konstitusionalism ning põhiõiguste- ja vabaduste kaitse. Juura

*Meggeneder, G. 2002. Risk Management – a new field for Internal Auditing. Avaldamata allikas (materjal Kadi Peetsil, kogutud magistritöö raames)

Peets, K. 2006. Riskide juhtimise protsess ja selle rakendamine Eesti Vabariigi ministeeriumides. Magistritöö. Tartu, Tartu Ülikooli majandusteaduskond

Politsei- ja piirivalve seadus. RT I 2009, 26, 259; RT I 26.03.2013, 12

Politsei- ja Piirivalveameti sisekontrollibüroo põhimäärus. Kinnitatud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 29. detsembri 2011 käskkirjaga nr 497. Lisa 10

Rahandusministeeriumi juhendmaterjal „Riskide hindamine avaliku sektori asutustes“
13.06.2012

Rahvusvahelised siseauditi standardid ja tegevusjuhised. 2001. Eesti Siseaudiitorite Ühing

Raska, E. 2004. Õiguse apoloogia: Sissejuhatus regulatsiooni sotsioloogiasse. Tartu: Fontes

Rei, R. 2012. Organisatsioonikultuur arendamise ja ühtlustamise võimalused organisatsioonide ühtlustamisel Politsei- ja Piirivalveameti loomise näitel. Magistritöö. Tallinn, Sisekaitseakadeemia sisejulgeoleku instituut

Runyan, W.C. 1998. Using the Haddon matrix: introducing the third dimension. Injury Prevention, 4, 302-307

„Sisejulgeoleku arengukava aastateks 2009-2013“ koostamise ettepanek Vabariigi Valitsusele (VV 1.02.2007.a korraldus nr 53). Vabariigi Valitsuse kodulehekülg: <http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/arengukavade-koostamise-etpanekud/sisejulgeoleku%20arengukava%20ettepanek.pdf> välja otsitud 02.03.2013

Sisekliima uuring. 2010. Politsei- ja Piirivalveameti siseveeb välja otsitud 02.01.2013

Sisekontrolli käsiraamat. Tallinn, Interdistsiplinaarsete Protsesside Uurimise Instituut, 1999

Suve, P. 2013 Intervjuu „Sisekontrolli parendamine Politsei- ja Piirivalveameti näitel“ teemal PPA Lääne prefektuuri prefektiga. Intervjuu viis läbi Maidu Põldma 08.04.2013 Tallinnas (intervjuu ümberkirjutus autori käes)

Taylor, R. 1968. Question-negotiation and information seeking in libraries. College and Research Libraries, 178-194

- Teddlie, C., Yu, F. 2007. Mixed Methods Sampling. A Typology With Examples. *Journal of MixedMethods Research*, 1, 1, 77-100
- Trochim, W. 2006. <http://www.socialresearchmethods.net/kb/survey.php> välja otsitud 07.04.2013
- Turu-Uuringute AS küsitlus Politsei- ja Piirivalveameti usalduse kohta. Politsei- ja Piirivalveameti kodulehekülg. <https://www.politsei.ee/dotAsset/153305.pdf> välja otsitud 05.05.2013
- UN crime prevention guidelines 2000. 10th UN Congress on Crime Prevention and Offender Rehabilitation Crime and justice, meeting the challenges of the 21st century. Vienna. 10-17.04.
<http://www.uncjin.org/Documents/10thcongress/10cDocumentation/10cdocumentation.html>
- Vaher, E. 2013 Intervjuu „Sisekontrolli parendamine Politsei- ja Piirivalveameti näitel“ teemal PPA Põhja prefektuuri prefektiga. Intervjuu viis läbi Maidu Põldma 19.03.2013 Tallinnas (intervjuu ümberkirjutus autori käes).
- Valitsemisala arengukava 2013-2016. Siseministeeriumi kodulehekülg: <https://www.siseministeerium.ee/17410/> välja otsitud 05.05.2013
- Virkus, S. 2013. Information Literacy beyond Library 2.0. *Journal of Documentation*, 69, 2, 321-327
- Virkus, S. 2012. Information Literacy from the Policy and Strategy Perspective. *Nordic Journal of Information Literacy in Higher Education*, 4, 1, 16-37
- Wilson, J.Q., Herrnstein, R.J. 1985. *Crime and Human Nature*. Simon ja Schuster
- Wilson, T. 1981. On user studies and information needs. *Journal of Documentation*, 37(1), 3-15
- Wilson, T.D. 1999. Models in Information Behaviour Research, *Journal of Documentation*, 55, 3, 249- 27

JOONISTE JA TABELITE LOETELU

Joonis 1. PPA SKB tööprotsess, koostatud autori poolt PPA SKB põhimääruse põhjal.....	9
Joonis 2. Wilson-i infokäitumise mudel. (allikas: Wilson 1999).....	14
Joonis 3. J. Conklini ennetusmudel (allikas: Hilborn 2007).....	25
Joonis 4. Politsei-ja Piirivalveameti organisatsioonijoonis (allikas: PPA siseveeb).....	31
Joonis 5. Küsimustikule vastanute sotsiaaldemograafiline jaotuvus.....	35
Joonis 6. Sisekontrollibüroo põhilised ülesanded respondentide arvates protsentides.....	37
Joonis 7. Kas informeerimine on „koputamine“ respondentide arvates protsentides.....	39
Joonis 8. Ametniku mittesobiva käitumise peamised põhjused protsentides.....	41
Joonis 9. Vajadus vaimse tervise ja alko- ja narkokontrolli juhtide ja spetsialistide arvates protsentides.; * VK – vaimse tervise kontroll; * NK – alko- ja narkokontroll.....	43
Joonis 10. Ametniku mittesobiv käitumise teema arutamise sagedus juhi ja kolleegidega protsentides.....	44
Joonis 11. Juhi ja spetsialisti teadmine kolleegi mittesobiva käitumise kohta protsentides....	45
Tabel 1. Etapiviisiline kaardistusuuringu plaan, autori poolt koostatud.....	33
Tabel 2 Planeeritud valimi sotsiaaldemograafiline ülevaade.....	36
Tabel 3. T-testi tulemused.....	46

LISA 1. Ankeetküsimustik

Kuivõrd on vajalik Teie arvates sisekontroll organisatsioonis?

Vastus	Loenda	Protsent
Väga vajalik	250	59.38%
Pigem vajalik	148	35.15%
Pigem ei ole vajalik	16	3.80%
Üldse mitte vajalik	3	0.71%
Ei tea	4	0.95%

Kellele allub Teie arvates PPA Sisekontrollibüroo?

Vastus	Loenda	Protsent
Ei allu kellelegi ja on täiesti iseseisev büroo	25	5.94%
Allub ainult prefektidele	28	6.65%
Allub ainult peadirektorile	330	78.38%
Allub ainult siseministrile	38	9.03%

Millised on Teie arvates sisekontrolli põhilised tööülesanded? (võite valida mitu vastusevarianti)

Vastus	Loenda	Protsent
Teenistujate süütegude tõkestamine ja avastamine	401	95.25%
Igapäevaselt lauskontrolli teostamine ametnike üle	91	21.62%
Jälitustegevuse teostamine	194	46.08%
Taustakontrolli teostamine	345	81.95%

Kas Teil on olnud isiklikku kokkupuudet sisekontrollibürooga?

Vastus	Loenda	Protsent
---------------	---------------	-----------------

Jah, olen olnud menetlusalune	132	31.35%
Jah, olen olnud tunnistaja	78	18.53%
Ei ole	211	50.12%

Kas Te tunnete mõnda sisekontrollibüroo ametnikku?

Vastus	Loenda	Protsent
Jah, minu hea sõber töötab sisekontrollis	26	6.18%
Jah, mul on teretuttav(ad) sisekontrollis	194	46.08%
Ei tunne ühtegi	163	38.72%
Ei tahagi sellist tutvust	38	9.03%

Kui sageli on sisekontrolli tegutsemine häirinud Teie igapäeva tööd?

Vastus	Loenda	Protsent
Sageli, regulaarselt	5	1.19%
Mõnikord, vahetevahel	51	12.11%
Väga harva	113	26.84%
Üldse mitte	252	59.86%

Kui sageli on sisekontrolli tegutsemine häirinud Teie kolleegide igapäevast tööd?

Vastus	Loenda	Protsent
Sageli, regulaarselt	17	4.04%
Mõnikord, vahetevahel	112	26.60%
Väga harva	166	39.43%
Üldse mitte	126	29.93%

Kes Teie arvates on sisekontrollibüroo juht?

Vastus	Loenda	Protsent
--------	--------	----------

PPA peadirektor	42	9.98%
Siseminister	14	3.33%
Justiitsminister	0	0.00%
Büroojuht	365	86.70%

Kuidas Teie arvates laekub informatsioon mingi juhtumi kohta sisekontrollibüroole?

Vastus	Loenda	Protsent
Ametnikud teatavad sisekontrollibüroole	318	75.53%
Juhid teatavad sisekontrollibüroole	321	76.25%
Ametnik teavitab juhti	232	55.11%
Oluline informatsioon ei laekugi	54	12.83%

Kas Teie arvates on mittesobiva käitumise juhtumist teatamine iga ametniku kohustus või on see „koputamine“

Vastus	Loenda	Protsent
See on iga ametniku kohustus	210	49.88%
See on koputamine	39	9.26%
Teised	164	38.95%

Millised on Teie arvates peamised põhjused või muud asjaolud, mis panevad ametniku mittesobivalt käituma?

Vastus	Loenda	Protsent
Rahapuudus	278	66.03%
Juhtide halb eeskuju	198	47.03%
Kolleegide halb eeskuju	179	42.52%
Pettumus organisatsioonis	265	62.95%
Nõrk kontroll	125	29.69%
Ametniku tööst tulenevad piirangud	127	30.17%
Organisatsioonist väljaspool olevate isikute mõjutused	223	52.97%
Teised	91	21.62%

Kas Te teate hetkel kolleegi, kes on mittesobivalt käitunud?

Vastus	Loenda	Protsent
Jah, tean	132	31.35%
Vist tean	54	12.83%
Vist ei tea	62	14.73%
Ei tea	173	41.09%

Mida Teie teeksite, kui märkate oma juhi mittedsobivat käitumist? (võite valida mitu varianti)

Vastus	Loenda	Protsent
Räägin sellest oma kolleegiga	219	52.02%
Teavitan ajakirjandust	5	1.19%
Räägin tuttavale kaitsepolitseinikule	11	2.61%
Teavitan KAPO-t	15	3.56%
Räägin tuttavaga sisekontrollist	69	16.39%
Teavitan sisekontrollibürood	95	22.57%
Ei tee midagi, hoian informatsiooni enda teada	58	13.78%
Teised	159	37.77%

Kas Teie arvates on vajalik ametnike tervisekontrolli lisada senisest tõhusam vaimse tervise kontroll?

Vastus	Loenda	Protsent
Jah, on	139	33.02%
Pigem on	142	33.73%
Pigem ei ole	88	20.90%
Ei ole	47	11.16%
Ei taha öelda	5	1.19%

Kas Teie arvates on vajalik teostada alkoholi- ja narkojoobekontrolli ametnikele?

Vastus	Loenda	Protsent
Jah, on	91	21.62%
Pigem on	100	23.75%
Pigem ei ole	148	35.15%
Ei ole	80	19.00%
Ei taha öelda	2	0.48%

Kas Teie olete teavitanud oma juhti kolleegi mittedsobivast käitumisest?

Vastus	Loenda	Protsent
Jah, olen	160	38.00%
Ei ole	237	56.29%
Ei taha öelda	24	5.70%

Kui sageli on Teie ja Teie juhi vestluses olnud teemaks, kuidas reageerida kolleegi mittedsobiva käitumise korral?

Vastus	Loenda	Protsent
Sageli, regulaarselt	11	2.61%
Mõnikord, vahetevahel	102	24.23%
Väga harva	131	31.12%
Üldse mitte	177	42.04%

Kui sageli olete oma kolleegidega arutanud juhtumeid, kus on tuvastatud ametnike süüline käitumine?

Vastus	Loenda	Protsent
Sageli, regulaarselt	69	16.39%

Mõnikord, vahetevahel	197	46.79%
Väga harva	115	27.32%
Üldse mitte	40	9.50%

Kas Teie arvates on vajalik ametnikku karistada kohe eksimuse järel?

Vastus	Loenda	Protsent
Jah, on	28	6.65%
Pigem on	114	27.08%
Pigem ei ole	178	42.28%
Ei ole	86	20.43%
Ei taha öelda	15	3.56%

Kuidas Teie arvates peaks liikuma informatsioon organisatsioonis mittesobiva käitumise juhtumi kohta?

Vastus	420	99.76%
Vastust pole	1	0.24%

Sugu

Vastus	Loenda	Protsent
Naine (F)	166	39.43%
Mees (M)	255	60.57%
Vastust pole	0	0.00%
Ei ole lõpetatud	0	0.00%

Mitu aastat olete Politsei- ja Piirivalveametis töötanud?

Vastus	Loenda	Protsent
Kuni 1 aasta	17	4.04%
1-5 aastat	85	20.19%

6-10 aastat	101	23.99%
11-20 aastat	136	32.30%
üle 20 aasta	82	19.48%

Milline on Teie positsioon organisatsioonis?

Vastus	Loenda	Protsent
Juht	63	14.96%
Spetsialist	358	85.04%

Millises allüksuses Te töötate?

Vastus	Loenda	Protsent
Põhja prefektuur	90	21.38%
Lõuna prefektuur	72	17.10%
Ida prefektuur	40	9.50%
Lääne prefektuur	70	16.63%
Administratsioon	37	8.79%
Korralduspolitseiosakond	26	6.18%
Keskriminaalpolitsei	28	6.65%
Kriminaalpolitseiosakond	3	0.71%
Piirivalveosakond	29	6.89%
Kodakondsus- ja migratsiooni osakond	12	2.85%

Peadirektorile alluvad üksused	14	3.33%
--------------------------------	----	-------

Millises asutuses Te töotasite enne Politsei- ja Piirivalveameti loomist?

Vastus	Loenda	Protsent
Politsei	280	66.51%
Piirivalve	100	23.75%
KMA	20	4.75%
Muu asutus	21	4.99%

LISA 2. EKSPERTINTERVJUU KÜSIMUSED

1. Milline on Teie arvates sisekontrollibüroo roll Politsei- ja Piirivalveametis?
2. Kas Teie arvates on sisekontrollibüroo PPA organisatsioonis maksimaalselt rakendatud? Kui mitte, siis missugused tööloigud peavad olema korraldatud teisiti?
3. Millised on Teie arvates põhjused, mis tingivad PPA ametniku mittesobiva käitumise?
4. Milline PPA üksus peab ametnike mittesobiva käitumise ennetamisega tegelema?
5. Kuidas saab PPA organisatsioon minimaliseerida ametnike mittesobiva käitumise juhtumeid?